



# 18 JAAR, EN NU?

De transitie naar meerderjarigheid bij alleenstaande  
minderjarige slachtoffers van mensenhandel zonder  
verblijfsvergunning

Universiteit Leiden  
Faculteit der Rechtsgeleerdheid  
Masterscriptie Jeugdrecht  
Juni 2015  
Auteur: Cindy van Oorschot  
Studentnummer: s1436236  
Begeleider: Prof. mr. P.R. Rodrigues

*“Het was net voordat ik 18 werd dat ik erachter kwam dat ik een asielzoeker was en dat ik actie moest ondernemen om mijn verblijf in de toekomst te verzekeren. Voordat ik 18 werd, had de voogd tegen me gezegd: “Veel succes met je procedure. Ik hoop dat alles goed zal uitpakken en dan kun je ons komen bezoeken”. Er was mij verteld dat wanneer ik 18 zou worden, dat ik dan niet meer op Nidos (voogd) kon terugvallen, geen geld meer zou krijgen en dat ik dan papieren nodig had. Toen ik 18 werd, gaven ze me m’n dossier en toen begon ik te lezen.”*

Alleenstaande jongere (19 jaar oud)<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> DCI & UNICEF 2013, p. 13.

*‘Wat erg is hier, zij zeggen: totdat jij achttien jaar bent, zorgen wij voor jou. Wij zorgen voor jouw eten, voor jouw slaapplaats. Maar als jij achttien jaar wordt, en je hebt nog steeds geen verblijfsvergunning dan vergeten ze jou helemaal. Jouw dossier gaat dicht, en dan, naar de zijkant: zij parkeren jou even. Dan gaan ze verder met de andere vluchtelingen. En dan moet jij ervoor zorgen dat je aan eten komt, dat je overleeft.’*

Hamza, 19 jaar oud, voormalig amv.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Hamza – over leven als ex-ama in Nederland. Te raadplegen via:  
<https://www.youtube.com/watch?v=HsaMSqcyO0>

## **Inhoudsopgave**

1. Inleiding .....	5
2. Internationaal juridisch kader .....	8
2.1 VN-mensenrechtenverdragen .....	8
2.1.1. UVRM .....	8
2.1.2 IVBPR .....	9
2.1.3 IVESCR .....	9
2.2 Instrumenten ter bestrijding van mensenhandel .....	10
2.2.1 Palermo Protocol .....	10
2.2.2 International Labour Organisation .....	11
2.3 Overige richtlijnen.....	12
2.4 Minderjarige slachtoffers van mensenhandel .....	13
2.4.1 IVRK .....	13
2.4.2 Guidelines on the Protection of Child Victims of Trafficking .....	16
2.5 Tussenconclusie.....	16
3. Europees juridisch kader .....	18
3.1 Raad van Europa .....	18
3.1.1 EVRM .....	18
3.1.2 Verdrag van Warschau .....	19
3.1.3 Verdrag van Lanzarote .....	20
3.1.4 Aanbevelingen van de Parlementaire Vergadering en het Comité van Ministers .....	20
3.2 Europese Unie .....	21
3.2.1 EU-richtlijn Mensenhandel .....	21
3.2.2 Richtlijn 2011/93/EU.....	23
3.2.3 Overige richtlijnen.....	23
3.2.4 Transitie naar meerderjarigheid.....	24
3.3 Good practices .....	24
3.4 Tussenanalyse.....	26
4. Nationaal juridisch kader.....	27
4.1 Voogdij.....	27
4.2 B8/3-regeling.....	29
4.3 Asielprocedure.....	30
4.4. Herijking amv-beleid.....	32
4.5 Regeling langdurig verblijvende kinderen .....	33
4.6 Tussenanalyse.....	33
5. Bescherming na de overgang naar meerderjarigheid van slachtoffers mensenhandel .....	35
5.1. Nederlandse slachtoffers .....	35

5.2 Voormalig alleenstaande minderjarige vreemdelingen .....	36
5.3 Pilot verlengde beschermde opvang .....	38
5.4 Onderscheid naar nationaliteit .....	39
5.5 Tussenanalyse.....	40
6. De transitie naar meerderjarigheid in andere rechtsgebieden.....	41
6.1 Strafrecht .....	41
6.1.1 Adolescentenstrafrecht .....	41
6.1.2. Nazorg .....	42
6.2 Jeugdhulpverlening .....	42
6.2.1. Jeugdhulpverlening tot de leeftijd van 18 jaar.....	43
6.2.2 Jeugdhulpverlening na de leeftijd van 18 jaar .....	43
6.2.3. Andere mogelijkheden tot verlenging van de hulpverlening.....	44
6.3 Tussenanalyse.....	44
7. Analyse van de transitie naar meerderjarigheid .....	46
7.1 Bescherming van slachtoffers van mensenhandel .....	46
7.2 Nederlandse slachtoffers en voormalig amv's .....	50
7.3. Wat valt te leren uit de transitie naar meerderjarigheid in andere rechtsgebieden? .....	51
8. Conclusies en aanbevelingen.....	54
Literatuurlijst .....	57

## 1. Inleiding

Kinderen nemen door hun jonge leeftijd en kwetsbaarheid een bijzondere rechtspositie in. Aan de ene kant zijn kinderen rechthebbende personen, maar aan de andere kant kan hun rechtspositie niet gelijk gesteld worden aan die van volwassenen. Aan kinderen dient namelijk een hogere mate van bescherming te worden geboden dan aan volwassenen. Deze hogere mate van bescherming eindigt in beginsel op het moment dat het kind de leeftijd van achttien jaar bereikt. Het kind is dan meerderjarig en de speciale wettelijke regelingen voor minderjarigen gelden niet meer. De vraag is of deze grens wel zo streng gehandhaafd kan worden, zeker indien het extra kwetsbare kinderen betreft.

Een bijzondere categorie extra kwetsbare kinderen wordt gevormd door alleenstaande minderjarige vreemdelingen (hierna: amv's).<sup>3</sup> Dit zijn minderjarigen die zich zonder begeleiding van een voor hen verantwoordelijke volwassene op het grondgebied van een voor hen vreemde staat bevinden.<sup>4</sup> Onder deze groep amv's bevinden zich kinderen die tijdens hun vlucht in handen zijn gevallen van kinderhandelaren. Bij beëindiging van de opvang lopen amv's een risico om in handen te vallen van mensenhandelaren.<sup>5</sup> Onder mensenhandel wordt verstaan het werven, vervoeren, overbrengen, opnemen of huisvesten van een persoon met gebruik van dwang en met het oog om die persoon uit te buiten. Deze uitbuiting kan bestaan uit seksuele of economische exploitatie, ontvoering, handel of verkoop van personen. Ook handel met het oogmerk van orgaantransplantatie is mensenhandel.<sup>6</sup> Kinderhandel is hetzelfde als mensenhandel, alleen zijn slachtoffers minderjarig en hoeft er geen sprake te zijn van dwang of dreiging.<sup>7</sup> Minderjarige (mogelijke) slachtoffers van mensenhandel<sup>8</sup> vormen een bijzonder kwetsbare groep en hun bijzondere kwetsbaarheid houdt niet op te bestaan op het moment dat zij de leeftijd van achttien jaar bereiken.

In de afgelopen jaren lijkt het aantal minderjarige slachtoffers van mensenhandel te zijn toegenomen. In 2009 werden 48 buitenlandse slachtoffers in Nederland aangetroffen, terwijl dit aantal in 2014 is gestegen tot 132 slachtoffers.<sup>9</sup> Op het moment dat een minderjarig slachtoffer in Nederland wordt aangetroffen heeft hij het recht om te worden beschermd.<sup>10</sup> Zolang slachtoffers minderjarig zijn, krijgen

---

<sup>3</sup> ACVZ 2009, p. 52.

<sup>4</sup> Zie artikel 2 onder 1 Richtlijn 2011/95/EU.

<sup>5</sup> NRM 2013, p. 202.

<sup>6</sup> Zie voor de Nederlandse definitie van mensenhandel artikel 273f Wetboek van Strafrecht (verder: Sr). Internationaal: artikel 3 sub a Palermo Protocol en Europees: Artikel 2 lid 3 EU-Richtlijn mensenhandel.

<sup>7</sup> Artikel 273f lid 1 sub 2 Sr. Zie ook: UNICEF & DCI 2013, p. 23.

<sup>8</sup> Voor de leesbaarheid zal in het vervolg worden gesproken over 'slachtoffers'. Hieronder moet worden verstaan: slachtoffers van mensenhandel.

<sup>9</sup> NRM 2015 p. 11. De toename in de cijfers wil echter niet zeggen dat het aantal slachtoffers daadwerkelijk is toegenomen. Het is ook mogelijk dat meer zicht is ontstaan op deze groep en dat zodoende meer slachtoffers zijn gemeld. De Nationaal Rapporteur Mensenhandel geeft echter aan dat nog steeds sprake is van onderrapportage en dat het daadwerkelijke aantal slachtoffers vermoedelijk nog een stuk hoger ligt.

<sup>10</sup> UNICEF & DCI 2013, p 23. Omwille van de leesbaarheid worden amv's in het vervolg aangeduid met 'hij'. Waar over 'hij' gesproken wordt, wordt tevens 'zij' bedoeld.

zij gespecialiseerde zorg en begeleiding van Stichting Nidos, die in de voogdij over amv's voorziet.<sup>11</sup> Indien het vermoeden bestaat dat een amv slachtoffer is van mensenhandel, komt hij in de kleinschalige beschermde opvang terecht.<sup>12</sup> Binnen deze opvang worden slachtoffers beschermd tegen mensenhandelaren en krijgen zij alle hulpverlening die zij nodig hebben om hun herstel mogelijk te maken en weerbaar te worden.<sup>13</sup> Op het moment dat een slachtoffer de leeftijd van achttien jaar bereikt, houdt de begeleiding van Nidos echter op. Amv's die achttien jaar zijn geworden, komen op dat moment doorgaans in de veel grotere reguliere asielzoekerscentra of de opvang van het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA) terecht. Zij zullen echter niet met het vieren van hun achttiende verjaardag plotsklaps voldoende weerbaar zijn en in staat zijn om zelfstandig te functioneren. Waar amv's als minderjarigen hulp kregen in de verwerking van de gebeurtenissen, bescherming genoten tegen mensenhandelaren en bijstand kregen in lopende verblijfsprocedures, vervalt deze hulp, zorg en bijstand op het moment dat de achttiende verjaardag gevierd wordt. De jongeren worden op zichzelf teruggeworpen, maar zijn lang niet altijd in staat om zelfstandig in de opvang voor volwassen asielzoekers te functioneren.<sup>14</sup> Een gebrek aan nazorg aan amv's die de leeftijd van achttien jaar hebben bereikt, verhoogt het risico op terugval van deze kwetsbare groep, aangezien therapieën worden afgebroken en de begeleiding stopt. Dit gebrek aan toezicht leidt ertoe dat veel jongeren met onbekende bestemming vertrekken en maakt hen bovendien kwetsbaar om opnieuw slachtoffer te worden van mensenhandel.<sup>15</sup> Het valt daarom te bezien of de huidige regelgeving in het vreemdelingenrecht ten aanzien van deze overgang wel voldoende bescherming biedt voor amv's die de leeftijd van achttien jaar bereiken en of er aanleiding is om dit beleid te wijzigen.<sup>16</sup>

Op internationaal en Europees niveau staan de aanpak en preventie van mensenhandel hoog op de politieke agenda. In de loop der tijd is daarnaast steeds meer aandacht gekomen voor een mensenrechtelijke benadering van slachtoffers van mensenhandel.<sup>17</sup> De bescherming en ondersteuning van slachtoffers hebben hierdoor hogere prioriteit gekregen. Daarnaast is specifieke aandacht gekomen voor minderjarige slachtoffers. Ook in het nationale beleid is aandacht voor slachtoffers van mensenhandel. Ten aanzien van vreemdelingen die slachtoffer zijn geworden lijkt voornamelijk echter een grotere prioriteit te worden gegeven aan het opsporings- en vervolgingsbelang en het belang van een restrictief immigratiebeleid van de Nederlandse overheid.

---

<sup>11</sup> Op grond van artikel 1:241 lid 6 BW jo Besluit aanvaarding rechtspersoon 2005.

<sup>12</sup> NRM 2013, p. 84.

<sup>13</sup> Schriftelijke informatie Stichting Nidos.

<sup>14</sup> Schriftelijke informatie Stichting Nidos, telefonisch interview B. Claassen, telefonisch interview L. Bosch.

<sup>15</sup> Schriftelijke informatie Stichting Nidos.

<sup>16</sup> Dit wordt regelmatig als zorgelijk punt aangehaald. Zie hiervoor o.a.: UNICEF & DCI 2013, p. 65, DCI 2013, p. 14 en p. 24, Rodrigues 2012 p. 20. Ook in de praktijk wordt dit als punt van zorg aangegeven zo blijkt uit de interviews met L. Bosch, B. Claassen en E. Gort en uit de schriftelijke informatie van Stichting Nidos.

<sup>17</sup> Van Os & Beltman 2012, p. 665, Boot-Matthijssen 2008, p. 669.

Een en ander heeft ertoe geleid dat in dit onderzoek de volgende vraag centraal zal staan: *In hoeverre biedt de huidige wetgeving in het vreemdelingenrecht voldoende bescherming, gezien vanuit het internationaal en Europees recht, aan alleenstaande minderjarige vreemdelingen die slachtoffer zijn van mensenhandel en de leeftijd van 18 jaar bereiken?*

Om deze vraag te beantwoorden worden in het tweede en derde hoofdstuk de relevante internationale en Europese wet- en regelgeving ten aanzien van het recht op bescherming van slachtoffers van mensenhandel besproken. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen minderjarige en volwassen slachtoffers. Ook wordt bekeken of specifieke eisen zijn gesteld voor de transitie naar volwassenheid. Vervolgens wordt het nationale juridische kader besproken, waarbij aandacht wordt geschonken aan de voogdij en aan verschillende verblijfsprocedures die open staan voor slachtoffers. Tevens wordt gezien welke bescherming in deze procedures wordt geboden. In het vijfde hoofdstuk wordt aan de orde gesteld hoe de zorg en begeleiding voor slachtoffers na de transitie verschilt voor Nederlandse slachtoffers en amv's. In het zesde hoofdstuk wordt een vergelijking getrokken met de manier waarop de transitie in andere nationale rechtsgebieden is geregeld en welke overwegingen hieraan ten grondslag hebben gelegen. In het laatste hoofdstuk wordt geanalyseerd of het huidige beleid ten opzichte van de transitie naar meerderjarigheid bij amv's afdoende is, of dat de bescherming van deze groep te wensen over laat. Bezien wordt of er aanleiding is het huidige beleid aan te passen en of lering getrokken kan worden uit de transitie in andere rechtsgebieden.

Om tot beantwoording van de onderzoeksvraag te komen worden allereerst de internationale en Europese instrumenten onderzocht. Aanvullend hierop worden relevante rapporten en documenten van verschillende officiële nationale en internationale instanties, zoals de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en UNHCR besproken. Tevens wordt gebruik gemaakt van beschikbare wetenschappelijke literatuur en rapporten van kinderrechtenorganisaties als Defence for Children. Aangezien weinig literatuur beschikbaar is over het onderwerp, is daarnaast gebruik gemaakt van indicatieve interviews met betrokken partijen om nader inzicht te krijgen over de problemen die zich in de praktijk voordoen. Ook is door deze instanties schriftelijke informatie beschikbaar gesteld, die voor dit onderzoek is gebruikt.



## **2. Internationaal juridisch kader**

Mensenhandel is een grensoverschrijdend fenomeen. Om mensenhandel te bestrijden en slachtoffers van mensenhandel de nodige bescherming en hulpverlening te bieden, zijn meerdere internationale verdragen en richtlijnen opgesteld. Gezien de extra kwetsbare positie van minderjarigen, bevatten deze instrumenten vaak specifieke bepalingen voor deze groep. Ook richten enkele verdragen en richtlijnen zich volledig op minderjarigen. In het navolgende hoofdstuk worden de internationale bepalingen besproken die van belang zijn voor slachtoffers van mensenhandel. Allereerst worden de VN-mensenrechtenverdragen besproken, vervolgens wordt ingegaan op de instrumenten die zich specifiek richten tot mensenhandel en tot slot komen de specifieke instrumenten voor minderjarige slachtoffers aan bod. Tenzij anders aangegeven bevatten de genoemde instrumenten bindende bepalingen.

### **2.1 VN-mensenrechtenverdragen**

Een van de doelstellingen van de VN is het beschermen en bevorderen van de rechten van de mens. In de loop der jaren zijn in VN-verband diverse mensenrechtenverdragen en regelingen tot stand gekomen. Een aantal hiervan houdt verband met mensenhandel of brengen mensenhandel specifiek binnen hun bereik. Het gaat vaak om bepalingen die de menselijke waardigheid beschermen of waarin een verbod op slavernij is opgenomen.<sup>18</sup> De belangrijkste VN-mensenrechtenverdragen worden hieronder besproken.

#### **2.1.1. UVRM**

De Universele Verklaring voor de Rechten van de Mens<sup>19</sup> wordt gezien als de internationale standaard voor de mensenrechten. De fundamentele waarden zijn in deze verklaring uit 1948 opgenomen, met als kernboodschap de inherente waardigheid voor eenieder. Hoewel de UVRM juridisch niet bindend is, heeft de verklaring wel veel moreel gezag. De beginselen uit de UVRM zijn bovendien opgenomen in veel andere internationale, juridisch-bindende verdragen.<sup>20</sup> Ten aanzien van slachtoffers van mensenhandel is met name artikel 4 UVRM van belang, waarin een verbod op slavernij en andere vormen van dienstbaarheid, waaronder mensenhandel is opgenomen. Voor minderjarige slachtoffers is daarnaast artikel 25 lid 2 van belang. Blijkens dit artikel komt aan minderjarigen een recht op bijzondere zorg en bijstand toe. Hieruit volgt dat minderjarige slachtoffers van mensenhandel recht hebben op de bijzondere zorg en bijstand die zij nodig hebben om weer te kunnen functioneren in de samenleving.

---

<sup>18</sup> NRM 2002, p. 23.

<sup>19</sup> *Trb.* 1969, 99. Hierna: UVRM.

<sup>20</sup> Van Os & Beltman 2012, p. 648.

### **2.1.2 IVBPR**

Het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten is in 1966 tot stand gekomen en is wel een juridisch-bindend verdrag.<sup>21</sup> In dit verdrag is eveneens een verbod op slavernij, slavenhandel en dwang- of verplichte arbeid opgenomen.<sup>22</sup> Het verdrag bevat geen specifieke bepalingen die ondersteuning bieden aan slachtoffers van mensenhandel, maar wel bepalingen ten aanzien van de speciale bescherming die aan minderjarigen toekomt. Ieder kind heeft blijkens dit verdrag *recht op beschermende maatregelen van de zijde van het gezin, de gemeenschap en de Staat, waarop het in verband met zijn minderjarigheid recht heeft*.<sup>23</sup> Primair ligt de verantwoordelijkheid voor de bescherming van minderjarigen bij de familie. Wanneer de familie echter niet in staat is om bescherming te bieden, komt de staat de verantwoordelijkheid toe om beschermende maatregelen te nemen. Indien er geen familie is om voor de minderjarige te zorgen, is het de verantwoordelijkheid van de staat om te zorgen dat een minderjarige opgroeit in een omgeving die zo dicht mogelijk een familieomgeving benadert.<sup>24</sup> Amv's hebben geen familie in het land waar zij verblijven, waardoor de (gast)staat de verantwoordelijkheid heeft om beschermende maatregelen voor hen te treffen. *General Comment nr. 15* bij het IVBPR benadrukt eveneens dat aan kinderen maatregelen van bescherming toekomen, die recht doen aan hun status als minderjarigen.<sup>25</sup> In de zaak Bakhtiyari tegen Australië heeft het Mensenrechtencomité bovendien geoordeeld dat artikel 24 lid 1 IVBPR met zich brengt dat bij alle besluiten die gevolgen kunnen hebben voor kinderen, het belang van het kind een primaire overweging moet zijn.<sup>26</sup> Amv's hebben zodoende recht op bescherming van de (gast)staat, waarbij hun belang altijd als primair uitgangspunt moet worden genomen.

### **2.1.3 IVESCR**

Het Internationaal Verdrag inzake de Economische, Sociale en Culturele Rechten is voor Nederland in werking getreden op 11 maart 1979<sup>27</sup> en verplicht partijen maatregelen te nemen om de rechten van hun burgers te realiseren.<sup>28</sup> Ook het IVESCR bevat geen specifieke bepaling ten aanzien van de bescherming van slachtoffers van mensenhandel. Wel erkent het verdrag het recht op vrije keuze van arbeid en het recht op geestelijke en lichamelijke gezondheid.<sup>29</sup> Hieruit volgt dat gedwongen arbeid niet is toegestaan en dat slachtoffers van mensenhandel die kampen met fysieke of psychische klachten er recht op hebben

---

<sup>21</sup> *Trb.* 1969, 99. In Nederland is het verdrag op 11 maart 1979 in werking getreden. Hierna: IVBPR.

<sup>22</sup> Artikel 8 IVBPR.

<sup>23</sup> Artikel 24 IVBPR.

<sup>24</sup> CCPR General Comment nr. 17, para. 6.

<sup>25</sup> CCPR General Comment nr. 15, para. 7.

<sup>26</sup> CCPR/C/79/D/1069/2002 Bakhtiyari v. Australia, r.o. 97. Het Mensenrechtencomité is belast met het toezicht op de naleving en implementatie van het IVBPR. Van Os & Beltman 2012, p. 652.

<sup>27</sup> *Trb.* 1969, 100. Hierna : IVESCR.

<sup>28</sup> Van Os & Beltman 2012, p. 654.

<sup>29</sup> Zie artikel 6 IVESCR voor arbeid en artikel 12 IVESCR voor gezondheid.

om geneeskundige bijstand en verzorging te ontvangen, ongeacht hun verblijfsstatus.<sup>30</sup> Ten aanzien van minderjarigen zijn verdragspartijen daarnaast gehouden om bijzondere maatregelen van bijstand te verlenen en hen te beschermen tegen economische en sociale uitbuiting.<sup>31</sup> Tevens moet de tewerkstelling van kinderen en jeugdige personen voor het verrichten van arbeid die schadelijk is voor hun zedelijk of lichamelijk welzijn, strafbaar zijn gesteld.<sup>32</sup> Uit het IVESCR volgt zodoende dat eenieder beschermd moet worden tegen uitbuiting en dat voor slachtoffers van mensenhandel lichamelijke en geestelijke hulpverlening beschikbaar moet zijn. Indien het gaat om minderjarigen zijn staten bovendien verplicht om bijzondere bijstand te verlenen om hen te beschermen tegen uitbuiting.

## ***2.2 Instrumenten ter bestrijding van mensenhandel***

### ***2.2.1 Palermo Protocol***

Het belangrijkste VN-instrument ter bestrijding van mensenhandel en bescherming van slachtoffers hiervan, is het Protocol inzake de preventie, bestrijding en bestraffing van mensenhandel, in het bijzonder vrouwenhandel en kinderhandel.<sup>33</sup> Het Palermo Protocol is in 2000 opgesteld ter ondersteuning van het VN-verdrag inzake grensoverschrijdende georganiseerde misdaad<sup>34</sup> en bevat belangrijke bepalingen ten aanzien van mensenhandel. Het protocol is het eerste instrument dat zich specifiek op de bescherming van slachtoffers van mensenhandel richt.<sup>35</sup> Bijna twee derde van alle landen ter wereld, waaronder ook Nederland, hebben het protocol geratificeerd.<sup>36</sup> Het protocol heeft drie doeleinden; het bestrijden van mensenhandel, het bieden van bescherming en bijstand aan slachtoffers en het bevorderen van samenwerking tussen verdragstaten.<sup>37</sup> Uit het protocol volgt dat mensenhandel en alle handelingen die daartoe leiden strafbaar gesteld moeten worden.<sup>38</sup> Het protocol heeft hiertoe een definitie van mensenhandel opgenomen, waarin alle vormen van uitbuiting strafbaar worden gesteld, ongeacht de sector waarin deze uitbuiting plaats vindt.<sup>39</sup> Deze definitie heeft ervoor gezorgd dat mensenhandel niet meer slechts betrekking heeft op de prostitutiebranche, maar dat uitbuiting in andere sectoren eveneens mogelijk is.<sup>40</sup> Het protocol heeft daarnaast vastgelegd dat verdragstaten samen moeten werken om mensenhandel te voorkomen, te bestrijden en slachtoffers te beschermen en te helpen.<sup>41</sup> Met de inwerkingtreding van dit protocol is het zwaartepunt van de aanpak van mensenhandel

---

<sup>30</sup> CESCR General Comment nr. 14, para. 34. Door het Comité bij het IVESCR wordt benadrukt dat dit recht beschikbaar moet zijn voor iedereen die zich op het grondgebied van een lidstaat bevindt en dat hierin geen onderscheid gemaakt mag worden op grond van verblijfsstatus.

<sup>31</sup> Artikel 10 lid 3 IVESCR.

<sup>32</sup> Artikel 10 lid 3 IVESCR.

<sup>33</sup> *Trb.* 2001, 69. Hierna: Palermo Protocol.

<sup>34</sup> *Trb.* 2001, 68.

<sup>35</sup> Cardol 2005, p. 171.

<sup>36</sup> Nederland heeft het Palermo Protocol geratificeerd op 27 juli 2005, *Trb.* 2005, 236. Zie ook: UNICEF & DCI 2013, p. 17.

<sup>37</sup> Artikel 2 Palermo Protocol.

<sup>38</sup> Artikel 3 Palermo Protocol.

<sup>39</sup> Artikel 3 sub a Palermo Protocol.

<sup>40</sup> Van der Leun & Vervoorn 2004, p. 9.

<sup>41</sup> Artikel 10 Palermo Protocol.

meer verschoven naar de bescherming van slachtoffers.<sup>42</sup> Uit het protocol volgt dat verdragstaten, in daarvoor in aanmerking komende gevallen, maatregelen moeten nemen om de zorg, hulp en ondersteuning aan slachtoffers te bieden die zij nodig hebben om hun sociale, psychische en lichamelijke herstel mogelijk te maken.<sup>43</sup> Verdragstaten moeten onder andere zorgen voor huisvesting, medische en psychologische zorg, financiële steun en werk of onderwijs.<sup>44</sup> Om de benodigde bijstand en bescherming te kunnen bieden, moeten verdragstaten regelgeving opstellen die het mogelijk maakt dat slachtoffers tijdelijk in het land van opvang kunnen blijven.<sup>45</sup> Bij het bieden van hulp en ondersteuning moet rekening worden gehouden met de leeftijd, sekse en specifieke behoeften van slachtoffers, in het bijzonder wanneer slachtoffers minderjarig zijn. Minderjarige slachtoffers hebben blijkens het protocol in ieder geval recht op passende huisvesting, onderwijs en verzorging.<sup>46</sup>

Hoewel het protocol de bescherming en bijstand aan slachtoffers als een van zijn doelstellingen heeft, heeft het zich voornamelijk gericht op het definiëren van mensenhandel, waardoor het goed bruikbaar is in de vervolging en bestraffing van mensenhandel. Ten aanzien van de bescherming van slachtoffers is het een minder bruikbaar instrument, aangezien het niet voorziet in criteria voor de vaststelling van slachtofferschap. Het is daardoor lastig te bepalen wanneer iemand slachtoffer is en welke vorm van hulpverlening en zorg slachtoffers nodig hebben.<sup>47</sup> Bovendien zijn de bepalingen zodanig ruim geformuleerd, dat deze lastig afdwingbaar zijn.<sup>48</sup> Duidelijk is dat slachtoffers recht hebben op bescherming en bijstand van de gaststaat, maar deze staat heeft een grote vrijheid om invulling te geven aan deze hulpverlening.

### **2.2.2 *International Labour Organisation***

Voor de bestrijding van mensenhandel in de arbeidssector zijn de ILO-verdragen van belang.<sup>49</sup> De belangrijkste ILO-verdragen ten aanzien van mensenhandel zijn de verdragen en het protocol ter bestrijding van gedwongen arbeid.<sup>50</sup> In de verdragen worden alle vormen van dwangarbeid of verplichte arbeid verboden en in het protocol worden staten verplicht om de nodige medische en psychologische bijstand aan slachtoffers te verlenen. Voor minderjarigen is het ILO-verdrag ter bestrijding van kinderarbeid van belang.<sup>51</sup> In dit verdrag worden de verkoop van en handel in kinderen, alsmede het

---

<sup>42</sup> Noteboom & Dettmeijer-Vermeulen 2015, p. 157.

<sup>43</sup> Artikel 6 lid 3 Palermo Protocol.

<sup>44</sup> Artikel 6 lid 3 sub a t/m d Palermo Protocol. Zie ook: Blaak, Meuwese & Bosch 2012, p 1020.

<sup>45</sup> Artikel 6 en 7 Palermo Protocol. Zie ook: Cardol 2005, p. 173.

<sup>46</sup> Artikel 6 lid 4 Palermo Protocol.

<sup>47</sup> UNICEF & DCI 2013, p. 17.

<sup>48</sup> Cardol 2005, p. 173.

<sup>49</sup> De ILO is sinds 1946 verbonden aan de VN en heeft in de loop der jaren meer dan 180 arbeidsverdragen opgesteld.

<sup>50</sup> ILO Convention no. 29 on Forced or Compulsory Labour (1930), ILO Convention no. 105 on the Abolition of Forced Labour (1957) en ILO Protocol no. 29, Protocol of 2014 to the Forced Labour Convention, 1930.

<sup>51</sup> ILO Convention no. 182 concerning the prohibition and immediate action for the elimination of the worst forms of child labour (1999).

gebruik, het aanwerven of aanbieden van een kind voor prostitutie of voor andere illegale werkzaamheden verboden. Staten worden verplicht actieplannen ter bestrijding van deze vormen van kinderarbeid op te stellen en uit te voeren.

### **2.3 Overige richtlijnen**

Ook UNHCR, de belangrijkste internationale organisatie op het gebied van migratie, asielzoekers en vluchtelingen, heeft als toezichthoudend orgaan op het Vluchtelingenverdrag richtlijnen ontwikkeld ter bescherming van slachtoffers van mensenhandel en ter bescherming van amv's. UNHCR heeft de *Guidelines on International Protection* opgesteld, waarin onder andere is gesteld dat slachtoffers van mensenhandel onder de vluchtelingdefinitie van het Vluchtelingenverdrag kunnen vallen. In het UNHCR Handboek voor de bescherming van vrouwen en meisjes worden lidstaten aangemoedigd maatregelen te treffen om de bescherming van vrouwelijke vluchtelingen en asielzoekers, waaronder amv's, te optimaliseren.<sup>52</sup> In de *Refugee Children Guidelines on Protection and Care* komen de rechten van het kind, de psychosociale gezondheid en het zoeken naar duurzame oplossingen ten aanzien van minderjarige vreemdelingen aan bod. Uit deze *guidelines* blijkt dat het IVRK het referentiekader vormt voor het werk van UNHCR. Er dient zodoende waarde gehecht te worden aan bijzondere steun en hulp voor vluchtelingenkinderen en amv's.<sup>53</sup> Ook de *Guidelines on Policies and Procedures in dealing with Unaccompanied Children Seeking Asylum* verwijzen naar het belang van het kind als beginsel voor bescherming van amv's en stellen onder meer dat minderjarigen niet de toegang tot een land ontzegd mag worden.<sup>54</sup> De Hoge Commissaris voor de Mensenrechten, welke het mensenrechtenbeleid binnen de VN coördineert, heeft in 2002 eveneens enkele beginselen en richtlijnen vastgesteld waarin lidstaten en overheidsorganisaties worden geadviseerd om een mensenrechtelijke benadering van de bestrijding van mensenhandel te hanteren.<sup>55</sup> Hierin wordt onder meer gesteld dat slachtoffers beschermd moeten worden tegen verdere uitbuiting en toegang moeten hebben tot adequate fysieke en psychologische zorg. Bescherming en zorg mogen niet afhankelijk worden gemaakt van de bereidheid van slachtoffers om mee te werken aan het strafproces.<sup>56</sup> Voor minderjarige slachtoffers dient hun belang altijd de primaire overweging te zijn. Zij moeten de juiste zorg en ondersteuning krijgen, waarbij rekening wordt gehouden met hun specifieke kwetsbaarheid, rechten en behoeften. De richtlijnen van de Hoge Commissaris en UNHCR zijn echter slechts aanbevelingen, waardoor de lidstaten hier niet aan gebonden zijn en slachtoffers hier niet rechtstreeks aanspraak op kunnen maken.<sup>57</sup>

---

<sup>52</sup> UNHCR 2002. Zie ook: Van Os & Beltman 2012, p. 660.

<sup>53</sup> UNHCR 1994. Zie ook: Cardol 2005, p. 167-168.

<sup>54</sup> UNHCR 1997. Zie ook: Van Os & Beltman 2012, p. 662.

<sup>55</sup> Blaak, Meuwese & Bosch 2012, p. 1020.

<sup>56</sup> OHCHR 2002, para. 1, 7 en 8.

<sup>57</sup> Gilbert 2004, p. 970.

## **2.4 Minderjarige slachtoffers van mensenhandel**

Minderjarige slachtoffers van mensenhandel vormen een extra kwetsbare groep. Voor hen is een aantal verdragen en richtlijnen van belang, die zich uitsluitend richten op de bescherming van minderjarige slachtoffers.

### **2.4.1 IVRK**

Voor minderjarige slachtoffers is het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind van belang.<sup>58</sup> Het verdrag is tot op heden door 195 landen geratificeerd en is daarmee het meest geratificeerde mensenrechtenverdrag ter wereld.<sup>59</sup> Het IVRK heeft de rechten van kinderen vastgelegd en heeft als doel om kinderen te beschermen en hun rechtspositie te verbeteren. Verdragstaten dienen de rechten van minderjarigen te respecteren, te bevorderen en te verzekeren. Hiervoor moeten passende wetgevende en bestuurlijke maatregelen genomen worden.<sup>60</sup>

Het IVRK steunt op vier algemene beginselen die zijn neergelegd in de artikelen 2, 3, 6 en 12 IVRK. Artikel 2 bevat het non-discriminatiebeginsel, waarin is bepaald dat minderjarigen beschermd moeten worden tegen discriminatie in de uitoefening van de rechten van het IVRK, ongeacht hun vreemdelingrechtelijke status.<sup>61</sup> Uit artikel 3 IVRK blijkt dat het belang van het kind *altijd* voorop moet staan in *alle* zaken die betrekking hebben op het kind. Dit geldt zowel voor het beleid dat op kinderen van toepassing is, als voor individuele beslissingen. Bij elke beslissing ten aanzien van amv's moet het belang van de minderjarige zodoende het uitgangspunt zijn. Artikel 6 IVRK geeft een recht op leven en ontwikkeling en artikel 12 bevat het recht op participatie.<sup>62</sup>

Voor minderjarige vreemdelingen is artikel 22 IVRK van bijzonder belang. Dit artikel vereist dat aan minderjarige asielzoekers en vluchtelingen bijzondere bescherming en humanitaire bijstand wordt verleend. Het verdrag maakt hierbij geen onderscheid tussen amv's en minderjarigen die samen met hun ouders asiel aanvragen. Indien, zoals bij amv's het geval is, geen ouders of familieleden aanwezig zijn, hebben minderjarigen recht op dezelfde beschermingsmaatregelen als andere kinderen in Nederland die niet bij hun eigen familie kunnen verblijven.<sup>63</sup> Dit artikel hangt nauw samen met artikel 20 IVRK, waarin bijzondere bescherming wordt geboden aan kinderen die buiten hun eigen gezin leven. Ook hebben amv's recht op gezondheidszorg<sup>64</sup> en onderwijs.<sup>65</sup>

---

<sup>58</sup> *Trb.* 1990, 170. *Trb.* 1997, 83 (rectificatie). Blaak e.a. 2012, p. 1.

<sup>59</sup> De Verenigde Staten en Somalië zijn de enige landen die het verdrag niet hebben geratificeerd. Wel hebben beide landen het verdrag ondertekend. Nederland heeft het verdrag in 1995 geratificeerd. Deze informatie is beschikbaar via de website van de Verenigde Naties: <https://treaties.un.org>, laatst geraadpleegd 4 juni 2015.

<sup>60</sup> Van der Linden, ten Siethoff & Zeijlstra-Rijpstra 2009, p. 304.

<sup>61</sup> Artikel 2 lid 2 IVRK.

<sup>62</sup> DCI 2013, p. 10.

<sup>63</sup> Artikel 22 lid 2 IVRK.

<sup>64</sup> Op grond van artikel 24 IVRK.

<sup>65</sup> Op grond van artikel 28 IVRK.

De artikelen 32 tot en met 36 IVRK zijn voor amv's die slachtoffer zijn van mensenhandel eveneens van belang. Deze artikelen bieden minderjarigen bescherming tegen kinderarbeid<sup>66</sup>, uitbuiting in drugshandel en drugsproductie<sup>67</sup> en tegen seksueel misbruik en seksuele uitbuiting<sup>68</sup>. Daarnaast bevatten deze artikelen voor staten de verplichting om alle mogelijke maatregelen te treffen om de handel in kinderen tegen te gaan<sup>69</sup> en om kinderen tegen alle andere vormen van schadelijke exploitatie te beschermen.<sup>70</sup> Deze artikelen staan niet op zichzelf, maar moeten in samenhang worden gezien met artikel 39 IVRK.<sup>71</sup> Dit artikel bepaalt dat alle kinderen die slachtoffer zijn van exploitatie of misbruik, recht hebben op bijzondere zorg. Het herstel en de herintegratie moeten plaats vinden in een omgeving die de gezondheid, het zelfrespect en de waardigheid van kinderen bevordert. Amv's die het slachtoffer zijn geworden van mensenhandel hebben zodoende recht op passende zorg in een veilige omgeving.<sup>72</sup>

Om implementatie op nationaal niveau te bevorderen, stelt het Kinderrechtencomité *General Comments* op waarin uitleg wordt gegeven over de artikelen van het IVRK. Hoewel niet juridisch bindend, geven de *General Comments* de gedachten achter de artikelen van het IVRK weer.<sup>73</sup> Aangezien de rechten van amv's in het IVRK nauwelijks waren gewaarborgd, heeft het Kinderrechtencomité zich in *General Comment nr. 6* specifiek over de bescherming van amv's uitgelaten. Uit deze *General Comment* volgt dat het genot van de rechten uit het IVRK niet enkel is voorbehouden aan kinderen die burger zijn van de staat, maar dat deze rechten toekomen aan alle kinderen, ongeacht nationaliteit of vreemdelingrechtelijke status.<sup>74</sup> Amv's moeten daarnaast aanspraak kunnen maken op andere vormen van bescherming, wanneer zij niet voldoen aan de definitie van vluchteling zoals vastgesteld in het Vluchtelingenverdrag.<sup>75</sup> Ook indien zij niet in aanmerking komen voor aanvullende bescherming moeten alle rechten uit het IVRK beschermd worden, zolang minderjarigen binnen de rechtsmacht van de verdragsluitende staat verblijven.<sup>76</sup> Amv's mogen bovendien alleen naar het land van herkomst worden teruggestuurd als dit in het belang van het kind is<sup>77</sup> en de terugkeer mag niet gebaseerd zijn op migratierechtelijke argumenten.<sup>78</sup> Het belang van het kind is een dynamisch en complex begrip, welke door het Kinderrechtencomité nader is toegelicht in *General Comment 14*. Volgens het Comité dient het begrip ruim geïnterpreteerd te worden en moet het in samenhang met alle andere bepalingen van het

---

<sup>66</sup> Artikel 32 IVRK.

<sup>67</sup> Artikel 33 IVRK.

<sup>68</sup> Artikel 34 IVRK.

<sup>69</sup> Artikel 35 IVRK.

<sup>70</sup> Artikel 36 IVRK.

<sup>71</sup> DCI 2013, p 10.

<sup>72</sup> Van Os 2012, p. 41-42.

<sup>73</sup> Weijers & Imkamp 2011, p. 89.

<sup>74</sup> CRC/GC/2005/6, para. 12.

<sup>75</sup> CRC/GC/2005/6, para. 77.

<sup>76</sup> CRC/GC/2005/6, para. 78.

<sup>77</sup> CRC/GC/2005/6, para. 84.

<sup>78</sup> CRC/GC/2005/6, para. 86.

IVRK worden gezien. Staten hebben geen discretionaire bevoegdheid over de vraag of zij de belangen van het kind moeten afwegen en of deze als eerste overweging beoordeeld moeten worden bij beslissingen die kinderen aangaan.<sup>79</sup> De rechten van kinderen moeten altijd leidend zijn, waardoor de invulling van het belang van het kind nooit in kan gaan tegen de rechten van het kind.<sup>80</sup> Het belang van het kind moet bovendien op het niveau van het individuele kind beoordeeld worden. *General Comment nr. 14* bevat ook procedurele waarborgen voor amv's. Zij moeten een voogd toegewezen krijgen, kindvriendelijke informatie over de asielprocedure ontvangen, er moet tijdig beslist worden op hun aanvraag, de beslissing moet goed gemotiveerd zijn en minderjarigen moeten de mogelijkheid hebben om beroep in te stellen tegen de afwijzing van hun aanvraag.<sup>81</sup>

Nederland heeft ook het Facultatief Protocol inzake de verkoop van kinderen, kinderprostitutie en kinderpornografie geratificeerd.<sup>82</sup> Uit het protocol volgt dat verdragsstaten alle mogelijke maatregelen moeten nemen, teneinde alle passende ondersteuning aan slachtoffers van mensenhandel te waarborgen. Hieronder valt ondersteuning bij een volledige re-integratie in de samenleving, als ook ondersteuning bij het lichamelijk en geestelijk herstel. De leeftijd en de mate van ontwikkeling van de minderjarige moeten het uitgangspunt van de ondersteuning zijn.<sup>83</sup> Om een volledig herstel te kunnen bewerkstelligen, moeten minderjarigen in ieder geval toegang hebben tot medische zorg, psychologische bijstand en onderwijs.<sup>84</sup>

Het Kinderrechtencomité is op dit moment bezig met het opstellen van een *General Comment* over de rechten van adolescenten in het licht van het IVRK.<sup>85</sup> In het verkennende document worden adolescenten gedefinieerd als kinderen vanaf de puberteit tot 18 jaar. Hoewel de *General Comment* niet specifiek ziet op de transitie naar meerderjarigheid, zal hier wel op ingegaan worden.<sup>86</sup> Het verdient daarom aanbeveling deze *General Comment* nauwlettend te volgen, aangezien deze van belang kan zijn voor de toepassing van het IVRK voor slachtoffers die de leeftijd van achttien jaar bereiken.

---

<sup>79</sup> CRC/C/GC/14, para 36.

<sup>80</sup> Nissen 2013, p 339.

<sup>81</sup> CRC/C/GC/14, para. 87 en 97. Zie ook Bruin & Kok 2015, p. 173.

<sup>82</sup> *Trb.* 2001, 63.

<sup>83</sup> Artikel 9 lid 3 Facultatief Protocol inzake de verkoop van kinderen, kinderprostitutie en kinderpornografie.

<sup>84</sup> DCI 2013, p. 10.

<sup>85</sup> Het verkennende document kan worden geraadpleegd op:

[http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT/CRC/CWP/7642&Lang=en](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT/CRC/CWP/7642&Lang=en). Laatstelijk geraadpleegd op 3 juni 2015.

<sup>86</sup> Outline Scoping Document for the General Comment on the Rights of Adolescents, onder III.



#### **2.4.2 Guidelines on the Protection of Child Victims of Trafficking**

UNICEF heeft in augustus 2006 richtlijnen gepubliceerd over de bescherming van minderjarige slachtoffers van mensenhandel.<sup>87</sup> Deze richtlijnen geven standaarden voor een goede werkwijze ten aanzien van de bescherming van deze minderjarigen.<sup>88</sup> Hoewel de bepalingen juridisch niet bindend zijn, zijn zij deels overgenomen in internationale en Europese wet- en regelgeving.<sup>89</sup> In de *guidelines* zijn onder meer richtlijnen over signalering, registratie, toewijzing van een voogd, verblijfsrecht, zorg en duurzame oplossingen opgenomen. Minderjarigen moeten altijd eerst worden gezien als kind en pas daarna als slachtoffer en hun belang dient altijd een primaire overweging te zijn.<sup>90</sup> Alle kinderen, ongeacht hun verblijfsstatus, hebben recht op speciale beschermingsmaatregelen in overeenstemming met hun status als kind en slachtoffer.<sup>91</sup> Zodra kinderen worden geïdentificeerd als slachtoffer, moet een voogd worden toegewezen die het kind begeleidt gedurende het gehele proces, totdat een langdurige oplossing is gevonden en geïmplementeerd.<sup>92</sup> De voogd moet zorgen dat alle beslissingen worden genomen in het belang van het kind. Daarnaast moet hij verzekeren dat de minderjarige beschikt over een verblijfplaats en toegang heeft tot de nodige medische zorg, psychologische steun en onderwijs. De voogd moet zorgen dat het kind toegang heeft tot juridische bijstand wanneer nodig, hij moet het kind van advies voorzien over zijn rechten en zorg dragen dat al het relevante papierwerk wordt ingevuld. Totdat een duurzame oplossing is gevonden, zal het kind onder de verantwoordelijkheid van de voogd blijven.<sup>93</sup> Minderjarige slachtoffers hebben volgens de *guidelines* recht op *onmiddellijke* zorg en bescherming, waaronder in ieder geval voedsel, onderdak op een veilige locatie, toegang tot sociale en medische zorg, psychologische ondersteuning, rechtsbijstand en onderwijs.<sup>94</sup>

#### **2.5 Tussenconclusie**

Blijkens het voorgaande is de afgelopen jaren veel aandacht gekomen voor een mensenrechtelijke benadering bij de bestrijding van mensenhandel, waarbij de bescherming van slachtoffers voorop staat. Op grond van de internationale wet- en regelgeving, en in het bijzonder het Palermo Protocol, hebben alle slachtoffers recht op bescherming door de staat waarin zij verblijven. Alle slachtoffers hebben recht op medische zorg en psychologische bijstand om hun sociale, psychische en lichamelijke herstel mogelijk te maken. Hoe deze hulpverlening ingevuld moet worden, wordt echter overgelaten aan de staten. Voor minderjarigen bieden met name het IVRK, het Facultatief Protocol en de UNICEF-*guidelines* verdergaande beschermingsmaatregelen, zoals onmiddellijke psychologische hulp,

---

<sup>87</sup> UNICEF Guidelines on the protection of Child Victims of Trafficking, september 2006, hierna: UNICEF Guidelines 2006. Het Europees Parlement heeft deze Guidelines geaccepteerd en gesteld dat uitvoering moet worden gegeven aan de speciale maatregelen voor kinderen overeenkomstig deze Guidelines. Raad van Brussel, 30 november 2006, 16052/06 onder ax.

<sup>88</sup> UNICEF Guidelines 2006, p. 7.

<sup>89</sup> UNICEF & DCI 2013, p 19.

<sup>90</sup> UNICEF Guidelines 2006, p. 10.

<sup>91</sup> UNICEF Guidelines 2006, p. 12.

<sup>92</sup> UNICEF Guidelines 2006, p. 16.

<sup>93</sup> UNICEF Guidelines 2006, p. 17.

<sup>94</sup> UNICEF Guidelines 2006, p. 22.

onderwijs en toewijzing van een wettelijke vertegenwoordiger. Minderjarige slachtoffers hebben recht op bijzondere hulpverlening en hun belang moet altijd de primaire overweging zijn. Aan minderjarigen komt zodoende een ruimere bescherming toe dan aan volwassenen. Op het moment dat amv's de leeftijd van achttien jaar bereiken, kunnen zij zich niet meer beroepen op de speciale bescherming die hen toekwam op basis van hun minderjarigheid. In alle internationale verdragen is de grens voor meerderjarigheid immers vastgesteld op achttien jaar.<sup>95</sup> Geen van de verdragen voorziet in een overgangsbepaling naar volwassenheid. Wel is in de UNICEF-*guidelines* opgenomen dat de voogd de minderjarige moet begeleiden totdat een langdurige oplossing is geïmplementeerd. Hieruit kan, mijns inziens, volgen dat een minderjarige die gedurende zijn traject de leeftijd van achttien jaar bereikt, de begeleiding van zijn voogd moet kunnen behouden totdat de langdurige oplossing is bereikt. De UNICEF-*guidelines* zijn echter niet juridisch bindend, zodat dit niet als harde eis kan worden gesteld. Het verdient daarom aanbeveling om de aankomende *General Comment* van het Kinderrechtencomité in de gaten te houden, om te bezien of deze zich uit zal laten over de rol die het IVRK speelt in de transitie naar meerderjarigheid.

---

<sup>95</sup> Artikel 3 sub d Palermo Protocol, artikel 1 IVRK.

### 3. Europees juridisch kader

Naast het internationale kader is ook het Europese kader van groot belang voor het nationale vreemdelingenbeleid. Nederland is lidstaat van zowel de Raad van Europa als de Europese Unie en zodoende gebonden aan verdragen en richtlijnen van deze organisaties. Tenzij anders vermeld bevatten de instrumenten in dit hoofdstuk voor Nederland bindende bepalingen.

#### 3.1 Raad van Europa

De Raad van Europa<sup>96</sup> is opgericht om de democratie en mensenrechten in Europa te bevorderen. Preventie en bestrijding van mensenhandel is altijd een van de speerpunten van de Raad geweest. Tegenwoordig gaat de Raad hierbij uit van het mensenrechtenperspectief, waarbij de bescherming van en zorg voor slachtoffers centraal staan.<sup>97</sup> De belangrijkste instrumenten van de Raad worden hieronder nader uiteengezet.

##### 3.1.1 EVRM

Het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens is het belangrijkste verdrag van de Raad van Europa met betrekking tot de mensenrechten. Nederland heeft het verdrag in 1953 geratificeerd en is hierdoor gebonden aan de bepalingen uit het verdrag.<sup>98</sup> Dit verdrag bevat geen expliciete bepalingen ten aanzien van (minderjarige) slachtoffers van mensenhandel, maar bevat wel enkele relevante bepalingen. Artikel 3 EVRM bepaalt dat niemand onderworpen mag worden aan een wrede en onmenselijke behandeling. Het EHRM heeft in het licht van artikel 3 EVRM meerdere malen geoordeeld dat kinderen bijzonder kwetsbaar zijn, waardoor verdragstaten een positieve verplichting hebben om kinderen op hun grondgebied te beschermen tegen een dergelijke behandeling.<sup>99</sup> Artikel 4 EVRM bevat daarnaast een verbod op slavernij en dwangarbeid. Het EHRM heeft zich in de zaak *Siliadin t. Frankrijk* voor het eerst uitgelaten over mensenhandel en heeft in deze zaak geoordeeld dat het land waarin iemand slachtoffer is geworden van mensenhandel, op grond van artikel 4 EVRM verplicht is om het slachtoffer te beschermen tegen de handelingen die hebben geleid tot mensenhandel.<sup>100</sup> In de zaak *Rantsev t. Cyprus en Rusland* heeft het EHRM mensenhandel expliciet binnen het bereik van artikel 4 EVRM gebracht. Uit dit artikel vloeit volgens het EHRM voort dat staten mensenhandel niet alleen strafbaar moeten stellen, maar dat nationale wetgeving ook adequate, praktische en effectieve bescherming van de rechten

---

<sup>96</sup> De Raad van Europa is opgericht in 1949 teneinde de democratie en de mensenrechten in Europa te bevorderen. Het is geen onderdeel van de EU en alle landen van Europa (behalve Kazachstan, Wit-Rusland en Vaticaanstad) zijn lid van de Raad van Europa.

<sup>97</sup> Van Os & Beltman 2012, p. 678.

<sup>98</sup> Van Os & Beltman 2012, p. 665.

<sup>99</sup> Zie hiertoe onder meer EHRM 23 september 1998, nr. 25599/94 (*A./Verenigd Koninkrijk*), ro 22, EHRM 10 mei 2001, nr. 29392/95 (*Z. e.a./Verenigd Koninkrijk*), ro 73, EHRM 12 oktober 2006, nr. 13178/03 (*Mubilanzila Mayeka en Kaniki Mitunga/België*), ro 53 en EHRM 9 juni 2009, nr. 33401/02 (*Opuz/Nederland*), ro 159.

<sup>100</sup> EHRM 26 juli 2005, nr. 73316/01 (*Siliadin/Frankrijk*).

van slachtoffers moet verzekeren.<sup>101</sup> Staten hebben zodoende een verplichting om maatregelen te nemen om slachtoffers tegen mensenhandel te beschermen en slachtoffers te ondersteunen.<sup>102</sup> Aangezien amv's die slachtoffer zijn van mensenhandel een extra kwetsbare positie hebben, hebben verdragstaten een sterke verplichting hen bescherming te bieden tegen mensenhandel. Verdragstaten moeten zorgen dat deze groep niet opnieuw slachtoffer wordt van mensenhandel.

### 3.1.2 Verdrag van Warschau

Het Verdrag inzake de bestrijding van mensenhandel van de Raad van Europa<sup>103</sup> is het eerste internationaalrechtelijke verdrag dat expliciet gericht is op de mensenrechten van slachtoffers van mensenhandel.<sup>104</sup> Nederland heeft dit verdrag geratificeerd en het verdrag is in werking getreden op 6 november 2009.<sup>105</sup> Het doel van het verdrag is het voorkomen en bestrijden van mensenhandel, het beschermen van de mensenrechten van slachtoffers van mensenhandel en het bevorderen van internationale samenwerking ter bestrijding van mensenhandel.<sup>106</sup> In het verdrag heeft de Raad uitgebreid opgenomen welke maatregelen getroffen moeten worden om de rechten van slachtoffers te beschermen en te bevorderen.<sup>107</sup> Verdragstaten dienen wetgevende of andere maatregelen te nemen die nodig zijn om slachtoffers bij te staan bij hun lichamelijk, psychologisch en sociaal herstel. Deze bijstand moet in ieder geval bestaan uit veilige opvang, psychologische en materiële bijstand en toegang tot medische behandeling.<sup>108</sup> Onder veilige opvang moet worden verstaan dat slachtoffers kunnen herstellen en aan hun mensenhandelaren kunnen ontsnappen.<sup>109</sup> Hierbij moet voldoende rekening gehouden worden met de individuele behoeften voor veiligheid en bescherming van slachtoffers.<sup>110</sup> Hulpverlening is in het verdrag losgekoppeld van de verblijfrechtelijke status van het slachtoffer of van zijn medewerking aan het strafproces,<sup>111</sup> waardoor *alle* slachtoffers de hulpverlening moeten krijgen die nodig is om hun herstel mogelijk te maken.<sup>112</sup> Slachtoffers moeten bovendien een verlengbare verblijfsvergunning krijgen indien hun persoonlijke situatie daartoe aanleiding geeft,<sup>113</sup> of indien dit noodzakelijk is vanwege de samenwerking in de strafprocedure.<sup>114</sup>

---

<sup>101</sup> EHRM 7 januari 2010, nr. 25965/04 (*Rantsev/Cyprus en Rusland*), ro. 284.

<sup>102</sup> EHRM 7 januari 2010, nr. 25965/04 (*Rantsev/Cyprus en Rusland*), ro. 285 en 286.

<sup>103</sup> Verdrag inzake bestrijding van mensenhandel van de Raad van Europa, Warschau 16 mei 2005. Trb. 2006, 99 (Nederlandse versie). Hierna: Verdrag van Warschau.

<sup>104</sup> DCI 2013, p. 11.

<sup>105</sup> *Stb.* 2009, 445.

<sup>106</sup> Artikel 1 lid 1 Verdrag van Warschau.

<sup>107</sup> Zie hoofdstuk III van het Verdrag van Warschau, in de artikelen 10 t/m 17 zijn verplichtingen opgenomen ten aanzien van het voorkomen en bestrijden van mensenhandel, de identificatie van slachtoffers, bescherming van het privéleven, hulp en bijstand, een periode van herstel en bezinning, verblijfsvergunning, schadeloosstelling en rechtsmiddelen, repatriëring en terugzending en gendergelijkheid.

<sup>108</sup> Artikel 12 lid 1 Verdrag van Warschau.

<sup>109</sup> NRM 2013, p 186.

<sup>110</sup> Artikel 12 lid 2 Verdrag van Warschau.

<sup>111</sup> Artikel 12 lid 6 Verdrag van Warschau.

<sup>112</sup> DCI 2013, p 11.

<sup>113</sup> Artikel 14 lid 1 sub a Verdrag van Warschau.

<sup>114</sup> Artikel 14 lid 1 sub b Verdrag van Warschau.

Het verdrag geeft bijzondere aandacht aan de positie van minderjarige slachtoffers. Onbegeleide minderjarige slachtoffers hebben recht op vertegenwoordiging door middel van een wettelijke voogd, een autoriteit of een organisatie die handelt in het belang van het kind.<sup>115</sup> Zij hebben daarnaast recht op passende huisvesting, onderwijs en gezondheidszorg.<sup>116</sup> De eerder gegeven voorwaarden voor een verblijfsvergunning gelden onverminderd voor minderjarigen, maar voor hen is hier aan toegevoegd dat de verblijfsvergunning verleend of verlengd moet worden in overeenstemming met de belangen van het kind.<sup>117</sup> Indien minderjarige slachtoffers terug moeten keren naar het land van herkomst, moeten verdragspartijen verzekeren dat de minderjarige in het land van herkomst onderwijs, zorg en adequate opvang heeft. Minderjarige slachtoffers van mensenhandel mogen daarnaast niet teruggezonden worden naar hun land van herkomst, indien dit niet in het belang van het kind is.<sup>118</sup>

### **3.1.3 Verdrag van Lanzarote**

Om minderjarigen beter te beschermen tegen seksueel misbruik en seksuele exploitatie heeft de Raad van Europa het Verdrag inzake de bescherming van kinderen tegen seksuele uitbuiting en seksueel misbruik opgesteld.<sup>119</sup> Dit verdrag is door Nederland op 1 maart 2010 geratificeerd en op 1 juli 2010 in werking getreden. Indien amv's slachtoffer zijn van mensenhandel met het oog op seksuele uitbuiting, is dit verdrag eveneens van belang. Het doel van het verdrag is het voorkomen en bestrijden van seksuele uitbuiting en seksueel misbruik van kinderen, het beschermen van de rechten van minderjarige slachtoffers en het bevorderen van nationale en internationale samenwerking.<sup>120</sup> In het verdrag wordt het grote belang benadrukt van toegang tot de best mogelijke ondersteuning, hulp en bescherming voor minderjarige slachtoffers.<sup>121</sup> Het verdrag geeft gedetailleerd weer hoe de hulpverlening aan slachtoffers eruit moet zien. De hulp moet zowel op korte als op lange termijn bijdragen aan het volledige fysieke en psychosociale herstel van het slachtoffer, teneinde een normale ontwikkeling en deelname aan de maatschappij mogelijk te maken.<sup>122</sup> Hoewel het verdrag zich richt op minderjarigen wordt in het *explanatory report* benadrukt dat de gevolgen van seksuele uitbuiting of seksueel misbruik door kunnen lopen tot na het bereiken van de meerderjarigheid. Verdragstaten worden daarom aangemoedigd maatregelen te nemen zodat slachtoffers ook hulp kunnen krijgen als zij inmiddels volwassen zijn.<sup>123</sup>

### **3.1.4 Aanbevelingen van de Parlementaire Vergadering en het Comité van Ministers**

---

<sup>115</sup> Artikel 10 lid 4 Verdrag van Warschau.

<sup>116</sup> Artikel 12 lid 7 Verdrag van Warschau.

<sup>117</sup> Artikel 14 lid 2 Verdrag van Warschau.

<sup>118</sup> Van Os & Beltman 2012, p 690.

<sup>119</sup> Verdrag van de Raad van Europa inzake de bescherming van kinderen tegen seksuele uitbuiting en seksueel misbruik, Lanzarote 25 oktober 2007. *Trb.* 2008, 58 (Nederlandse versie). Hierna: Verdrag van Lanzarote.

<sup>120</sup> Artikel 1 Verdrag van Lanzarote.

<sup>121</sup> Artikel 11 t/m 14 Verdrag van Lanzarote. Zie ook Explanatory Report CETS 201, para 86.

<sup>122</sup> Artikel 14 Verdrag van Lanzarote.

<sup>123</sup> *Explanatory Report* CETS 201, par. 94. Zie ook Blaak, Meuwese & Bosch 2012, p. 982.

De Parlementaire Vergadering en het Comité van Ministers van de Raad van Europa hebben door de jaren heen enkele rapporten uitgevaardigd, resoluties aangenomen en aanbevelingen gedaan op het gebied van amv's en ten aanzien van menshandel.<sup>124</sup> Lidstaten zijn echter niet gebonden aan de aanbevelingen en resoluties van deze organen. Ten aanzien van amv's is een rapport<sup>125</sup> uitgevaardigd aan de hand waarvan de Vergadering aanbeveling 1985 heeft uitgevaardigd. In deze aanbeveling is vastgesteld dat amv's specifieke bescherming nodig hebben en een voogd toegewezen moeten krijgen. Amv's moeten volgens de Vergadering ook op het moment dat zij meerderjarig zijn geworden nog de nodige zorg en ondersteuning blijven ontvangen. Op deze manier wordt voorkomen dat minderjarigen onnodige psychologische druk ervaren door hun onzekere toekomst. Indien amv's al weten dat zij geen ondersteuning meer zullen krijgen op het moment dat zij achttien jaar worden, zal dit in de weg staan aan hun ontwikkeling, hetgeen een schending inhoudt van artikel 6 IVRK.<sup>126</sup>

Op 23 mei 2014 heeft de Vergadering resolutie 1996 aangenomen. Deze resolutie volgt op het rapport over de transitie naar meerderjarigheid van amv's, waarin de commissie voor migratie, vluchtelingen en ontheemden haar zorgen heeft uitgesproken over het ontbreken van een overgangsregeling voor amv's die de leeftijd van achttien jaar bereiken. De commissie acht het zorgelijk dat amv's van de ene op de andere dag hun bijzondere zorg en opvang verliezen.<sup>127</sup> Met het aannemen van deze resolutie geeft de Vergadering aan dat zij de noodzaak onderschrijft van de ontwikkeling van een overgangsregeling voor amv's die de leeftijd van achttien jaar bereiken.<sup>128</sup>

### ***3.2 Europese Unie***

De aanpak van mensenhandel is ook binnen de EU een prioriteit. Het huidige beleid erkent daarbij de noodzaak van een kindvriendelijke benadering, waarbij slachtoffers en hun mensenrechten centraal staan.<sup>129</sup> Om het EU-beleid vorm te geven zijn enkele richtlijnen opgesteld met minimumnormen waaraan lidstaten zich moeten houden. De belangrijkste richtlijnen met betrekking tot mensenhandel worden hieronder besproken.

#### ***3.2.1 EU-richtlijn Mensenhandel***

---

<sup>124</sup> Zie o.a. Aanbeveling Rec (1991) van het Comité van Ministers, Aanbeveling Rec (2000) 11 van het Comité van Ministers, Aanbeveling Rec 1307 (2002) van de Parlementaire Vergadering, Aanbeveling Rec 1610 (2003) van de Parlementaire Vergadering, Aanbeveling 1985 (2011) van de Parlementaire Vergadering en Resolutie 1996 (2014) van de Parlementaire Vergadering.

<sup>125</sup> Rapport (Doc. 12718) van de Parlementaire Vergadering.

<sup>126</sup> Aanbeveling 1985 (2011) van de Parlementaire Vergadering, onder 7.

<sup>127</sup> Rapport (Doc. 13505) van de Parlementaire Vergadering.

<sup>128</sup> Resolutie 1996 (2014) van de Parlementaire Vergadering.

<sup>129</sup> Europese Commissie 2013, p. 2.

De EU heeft in 2011 de Richtlijn inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers daarvan<sup>130</sup> vastgesteld teneinde mensenhandel te bestrijden en slachtoffers van mensenhandel te beschermen. Deze richtlijn voorziet in een vollediger definitie van mensenhandel en stelt ook bedelarij, exploitatie van criminele activiteiten en uitbuiting ten aanzien van het verwijderen van organen strafbaar.<sup>131</sup> Nederland heeft de richtlijn op 15 november 2013 geïmplementeerd.<sup>132</sup>

Uit de EU-richtlijn Mensenhandel volgen verschillende rechten voor slachtoffers van mensenhandel. Zo volgt uit de richtlijn dat lidstaten de nodige maatregelen moeten nemen om te zorgen dat slachtoffers voor, tijdens en na de strafprocedure ondersteuning en bijstand krijgen.<sup>133</sup> Deze bijstand dienen zij te ontvangen vanaf het moment dat er aanwijzingen zijn dat zij slachtoffer zijn van mensenhandel.<sup>134</sup> De bijstand van slachtoffers dient in ieder geval te bestaan uit geschikte en veilige opvang, materiële bijstand en noodzakelijke medische behandelingen, waaronder psychologische bijstand.<sup>135</sup> Tijdens de strafprocedure moet een hoog beschermingsniveau aan slachtoffers worden geboden en secundaire victimisatie moet worden voorkomen.<sup>136</sup> De richtlijn stelt uitdrukkelijk dat hulpverlening aan slachtoffers niet afhankelijk gesteld mag worden aan de bereidheid van slachtoffers om mee te werken aan het strafproces.<sup>137</sup> Opvallend is echter dat Richtlijn 2004/81/EG<sup>138</sup> hierbij onverminderd van toepassing wordt gelaten, aangezien hierin het verblijfsrecht van slachtoffers juist wel afhankelijk is gemaakt van dergelijke medewerking.<sup>139</sup>

De richtlijn bevat, naast de algemene eisen aan hulpverlening voor slachtoffers van mensenhandel, enkele specifieke voorschriften voor de bescherming van minderjarige slachtoffers.<sup>140</sup> Minderjarige slachtoffers moeten bijstand, ondersteuning en bescherming krijgen, waarbij hun belangen voorop staan.<sup>141</sup> Lidstaten moeten de nodige maatregelen nemen om te zorgen dat hulpverlening bij het fysieke

---

<sup>130</sup> Richtlijn 2011/36/EU van het Europees parlement en de raad 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, *Pb.L.* 15 april 2011, afl. 101. Hierna: EU-Richtlijn Mensenhandel.

<sup>131</sup> Artikel 2 lid 3 EU-Richtlijn Mensenhandel.

<sup>132</sup> *Stb.* 2013, 445.

<sup>133</sup> Artikel 11 lid 1 EU-Richtlijn Mensenhandel.

<sup>134</sup> Artikel 11 lid 2 EU-Richtlijn Mensenhandel.

<sup>135</sup> Artikel 11 lid 5 EU-Richtlijn Mensenhandel.

<sup>136</sup> Artikel 12 lid 4 EU-Richtlijn Mensenhandel, onder secundaire victimisatie wordt verstaan de verergering van het leed of het trauma van het slachtoffer door het strafproces. Voorbeelden hiervan zijn negatieve sociale reacties, autoriteiten of instellingen die het slachtoffer niet willen helpen en slopende, langdurige procedures.

<sup>137</sup> Artikel 11 lid 3 EU-Richtlijn Mensenhandel.

<sup>138</sup> Richtlijn 2004/81/EG van de raad van 29 april 2004 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. *Pb.L.* 6 augustus 2004, afl. 261. Deze richtlijn biedt de mogelijkheid tot een tijdelijke verblijfsvergunning voor de duur van het strafproces aan slachtoffers en getuigen die meewerken aan het strafproces.

<sup>139</sup> DCI 2013, p 12.

<sup>140</sup> De artikelen 13 t/m 16 EU-Richtlijn Mensenhandel zijn specifiek gericht op minderjarige slachtoffers van mensenhandel.

<sup>141</sup> Artikel 13 lid 1 EU-Richtlijn Mensenhandel.

en psychosociale herstel van minderjarigen plaatsvindt op basis van individuele beoordeling en dat hierbij rekening wordt gehouden met de mening, behoeften en belangen van het kind. De bijstand moet gericht zijn op een duurzame oplossing.<sup>142</sup> Afhankelijk van de situatie bestaat een duurzame oplossing uit integratie in het gastland, terugkeer naar het land van herkomst of hervestiging elders.<sup>143</sup> Indien minderjarige slachtoffers alleenstaand zijn, moet voldoende rekening worden gehouden met hun persoonlijke en bijzondere situatie.<sup>144</sup> Ook voor amv's moet een duurzame oplossing gevonden worden die voldoende rekening houdt met hun belangen.<sup>145</sup> Daarnaast moeten lidstaten een voogd benoemen voor niet-begeleide minderjarige slachtoffers.<sup>146</sup>

### **3.2.2 Richtlijn 2011/93/EU**

Op 27 oktober 2011 heeft het Europees Parlement ingestemd met de Richtlijn van de Europese Unie ter bestrijding van seksueel misbruik, seksuele exploitatie van kinderen en kinderpornografie.<sup>147</sup> De richtlijn is op 17 december 2011 in werking getreden. Met deze richtlijn is het beschermingsniveau binnen de EU in overeenstemming gebracht met het verdrag van Lanzarote.<sup>148</sup> Deze richtlijn is slechts van toepassing indien mensenhandel heeft plaatsgevonden met het oog op seksuele uitbuiting van minderjarigen. De invulling van de hulp en ondersteuning aan slachtoffers is in deze richtlijn minder uitvoerig geregeld. Op enkele punten biedt de richtlijn echter aanvullende bepalingen. De hulpverlening moet blijkens de richtlijn ingevuld worden aan de hand van een individuele beoordeling van de bijzondere omstandigheden, behoeften en zorgen van slachtoffers. Ook moet de mening van het slachtoffer bij de invulling van de hulp en ondersteuning worden betrokken.<sup>149</sup> Hulpverlening mag daarnaast niet afhankelijk zijn van de bereidheid van slachtoffers om mee te werken aan het strafproces.<sup>150</sup>

### **3.2.3 Overige richtlijnen**

Ook in enkele andere richtlijnen wordt aandacht besteed aan mensenhandel. In de Opvangrichtlijn wordt benadrukt dat lidstaten moeten zorgen voor toegang tot passende geestelijke gezondheidszorg en begeleiding voor minderjarige slachtoffers van exploitatie.<sup>151</sup> Richtlijn 2004/81/EG voorziet in het verlenen van tijdelijke verblijfstitels aan derdelanders die meewerken in de nationale strafprocedure ter

---

<sup>142</sup> Artikel 14 lid 1 EU-Richtlijn Mensenhandel.

<sup>143</sup> DCI 2013, p. 7, zie ook Rijken & De Volder 2009, p. 73-74.

<sup>144</sup> Artikel 16 lid 1 EU-Richtlijn Mensenhandel.

<sup>145</sup> Artikel 16 lid 2 EU-Richtlijn Mensenhandel.

<sup>146</sup> Artikel 16 lid 3 EU-Richtlijn Mensenhandel.

<sup>147</sup> Richtlijn 2011/93/EU van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 13 december 2011 ter bestrijding van seksueel misbruik, seksuele exploitatie van kinderen en kinderpornografie, *Pb.L.* 17 december 2011, afl. 335. Hierna: Richtlijn 2011/93/EU.

<sup>148</sup> Blaak, Meuwese & Bosch 2012, p. 985.

<sup>149</sup> Artikel 19 lid 3 Richtlijn 2011/93/EU.

<sup>150</sup> Artikel 19 lid 2 Richtlijn 2011/93/EU. Zie ook Blaak, Meuwese & Bosch 2012, p. 986.

<sup>151</sup> Artikel 18 lid 2 Richtlijn 2003/9/EG van de Raad van 27 januari 2003 tot vaststelling van minimumnormen voor de opvang van asielzoekers in de lidstaten.



bestrijding van mensenhandel.<sup>152</sup> De Richtlijn ter ondersteuning en bescherming van slachtoffers van strafbare feiten regelt daarnaast de bescherming van slachtoffers in de strafprocedure.<sup>153</sup>

### **3.2.4 Transitie naar meerderjarigheid**

De EU heeft zich in een aantal documenten uitgelaten over de transitie naar meerderjarigheid bij amv's. De Fundamental Rights Agency (FRA) heeft in opdracht van de EU een handboek voor de voogdij over amv's opgesteld, waarin standaarden zijn opgenomen waaraan deze voogdij moet voldoen. In het handboek wordt gesteld dat de voogdij loopt tot een duurzame oplossing is gevonden voor minderjarigen of totdat de amv de leeftijd van achttien jaar heeft bereikt. Echter wordt geadviseerd dat lidstaten, gezien de kwetsbaarheid van amv's, de ondersteuning ook na het bereiken van de meerderjarigheid toegankelijk maken. Indien voogdijmaatregelen en zorgvoorzieningen toegankelijk zijn voor achttienjarigen met de nationaliteit van de lidstaat, moeten deze ook toegankelijk zijn voor voormalige amv's en voornamelijk voor slachtoffers van mensenhandel. Indien dit voor het slachtoffer nodig is, moet het mogelijk zijn dat de voogd ook na het bereiken van de leeftijd van achttien jaar bij de amv betrokken blijft.<sup>154</sup> Zolang slachtoffers op het grondgebied van de lidstaat verblijven, moet slachtofferhulp beschikbaar zijn. Voormalige amv's moeten zodoende toegang hebben tot rehabilitatievoorzieningen en psychologische en medische bijstand op dezelfde wijze als slachtoffers met de nationaliteit van de lidstaat.<sup>155</sup> In het EU-actieplan niet-begeleide minderjarigen laat de Europese Commissie zich eveneens uit over de transitie naar meerderjarigheid en stelt dat maatregelen genomen moeten worden om een soepele overgangperiode te waarborgen voor kinderen die hun bescherming en bijstand dreigen te verliezen omdat ze achttien jaar worden en vanaf dat moment als volwassenen worden beschouwd.<sup>156</sup> In de tussentijdse evaluatie van het actieplan wordt nogmaals gewezen op het belang van een dergelijke regeling.<sup>157</sup>

### **3.3 Good practices**

De problematiek met betrekking tot de transitie naar meerderjarigheid speelt ook in andere Europese landen. Aangezien geen Europese richtlijnen bestaan ten aanzien van dit onderwerp, verschilt het beleid tussen deze landen aanzienlijk. UNHCR en de Raad van Europa hebben onderzocht hoe verschillende Europese landen omgaan met de transitie naar meerderjarigheid bij amv's en hieruit zijn enkele *good*

---

<sup>152</sup> Richtlijn 2004/81/EG van de Raad van 29 april 2004 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.

<sup>153</sup> Richtlijn 2012/29/EU van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2012 tot vaststelling van minimumnormen voor de rechten, de ondersteuning en de bescherming van slachtoffers van strafbare feiten, en ter vervanging van Kaderbesluit 2001/220/JBZ.

<sup>154</sup> FRA 2014, p. 63.

<sup>155</sup> FRA 2014, p. 64.

<sup>156</sup> Europese Commissie 2010, p 9.

<sup>157</sup> Europese Commissie 2012, p 9.

*practices* en aanbevelingen afgeleid.<sup>158</sup> Amv's die zich nog in de asielprocedure bevinden in Frankrijk en Hongarije behouden ook na hun achttiende verjaardag recht op onderwijs.<sup>159</sup> In Frankrijk mogen zij tegen hetzelfde tarief als Franse jongeren studeren en in Hongarije is het in enkele gevallen mogelijk dat de staat de studiekosten draagt.<sup>160</sup> Ook bestaan in Hongarije speciale nazorglocaties voor voormalige amv's die de leeftijd van achttien jaar bereiken. Deze accommodaties zijn echter alleen beschikbaar voor voormalige amv's die nog onderwijs volgen en reeds een (tijdelijke) verblijfsvergunning hebben.<sup>161</sup> In Spanje is een programma opgezet om jonge migranten te helpen zelfstandig te worden. Wanneer deze jongeren de leeftijd van achttien jaar bereiken, is een speciaal programma beschikbaar dat hen helpt onafhankelijk te zijn. In dit programma krijgen zij gedurende de transitieperiode onderdak en hebben zij toegang tot programma's die hulp en zorg bieden, totdat de jongeren volledig zelfstandig zijn.<sup>162</sup> In Ierland kunnen de verantwoordelijke autoriteiten ondersteuning blijven bieden aan extra kwetsbare amv's na het bereiken van de meerderjarigheid.<sup>163</sup> Voogden blijven ook na de meerderjarigheid aanwezig bij alle interviews, verhoren en rechtbankbezoeken. Ook ondersteunen voogden nog bij belangrijke aanvragen en zorgen voor onderdak. Daarnaast is beleid ontwikkeld om voormalige amv's die zich in de asielprocedure bevinden, te plaatsen in specifieke familiecentra zodat zij de nazorg en ondersteuning kunnen krijgen die zij nodig hebben.<sup>164</sup> Deze nazorg kan doorlopen totdat amv's de leeftijd van 23 jaar hebben bereikt.<sup>165</sup> In Zweden vallen jongvolwassen voormalige amv's tot de leeftijd van 21 jaar altijd onder de verantwoordelijkheid van de staat.<sup>166</sup> Als amv's de leeftijd van achttien jaar bereiken kunnen zij in speciale opvanghuizen voor nazorg terecht, waar hun transitie naar meerderjarigheid wordt begeleid. Voormalige amv's ontvangen hier huisvesting en er zijn maatschappelijk werkers aanwezig. Ook krijgen zij hulp om zelfredzaam te worden en worden zij uitgebreid geïnformeerd over de veranderingen wanneer zij de leeftijd van 21 jaar bereiken. Voormalige amv's krijgen in Zweden zodoende alle benodigde zorg tot de leeftijd van 21 jaar.<sup>167</sup> Ook voormalig amv's die uitgedeed zijn, ontvangen deze hulpverlening.<sup>168</sup> Het rapport beveelt staten aan om ook na de meerderjarigheid belangrijke waarborgen voor voormalig amv's te garanderen en benadrukt dat

---

<sup>158</sup> Onder *good practices* wordt verstaan: praktijken in andere landen die als goed voorbeeld kunnen dienen voor Nederland. Zie voor de onderzoeken onder andere UNHCR en Raad van Europa report. Ook het European Migration Network doet per land onderzoek naar het beleid ten aanzien van amv's. Deze onderzoeken zijn te raadplegen op: [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european\\_migration\\_network/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/index_en.htm). Laatst geraadpleegd op 3 mei 2015. Het valt buiten het bereik van dit onderzoek om een volledig rechtsvergelijkend onderzoek uit te voeren, waardoor hier zal worden volstaan met het aanstippen van enkele goede praktijken uit andere Europese landen.

<sup>159</sup> EMN Hungary 2014, p. 25.

<sup>160</sup> Rapport (Doc. 12718) van de Parlementaire Vergadering, para 11 en para 16.

<sup>161</sup> EMN Hungary 2014, p. 25.

<sup>162</sup> Rapport (Doc. 12718) van de Parlementaire Vergadering, para 14

<sup>163</sup> EMN Ireland 2014, p. 66.

<sup>164</sup> Rapport (Doc. 12718) van de Parlementaire Vergadering, para 15. Zie ook EMN Ireland 2014.

<sup>165</sup> EMN Ireland 2014, p. 68. Voorwaarde is wel dat de voormalig amv fulltime naar school gaat.

<sup>166</sup> UNHCR & Raad van Europa 2014, p. 29.

<sup>167</sup> UNHCR & Raad van Europa 2014, p. 39.

<sup>168</sup> EMN Sweden 2014, p. 29.

aan deze groep adequate psychologische steun en specifieke begeleiding moet worden verleend. De voortgezette begeleiding in Zweden wordt gezien als zeer positieve ontwikkeling en andere Europese landen wordt aangeraden om deze praktijk over te nemen in hun beleid.<sup>169</sup>

### **3.4 Tussenanalyse**

Uit het Europese kader volgen verschillende verplichtingen voor staten om maatregelen te treffen, zodat adequate opvang en bijstand beschikbaar is voor slachtoffers van mensenhandel. Het Europese kader gaat uit van een aanpak van mensenhandel waarbij bescherming van de mensenrechten van slachtoffers voorop staat. Onder deze bescherming vallen zowel veilige opvang als passende hulpverlening. Deze hulpverlening moet direct beschikbaar zijn als een slachtoffer wordt gesignaleerd en wordt losgekoppeld van de medewerking van slachtoffers aan het strafproces. Hulpverlening staat echter niet gelijk aan het toekennen van een verblijfsrechtelijke status. Hierbij hebben lidstaten namelijk wel de vrijheid om medewerking aan de strafprocedure als voorwaarde te stellen. Dit kan tot complicaties leiden als slachtoffers niet mee willen werken aan de strafprocedure en hierdoor geen verblijfsvergunning krijgen. Indien slachtoffers meerderjarig zijn, kan dit leiden tot uitzetting of verdwijning in de illegaliteit. Het gevolg hiervan is dat hulpverlening moeilijk realiseerbaar wordt.<sup>170</sup>

Voor minderjarigen geldt dat zij gezien hun kwetsbare positie recht hebben op extra bescherming, waarbij hun belang altijd voorop dient te staan. Hulpverlening moet gericht zijn op een duurzame oplossing. Minderjarigen mogen niet uitgezet worden indien hulpverlening in het land van herkomst niet kan worden gegarandeerd. Minderjarige slachtoffers krijgen binnen het Europese kader zodoende ook een verdergaande bescherming dan volwassenen. Het ontbreekt binnen het Europese kader aan een specifieke bepaling ten aanzien van de transitie naar meerderjarigheid, waardoor hulpverlening na de achttiende verjaardag problematisch kan worden. Er blijkt wel aandacht te zijn voor de transitie naar meerderjarigheid bij zowel de Raad van Europa als de Europese Unie. Het doorlopen van de hulpverlening na het bereiken van de meerderjarigheid wordt door beide organisaties van belang geacht. Er wordt zelfs gepleit voor een speciale overgangscategorie voor voormalig amv's, zodat deze groep ook na het bereiken van de meerderjarigheid specifieke hulp en ondersteuning kan blijven ontvangen. Tot op heden zijn deze aanbevelingen echter niet omgezet in dwingende rechtsregels. Wel worden Europese landen waar speciale regelingen bestaan voor de overgang naar meerderjarigheid van amv's genoemd als voorbeeld voor andere staten.

---

<sup>169</sup> UNHCR & Raad van Europa 2014, p. 30.

<sup>170</sup> ACVZ 2009, p. 28.

## 4. Nationaal juridisch kader

In de voorgaande hoofdstukken is gebleken dat (minderjarige) slachtoffers op basis van de internationale en Europese regelgeving recht hebben op passende, duurzame zorg die zich richt op het herstel en de re-integratie van het slachtoffer. Op het moment dat een buitenlands slachtoffer in Nederland wordt aangetroffen, heeft hij recht op bescherming. Indien het slachtoffer minderjarig is, heeft hij recht op extra bescherming. Is de minderjarige alleenstaand, of kunnen de ouders onvoldoende bescherming bieden, dan krijgt de minderjarige een voogd toegewezen. Indien de minderjarige geen verblijfsvergunning heeft, zal de voogd een verblijfsprocedure voor hem beginnen. In Nederland bestaan voor amv's meerdere procedures die gevolgd kunnen worden om verblijfsrechtelijke bescherming te krijgen. De rol van de voogd, de verschillende verblijfsprocedures en de aanspraak op hulpverlening die hieruit volgt, worden hieronder besproken.

### 4.1 Voogdij

Bij buitenlandse minderjarige slachtoffers is vaak geen wettelijke vertegenwoordiger aanwezig en is het veelal onduidelijk waar de ouders zich bevinden.<sup>171</sup> Het uitgangspunt in de Nederlandse wetgeving is dat alle minderjarigen handelingsonbekwaam zijn en onder gezag staan.<sup>172</sup> Indien een minderjarige niet onder ouderlijk gezag staat en niet op wettige wijze in zijn voogdij is voorzien, zal de rechtbank een voogd benoemen.<sup>173</sup> Ook wanneer ouders (tijdelijk) niet in staat zijn om het gezag uit te oefenen of indien onduidelijkheid bestaat over het bestaan of de verblijfplaats van de ouders zal de rechtbank overgaan tot benoeming van een voogd.<sup>174</sup> In situaties waarin de belangen of de gezondheid van een minderjarige in het geding zijn en het noodzakelijk is om zeer snel in de voogdij te voorzien, kan ook de Raad voor de Kinderbescherming een verzoek indienen bij de rechtbank om een voogd te benoemen.<sup>175</sup> De voogdij over amv's is opgedragen aan Stichting Nidos.<sup>176</sup> De voogden van Nidos zijn professionele jeugdbeschermers met een specifieke deskundigheid op het gebied van amv's.<sup>177</sup>

Van belang is om in het oog te houden dat de voogdij van Nidos geen kindbeschermingsmaatregel is, maar een gezagsmaatregel. De amv krijgt namens Nidos een jeugdbeschermer toegewezen die bij afwezigheid van de ouder(s) optreedt als wettelijke voogd. De wettelijke taak van Nidos is dezelfde als die van andere gezagdragers.<sup>178</sup> De voogd is vanaf het moment van benoeming verantwoordelijk voor het geestelijk en lichamelijk welzijn, de veiligheid en de bevordering van de ontwikkeling van de

---

<sup>171</sup> Verstege 2012, p. 131.

<sup>172</sup> Artikel 1:245 lid 1 BW.

<sup>173</sup> Artikel 1:295 BW.

<sup>174</sup> Artikel 1:253r BW.

<sup>175</sup> Deze tijdelijke voogdij is dan gebaseerd op artikelen 1:241 lid 7 en 1:302 lid 2 BW.

<sup>176</sup> Artikel 1:241 lid 6 BW jo Besluit aanvaarding rechtspersoon 2005. Zie ook DCI-Ecpat 2013, p 14 e.v.

<sup>177</sup> Verstege 2012, p. 128.

<sup>178</sup> Artikel 1:303 BW.

persoonlijkheid van de minderjarige.<sup>179</sup> De voogd moet de minderjarige zodoende begeleiden en ondersteunen. Praktisch gezien betekent dit dat voogden onder meer zorgen voor onderdak, voedsel, ondersteuning bij juridische procedures en medische en psychische hulp indien dit nodig is. Voogden handelen hierbij met respect voor de culturele achtergrond van de jongeren.<sup>180</sup> Het is, gezien de kwetsbare situatie waarin amv's zich bevinden, van groot belang dat de voogd handelt in het belang van het kind en opkomt voor diens belangen. Dit betekent onder meer dat de voogd erop toeziet dat de vreemdelingrechtelijke verblijfsprocedure deugdelijk verloopt en de amv alle hulpverlening krijgt die hij nodig heeft.<sup>181</sup>

Nidos voert overheidstaken uit en wordt gefinancierd door de overheid, maar is een onafhankelijke organisatie die niet onder directe verantwoordelijkheid van de overheid valt.<sup>182</sup> In de praktijk blijkt de overheid haar niet altijd als volledig onafhankelijk te beschouwen.<sup>183</sup> In de kamerbrief ter toelichting op de herijking van het amv-beleid werd gesteld dat Nidos het beleid van de overheid ten aanzien van amv's in acht moet nemen en alle besluiten binnen het kader van dit beleid moet nemen.<sup>184</sup> Hiermee lijkt de overheid aan te geven dat het belang van het kind in het vreemdelingenrecht een minder prominente rol speelt dan in het familie- en jeugdrecht.<sup>185</sup> Deze overweging impliceert dat een voogd mee moet werken aan de terugkeer naar het land van herkomst, zelfs indien de voogd deze terugkeer niet in het belang van het kind acht.<sup>186</sup> In een onderzoek van Defence for Children en ECPAT hebben geïnterviewde voogden aangegeven het moeilijk te vinden om iets te doen aan omstandigheden die niet in het belang van het kind zijn en dat het voor hen lastig is om het evenwicht te vinden tussen het migratiebeleid en het belang van het kind.<sup>187</sup>

De wettelijke voogdij stopt op het moment dat de minderjarige de leeftijd van achttien jaar bereikt en kan in beginsel niet worden verlengd.<sup>188</sup> Hoewel voor minderjarigen zo snel mogelijk een duurzame oplossing gevonden moet worden, is het soms niet mogelijk deze oplossing te realiseren voordat de leeftijd van achttien jaar is bereikt. Omdat formeel alle contact direct wordt beëindigd na het achttiende jaar is dit mijns inziens een zorgelijk punt. Op het moment dat de amv achttien jaar is, moet hij zelf toewerken naar de duurzame oplossing.<sup>189</sup> In mijn optiek is dit een te zware last voor de jongere.

---

<sup>179</sup> Artikel 1:247 lid 2 BW jo 1:248 BW.

<sup>180</sup> Verstegen 2012, p. 128.

<sup>181</sup> Verstegen 2012, p. 132.

<sup>182</sup> DCI-ECPAT 2013, p. 14.

<sup>183</sup> DCI-ECPAT 2013, p. 18.

<sup>184</sup> *Kamerstukken II* 2011/12, 27 062, nr. 75.

<sup>185</sup> DCI 2013, p. 14, zie eveneens De Graaf 2012, p. 281.

<sup>186</sup> DCI-ECPAT 2013, p. 18.

<sup>187</sup> DCI-ECPAT 2013, p. 18-19.

<sup>188</sup> Artikel 1:233 jo. 1:245 lid 1 en lid 2 BW bepalen dat alleen minderjarigen onder voogdij staan. Zie ook: DCI 2013, p. 14.

<sup>189</sup> Schriftelijke informatie Stichting Nidos.

#### 4.2 B8/3-regeling

Indien een amv geen verblijfsvergunning heeft, begint de voogd een verblijfsprocedure voor hem. Het verblijfsrecht, de bijstand en de ondersteuning van slachtoffers van mensenhandel worden in Nederland geregeld in hoofdstuk B8/3 van de Vreemdelingencirculaire.<sup>190</sup> Op basis van deze regeling kunnen slachtoffers een tijdelijke verblijfsvergunning krijgen onder de beperking ‘tijdelijke humanitaire aard’.<sup>191</sup> Het doel van deze regeling is legaal verblijf bewerkstelligen voor slachtoffers of getuigen van mensenhandel gedurende het strafrechtelijk onderzoek.<sup>192</sup> Ieder slachtoffer krijgt een bedenktijd van maximaal drie maanden om na te denken of hij aangifte wil doen van mensenhandel.<sup>193</sup> Gedurende deze drie maanden kunnen slachtoffers niet teruggestuurd worden naar het land van herkomst en ontvangen zij ondersteuning en zorg. Na de bedenktijd wordt de hulpverlening afhankelijk van de medewerking aan het strafproces. Indien een amv besluit aangifte te doen en mee te werken aan de opsporing en vervolging van de handelaar, krijgt hij een tijdelijke verblijfsvergunning voor de duur van in beginsel één jaar.<sup>194</sup> Deze verblijfsvergunning geeft recht op opvang, medische bijstand, rechtshulp en levensonderhoud.<sup>195</sup> Gedurende de strafprocedure kan de verblijfsvergunning worden verlengd, maar zodra de strafprocedure is beëindigd wordt de verblijfsvergunning ingetrokken.<sup>196</sup>

Om in aanmerking te komen voor een tijdelijke verblijfsvergunning moeten slachtoffers aan een drietal eisen voldoen: zij moeten aangemerkt zijn als slachtoffer van mensenhandel, zij moeten aangifte gedaan hebben of op een andere manier meewerken aan het strafrechtelijke onderzoek en er moet daadwerkelijk sprake zijn van een opsporing- of vervolgingsonderzoek. Zo lang het slachtoffer een verblijfsvergunning heeft, houdt hij dezelfde rechten als tijdens de bedenktijd. Aanvullend heeft hij recht op toegang tot de arbeidsmarkt, onderwijs of een beroepsopleiding.<sup>197</sup>

Indien de B8/3-vergunning is afgelopen, kan een verblijfsvergunning worden aangevraagd op basis van niet-tijdelijke humanitaire gronden. Wanneer de strafprocedure tot een veroordeling van de handelaren heeft geleid of de B8/3-vergunning meer dan drie jaar heeft geduurd, wordt deze vergunning verleend.<sup>198</sup> Als de handelaren niet zijn veroordeeld en de vergunning minder dan drie jaar heeft geduurd, zal deze

---

<sup>190</sup> Hoofdstuk B8/3 Vc 2000 (b) is een nadere uitwerking van artikel 3.48 Vb 2000. Voorheen was deze uitwerking opgenomen in hoofdstuk B9 van de vreemdelingencirculaire en stond deze regeling dan ook bekend als de B9-regeling. De huidige B9-regeling betreft echter de regels met betrekking tot de verblijfsvergunning humanitair niet-tijdelijk.

<sup>191</sup> Artikel 14 Vw 2000 jo 3.4 lid 1 sub p Vb 2000 jo hoofdstuk B8/3 Vc 2000 (b).

<sup>192</sup> *Kamerstukken II* 2003/04, 28 638, nr. 2.

<sup>193</sup> Artikel 8 onder k Vw 2000 jo hoofdstuk B8/3.1 lid 1 Vc 2000 (b). De gedachte achter de bedenktijd is dat slachtoffers vaak pas na een wat langere periode in staat zijn om hun verhaal te delen.

<sup>194</sup> Blaak, Meuwese & Bosch 2012, p. 1037.

<sup>195</sup> UNICEF & DCI 2013, p. 52.

<sup>196</sup> B8/3.2 Vc 2000 (b).

<sup>197</sup> B8/3.4 Vc 2000 (b).

<sup>198</sup> Artikel 3.51 Vb 2000 jo B9/12 Vc 2000(b).

vergunning slechts verleend worden indien zich bijzondere individuele omstandigheden voordoen, waardoor niet van het slachtoffer kan worden gevergd dat hij Nederland verlaat.<sup>199</sup>

Indien een slachtoffer na de bedenktijd besluit geen aangifte te doen, wordt de B8/3-vergunning in beginsel niet verleend. Slechts indien het slachtoffer geen aangifte kan of wil doen in verband met een ernstige bedreiging of een medische of psychische beperking, kan alsnog een verblijfsvergunning worden verleend voor de duur van een jaar. Hierna dient het slachtoffer voor een verlengde vergunning alsnog mee te werken of een aanvraag te doen op grond van de B9/10-regeling. Op grond van de B9/10-regeling kunnen slachtoffers die na een jaar nog steeds niet mee kunnen werken aan het strafproces alsnog een verblijfsvergunning krijgen indien de dreiging of de beperking nog steeds aanwezig zijn. Mocht dit niet het geval zijn, dan kan de vergunning slechts worden verleend wegens klemmende redenen van humanitaire aard.<sup>200</sup> Indien wel aangifte is gedaan, maar de zaak geseponeerd is, wordt de verblijfsvergunning beëindigd.

De B8/3-procedure houdt geen rekening met de individuele situatie van minderjarige slachtoffers. De procedure gaat voornamelijk uit van het belang van het strafproces en is niet gericht op bescherming van minderjarigen.<sup>201</sup> Het belang van het kind speelt in deze procedure een ondergeschikte rol. Daarnaast zorgt de procedure voor een onduidelijk toekomstperspectief, aangezien de verblijfsvergunning op elk moment kan komen te vervallen, ongeacht de zorg en bescherming die een slachtoffer op dat moment nog nodig heeft.<sup>202</sup> De verblijfstatus blijft gedurende maximaal drie jaar erg onzeker.<sup>203</sup> De onduidelijkheden en onzekerheden die met de procedure gepaard gaan hebben veelal een negatief effect op de ontwikkeling van minderjarigen, waardoor het herstel en de herintegratie in gevaar komen.<sup>204</sup> Door amv's wordt maar weinig gebruik gemaakt van deze regeling.<sup>205</sup>

#### **4.3 Asielprocedure**

Wanneer minderjarige slachtoffers geen gebruik maken van de B8/3-regeling, staat de mogelijkheid open om een asielprocedure in werking te zetten. Een verblijfsvergunning asiel wordt slechts verleend indien asielgronden aanwezig zijn. Als de amv in het land van herkomst gegronde vrees heeft om vervolgd te worden op grond van ras, godsdienst, nationaliteit, politieke overtuiging of het behoren tot een bepaalde sociale groep, kan hij recht hebben op een asielvergunning.<sup>206</sup> Voorwaarde hiervoor is wel

---

<sup>199</sup> De minister oordeelt op basis van een discretionaire bevoegdheid of er sprake is van een dergelijke situatie, artikel 3.51 Vb 2000 jo B9/12 Vc 2000 (b). Zie ook DCI 2013, p. 17-18 en UNICEF & DCI 2013, p. 54.

<sup>200</sup> B9/10 Vc 2000 (b).

<sup>201</sup> Blaak, Meuwese & Bosch 2012, p. 1038.

<sup>202</sup> DCI-ECPAT 2013, p. 24. Telefonisch interview B. Claassen, Interview E. Gort.

<sup>203</sup> DCI 2013, p. 18.

<sup>204</sup> DCI-ECPAT 2013, p. 24.

<sup>205</sup> NRM 2013, p. 126. Telefonisch interview B. Claassen. Veel amv's doen wel aangifte, maar de zaak wordt vervolgens geseponeerd, bijvoorbeeld omdat de daders niet kunnen worden opgespoord.

<sup>206</sup> Artikel 29 Vw 2000 jo Artikel 1 Vluchtelingenverdrag.

dat de amv geen bescherming kan ontvangen van de overheid in zijn thuisland.<sup>207</sup> Daarnaast kan een vreemdeling die aannemelijk heeft gemaakt dat hij gegronde redenen heeft om te vrezen voor de doodstraf, executie, foltering of ernstige en individuele bedreiging van zijn leven indien hij terugkeert naar het land van herkomst, eveneens aanspraak maken op een verblijfsvergunning asiel.<sup>208</sup> Voorheen had de minister daarnaast een discretionaire bevoegdheid om op grond van klemmende redenen van humanitaire aard een asielvergunning te verlenen, maar deze bevoegdheid is per 1 januari 2014 vervallen.<sup>209</sup>

Wanneer een minderjarige slachtoffer is geweest van mensenhandel, is dit op zichzelf geen asielgrond. Een gegronde vrees voor vervolging is hierdoor niet altijd te koppelen aan de feitelijke situatie. Toch kan het slachtofferschap wel samenvallen met een van de eerder genoemde gronden.<sup>210</sup> Ook kan de onmacht van de overheid in het thuisland om het slachtoffer te beschermen tegen mensenhandel gegronde reden zijn om een asielvergunning te krijgen.<sup>211</sup> Om in aanmerking te komen voor een asielvergunning moest tot 1 januari 2015 een positieve overtuigingskracht van het asielrelaas uitgaan. Voor minderjarige slachtoffers was dit een lastig punt aangezien zij, gezien hun jeugdige leeftijd en de dwang of misleiding van mensenhandelaren, moeite hadden een consistent relaas te houden. Voor een positieve overtuigingskracht waren hiaten of tegenstrijdigheden in het asielrelaas funest.<sup>212</sup> Per 1 januari 2015 is dit vereiste onder invloed van de herziene EU-Procedure Richtlijn vervallen. In de nieuwe werkwijze moeten alle elementen van het asielverhaal afzonderlijk op geloofwaardigheid worden getoetst. Ook geldt geen verzwaarde bewijslast meer indien de reis- of identiteitsdocumenten ontbreken.<sup>213</sup> Een inconsistentie in het verhaal van de amv hoeft hiermee niet langer te leiden tot een afwijzing van de asielaanvraag. Nederland verleende onder het oude beleid, mede door het vereiste van de positieve overtuigingskracht, maar weinig asiel aan slachtoffers van mensenhandel.<sup>214</sup> De toekomst zal moeten uitwijzen of het vervallen van het vereiste van de positieve overtuigingskracht hierin verandering gaat brengen.

Indien het asielverzoek wordt afgewezen, moet de minderjarige terugkeren naar zijn land van herkomst. In sommige gevallen is terugkeer niet mogelijk. De minderjarige verblijft dan zonder

---

<sup>207</sup> DCI 2013, p. 15.

<sup>208</sup> Lodder 2014, p. 119.

<sup>209</sup> *Kamerstukken II* 2013/14, 33699, nr. 6.

<sup>210</sup> Zo kan bijvoorbeeld worden beargumenteerd dat kinderen en vrouwen deel uitmaken van een bepaalde sociale groep.

<sup>211</sup> DCI 2013, p. 16.

<sup>212</sup> DCI 2013, p. 16.

<sup>213</sup> Werkinstructie 2014/10 IND.

<sup>214</sup> In het eerste kwartaal van 2007 werden maar 19 van de 712 bestudeerde asielaanvragen aangemerkt als zaken waarin asiel verleend kon worden op basis van slachtofferschap mensenhandel. In slechts 5 gevallen werd de asielstatus daadwerkelijk verleend. Zie hiervoor: INDIAC 2008, p. 56.



verblijfsvergunning in Nederland. De minderjarige heeft nog wel recht op onderwijs, medische zorg en opvang, totdat hij de leeftijd van achttien jaar bereikt.<sup>215</sup>

Hoewel het voor minderjarige slachtoffers mogelijk is een asielvergunning te krijgen, blijkt dit in de praktijk weinig te worden verleend.<sup>216</sup> Toch kiezen veel amv's voor deze procedure, omdat de ervaring leert dat veel strafzaken tegen mensenhandelaren worden geseponneerd. Een verblijfstitel asiel zorgt bovendien voor meer zekerheid, aangezien deze vergunning niet is gekoppeld aan het verloop van het strafproces.<sup>217</sup>

#### **4.4. Herijking amv-beleid**

Voor 1 juni 2013 kon een amv na afwijzing van zijn asielverzoek een verblijfsvergunning regulier krijgen onder de beperking 'alleenstaande minderjarige vreemdeling', indien de minderjarige ondanks het afgewezen asielverzoek niet terug kon keren naar het land van herkomst.<sup>218</sup> Indien geen adequate opvang in het land van herkomst aanwezig was, kon een minderjarige niet terugkeren. De amv-vergunning werd telkens verleend voor de duur van een jaar en ieder jaar werd getoetst of terugkeer naar het land van herkomst alsnog mogelijk was. Indien de minderjarige drie jaar lang een amv-vergunning had gekregen, kon deze omgezet worden in een vergunning voortgezet verblijf. De amv moest op dat moment nog wel minderjarig zijn, anders werd de amv-vergunning niet omgezet en verviel deze op het moment dat de amv de leeftijd van achttien jaar bereikte. Per 1 juni 2013 is de amv-vergunning echter afgeschaft.<sup>219</sup> Indien het asielverzoek is afgewezen, is er geen ruimte meer om te onderzoeken of de amv toch bescherming in Nederland moet krijgen. Wel voorziet het nieuwe beleid in de mogelijkheid om een verblijfsvergunning te krijgen via een bijzondere buitenschuldprocedure. Amv's die buiten hun schuld niet kunnen terugkeren naar het land van herkomst, komen onder bepaalde voorwaarden in aanmerking voor deze vergunning. De voorwaarden zijn dat de minderjarige jonger dan vijftien jaar was bij zijn eerste verblijfsaanvraag en geen adequate opvang in het land van herkomst beschikbaar is, of indien het vertrek anderszins buiten de schuld van de vreemdeling niet binnen drie jaar kan worden gerealiseerd.<sup>220</sup>

Het nieuwe beleid stelt prioriteit aan eerdere duidelijkheid over het verblijfsperspectief van amv's en een snellere terugkeer naar het land van herkomst.<sup>221</sup> Dit moet voorkomen dat amv's geworteld raken in de Nederlandse samenleving en een toekomst in Nederland verwachten, waarna zij op hun achttiende verjaardag alsnog het land moeten verlaten. Op zich is dit standpunt goed te verdedigen. Indien het echter gaat om slachtoffers van mensenhandel, kan de nadruk op een snelle terugkeer er volgens Defence

---

<sup>215</sup> DCI 2013, p. 17.

<sup>216</sup> DCI 2013, p. 17.

<sup>217</sup> Telefonisch interview B. Claassen.

<sup>218</sup> *Kamerstukken II* 2001/02, 27 062, nr. 14.

<sup>219</sup> *Kamerstukken II* 2011/12, 27 062, nr. 75.

<sup>220</sup> Art. 3.58 lid 11 Vb 2000 jo art B8/6.1 Vc 2000.

<sup>221</sup> *Kamerstukken II* 2011/12, 27 062, nr. 75.

for Children toe leiden dat minder ingezet wordt op veiligheid en het vinden van een duurzame oplossing.<sup>222</sup> Bovendien is het verschil met de oude regeling dat amv's die geen asiel krijgen, geen gebruik maken van de B8/3-vergunning en (nog) geen aanspraak kunnen maken op de buitenschuldregeling voortaan illegaal in Nederland zijn.<sup>223</sup> Dit leidt tot een extra kwetsbare positie voor deze amv's, waardoor zij een groter risico lopen opnieuw slachtoffer te worden van uitbuiting.<sup>224</sup>

#### **4.5 Regeling langdurig verblijvende kinderen**

Voor kinderen die langdurig in Nederland wonen en die geen verblijfsvergunning hebben, heeft de Nederlandse overheid de Regeling langdurig verblijvende kinderen geïntroduceerd.<sup>225</sup> Onder bepaalde voorwaarden mogen deze kinderen in Nederland blijven. Deze regeling is echter alleen van toepassing op kinderen voor wie een asielverzoek is ingediend voordat zij dertien jaar oud waren, die na de aanvraag vijf jaar of langer onafgebroken in Nederland hebben gewoond en niet langer dan drie maanden uit beeld zijn geweest bij de overheid. Bovendien mogen zij op het moment van aanvraag niet ouder zijn dan negentien jaar.<sup>226</sup> Op het moment dat voormalige amv's een dergelijke vergunning krijgen, hebben zij recht op alle zorg en opvang die in Nederland aanwezig is, aangezien zij dan rechtmatig verblijf hebben. Voor slachtoffers van mensenhandel is deze regeling minder van belang, aangezien zij doorgaans niet aan de voorwaarden voldoen. Om in aanmerking te komen voor de regeling moet immers voordat de leeftijd van dertien jaar is bereikt een asielverzoek zijn ingediend. De meeste amv's die slachtoffer zijn van mensenhandel, zijn ten tijde van de plaatsing in de beschermde opvang tussen de vijftien en zeventien jaar oud.<sup>227</sup> Pas op dat moment dienen zij een aanvraag voor een verblijfsrechtelijke procedure in.<sup>228</sup> In 2012 waren slechts 37 jongeren die in de beschermde opvang werden geplaatst onder de vijftien jaar en uit dossieronderzoek van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel blijkt dat de meeste amv's onder de dertien jaar kinderen zijn van slachtoffers van mensenhandel.<sup>229</sup> Indien een slachtoffer echter wel jonger dan dertien jaar was ten tijde van zijn eerste aanvraag, moet hij een asielaanvraag hebben ingediend. Indien de B8/3-regeling is gevolgd, komt de amv niet in aanmerking voor een vergunning op grond van de Regeling langdurig verblijvende kinderen.<sup>230</sup>

#### **4.6 Tussenanalyse**

---

<sup>222</sup> DCI 2013, p. 8.

<sup>223</sup> DCI-ECPAT 2013, p. 35.

<sup>224</sup> DCI 2013, p. 8. Dat minderjarigen die slachtoffer zijn geweest van mensenhandel een groot risico lopen om opnieuw slachtoffer te worden van mensenhandel blijkt ook uit WODC 2010.

<sup>225</sup> WBV 2013/1, wijziging Vreemdelingencirculaire d.d. 30 januari 2013, *Stcrt* 31 januari 2013, nr. 2573. Beter bekend als het Kinderpardon.

<sup>226</sup> Hoofdstuk B22 Vc 2000 (b).

<sup>227</sup> NRM 2014, p. 88.

<sup>228</sup> NRM 2014, p. 97.

<sup>229</sup> NRM 2014, p. 88.

<sup>230</sup> ABRvS 22 oktober 2014, 201402671/1/VI, ro. 5.4.

Amv's die slachtoffer zijn geworden van mensenhandel hebben in Nederland verschillende mogelijkheden om een verblijfsvergunning te krijgen, maar de vreemdelingenrechtelijke procedures zijn complex en de eisen zijn zwaar.<sup>231</sup> Gebleken is dat hulpverlening aan en opvang van slachtoffers in de verschillende procedures niet centraal staan. De B8/3-regeling is de enige regeling die zich specifiek richt op slachtoffers van mensenhandel, maar in deze procedure staat het strafproces centraal en speelt het belang van het slachtoffer of een duurzaam toekomstperspectief een ondergeschikte rol. De verblijfsvergunning, en daarmee het recht op bijstand en ondersteuning, eindigt zodra de strafprocedure eindigt. Aangezien de hulpverlening indirect afhankelijk is gemaakt van de medewerking van het slachtoffer, kunnen slachtoffers die geen medewerking verlenen na de bedenktijd hier geen aanspraak meer op maken. Bovendien blijkt dat maar weinig amv's gebruik maken van de B8/3-procedure, waardoor zij de specifieke hulpverlening niet ontvangen. Slachtoffers hebben wel behoefte aan gespecialiseerde zorg voor een langere periode<sup>232</sup>, maar de verblijfsprocedures zijn gericht op terugkeer en niet op hulpverlening. Zolang amv's minderjarig zijn ontvangen zij nog wel zorg en bijstand, ongeacht of zij nog in de asielprocedure zitten of al uitgeprocedeerd zijn, maar op het moment dat zij de leeftijd van achttien jaar bereiken, houdt deze ondersteuning op. Hulpverlening gaat moeizaam indien amv's achttien jaar worden en nog geen verblijfsstatus hebben, aangezien de kans groot is dat zij teruggestuurd worden naar het land van herkomst of in de illegaliteit verdwijnen.

---

<sup>231</sup> Kinderrechtenmonitor 2014, p. 165.

<sup>232</sup> Rijken, van Dijk & Klerx-van Mierlo 2013, p. 127.

## 5. Bescherming na de overgang naar meerderjarigheid van slachtoffers mensenhandel

Voor de toegang tot voorzieningen, opvang, zorg en hulpverlening is het van belang of het slachtoffer de Nederlandse nationaliteit heeft of dat uit het buitenland afkomstig is.<sup>233</sup> Als het slachtoffer een minderjarige zonder verblijfsvergunning is, krijgt hij slechts onder bepaalde voorwaarden toegang tot gelijksoortige voorzieningen als de voorzieningen die voor Nederlandse slachtoffers toegankelijk zijn.

### 5.1. Nederlandse slachtoffers

Niet alleen amv's zijn slachtoffer van mensenhandel, maar ook Nederlandse jongeren kunnen slachtoffer zijn.<sup>234</sup> Bij Nederlandse slachtoffers gaat het voornamelijk om binnenlandse mensenhandel.<sup>235</sup> Nederlandse slachtoffers worden beschermd door de reguliere jeugdhulpverlening. Ten aanzien van Nederlandse slachtoffers hebben jeugdhulporganisaties onlangs afspraken gemaakt om de hulp aan deze groep te intensiveren.<sup>236</sup> Voor deze jongeren behoren verschillende zorgtrajecten tot de mogelijkheden. Voor de gevallen waarin intensieve hulpverlening niet noodzakelijk is, kan worden volstaan met ambulante hulpverlening.<sup>237</sup> Jongeren blijven dan in hun eigen omgeving, veelal bij hun ouders, en krijgen hulpverlening op afstand. Voor jongeren die intensievere begeleiding nodig hebben bestaat de mogelijkheid tot plaatsing in een instelling voor jeugdhulp. Jongeren kunnen in een reguliere instelling worden geplaatst<sup>238</sup>, maar er zijn ook specialistische opvangvoorzieningen beschikbaar.<sup>239</sup> Dit zijn landelijk werkende voorzieningen met een geïntegreerd behandelprogramma voor zowel open als gesloten jeugdhulp en jeugd-GGZ, waar jongeren opvang, behandeling en onderwijs krijgen aangeboden. Deze instellingen hanteren een flexibele leeftijdsgrens tot 23 jaar.<sup>240</sup>

Indien Nederlandse slachtoffers de leeftijd van achttien jaar bereiken, bestaat de mogelijkheid om de jeugdhulpverlening voort te zetten als de jongere voor de leeftijd van achttien jaar al gebruik maakte van deze zorg of binnen een half jaar na het bereiken van de leeftijd van achttien jaar opnieuw een beroep doet op de jeugdhulp en indien de hulp niet onder een ander wettelijk kader valt.<sup>241</sup> Deze hulpverlening geschiedt in het vrijwillige kader en kan worden voortgezet tot de leeftijd van 23 jaar.

---

<sup>233</sup> UNICEF & DCI 2013, p. 50.

<sup>234</sup> In 2014 zijn 146 minderjarige slachtoffers van binnenlandse mensenhandel geregistreerd. NRM 2015, p. 11.

<sup>235</sup> NRM 2013, p. 202.

<sup>236</sup> Zie hierover het rapport van de Commissie Aanpak meisjesslachtoffers loverboys/mensenhandel in de zorg voor jeugd: Hun verleden is niet hun toekomst, 2014 NJI.

<sup>237</sup> NRM 2013, p. 211.

<sup>238</sup> Over de wenselijkheid van deze mogelijkheid bestaat ook een discussie, maar het valt buiten het bereik van dit onderzoek om hier verder op in te gaan. Zie over de problematiek van de opvang van minderjarige slachtoffers o.a. NRM 2013.

<sup>239</sup> Bijvoorbeeld de locaties van Fier Fryslan. Zie ook UNICEF & DCI 2013, p 56.

<sup>240</sup> Informatie van de voorziening Roffa, een samenwerkingsverband tussen Fier Fryslan en Horizon. <http://horizon.eu/wp-content/uploads/2014/03/factsheet-roffa.pdf>. Geraadpleegd op 31 maart 2015.

<sup>241</sup> Art 1.1. Jeugdwet. Zie verder ook Informatiekaart leeftijdsgrenzen 18-/+ van het transitiebureau Wmo, augustus 2014. Zie het volgende hoofdstuk voor een uitvoerige bespreking van de transitie naar meerderjarigheid bij de jeugdhulpverlening.

Daarnaast staat voor de Nederlandse slachtoffers van mensenhandel het volledige aanbod aan reguliere zorg in Nederland open.<sup>242</sup>

### **5.2 Voormalig alleenstaande minderjarige vreemdelingen**

Wanneer is vastgesteld dat een amv slachtoffer is van mensenhandel, wordt hij geplaatst in de beschermde opvang. Binnen deze opvang staat in eerste instantie de bescherming tegen mensenhandel centraal.<sup>243</sup> Voogden proberen binnen de beschermde opvang slachtoffers de mogelijkheid te geven om de druk van de mensenhandelaar zoveel mogelijk te verlichten.<sup>244</sup> Slachtoffers kunnen tot rust komen, werken toe aan het doen van aangifte en worden weerbaar gemaakt. Het programma dat minderjarigen volgen duurt 6 tot 9 maanden en bereidt hen voor op hun vervolgsituatie.<sup>245</sup> Het is de bedoeling dat de minderjarigen zoveel mogelijk inzicht krijgen in hun situatie en toekomstperspectief en dat hun veerkracht en zelfredzaamheid worden vergroot.<sup>246</sup>

Tot de leeftijd van achttien jaar krijgen amv's bescherming door de voogdij van Nidos. Deze voogdij is gebaseerd op een gezagsmaatregel, welke bij meerderjarigheid niet meer mogelijk is. Het is daarom niet mogelijk om deze maatregel in het vrijwillige kader te verlengen.<sup>247</sup> Voor buitenlandse slachtoffers stopt de hulpverlening zodoende wanneer de leeftijd van achttien jaar is bereikt, ongeacht of de behandeling is afgerond.<sup>248</sup> Voogden kunnen in sommige gevallen vragen om verlengde begeleiding. Bij uitzondering kan deze begeleiding voor een periode van drie maanden worden verlengd. Dit betreft een vrijwillige begeleiding door een maatschappelijk werker, die tot het bereiken van de leeftijd van achttien jaar de jeugdbeschermer was.<sup>249</sup> Na maximaal drie maanden stopt deze begeleiding alsnog.

De jongeren moeten de beschermde opvang zodoende verlaten op het moment dat zij achttien jaar zijn geworden en kunnen op verschillende vervolglocaties geplaatst worden.<sup>250</sup> Indien nog een asielprocedure aanhangig is, kunnen jongeren geplaatst worden in een asielzoekerscentrum. Als er nog een B8/3-procedure loopt, kunnen de jongeren via CoMensha in een mannen- of vrouwenopvanghuis of bij een woonvoorziening van Fier Fryslân worden ondergebracht. Het is ook mogelijk dat zij terugkeren naar het land van herkomst. De meeste voormalige amv's komen na vertrek uit de beschermde opvang in een asielzoekerscentrum terecht.<sup>251</sup> Wanneer jongeren uitgedeed zijn, kunnen zij echter ook op

---

<sup>242</sup> Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan de Wet maatschappelijke ondersteuning, maar ook aan de GGZ via de Wet bijzondere opname psychiatrisch ziekenhuis.

<sup>243</sup> Schriftelijke informatie Stichting Nidos.

<sup>244</sup> DCI-ECPAT 2013, p. 26.

<sup>245</sup> Schriftelijke informatie Stichting Nidos.

<sup>246</sup> DCI-ECPAT 2013, p. 26.

<sup>247</sup> Artikel 1:233 jo. 1:245 lid 1 en lid 2 BW bepalen dat alleen minderjarigen onder voogdij staan. Zie ook: DCI 2013, p. 14.

<sup>248</sup> DCI 2013, p. 24.

<sup>249</sup> Schriftelijke informatie Stichting Nidos.

<sup>250</sup> Schriftelijke informatie Stichting Nidos.

<sup>251</sup> NRM 2014, p. 95.

straat terecht komen. Ongeacht de opvang waarin jongeren na hun achttiende verjaardag terecht komen, verandert er veel en valt de intensieve begeleiding die zij ontvingen in de beschermde opvang weg.<sup>252</sup> De problematiek die zich hierbij voordoet is dat jongeren van een geborgen situatie overgaan naar een grootschalige(re) opvang waar zij opgaan in de massa. Defence for Children ontvangt signalen dat deze amv's zich verloren voelen en vreest dat veel van hen zonder hulp in de illegaliteit verdwijnen.<sup>253</sup> Veel van deze jongeren zijn nog onvoldoende toegerust op de nieuwe situatie waarin zij veel minder begeleiding ontvangen. Zij worden niet meer extra in de gaten gehouden en lopen het risico om opnieuw slachtoffer te worden van uitbuiting.<sup>254</sup>

Een substantieel deel van de amv's die in de beschermde opvang zijn geplaatst, is op het moment van plaatsing tussen de 17,5 en 18 jaar.<sup>255</sup> Onderzoek door Nidos heeft uitgewezen dat in de periode van januari 2013 tot maart 2014 in totaal 28 jongeren de beschermde opvang ongewenst vroegtijdig moesten verlaten, omdat zij de leeftijd van achttien jaar hadden bereikt. In de asielzoekerscentra wordt door medewerkers opgemerkt dat deze jongeren niet klaar zijn voor verblijf in de reguliere opvang en dat de overgang vanuit de beschermde opvang te groot is. Zij merken op dat de jongeren niet weerbaar zijn en nog kampen met trauma's.<sup>256</sup>

Jongeren die uit de beschermde opvang komen en geen verblijfsvergunning hebben gekregen, verdwijnen veelal zodra zij achttien zijn geworden uit de opvang. Aangezien ook de voogdij op dat moment is beëindigd, zijn zij extra kwetsbaar.<sup>257</sup> Hulpverleners en voormalige voogden vrezen dat een deel van deze jongeren opnieuw slachtoffer wordt van uitbuiting en mensenhandel.<sup>258</sup> Er zijn signalen dat mensenhandelaren jongeren naar Nederland sturen als de jongeren zeventien jaar en een paar maanden zijn, omdat zij weten dat de beschermde opvang eindigt zodra minderjarigen de leeftijd van achttien jaar bereiken. Aangezien het behandeltraject nog niet is afgerond, zijn de jongeren nog onvoldoende weerbaar en vallen zij makkelijk weer ten prooi aan mensenhandelaren. De handelaren vangen deze jongeren bij het eindigen van de beschermde opvang direct weer op.<sup>259</sup> Deze jongeren kunnen op dat moment tewerk gesteld worden in de legale prostitutie.<sup>260</sup> Ook indien voormalige amv's niet opnieuw slachtoffer worden van hun handelaren blijven zij kwetsbaar, indien zij uit de opvangcentra verdwijnen. Op het gebied van werk en huisvesting bevinden zij zich vanwege hun illegale status in een

---

<sup>252</sup> UNICEF & DCI 2013, p. 64.

<sup>253</sup> Telefonisch interview met Laura Bosch. DCI 2013, p. 24. Er zijn bij de Helpdesk van Defence for Children meer dan 10 zaken bekend waar de overgang voor problemen heeft gezorgd.

<sup>254</sup> WODC 2010, p. 96.

<sup>255</sup> Maar liefst 26% van de amv's die in de besloten opvang worden geplaatst zijn tussen de 17,5 en 18 jaar. Zie: NRM 2013, p. 89.

<sup>256</sup> Schriftelijke informatie Stichting Nidos. WODC 2010, p. 96.

<sup>257</sup> DCI-ECPAT 2013, p. 27.

<sup>258</sup> UNICEF & DCI 2013, p. 67.

<sup>259</sup> Schriftelijke informatie Stichting Nidos.

<sup>260</sup> NRM 2013, p. 89.

sterk afhankelijke situatie, waarin zij kwetsbaar zijn voor misbruik. In ruil voor goedkope huisvesting en in sommige gevallen onder dreiging van aangifte van illegaal verblijf moeten sommige voormalige amv's arbeid verrichten, of worden zij gedwongen intieme relaties aan te gaan of seksuele diensten te verlenen.<sup>261</sup>

### **5.3 Pilot verlengde beschermde opvang**

Op 1 maart 2015 is een pilot van start gegaan om de hulpverlening aan slachtoffers die de leeftijd van achttien jaar bereiken te verlengen.<sup>262</sup> Deze pilot loopt voor een jaar en bestaat uit drie onderdelen: de voortzetting van de beschermde opvang na het achttiende jaar, het treffen van aanvullende voorzieningen in asielzoekerscentra en het voortzetten van de begeleiding van Nidos.<sup>263</sup> De formele rol van Nidos stopt nog steeds op het moment dat slachtoffers achttien jaar worden, maar dankzij de pilot kan Nidos op vrijwillige basis de jongeren blijven begeleiden door middel van zorgcoördinatie.<sup>264</sup> Jongeren kunnen langer in de beschermde opvang blijven, waar de zorgcoördinatie doorloopt. Deze zorgcoördinatie loopt door zolang het slachtoffer en Nidos dit beiden willen. Slachtoffers blijven in ieder geval in de beschermde opvang totdat het zorgtraject is afgelopen.<sup>265</sup> Aanvankelijk was de wens om een speciale locatie in te richten voor slachtoffers die de leeftijd van achttien jaar bereikten, waarin zij na de beschermde opvang konden doorstromen en extra zorg en hulpverlening konden ontvangen.<sup>266</sup> Dit voorstel is echter niet door de toenmalige Staatssecretaris ingewilligd, maar wel is besloten het COA in Emmen in te richten voor deze jongeren, zodat de zorgcoördinatie in het COA door kan lopen. Ook indien slachtoffers niet open staan voor zorgcoördinatie, krijgen zij de mogelijkheid tot opvang in het COA Emmen, zodat ook zij extra zorg en aandacht kunnen krijgen.<sup>267</sup> De pilot voorziet zodoende in de mogelijkheid tot vrijwillige voortzetting van de hulpverlening door Nidos. Dit gebeurt echter alleen als het slachtoffer en Nidos dit beiden wenselijk achten en voldoende middelen beschikbaar zijn. Aangezien een wettelijke basis voor de pilot ontbreekt, kunnen slachtoffers hier echter geen aanspraak op maken. Zij zijn afhankelijk van het oordeel van Nidos of voortgezette begeleiding noodzakelijk is en van de beschikbaarheid van voldoende middelen en capaciteit.

---

<sup>261</sup> Staring & Aarts 2010, p 52.

<sup>262</sup> Telefonisch interview B. Claassen.

<sup>263</sup> *Kamerstukken II* 2014/15, 19 637, nr. 1956.

<sup>264</sup> Telefonisch interview B. Claassen. Op het moment van het interview maakten al drie jongeren gebruik van de zorgcoördinatie. 2 van hen verbleven nog in de beschermde opvang en 1 meisje was doorgeplaatst naar het COA Emmen.

<sup>265</sup> Telefonisch interview B. Claassen.

<sup>266</sup> Schriftelijke informatie Stichting Nidos.

<sup>267</sup> Telefonisch interview B. Claassen. In het interview werd aangegeven dat ten tijde van het interview door het COA nog onvoldoende invulling werd gegeven aan de pilot, waardoor de zorgcoördinatie nog niet zo effectief doorloopt als dat het zou moeten.

#### **5.4 Onderscheid naar nationaliteit**

Toegang tot hulpverlening staat op dit moment, blijkens het voorgaande, niet op gelijke wijze open voor Nederlandse slachtoffers en voormalig amv's. Hoewel beide groepen slachtoffer zijn van hetzelfde misdrijf, maken zij op basis van verschillende regelingen aanspraak op andere zorg. Waar Nederlandse slachtoffers na hun achttiende verjaardag op vrijwillige basis verlengde jeugdhulpverlening kunnen krijgen tot zij de leeftijd van 23 jaar bereiken, bestaat deze mogelijkheid wettelijk gezien niet voor voormalige amv's die (nog) geen verblijfsvergunning hebben.<sup>268</sup> Voormalige amv's krijgen zodoende een andere behandeling op basis van hun nationaliteit en verblijfstatus, zonder dat gekeken wordt naar de kwetsbaarheid van het slachtoffer. Het is de vraag of dit onderscheid gerechtvaardigd kan worden.

Het IVUR verbiedt rassendiscriminatie, maar is niet van toepassing op het onderscheid dat staten maken tussen vreemdelingen en onderdanen.<sup>269</sup> Ook het discriminatieverbod van artikel 14 EVRM verbiedt onderscheid tussen staatsburgers en vreemdelingen niet, maar voor een dergelijk onderscheid moet wel een legitiem doel aanwezig zijn om het onderscheid te rechtvaardigen.<sup>270</sup> Blijkens de nationale wetgeving mag in gelijke gevallen geen onderscheid gemaakt worden op basis van nationaliteit, maar onderscheid tussen vreemdelingen en onderdanen is niet uitgesloten.<sup>271</sup> Onderscheid tussen vreemdelingen en onderdanen kan echter wel indirect onderscheid naar nationaliteit opleveren. Ook indirect onderscheid is verboden, tenzij sprake is van een objectieve rechtvaardiging. Het gemaakte onderscheid in hulpverlening is een indirect onderscheid naar nationaliteit, waardoor gekeken moet worden of een objectieve rechtvaardiging voor het onderscheid bestaat. Het doel moet legitiem zijn en het middel dat wordt gehanteerd, moet passend en noodzakelijk zijn.<sup>272</sup> Het gemaakte onderscheid staat in ieder geval wel op gespannen voet met artikel 2 IVRK en de uitleg die het Kinderrechtencomité hieraan geeft. Volgens het Kinderrechtencomité is discriminatie van kinderen met en zonder rechtmatig verblijf immers niet toegestaan.<sup>273</sup> De ABRvS deelt deze opvatting echter niet en acht een onderscheid op basis van verblijfsstatus ook in het licht van artikel 2 IVRK mogelijk.<sup>274</sup> Bovendien is het IVRK slechts van toepassing op minderjarigen,<sup>275</sup> dus in beginsel niet op voormalig amv's die de leeftijd van achttien jaar hebben bereikt.

---

<sup>268</sup> Artikel 1.3 lid 2 Jeugdwet maakt slechts beperkte voorzieningen mogelijk voor niet rechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen.

<sup>269</sup> Artikel 1 lid 2 Internationaal Verdrag inzake de Uitbanning van Rassendiscriminatie. *Trb* 1966, 237.

<sup>270</sup> EHRM 21 juni 1988, nr. 10730/84 (*Berrehab/Nederland*), ro. 29.

<sup>271</sup> Artikel 7 AWGB, volgens de vaste oordelenlijn van het College voor de Rechten van de Mens is onderscheid naar verblijfsstatus geen direct onderscheid naar nationaliteit. Dit kan echter wel een indirect onderscheid inhouden. Indirect onderscheid is onderscheid dat op grond van een neutraal criterium, voorschrift of handelen personen bijzonder treft in verband met een of meer in de AWGB genoemde gronden.

<sup>272</sup> Commissie Gelijke Behandeling 2006, p. 5-6.

<sup>273</sup> Artikel 2 lid IVRK, General Comment 5, para. 18.

<sup>274</sup> Zie ABRvS 15 februari 2007, *ECLI:NL:RVS:2007:AZ9524* en ABRvS 12 april 2007, *ECLI:NL:RVS:2007:BA3394*.

<sup>275</sup> Artikel 1 IVRK.



Blijkens de toepasselijke wet- en regelgeving kan zodoende onderscheid gemaakt worden op basis van verblijfsstatus, indien hier een gegronde reden voor is. Het onderscheid is blijkens de memorie van toelichting volgens de Nederlandse overheid noodzakelijk, omdat voorkomen moet worden dat illegale vreemdelingen door het verstrekken van hulp en uitkeringen in staat worden gesteld om hun wederrechtelijke verblijf voort te zetten. Daarnaast moet worden voorkomen dat zij de schijn van volkomen legaliteit verwerven.<sup>276</sup> Gezien de rechtvaardigingsgronden is het gemaakte onderscheid niet per definitie in strijd met het non-discriminatiebeginsel. Het onderscheid staat echter wel op gespannen voet met de aanbevelingen van de FRA. Hieruit blijkt immers dat voor buitenlandse slachtoffers van mensenhandel dezelfde hulpverlening beschikbaar moet zijn als voor nationale slachtoffers.<sup>277</sup> Gesteld kan worden dat hoewel het gemaakte onderscheid niet per definitie in strijd is met de wet- en regelgeving, dit onderscheid wel kan leiden tot schrijnende situaties. Vanuit de mensenrechtelijke slachtofferbenadering zouden, mijns inziens, alle slachtoffers aanspraak moeten kunnen maken op dezelfde hulpverlening.

### ***5.5 Tussenanalyse***

Op dit moment is de zorg, begeleiding en opvang die buitenlandse slachtoffers van mensenhandel en Nederlandse slachtoffers kunnen krijgen op het moment dat zij de leeftijd van achttien jaar bereiken niet gelijk. Nederlandse slachtoffers kunnen via de jeugdhulp op vrijwillige basis steun blijven ontvangen totdat zij 23 jaar zijn en bovendien kunnen zij gebruik maken van de reguliere zorgvoorzieningen in Nederland, terwijl de steun aan buitenlandse slachtoffers die een andere verblijfsprocedure dan de B8/3-regeling volgen in beginsel stopt op het moment dat zij achttien jaar worden. Nu de Nederlandse vervolghulp niet open staat voor buitenlandse slachtoffers zonder verblijfsvergunning, wordt er onderscheid gemaakt tussen deze groepen slachtoffers. Hoewel dit onderscheid niet expliciet verboden is, moeten naar mijn mening alle slachtoffers toegang hebben tot dezelfde hulpverlening. Het eindigen van de beschermde opvang bij het bereiken van de leeftijd van achttien jaar en de vervolgoopvang in een asielzoekerscentrum verhogen het risico op de terugval van slachtoffers van mensenhandel, aangezien therapie wordt afgebroken, jongeren met onbekende bestemming vertrekken uit de vervolgoopvang en handelaren vaak het contact weten te herstellen. Voormalige amv's die in de illegaliteit verdwijnen zijn bovendien kwetsbaar voor uitbuiting door verhuurders of werkgevers. De pilot verlengde opvang van Nidos is een hoopgevend initiatief en biedt de mogelijkheid om hulpverlening in het vrijwillige kader voort te zetten. De pilot richt zich echter op een zeer beperkte groep slachtoffers en aangezien een wettelijk kader ontbreekt, kunnen ook deze slachtoffers niet altijd aanspraak maken op de hulpverlening.

---

<sup>276</sup> *Kamerstukken II* 2012/13, 33684, nr. 3, p. 127.

<sup>277</sup> FRA 2014, p 63.

## 6. De transitie naar meerderjarigheid in andere rechtsgebieden

De transitie naar meerderjarigheid heeft in andere rechtsgebieden de afgelopen jaren ruim aandacht gekregen, dankzij nieuwe wetenschappelijke inzichten ten aanzien van de hersenontwikkeling gedurende de adolescentie.<sup>278</sup> Er is meer aandacht gekomen voor een langere bescherming van minderjarigen. Dit uit zich onder meer in het verhogen van de minimumleeftijd voor het kopen van alcohol en sigaretten<sup>279</sup> en het voorstel om de minimumleeftijd voor de prostitutie te verhogen.<sup>280</sup> Ook in het strafrecht en de jeugdhulpverlening is aandacht voor een flexibelere overgang naar de meerderjarigheid. In dit hoofdstuk wordt besproken hoe de transitie naar meerderjarigheid in het strafrecht en in de jeugdzorg is vormgegeven.

### 6.1 Strafrecht

#### 6.1.1 Adolescentenstrafrecht

Op 1 april 2014 is een wetwijziging ingevoerd waarmee het ‘adolescentenstrafrecht’ is geïntroduceerd.<sup>281</sup> Een belangrijke aanleiding voor deze wet betrof het wetenschappelijke inzicht dat bij jongvolwassenen enkele belangrijke hersenfuncties nog niet zijn volgroeid.<sup>282</sup> Pas na het bereiken van de leeftijd van 23 jaar blijken adolescenten in staat om autonome beslissingen te nemen over risicosituaties. Tot het bereiken van deze leeftijd spelen leeftijdsgenoten de grootste rol in het nemen van risicovolle beslissingen.<sup>283</sup> Het adolescentenstrafrecht is gericht op een effectievere strafrechtelijke aanpak van jongeren en jongvolwassenen van 16 tot 23 jaar. Door de wetwijziging is geen nieuw strafsysteem voor deze leeftijdscategorie ontworpen, maar is flexibiliteit gecreëerd in de toepassing van het jeugdstrafrecht en commune strafrecht voor jongeren tussen 16 en 23 jaar. Uitgangspunt blijft dat jongeren voor delicten begaan na hun achttiende verjaardag berecht worden volgens het volwassenenstrafrecht, maar de wetwijziging biedt de mogelijkheid om jongeren tot 23 jaar te berechten volgens het jeugdstrafrecht, indien de persoonlijkheid van de dader of de omstandigheden waaronder het feit is begaan hier aanleiding toe geven.<sup>284</sup> Door de keuze tussen het jeugdstrafrecht en het commune strafrecht kan meer dan voorheen een passende straf of maatregel worden opgelegd. Het jeugdstrafrecht staat in het teken van bescherming en opvoeding, waarbij het belang en de ontwikkeling van de jeugdige voorop staan. Aangezien de interventies uit het jeugdstrafrecht nu ook beschikbaar zijn voor jongvolwassenen kan worden geïnvesteerd in de pedagogische ontwikkeling van jongvolwassenen.

---

<sup>278</sup> Bruning 2012, p. 272.

<sup>279</sup> Voor zowel het kopen van sigaretten als alcohol is de minimumleeftijd verhoogd naar achttien jaar. Zie voor de verhoging van de leeftijd in de Tabakswet *Stb.* 2013, 526 en voor de verhoging van de leeftijd in de Drank- en Horecawet *Stb.* 2013, 457.

<sup>280</sup> *Kamerstukken II* 2009/10, 32 211, nr. 6.

<sup>281</sup> *Stb.* 2014, 33.

<sup>282</sup> Doreleijers & Fokkens 2010, p. 24.

<sup>283</sup> Doreleijers 2009.

<sup>284</sup> Artikel 77c Sr.

### **6.1.2. Nazorg**

Niet alleen bij de strafoplegging wordt een flexibele overgang naar meerderjarigheid gehanteerd, maar ook ten aanzien van de nazorg bestaan in het jeugdstrafrecht enkele wettelijke regelingen die tevens gelden op het moment dat de jongere de leeftijd van achttien jaar heeft bereikt. Met de aanvaarding van het wetsvoorstel ‘aanpassing tenuitvoerlegging vrijheidsbenemende jeugdsancties’ is een verplicht nazorgtraject binnen het jeugdstrafrecht gecreëerd.<sup>285</sup> De nazorg bestaat uit drie varianten. Indien jongeren na het onherroepelijk worden van het vonnis minder dan drie maanden in detentie hoeven te blijven, kan de nazorg alleen vorm krijgen door het stellen van bijzondere voorwaarden bij een (deels) voorwaardelijke straf in de rechterlijke beslissing. In deze bijzondere voorwaarden wordt in de meeste gevallen opgenomen dat de jeugdige zich gedurende de proeftijd moet houden aan de aanwijzingen van de (jeugd)reclassering.<sup>286</sup> De nazorg eindigt in dit geval zodra de proeftijd verstreken is.<sup>287</sup> Indien een jongere jeugddetentie opgelegd krijgt en het strafrestant na het onherroepelijk worden van het vonnis nog minimaal drie maanden bedraagt, bestaat de nazorg uit de verplichting voor de jongere om deel te nemen aan scholings- en trainingsprogramma’s.<sup>288</sup> Deze programma’s zijn gericht op het voorbereiden van jongeren op hun terugkeer in de maatschappij en duren maximaal drie maanden. De derde variant is de wettelijke verplichting tot nazorg na een PIJ-maatregel, welke is vormgegeven door een voorwaardelijke beëindiging.<sup>289</sup> Een PIJ-maatregel kan worden opgelegd bij jongeren die ernstige delicten hebben gepleegd en die lijden aan een gebrekkige ontwikkeling of psychische aandoening. Met de maatregel worden jongeren voor behandeling geplaatst in een justitiële jeugdinrichting. De maatregel wordt opgelegd voor de duur van minimaal drie jaar. Het laatste jaar van de maatregel is voorwaardelijk en in dit jaar start een verplicht nazorgtraject.<sup>290</sup> De (jeugd)reclassering is belast met de feitelijke begeleiding van jeugdigen binnen dit traject.<sup>291</sup> De verplichte nazorg in het jeugdstrafrecht is erop gericht om jeugdigen te begeleiden totdat een stabiele leefomgeving is ontstaan, waardoor een succesvolle re-integratie in de samenleving mogelijk kan worden gemaakt.<sup>292</sup>

### **6.2 Jeugdhulpverlening**

Op 1 januari 2015 zijn de Jeugdwet<sup>293</sup> en de Wet herziening kinderbeschermingsmaatregelen<sup>294</sup> in werking getreden, waardoor de Wet op de Jeugdzorg<sup>295</sup> is komen te vervallen. Met de invoering van de

---

<sup>285</sup> *Stb.* 2010, 818. *Kamerstukken II* 2008/09, 31 915, nr. 3. Deze wet is in werking getreden op 1 juli 2011, *Stb.* 2011, 296.

<sup>286</sup> Artikel 3 lid 1 sub 1 Besluit gedragsbeïnvloeding jeugdigen.

<sup>287</sup> De rechter kan na vordering van het openbaar ministerie of op verzoek van de jeugdige, de proeftijd met ten hoogste één jaar verlengen, artikel 77cc Sr.

<sup>288</sup> Artikel 4 Reglement Justitiële Jeugdinrichtingen.

<sup>289</sup> Artikel 77s lid 6 jo artikel 77t lid 2 Sr. De PIJ-maatregel staat voor een maatregel van plaatsing in een inrichting voor jeugdigen.

<sup>290</sup> Bruning 2012, p. 272.

<sup>291</sup> Artikel 77ta Sr.

<sup>292</sup> *Kamerstukken II* 2012/13, 33 498, nr. 3, p. 24 e.v.

<sup>293</sup> *Stb.* 2014, 105.

<sup>294</sup> *Stb.* 2014, 130.

<sup>295</sup> *Stb.* 2004, 306.

nieuwe wet hanteert de wetgever niet langer het begrip jeugdzorg, maar spreekt men nu van jeugdhulp.<sup>296</sup>

### **6.2.1. Jeugdhulpverlening tot de leeftijd van 18 jaar**

Door de invoering van de nieuwe Jeugdwet bestaat niet langer een recht op jeugdzorg, maar is een jeugdhulpplicht voor gemeenten gecreëerd.<sup>297</sup> Deze jeugdhulp kan bestaan uit hulpverlening in het vrijwillige kader of in het gedwongen kader. Hulpverlening wordt in eerste instantie op basis van vrijwilligheid aangeboden, indien de betrokkenen open staan voor hulpverlening en hier op vrijwillige basis aan willen meewerken. Hulpverlening in het gedwongen kader is een door de rechter opgelegde maatregel van kindbescherming. Dit kan een ondertoezichtstelling, eventueel met een uithuisplaatsing, of een gezagsbeëindigende maatregel inhouden. De uithuisplaatsing kan in een (netwerk)pleeggezin, een open instelling of een gesloten instelling plaatsvinden.<sup>298</sup> Kinderbeschermingsmaatregelen zijn gekoppeld aan het ouderlijk gezag dat wordt uitgeoefend over minderjarigen en lopen zodoende af zodra een minderjarige achttien jaar wordt.<sup>299</sup>

### **6.2.2 Jeugdhulpverlening na de leeftijd van 18 jaar**

De ondersteuning en hulp aan jeugdigen loopt in beginsel tot de jongere de leeftijd van achttien jaar heeft bereikt. Op grond van artikel 1.1 van de Jeugdwet kunnen de hulp en ondersteuning echter voortduren of binnen een half jaar weer worden hervat, indien de zorg was gestart of aangevraagd voor het bereiken van de leeftijd van achttien jaar. Verlenging is mogelijk tot de jeugdige de leeftijd van 23 jaar heeft bereikt. Jongvolwassenen tot 23 jaar hebben zodoende de mogelijkheid om een beroep te doen op voortgezette jeugdhulpverlening. Dit kan echter alleen op basis van vrijwilligheid, de jongere kan hier niet toe gedwongen worden.<sup>300</sup>

In de Wet op de Jeugdzorg bestond wel een formele mogelijkheid om gedwongen hulpverlening te verlengen tot de leeftijd van 21 jaar, indien de minderjarige uit huis was geplaatst in een accommodatie voor gesloten jeugdzorg.<sup>301</sup> Dit artikel bleek echter onverenigbaar met artikel 5 EVRM, aangezien vrijheidsbeneming op pedagogische gronden slechts toegestaan is voor minderjarigen.<sup>302</sup> In de Jeugdwet

---

<sup>296</sup> Artikel 1.1. Jeugdwet.

<sup>297</sup> *Kamerstukken II* 2012/13, 33 684, nr. 3.

<sup>298</sup> De ondertoezichtstelling is geregeld in artikel 1:254 BW e.v., de uithuisplaatsing in artikel 1:265a BW e.v., de gezagsbeëindiging in artikel 1:266 BW e.v.

<sup>299</sup> Artikel 1.1 Jeugdwet.

<sup>300</sup> In de praktijk doen zich praktische knelpunten voor met betrekking tot beschikbaarheid van plaatsen en het bestaan van wachtlijsten. Het gaat het bereik van dit onderzoek te buiten om deze problemen te bespreken. Zie hiervoor: Steketee, Vandenbroucke & Rijkschroeff 2009, p. 33. N.B.: dit onderzoek ziet weliswaar op de oude wetgeving, maar artikel 1.1 Jeugdwet komt overeen met artikel 1 lid 1 van de Wet op de Jeugdzorg.

<sup>301</sup> Artikel 29a lid 1 Wet op de Jeugdzorg (oud).

<sup>302</sup> Zo blijkt uit artikel 5 lid 1 sub d EVRM. Zie voor de vaststelling van de schending van artikel 5 EVRM o.a. Hof 's-Gravenhage 26 maart 2009, *LJN BH9207* met verwijzing naar EHRM 27 mei 1997, Report of judgments and decisions 1997-III (*Eriksen/Noorwegen*).

is de leeftijd daarom terug gebracht naar achttien jaar en kan de gesloten plaatsing slechts onder beperkte voorwaarden doorlopen tot de leeftijd van achttien jaar en zes maanden.<sup>303</sup>

### **6.2.3. Andere mogelijkheden tot verlenging van de hulpverlening**

Indien verlenging van de hulpverlening noodzakelijk wordt geacht, maar de jeugdige niet vrijwillig meewerkt, bestaan enkele mogelijkheden om toch verlengde zorg aan te bieden. Zo biedt de Wet BOPZ de mogelijkheid om iemand, onder bepaalde omstandigheden, onvrijwillig op te laten nemen in een psychiatrisch ziekenhuis om hem bescherming te bieden. Daarvoor moet wel sprake zijn van een geestesstoornis, de betrokkene moet daadwerkelijk een gevaar vormen voor zichzelf of zijn omgeving en er moet een causaal verband bestaan tussen de stoornis en het gevaar.<sup>304</sup> Hieruit volgt dat alleen jongvolwassenen met zeer ernstige gedrags- en opvoedingsproblemen gedwongen opgenomen en behandeld kunnen worden op grond van de Wet BOPZ.

Het civiele recht biedt ook mogelijkheden om de zorg voor jongeren van achttien jaar en ouder te continueren. Met name het mentorschap biedt een goede mogelijkheid om hulpverlening te continueren.<sup>305</sup> Deze maatregel is vooral bedoeld ter bescherming van kwetsbare personen tegen anderen die misbruik van hun situatie willen maken.<sup>306</sup> De jongvolwassene krijgt hulp van een mentor bij beslissingen over zijn verzorging, verpleging, behandeling en begeleiding. De mentor neemt alleen beslissingen op het persoonlijk vlak. Deze beslissingen worden genomen in overleg met de jongvolwassene.<sup>307</sup> Het mentorschap kan zowel door familieleden, als door professionals worden uitgevoerd. Jongvolwassenen kunnen in bepaalde gevallen ook aanspraak maken op zorg uit de Wet Maatschappelijke Ondersteuning. Door de decentralisatie naar de gemeenten moet deze zorg beter aansluiten op de jeugdhulpverlening dan het voorheen deed.<sup>308</sup>

### **6.3 Tussenanalyse**

Uit wetenschappelijk onderzoek is gebleken dat de hersenen van adolescenten nog niet zijn uitontwikkeld op het moment dat zij de leeftijd van achttien jaar bereiken, maar dat deze ontwikkeling tot ongeveer het 23<sup>e</sup> levensjaar doorloopt. Er is dan ook steeds meer kritiek op een harde scheidslijn bij de leeftijd van achttien jaar. In het strafrecht is het adolescentenstrafrecht geïntroduceerd, zodat maatwerk geleverd kan worden, gericht op de persoon van de verdachte. Het pedagogisch karakter van

---

<sup>303</sup> Artikel 6.1.1. lid 1 Jeugdwet jo artikel 6.1.2 lid 4 Jeugdwet. Voorwaarden zijn dat de behandeling reeds voor het achttiende jaar was aangevangen, er voor het bereiken van het achttiende jaar een hulpverleningsplan was en er toe wordt gewerkt naar een ander vorm van jeugdhulp.

<sup>304</sup> Artikel 2 Wet BOPZ.

<sup>305</sup> Artikel 1:450 e.v. BW. Een ondercuratelestelling (artikel 1:378 e.v. BW) of onderbewindstelling (1:431 e.v. BW) behoort ook tot de mogelijkheden, maar gezien het financiële karakter van deze regelingen zijn deze minder geschikt.

<sup>306</sup> Artikel 1:453 e.v. BW.

<sup>307</sup> Artikel 1:453 lid 4 BW.

<sup>308</sup> Artikel 4 WMO.

het jeugdstrafrecht kan nu ook voor jongvolwassenen tot de leeftijd van 23 jaar gelden. De verplichte nazorg in het strafrecht moet jongeren voorbereiden op een succesvolle re-integratie in de samenleving. In de jeugdhulpverlening bestaat geen verplichte nazorg, aangezien dit niet in overeenstemming is met het EVRM. Wel bestaat de mogelijkheid tot vrijwillige voortzetting van de hulpverlening. Indien een jongere dat wenst, moet hij gebruik kunnen maken van voortgezette hulpverlening. Verlengde hulp in het semi-verplichte kader is wel mogelijk door middel van het mentorschap. Blijkens het voorgaande bestaan voor jongvolwassenen in het jeugdstrafrecht en de jeugdhulpverlening verschillende mogelijkheden om zorg te ontvangen na de leeftijd van achttien jaar, aangezien deze jongvolwassenen als kwetsbare jongeren worden gezien die verlengde hulp en ondersteuning goed kunnen gebruiken in hun transitie naar meerderjarigheid.

## 7. Analyse van de transitie naar meerderjarigheid

In de navolgende paragrafen worden de bevindingen uit de voorgaande hoofdstukken geanalyseerd. Zowel uit de literatuur als uit de indicatieve interviews worden de meest relevante knelpunten geanalyseerd ten aanzien van het recht op zorg en ondersteuning van amv's die slachtoffer zijn geworden van mensenhandel en de leeftijd van achttien jaar bereiken. Bekeken wordt in hoeverre deze hulpverlening in de nationale wetgeving is gewaarborgd en of dit in overeenstemming is met de internationale en Europese wet- en regelgeving.

### *7.1 Bescherming van slachtoffers van mensenhandel*

Op internationaal en Europees niveau is de afgelopen jaren bij de aanpak van mensenhandel steeds meer nadruk komen te liggen op een mensenrechtelijke benadering, waarbij de rechten van slachtoffers een belangrijke rol innemen. Blijkens de internationale en Europese wet- en regelgeving hebben alle slachtoffers van mensenhandel recht op zorg en bescherming. Voor minderjarige slachtoffers geldt dat zij als extra kwetsbare groep worden gezien, waardoor aan hen specifieke bescherming en hulpverlening toekomt.<sup>309</sup> Uit het internationale en Europese kader volgen minimumnormen waaraan de bescherming van slachtoffers moet voldoen. Alle slachtoffers van mensenhandel, ongeacht hun verblijfsstatus of medewerking aan het strafproces, hebben het recht op de nodige zorg, hulp en ondersteuning om hun herstel mogelijk te maken. Deze ondersteuning dient gebaseerd te zijn op de individuele behoeften van slachtoffers en moet in ieder geval bestaan uit passende huisvesting, materiële ondersteuning, medische zorg en psychologische bijstand.<sup>310</sup>

In de nationale wetgeving is de specifieke bescherming en hulpverlening voor buitenlandse slachtoffers van mensenhandel gekoppeld aan de tijdelijke verblijfsvergunning uit de B8/3-regeling. Slachtoffers komen alleen voor deze vergunning en bijbehorende hulpverlening in aanmerking als zij aangifte hebben gedaan en sprake is van een lopende strafprocedure. Zolang de strafprocedure loopt, hebben slachtoffers rechtmatig verblijf. Voortzetting van dit verblijf is alleen mogelijk als er een onherroepelijke veroordeling is, indien het strafproces langer dan drie jaar heeft geduurd of indien sprake is van bijzondere individuele omstandigheden. Bescherming en hulpverlening zijn in het nationale beleid zodoende indirect afhankelijk van de medewerking aan het strafproces.<sup>311</sup> Slechts in bijzondere gevallen waarin niet van slachtoffers kan worden gevergd dat zij aangifte doen, is het mogelijk dat zij toch een verblijfsvergunning krijgen. Deze wordt echter zelden verleend.<sup>312</sup>

---

<sup>309</sup> Overweging 23 Preambule EU-Richtlijn Mensenhandel.

<sup>310</sup> Zo blijkt uit artikel 6 lid 3 Palermo Protocol en artikel 11 EU-Richtlijn Mensenhandel.

<sup>311</sup> Rijken 2012, p. 93.

<sup>312</sup> NRM 2014(a), p. 5.

In verschillende Europese verdragen en richtlijnen is opgenomen dat het recht op hulpverlening van slachtoffers niet gekoppeld mag worden aan de bereidheid om mee te werken in het strafproces.<sup>313</sup> Het verblijfsrecht mag echter wel gekoppeld worden aan de medewerking aan het strafproces, waardoor het recht op bijstand ernstig wordt verzwakt.<sup>314</sup> Nederland heeft de specifieke hulpverlening voor slachtoffers van mensenhandel gekoppeld aan de verblijfsvergunning uit de B8/3-regeling. Nu de bijstand en hulpverlening voor slachtoffers is gekoppeld aan het verblijfsrecht van de B8/3-regeling en dat verblijf, met uitzondering van de bedenktijd, slechts wordt toegekend in ruil voor medewerking aan het strafproces, is de hulpverlening feitelijk afhankelijk gesteld van die medewerking. GRETA, het monitormechanisme van het Verdrag van Warschau, heeft kritiek geuit op deze praktijk en aanbeveling gedaan om de hulpverlening aan slachtoffers los te koppelen van de strafprocedure.<sup>315</sup> Ook vanuit verschillende mensenrechtenorganisaties is kritiek geuit op de koppeling van de hulpverlening aan de medewerking van slachtoffers aan het strafproces.<sup>316</sup> In een reactie op het rapport van GRETA heeft de Nationaal Rapporteur Mensenhandel gesteld dat zij onderschrijft dat het uitgangspunt een goede bescherming van slachtoffers moet zijn, maar zij hecht evenveel waarde aan een succesvolle opsporing en vervolging van mensenhandelaren. Dit vraagt volgens haar om een systeem waarin de bescherming van (mogelijke) slachtoffers van hoog niveau is, maar bovendien dat slachtoffers die in staat zijn om mee te werken dit ook doen. Wel dient voor slachtoffers die niet in staat zijn om aangifte te doen vaker gebruik te worden gemaakt van de exceptieregeling voor slachtoffers die wegens psychische of medische omstandigheden geen aangifte kunnen doen, zodat zij toch de benodigde hulpverlening ontvangen.<sup>317</sup>

Hoewel het belang van een succesvolle opsporing niet moet worden onderschat, dient de bescherming en hulpverlening aan slachtoffers mijns inziens wel prioriteit te krijgen. Temeer omdat lang niet alle slachtoffers gebruik maken van de B8/3-regeling. Vooral door voormalige amv's wordt veel vaker gebruik gemaakt van de asielprocedure, aangezien deze als humaner wordt gezien en de B8/3-regeling slechts een verblijfsvergunning voor korte termijn biedt.<sup>318</sup> Uit de interviews blijkt daarnaast dat veel amv's toch aangifte doen, zonder gebruik te maken van de B8/3-regeling. Het beperkte slachtofferbegrip gecombineerd met de doelmatige benadering van buitenlandse slachtoffers voor het strafproces, leidt ertoe dat buitenlandse slachtoffers die een andere verblijfsprocedure volgen geen toegang hebben tot de hulpverlening en bescherming die zij gezien hun kwetsbare situatie wel nodig hebben. Bovendien

---

<sup>313</sup> Artikel 12 lid 6 Verdrag van Warschau, artikel 11 lid 3 EU-Richtlijn Mensenhandel en artikel 19 lid 2 Richtlijn 2011/93/EU.

<sup>314</sup> Artikel 14 Verdrag van Warschau, artikel 11 lid 3 EU-Richtlijn Mensenhandel jo Richtlijn 2004/81/EG.

<sup>315</sup> GRETA 2014, p. 44.

<sup>316</sup> Onder andere DCI, UNHCR en UNICEF, zie hiervoor DCI 2013, p. 12 en UNICEF & DCI 2013, p. 86.

<sup>317</sup> NRM 2014(a), p. 3.

<sup>318</sup> Merken de professionals in de praktijk zo blijkt uit de indicatieve interviews met L. Bosch, B. Claassen en E. Gort, alsmede uit de schriftelijke informatie Stichting Nidos. Ook is dit opgemerkt door de Nationaal Rapporteur Mensenhandel, zie hiervoor NRM 2013, p. 126.



hebben zij blijkens de internationale en Europese regelgeving wel recht op deze hulpverlening. De koppeling van de hulpverlening aan de B8/3-regeling is zodoende niet in overeenstemming met de normen voortvloeiend uit de internationale en Europese regelgeving.

Mijns inziens moet de specifieke hulpverlening en bijstand aan slachtoffers van mensenhandel daarom losgekoppeld worden van de B8/3-regeling en toegankelijk zijn voor alle vreemdelingen die als slachtoffer van mensenhandel aangemerkt worden. Deze loskoppeling kan er bovendien toe leiden dat meer medewerking wordt verleend aan het strafproces. Slachtoffers die de juiste bescherming en ondersteuning krijgen, lopen minder risico om opnieuw slachtoffer te worden, waardoor zij hoogstwaarschijnlijk eerder vrijwillig mee zullen werken in een strafprocedure tegen hun handelaren.<sup>319</sup> Indien de hulpverlening echter niet losgekoppeld zal worden van de B8/3-regeling dient de aangifte, in combinatie met de identificatie als slachtoffer mensenhandel, garant te staan voor de benodigde hulpverlening. Op dit moment is immers ook een lopend strafproces noodzakelijk voordat de B8/3-regeling van toepassing is. Het strafproces kan echter om zeer uiteenlopende redenen niet van de grond komen. Dit kan ertoe leiden dat strafzaken worden geseponeerd en de verblijfsvergunning met bijbehorende hulpverlening wordt ingetrokken.<sup>320</sup> Mijns inziens moet de eis van een lopende strafprocedure daarom losgelaten worden en moet een B8/3-vergunning verleend worden aan alle slachtoffers die aangifte doen van mensenhandel en van wie een redelijk vermoeden bestaat dat zij daadwerkelijk slachtoffer zijn. Voor (voormalig) amv's is slachtofferschap relatief eenvoudig vast te stellen, aangezien deze slachtoffers in de beschermde opvang worden geplaatst.

Voormalig Staatssecretaris Teeven heeft aangegeven geen aanleiding te zien om de verblijfsregeling uit de B8/3-procedure te wijzigen.<sup>321</sup> Het is mijns inziens wel wenselijk, maar niet noodzakelijk om de verblijfsvergunning los te koppelen van het aangiftevereiste, aangezien slachtoffers ook kunnen kiezen om een andere verblijfsrechtelijke procedure te volgen. Hulpverlening moet echter wel onvoorwaardelijk gegeven worden aan alle slachtoffers van mensenhandel, zonder koppeling aan een specifieke verblijfsrechtelijke procedure of de medewerking aan strafprocedures. De specifieke hulpverlening voor slachtoffers van mensenhandel dient mijns inziens daarom wel losgekoppeld te worden van de B8/3-procedure en in elke verblijfsrechtelijke procedure beschikbaar te zijn.

Een tweede aandachtspunt betreft de transitie naar meerderjarigheid. Zolang amv's minderjarig zijn, hebben zij blijkens de internationale en Europese wet- en regelgeving, gezien hun bijzonder kwetsbare

---

<sup>319</sup> UNHCR 2010, p. 5, Rijken 2012, p. 99.

<sup>320</sup> Rijken 2012, p. 97.

<sup>321</sup> *Kamerstukken II* 2013/14, 28 683, nr. 121.

positie, recht op extra bescherming.<sup>322</sup> In de nationale praktijk blijkt voor amv's een specifiek vreemdelingrechtelijk regime te gelden, waarin extra waarborgen worden geboden zoals onderdak, hulp, begeleiding en een voogd. Zodra amv's de leeftijd van achttien jaar bereiken, stopt deze extra bescherming en eindigt de voogdij.<sup>323</sup> De bijzondere kwetsbaarheid van deze slachtoffers stopt echter niet op het moment dat zij meerderjarig worden en de jongeren zijn vaak onvoldoende toegerust op een situatie waarin zij veel minder begeleiding ontvangen.<sup>324</sup> De gevolgen van de uitbuiting lopen veelal door tot na het bereiken van de meerderjarigheid, waardoor het van belang is dat slachtoffers ook de juiste hulpverlening kunnen ontvangen indien zij inmiddels volwassen zijn.<sup>325</sup> In het internationale en Europese kader zijn geen dwingende rechtsregels opgesteld voor deze overgang. Wel is op Europees niveau aandacht voor deze transitie. De Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa erkent het juridisch vacuüm ten aanzien van de transitie naar meerderjarigheid en maakt zich zorgen dat dit leidt tot een nog kwetsbaardere positie van voormalige amv's. Zij pleit daarom voor een speciale overgangsregeling voor amv's die de leeftijd van achttien jaar bereiken, waarin jongeren steun en hulpverlening blijven behouden. Deze hulpverlening moet bestaan uit toegang tot sociale bijstand, onderwijs, informatie over procedures, hulp bij huisvesting en zorg en zou beschikbaar moeten zijn totdat de voormalige amv de leeftijd van 25 jaar heeft bereikt.<sup>326</sup> In het EU-actieplan niet-begeleide minderjarigen wordt door de Europese Commissie ook gesteld dat er maatregelen genomen moeten worden om een soepele overgangsperiode te waarborgen voor voormalige amv's die hun bescherming en bijstand dreigen te verliezen omdat zij de leeftijd van achttien jaar bereiken.<sup>327</sup> De FRA heeft in het handboek voor voogdij over amv's, dat in opdracht van de EU is uitgebracht, bovendien benadrukt dat zolang slachtoffers van mensenhandel op het grondgebied van een lidstaat verblijven, zij slachtofferhulp moeten krijgen en toegang moeten hebben tot rehabilitatie voorzieningen en psychologische en medische bijstand, op gelijke wijze als nationale slachtoffers.<sup>328</sup>

Mijns inziens moet daarom een overgangsregeling gecreëerd worden, waarin voormalig amv's de nodige begeleiding en hulpverlening blijven ontvangen op het moment dat zij de leeftijd van achttien jaar bereiken. Bij de invulling van een dergelijk overgangsbeleid kan Nederland een voorbeeld nemen aan andere Europese landen waarin *good practices* zijn ontwikkeld. Met name het beleid in Zweden zou navolging kunnen krijgen. In Zweden blijven alle amv's tot de leeftijd van 21 jaar onder verantwoordelijkheid van de staat en verblijven voormalige amv's van 18 tot 21 jaar in speciale

---

<sup>322</sup> Zo blijkt uit artikel 10 lid 3 IVESCR, artikel 6 lid 4 Palermo Protocol, artikel 22 en 39 IVRK, de UNICEF Guidelines, artikel 10 lid 4, artikel 12 lid 7 en artikel 14 Verdrag van Warschau, artikel 11 t/m 14 Verdrag van Lanzarote, artikel 13 t/m 16 EU-Richtlijn Mensenhandel.

<sup>323</sup> Artikel 1:233 jo 1:245 BW.

<sup>324</sup> Schriftelijke informatie Stichting Nidos.

<sup>325</sup> Zie ook Explanatory Report CETS 201, par. 94.

<sup>326</sup> Rapport (Doc. 13505) van de Parlementaire Vergadering.

<sup>327</sup> Europese Commissie 2010, p. 9.

<sup>328</sup> FRA 2014, p. 63-64.

opvanghuizen waar de transitie naar meerderjarigheid zorgvuldig wordt voorbereid en alle benodigde hulpverlening beschikbaar is.<sup>329</sup> UNHCR en de Raad van Europa adviseren andere landen om deze praktijk over te nemen<sup>330</sup> en mijns inziens zou Nederland hier gehoor aan moeten geven. Dit betekent dat voor alle voormalige amv's de mogelijkheid tot voortgezette begeleiding dient te bestaan, op het moment dat zij achttien jaar worden. Mijns inziens zou de leeftijdsgrens echter opgerekt moeten worden tot 23 jaar, zodat deze leeftijd in overeenstemming is met de maximumleeftijd in de jeugdhulpverlening. Bovendien sluit dit beter aan bij het advies van de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa, waarin een overgangscategorie tot 25 jaar wordt bepleit. Mocht de wetgever deze redenatie niet volgen en een dergelijke overgangscategorie een stap te ver achten, dan kan aansluiting gevonden worden bij het Ierse beleid waarin alleen extra kwetsbare voormalig amv's voortgezette ondersteuning ontvangen. Slachtoffers van mensenhandel vormen mijns inziens per definitie een extra kwetsbare categorie amv's, waardoor deze groep in dat geval altijd de mogelijkheid zal hebben de benodigde hulpverlening en begeleiding voort te zetten nadat de leeftijd van achttien jaar bereikt is. Het verdient in mijn ogen echter de voorkeur om voortgezette hulpverlening mogelijk te maken voor alle amv's, zoals door de Raad van Europa, de Europese Commissie en de FRA ook is geadviseerd.

### ***7.2 Nederlandse slachtoffers en voormalig amv's***

Een ander knelpunt in het nationale beleid is dat de toegang tot hulpverlening niet op gelijke wijze open staat voor Nederlandse slachtoffers van mensenhandel en voormalig amv's. Waar Nederlandse jongvolwassen slachtoffers gebruik kunnen maken van de verlengde jeugdhulpverlening en daarnaast hulp, opvang en behandeling kunnen krijgen in het kader van de wet BOPZ, WMO, AWBZ en GGZ, kunnen buitenlandse slachtoffers in beginsel slechts de benodigde gespecialiseerde hulpverlening krijgen wanneer zij nog in de bedenktijd zitten of de B8/3-procedure volgen. Weliswaar is dankzij de pilot van Nidos verlengde bescherming mogelijk voor enkele slachtoffers die de leeftijd van achttien jaar bereiken en het traject binnen de beschermde opvang nog niet hebben afgerond, maar deze mogelijkheid staat slechts open voor een beperkte groep zeer kwetsbare slachtoffers.<sup>331</sup> Aangezien verreweg de meeste voormalige amv's die slachtoffer zijn van mensenhandel de asielprocedure volgen en het hulpverleningstraject in de beschermede opvang hebben afgerond voor hun achttiende verjaardag, is voor hen slechts basale opvang beschikbaar op het moment dat zij de leeftijd van achttien jaar bereiken. Zij kunnen geen gespecialiseerde hulpverlening krijgen en komen in de centrale opvang terecht waar slechts minimale bijstand beschikbaar is.<sup>332</sup>

---

<sup>329</sup> EMN Sweden 2014, p. 29.

<sup>330</sup> UNHCR & Raad van Europa 2014, p. 30.

<sup>331</sup> Schriftelijke informatie Stichting Nidos, Telefonisch interview B. Claassen.

<sup>332</sup> De gespecialiseerde hulpverlening wordt immers niet gefinancierd vanuit de Regeling Ziektekosten Asielzoekers.

Het gemaakte onderscheid leidt ertoe dat buitenlandse slachtoffers een andere behandeling krijgen op basis van hun nationaliteit en verblijfsstatus. Een dergelijk onderscheid is blijkens de toepasselijke wet- en regelgeving niet verboden, maar staat wel op gespannen voet met het non-discriminatiebeginsel en de aanbevelingen van de FRA. De FRA beveelt immers aan dat voor buitenlandse slachtoffers van mensenhandel dezelfde hulpverlening beschikbaar moet zijn als voor nationale slachtoffers.<sup>333</sup> Hoewel het gemaakte onderscheid niet per definitie in strijd is met het non-discriminatiebeginsel, is een dergelijk onderscheid voor deze kwetsbare groep naar mijn mening niet te rechtvaardigen. Het is mijns inziens noodzakelijk om voor voormalig amv's gelijke hulpverlening beschikbaar te maken als voor nationale slachtoffers.

De pilot verlengde beschermde opvang lijkt een positief initiatief. Extra kwetsbare slachtoffers die in de beschermde opvang verblijven en het hulpverleningstraject nog niet hebben afgerond, kunnen door middel van zorgcoördinatie onder begeleiding van Nidos blijven. Zij kunnen langer in de beschermde opvang blijven, worden vervolgens geplaatst in een speciaal ingerichte opvanglocatie en de zorgcoördinatie kan doorlopen tot het 23<sup>e</sup> jaar.<sup>334</sup> Deze pilot heeft echter slechts betrekking op een zeer kleine groep slachtoffers. Alleen indien het slachtoffer op het moment dat hij achttien jaar wordt nog in de beschermde opvang verblijft, het hulptraject nog niet heeft afgerond, de jongere en Nidos beiden aanleiding zien om de zorgcoördinatie door te laten lopen en er voldoende plek en middelen beschikbaar zijn, komt een slachtoffer hiervoor in aanmerking.<sup>335</sup> Een grote groep voormalige amv's bevindt zich op het moment dat zij meerderjarig worden echter niet meer in de beschermde opvang.<sup>336</sup> Voor hen is zorgcoördinatie zodoende niet mogelijk en stopt de ondersteuning en begeleiding als zij achttien jaar worden. De pilot zal een jaar duren en vervolgens worden geëvalueerd. Het is mijns inziens van belang dat indien de pilot positief wordt beoordeeld, deze een wettelijke basis krijgt, zodat voormalig amv's ook daadwerkelijk aanspraak kunnen maken op zorgcoördinatie. Ook is het van belang dat onderzocht wordt of voormalig amv's die op dit moment niet de mogelijkheid hebben om de hulpverlening door middel van zorgcoördinatie te verlengen, hier wel behoefte aan hebben. Mocht de behoefte hiertoe bestaan, dan dient de zorgcoördinatie mijns inziens voor alle voormalig amv's toegankelijk te zijn. Mocht dit een stap te ver gaan voor de wetgever, dient de zorgcoördinatie in ieder geval beschikbaar te zijn voor alle voormalige amv's die zijn aangemerkt als slachtoffer van mensenhandel.

### ***7.3. Wat valt te leren uit de transitie naar meerderjarigheid in andere rechtsgebieden?***

Uit wetenschappelijk onderzoek is gebleken dat de hersenen van adolescenten nog niet zijn uitontwikkeld op het moment dat zij de leeftijd van achttien jaar bereiken, maar dat deze ontwikkeling

---

<sup>333</sup> FRA 2014, p. 63.

<sup>334</sup> Schriftelijke informatie Stichting Nidos. Telefonisch interview B. Claassen.

<sup>335</sup> Idem.

<sup>336</sup> NRM 2014, p. 86.

tot ongeveer het 23<sup>e</sup> levensjaar doorloopt. In het strafrecht bestaat daarom de mogelijkheid om flexibel met het jeugdstrafrecht om te gaan.<sup>337</sup> Ten aanzien van amv's die slachtoffer zijn geworden van mensenhandel, zou dit inzicht in de hersenontwikkeling er mijns inziens toe moeten leiden dat deze kwetsbare groep op hun achttiende verjaardag niet plotseling volledig losgelaten moet worden.

In het jeugdstrafrecht bestaat de mogelijkheid tot verplichte nazorg, welke erop is gericht om jeugdigen te begeleiden totdat een stabiele leefomgeving is ontstaan, waardoor een succesvolle re-integratie in de samenleving mogelijk kan worden. De jeugdhulpverlening kent ook een mogelijkheid om de begeleiding en hulpverlening in het vrijwillige kader voort te zetten tot het 23<sup>e</sup> levensjaar, indien de jongere voor zijn achttiende al jeugdhulp heeft gehad en deze hulpverlening zelf ook door wil zetten. De aandacht voor nazorg komt voort uit de gedachte dat voor deze kwetsbare jongeren nog extra begeleiding nodig is, zodat zij zelfstandig kunnen functioneren in de maatschappij.<sup>338</sup>

Ook voor voormalige amv's die slachtoffers zijn van mensenhandel is een succesvolle re-integratie wenselijk, ongeacht of dit re-integratie in Nederland of in het land van herkomst inhoudt. Deze slachtoffers vormen een extra kwetsbare groep, aangezien zij een zeer belast verleden en daarnaast een zeer onzekere verblijfstatus hebben. Om een succesvolle re-integratie mogelijk te maken zouden zij eveneens de mogelijkheid moeten hebben om de benodigde hulpverlening op vrijwillige basis te continueren totdat zij de leeftijd van 23 jaar bereiken. Een dergelijk recht op nazorg zou wettelijk verankerd moeten worden. De nazorg kan bijvoorbeeld vormgegeven worden door middel van de verlengde zorgcoördinatie die op dit moment wordt toegepast in de pilot verlengde beschermde opvang, zoals hierboven besproken. Kinderrechtenorganisaties geven daarnaast aan dat zij het mentorschap als mogelijkheid zien om voormalig amv's in de tussentijd de benodigde hulpverlening te bieden.<sup>339</sup> Vanuit Nidos wordt echter aangegeven dat hier geen gebruik van wordt gemaakt en dat het mentorschap niet de juiste oplossing biedt.<sup>340</sup> Er zijn echter ook andere instanties betrokken bij voormalig amv's die het mentorschap op zich zouden kunnen nemen.<sup>341</sup> Een extra voordeel van het mentorschap is dat hier een vergoeding tegenover staat, waardoor het mentorschap voor de desbetreffende organisatie geen extra (financiële) belasting met zich meebrengt.<sup>342</sup> Mijns inziens biedt het mentorschap voor voormalig amv's die slachtoffer zijn van mensenhandel echter niet voldoende bescherming en is zodoende geen structurele oplossing. Een wettelijke regeling waarin de mogelijkheid tot vrijwillige hulpverlening aan voormalig amv's na het achttiende levensjaar is geregeld, verdient dan ook de voorkeur. Het

---

<sup>337</sup> Doreleijers 2009.

<sup>338</sup> Bruning 2012, p. 274.

<sup>339</sup> DCI 2013, p. 24. Telefonisch interview L. Bosch.

<sup>340</sup> Telefonisch interview B. Claassen. Schriftelijke informatie Stichting Nidos.

<sup>341</sup> Interview E. Gort.

<sup>342</sup> Telefonisch interview L. Bosch.

mentorschap kan echter tot het moment dat deze hulpverlening daadwerkelijk is gerealiseerd een tijdelijke oplossing bieden om hulpverlening na de achttiende verjaardag te kunnen continueren.

## 8. Conclusies en aanbevelingen

In het onderhavige onderzoek stond de vraag centraal in hoeverre de hulpverlening aan amv's die slachtoffer zijn van mensenhandel en de leeftijd van achttien jaar bereiken in Nederland is gewaarborgd, zodat sprake is van overeenstemming met internationale en Europese wet- en regelgeving. In het onderzoek zijn de nodige knelpunten in de bescherming naar voren gekomen, waardoor de huidige nationale praktijk niet geheel in overeenstemming blijkt met de internationale en Europese verdragen en normen.

Uit de internationale en Europese regelgeving blijkt dat de laatste jaren bij de aanpak van mensenhandel steeds meer nadruk is komen te liggen op de rechten van slachtoffers. Een van deze rechten is het recht op hulpverlening en begeleiding, welke voor alle slachtoffers van mensenhandel beschikbaar moet zijn. Ondanks talrijke bepalingen in de internationale en Europese wet- en regelgeving en aanbevelingen van diverse organisaties, is gebleken dat in Nederland niet alle slachtoffers van mensenhandel toegang hebben tot de hulpverlening waar zij recht op hebben. Een van de oorzaken hiervan is gelegen in de koppeling van de hulpverlening voor buitenlandse slachtoffers van mensenhandel aan de B8/3-regeling. Op het moment dat slachtoffers niet mee willen werken aan het strafproces, komen zij slechts in enkele uitzonderlijke gevallen in aanmerking voor de B8/3-regeling en de bijbehorende hulpverlening. Ook indien slachtoffers wel aangifte doen, bestaat de mogelijkheid dat zij geen hulpverlening ontvangen. Op het moment dat een strafzaak geseponneerd wordt of dat er geen onderzoek plaatsvindt, kunnen slachtoffers immers geen beroep doen op de B8/3-regeling. Het verdient daarom aanbeveling dat de voorwaarde van een lopend onderzoek niet langer gehanteerd wordt. Indien een slachtoffer van mensenhandel als zodanig is geïdentificeerd en aangifte heeft gedaan, moet dit voldoende zijn om in aanmerking te komen voor de B8/3-regeling. Om te waarborgen dat een slachtoffergerichte aanpak wordt gehanteerd, moet de specifieke hulpverlening voor slachtoffers van mensenhandel bovendien losgekoppeld worden van de B8/3-regeling. In de praktijk is gebleken dat veel slachtoffers van mensenhandel ervoor kiezen een andere verblijfsprocedure te volgen dan de B8/3-regeling. Dit wil echter niet zeggen dat er geen sprake is van slachtofferschap. De specifieke hulpverlening dient zodoende ook beschikbaar te zijn in andere verblijfsrechtelijke procedures en in het bijzonder in de asielprocedure.

Daarnaast is gebleken dat de gespecialiseerde hulpverlening aan amv's die slachtoffer zijn van mensenhandel niet doorloopt nadat de amv zijn achttiende verjaardag heeft gevierd. Zolang slachtoffers minderjarig zijn is voor hen een specifiek beleid van toepassing, waarin zij de nodige bescherming, zorg en hulpverlening ontvangen en een voogd toegewezen krijgen. Op het moment dat zij de leeftijd van achttien jaar bereiken, stopt zowel de voogdij als de gespecialiseerde hulpverlening. Slachtoffers die op dat moment de B8/3-procedure volgen, ontvangen nog wel specifieke zorg, maar slachtoffers die een

andere verblijfsrechtelijke procedure volgen, ontvangen vanaf het moment dat zij achttien worden nog slechts zeer basale hulpverlening. Uit de praktijk komt naar voren dat veel amv's de asielpcedure volgen en zodoende geen aanspraak meer kunnen maken op de specifieke hulpverlening voor slachtoffers van mensenhandel. Het is opmerkelijk dat in andere rechtsgebieden erg veel rekening wordt gehouden met het gegeven dat de hersenontwikkeling van adolescenten doorloopt tot het 23<sup>e</sup> levensjaar en dat wordt erkend dat kwetsbare jongeren tot aan deze leeftijd extra ondersteuning en bescherming nodig hebben, terwijl de zeer kwetsbare amv's geacht worden volledig zelfstandig te kunnen functioneren op het moment dat zij achttien jaar worden. De positie van buitenlandse slachtoffers wijkt op dit punt bovendien af van de positie van Nederlandse slachtoffers, aangezien de hulpverlening aan deze laatste groep wel door kan lopen totdat de leeftijd van 23 jaar bereikt is. Dit heersende onderscheid tussen vreemdelingen en onderdanen doet geen recht aan de kwetsbare positie van slachtoffers. Bovendien staat dit onderscheid op gespannen voet met het gelijkheidsbeginsel. Het verdient daarom aanbeveling om alleenstaande jongvolwassenen zonder verblijfsvergunning niet op hun achttiende in de kou te laten staan, maar ook voor hen hulpverlening beschikbaar te maken totdat zij de leeftijd van 23 jaar bereiken.

De hulpverlening aan voormalige amv's van 18 tot 23 jaar dient vorm te worden gegeven door een aparte overgangsregeling te creëren, zoals door de Europese instellingen reeds is geadviseerd. Binnen deze overgangsregeling moet elke amv die de leeftijd van achttien jaar heeft bereikt, de mogelijkheid krijgen de hulpverlening te continueren. Voor alle voormalige amv's die slachtoffer zijn geweest van mensenhandel dient gespecialiseerde hulpverlening beschikbaar te zijn, zoals dit ook geldt voor Nederlandse jongeren tot 23 jaar. Om deze overgangsregeling vorm te geven kan worden gekeken naar *good practices* in andere Europese landen en daarnaast kan aansluiting gezocht worden bij de zorgcoördinatie, zoals toegepast in de pilot verlengde beschermde opvang. Het verdient aanbeveling om deze zorgcoördinatie beschikbaar te maken voor alle amv's die hier behoefte aan hebben. Deze begeleiding dient vrijwillig te zijn en voormalige amv's moeten hiermee instemmen. De voormalige voogd kan de rol van zorgcoördinator op zich nemen en kan hierdoor de jongere blijven begeleiden, de hulpverlening coördineren en de jongere ondersteunen in de verblijfsprocedure.

Het verdient aanbeveling om, naar Zweeds voorbeeld, een kleinschalige decentrale opvang beschikbaar te maken voor voormalige amv's, welke is ingericht met het oog op de continuering van de hulpverlening. Binnen deze opvang kan de transitie naar 23 jaar zorgvuldig voorbereid worden en alle benodigde hulpverlening dient beschikbaar te zijn. Om te garanderen dat voormalige amv's de juiste zorg kunnen ontvangen, moet de overgangsregeling een wettelijke basis hebben, waardoor de voormalige amv's ook daadwerkelijk aanspraak kunnen maken op deze hulpverlening. Om te garanderen dat slachtoffers rustig aan een volledig herstel kunnen werken, verdient het aanbeveling om een aparte verblijfsregeling te creëren voor amv's die slachtoffer zijn geweest van mensenhandel.



Binnen een redelijke termijn moet worden vastgesteld waar de toekomst van de voormalig amv ligt, zodat hier vanuit de overgangsregeling naartoe gewerkt kan worden. Slachtoffers mogen slechts teruggestuurd worden naar het land van herkomst indien de hulpverlening daar op adequate wijze kan worden gecontinueerd of indien slachtoffers zijn uitbehandeld.

Met het creëren van de overgangsregeling zullen de huidige bezwaren voor voormalige amv's die slachtoffer zijn van mensenhandel weggenomen worden. De voormalige amv's krijgen door middel van de overgangsregeling de bescherming waar zij recht op hebben, deze hulpverlening is gelijk aan de hulpverlening die nationale slachtoffers ontvangen en de geboden ondersteuning sluit aan bij de wetenschappelijke inzichten ten aanzien van de hersenontwikkeling. Dankzij een dergelijke overgangsregeling wordt invulling gegeven aan een mensenrechtelijke benadering van de aanpak van mensenhandel en wordt aan de aanbevelingen vanuit Europa voldaan. Bovendien zal het bereiken van de achttiende verjaardag voor amv's weer een feestelijke gebeurtenis kunnen zijn.

## Literatuurlijst

### Boeken

#### **Blaak e.a. 2012**

M. Blaak e.a., *Handboek Internationaal Jeugdrecht*. Leiden: Defence for Children 2012 (digitale versie).

#### **Blaak, Meuwese & Bosch 2012**

M. Blaak, S. Meuwese & L. Bosch, 'Exploitatie van kinderen' In: M. Blaak e.a., *Handboek Internationaal Jeugdrecht*. Leiden: Defence for Children 2012 (digitale versie).

#### **Cardol 2005**

G. Cardol, *Ontheemd, vreemd en minderjarig: het recht op ontwikkeling van de alleenstaande minderjarige vreemdeling in (inter)nationale wet- en regelgeving*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2005.

#### **De Graaf 2012**

J.H. de Graaf e.a., *De toepassing van het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind in de Nederlandse rechtspraak, 1 januari 2002 – 1 september 2011*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2012.

#### **Lodder 2014**

G. Lodder, *Vreemdelingenrecht in Vogelvlucht. Over toelating en verblijf van vreemdelingen in Nederland*, Den Haag: SDU Uitgevers 2014.

#### **Rijken, van Dijk & Klerx-van Mierlo 2013**

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

#### **Rodrigues 2012**

P.R. Rodrigues, 'Prioriteit voor het belang van het kind in het immigratierecht' in: G.G. Lodder & P.R. Rodrigues (red.), *Het kind in het immigratierecht*, Den Haag: SDU 2012.

#### **Van der Leun & Vervoorn 2004**

J. van der Leun & L. Vervoorn, *Slavernij-achtige uitbuiting in Nederland. Een inventariserende literatuurstudie in het kader van de uitbreiding van de strafbaarstelling van mensenhandel*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2004.

#### **Van der Linden, ten Siethoff & Zeijlstra-Rijpstra 2009**

A.P. van der Linden, F.G.A. ten Siethoff & A.E.I.J. Zeijlstra-Rijpstra, *Jeugd en recht*, Houten: Bohn Stafleu van Loghum 2009.

#### **Van Os 2012**

C. van Os, 'Het kind in het migratierecht. Het hele Kinderrechtenverdrag voor minderjarige migranten en asielzoekers' in: G.G. Lodder & P.R. Rodrigues (red.), *Het kind in het immigratierecht*, Den Haag: Sdu 2012.

**Van Os & Beltman 2012**

C. van Os & D. Beltman, 'Kinderrechten in het migratierecht' in: M. Blaak e.a., *Handboek Internationaal Jeugdrecht*, Leiden: Defence for Children 2012 (digitale versie).

**Verstegen 2012**

T. Verstegen, 'Alleenstaande minderjarige asielzoekers en voogdij'. In G.G. Lodder & P.R. Rodrigues (red.), *Het kind in het immigratierecht*, Den Haag: SDU 2012.

**Weijers & Imkamp 2011**

I. Weijers & F. Imkamp, *Jeugdstrafrecht in internationaal perspectief*, Den Haag: Boom Juridisch uitgevers 2011.

**Tijdschriftartikelen****Boot-Matthijssen 2008**

M. Boot-Matthijssen, 'Mensenhandel en mensenrechten', *Internationale Spectator* 2008/62 nr. 12, p. 668-672.

**Bruin & Kok 2015**

R. Bruin & S. Kok, 'Lessen uit internationale rapporten. Het kind in de asielprocedure.', *A&MR* 2015-4, p. 172-177.

**Bruning 2012**

M.R. Bruning, 'Adolescentenrecht: ook voor jeugdbescherming?', *FJR* 2012/93, p. 272-279.

**Doreleijers 2009**

Th.A.H. Doreleijers, 'Te oud voor het servet, te jong voor het tafellaken', *FJR* 2009, 7/8, p. 181-185.

**Doreleijers & Fokkens 2010**

Th.A.H. Doreleijers & J.W. Fokkens, 'Minderjarigen en jongvolwassenen: pleidooi voor een evidence based strafrecht', *Rechtstreeks* 2/2010.

**Gilbert 2004**

G. Gilbert, 'Is Europe living up to its obligations to refugees?', *The European Journal of International Law*, 2004/15, p. 963-987.

**Nissen 2013**

E. Nissen, 'Het 'best interests'-beginsel in de rechtspraak over artikel 8 EVRM', *A&MR* 2013-7, p. 337-343.

**Noteboom & Dettmeijer-Vermeulen 2015**

F. Noteboom & C.E. Dettmeijer-Vermeulen, 'Dossieronderzoek naar verblijfsrecht mensenhandel voor kwetsbaarste slachtoffers. Verkenning van het schrijnend pad', *A&MR* 2015-4, p. 155-160.

**Rijken & De Volder 2009**

C. Rijken & E. de Volder, 'The European Union's struggle to realize a human rights-based approach to trafficking in human beings. A call on the EU to take THB-sensitive action in relevant areas of law', *Connecticut Journal of International Law* 2009/25:49.

### **Rijken 2012**

C. Rijken, 'Versterkte bescherming voor slachtoffers van mensenhandel. Is aanpassing van de B9 naar aanleiding van Europese regelgeving noodzakelijk?', *JNVR* 2012-7, p. 89-99.

### **Staring & Aarts 2010**

R. Staring & J. Aarts, 'Werken in de marge. Illegaal verblijvende jongeren in Nederland'. *Justitiële Verkenningen* 2010, 7; p. 43-55.

### **Rapporten:**

#### **ACVZ 2009**

Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken. *De mens beschermd en de handel bestreden: een advies over evenwichtige beschermingsregime voor slachtoffers van mensenhandel. Advies uitgebracht aan staatssecretaris van Justitie*. Den Haag: Station Drukwerk 2009.

#### **Commissie Gelijke Behandeling 2006**

Commissie Gelijke Behandeling. *Risicoselectie op grond van postcode en verblijfsstatus Een onderzoek uit eigen beweging naar onderscheid door hypothecair financiers*. December 2006.

#### **DCI 2013**

Defence for Children, *Een duurzame oplossing voor minderjarige buitenlandse slachtoffers mensenhandel. Beter Beschermd in de B8/3*. Leiden & Den Haag: oktober 2013.

#### **DCI-ECPAT 2013**

Defence for Children & ECPAT Nederland, *Implementatie van de kwaliteitsstandaarden voor voogden van alleenstaande minderjarige vreemdelingen in praktijk, beleid en wetgeving*. Leiden: 2013

#### **DCI & UNICEF 2013**

Defence for Children & UNICEF Nederland, *Bescherming alleenstaande minderjarige vreemdelingen in de knel*, Leiden & Den Haag: april 2013.

#### **EMN Hungary 2014**

European Migration Network. *Policies, practices and data on unaccompanied minors in 2014. Hungary*. EMN Hungary: 2014.

#### **EMN Ireland 2014**

European Migration Network. *Policies and Practices on Unaccompanied Minors in Ireland*. EMN Ireland: November 2014.

#### **EMN Sweden 2014**

European Migration Network. *Policies, practices and data on unaccompanied minors in 2014. Sweden*. EMN Sweden 2014.

#### **Europese Commissie 2013**

Bureau voor Publicaties van de Europese Unie. *De EU-rechten van slachtoffers van mensenhandel*. Europese Unie 2013.

**FRA 2014**

European Union Agency for Fundamental Rights (FRA). *Guardianship for children deprived of parental care. A handbook to reinforce guardianship systems to cater for the specific needs of child victims of trafficking*. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2014.

**GRETA 2014**

Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings. *Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by the Netherlands First evaluation round*. Strasbourg: Secretariat of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings, 2014.

**INDIAC 2008**

IND Informatie- en Analysecentrum (INDIAC), *Evaluatie gendergerelateerd vreemdelingenbeleid in Nederland*, Rijswijk: INDIAC 2008.

**Kinderrechtencollectief 2014**

Kinderrechtencollectief. *Kinderrechten in Nederland. De vierde ngo-rapportage van het Kinderrechtencollectief aan het VN-Kinderrechtencomité*, 2014.

**Kinderrechtenmonitor 2014**

De Kinderombudsman. *Kinderrechtenmonitor 2014*, 2014.

**NRM 2002**

Nationaal Rapporteur Mensenhandel. *Mensenhandel. Eerste rapportage van de Nationaal Rapporteur*. Den Haag: Bureau NRM 2002.

**NRM 2013**

Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen. *Mensenhandel. Negende rapportage van de Nationaal Rapporteur*. Den Haag: 2013.

**NRM 2014**

Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen. *Mensenhandel in en uit beeld II. Cijfermatige rapportage 2008-2012*. Den Haag: Nationaal Rapporteur 2014

**NRM 2014(a)**

Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen. *Uitgebreide reactie Nationaal Rapporteur op het rapport van GRETA over Nederland*. Den Haag: Nationaal Rapporteur 2014.

**NRM 2015**

Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen. *Mensenhandel in en uit beeld II. Update cijfers mogelijke slachtoffers 2010-2014*. Den Haag: Nationaal Rapporteur 2015

**Steketee, Vandenbroucke & Rijkschroeff 2009**

M. Steketee, M. Vandenbroucke & R. Rijkschroeff. *(Jeugd)zorg houdt niet op bij 18 jaar*. Augustus 2009.

### **UNICEF & DCI 2013**

UNICEF Nederland & Defence for Children, *Kinderhandel in Nederland. De aanpak van kinderhandel en de bescherming van minderjarige slachtoffers in Nederland*, Voorburg, mei 2013.

### **UNHCR & Raad van Europa 2014**

UN High Commissioner for Refugees & Council of Europe. *Unaccompanied and Separated Asylum-seeking and Refugee Children Turning Eighteen: What to Celebrate?*, Strasbourg: maart 2014.

### **WODC 2008**

M.H.C. Kromhout, H. Wubs & E.M.Th. Beenackers, *Illegaal verblijf in Nederland Een literatuuronderzoek*, WODC: Den Haag 2008.

### **WODC 2010**

M.H.C. Kromhout e.a., *Tussen beheersing en begeleiding Een evaluatie van de pilot 'beschermde opvang risico-AMV's*, WODC: Den Haag 2010

## **Internationale verdragen & richtlijnen**

### **EVRM**

Europees verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en fundamentele vrijheden, 4 november 1950.

### **Facultatief Protocol inzake de verkoop van kinderen, kinderprostitutie en kinderpornografie**

Facultatief Protocol inzake de verkoop van kinderen, kinderprostitutie en kinderpornografie bij het Verdrag inzake de rechten van het kind, 25 mei 2000.

### **IVBPR**

Internationaal verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, 16 december 1966.

### **IVESCR**

Internationaal verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten, 16 december 1966.

### **IVRK**

Internationaal verdrag inzake de Rechten van het Kind, 20 november 1989.

### **IVUR**

Internationaal verdrag inzake de uitbanning van elke vorm van rassendiscriminatie, 21 december 1965.

### **OHCHR 2002**

UN Office of the High Commissioner for Human Rights, *Recommended Principles and Guidelines on Human Rights and Human Trafficking*, 20 mei 2002.

### **Palermo Protocol**

Aanvullend protocol inzake de preventie, bestrijding en bestraffing van mensenhandel, in het bijzonder vrouwenhandel en kinderhandel, bij het Verdrag van de Verenigde Naties tegen transnationale georganiseerde misdaad, 15 november 2000.

### **Richtlijn 2003/9/EG**

Richtlijn 2003/9/EG van de Raad van 27 januari 2003 tot vaststelling van minimumnormen voor de opvang van asielzoekers in de lidstaten.

**Richtlijn 2004/81/EG**

Richtlijn 2004/81/EG van de Raad van 29 april 2004 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.

**Richtlijn 2011/36/EU**

Richtlijn 2011/36/EU van het Europees Parlement en de Raad 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, 'EU-Richtlijn Mensenhandel'.

**Richtlijn 2011/93/EU**

Richtlijn 2011/93/EU van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 13 december 2011 ter bestrijding van seksueel misbruik, seksuele exploitatie van kinderen en kinderpornografie.

**Richtlijn 2011/95/EU**

Richtlijn 2011/95/EU van het Europees Parlement en de Raad 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 (herschikking), 'Kwalificatierichtlijn'.

**Richtlijn 2012/29/EU**

Richtlijn 2012/29/EU van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2012 tot vaststelling van minimumnormen voor de rechten, de ondersteuning en de bescherming van slachtoffers van strafbare feiten, en ter vervanging van Kaderbesluit 2001/220/JBZ.

**Verdrag van Lanzarote**

Verdrag van de Raad van Europa inzake de bescherming van kinderen tegen seksuele uitbuiting en seksueel misbruik, 25 oktober 2007.

**Verdrag van Warschau**

Verdrag inzake bestrijding van mensenhandel van de Raad van Europa, 16 mei 2005.

**UVRM**

Universele Verklaring van de Rechten van de Mens, 10 december 1948.

**Nationale wet- en regelgeving**

**AWGB**

Algemene wet gelijke behandeling, wet van 2 maart 1994, *Stb.* 2014, 458.

**BW**

Burgerlijk wetboek Boek 1, *Stb.* 2014, 540.

**Jeugdwet**

Jeugdwet, wet van 1 maart 2014, *Stb.* 2014, 270.

**Sr**

Wetboek van Strafrecht, wet van 3 maart 1881, *Stb.* 2014, 540.

**Vb 2000**

Vreemdelingenbesluit 2000, besluit van 23 november 2000, *Stb.* 2014, 450.

**Vc 2000(b)**

Vreemdelingencirculaire 2000(b), circulaire van 2 maart 2001, *Stcr.* 2015, 13033.

**Vw 2000**

Vreemdelingenwet 2000, wet van 23 november 2000, *Stb.* 2014, 540.

**Wet BOPZ**

Wet bijzondere opname in psychiatrische ziekenhuizen, wet van 29 oktober 1992, *Stb.* 2014, 540.

**Documenten****Aanbeveling Rec (1991)11**

Recommendation R(1991)11 of the Committee of Ministers to member states concerning sexual exploitation, pornography and prostitution of, and trafficking in, children and young adults, 9 september 1991.

**Aanbeveling Rec (2000) 11**

Recommendation Rec (2000) 11 of the Committee of Ministers to member states on action against trafficking in human beings for the purpose of sexual exploitation. 19 mei 2000.

**Aanbeveling Rec 1307 (2002)**

Recommendation Rec 1307 (2002) of the Committee of Ministers to member states on sexual exploitation of children: zero tolerance, 27 september 2002.

**Aanbeveling Rec 1610 (2003)**

Recommendation 1610 (2003) on migration connected with trafficking in women and prostitution,

**Aanbeveling 1985 (2011) van de Parlementaire Vergadering**

Recommendation 1985 (2011) of the Parliamentary Assembly, *Undocumented migrant children in an irregular situation: a real cause for concern*, 7 oktober 2011

**CCPR General Comment nr. 15**

UN Human Rights Committee, *CCPR General Comment No. 15: The Position of Aliens Under the Covenant*, 11 April 1986.

**CCPR General Comment nr. 17**

UN Human Rights Committee, *CCPR General Comment nr. 17, Article 24 (Rights of the Child)*, 7 April 1989.



#### **CESCR General Comment nr. 14**

UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights, *CESCR General Comment No. 14: The Right to the Highest Attainable Standard of Health (Art. 12 of the Covenant)*, 11 August 2000.

#### **CRC/C/GC/6**

UN Committee on the Rights of the Child, *General Comment no. 6, on the treatment of unaccompanied and separated children outside their country of origin*, Geneve: juni 2005.

#### **CRC/C/GC/14**

UN Doc CRC/C/GC/14, , *General Comment nr. 14 on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration*, Geneve 2013.

#### **Europese Commissie 2010**

Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad. *Actieplan niet-begeleide minderjarigen (2010 – 2014)*. COM(2010)213 definitief.

#### **Europese Commissie 2012**

Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad. *Mid-term report on the implementation of the Action Plan on Unaccompanied Minors*. COM(2012) 554 final.

#### **Rapport (Doc. 12718) van de Parlementaire Vergadering**

Report (Doc. 12718) of the Committee on Migration, Refugees and Population. *Undocumented migrant children in an irregular situation: a real cause for concern*, 16 september 2011

#### **Rapport (Doc. 13505) van de Parlementaire Vergadering**

Report (Doc. 13505) of the Committee on Migration, Refugees and Displaced Persons. *Migrant children: what rights at 18?*, 23 april 2014.

#### **Resolutie 1996 (2014) van de Parlementaire Vergadering**

Resolution 1996 (2014) of the Parliamentary Assembly, *Migrant children: what rights at 18?*, 23 mei 2014.

#### **UNHCR 1994**

UN High Commissioner for Refugees, *Refugee Children: Guidelines on Protection and Care*, 1994.

#### **UNHCR 1997**

UN High Commissioner for Refugees, *Guidelines on Policies and Procedures in Dealing with Unaccompanied Children Seeking Asylum*, februari 1997.

#### **UNHCR 2002**

UN High Commissioner for Refugees, *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*, 7 mei 2002.

#### **UNHCR 2010**

UN High Commissioner for Refugees. *Comments on the proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on preventing and combating trafficking in human beings, and protecting victims*. UNHCR Bureau for Europe: juni 2010.

## **UNICEF Guidelines 2006**

UNICEF Guidelines on the protection of Child Victims of Trafficking, september 2006.

### **Parlementaire stukken:**

*Kamerstukken II* 2001/02, 27 062, nr. 14.  
*Kamerstukken II* 2003/04, 28 638, nr. 2.  
*Kamerstukken II* 2008/09, 31 915, nr. 3  
*Kamerstukken II* 2009/10, 32 211, nr. 6.  
*Kamerstukken II* 2011/12, 27 062, nr. 75.  
*Kamerstukken II* 2012/13, 33 498, nr. 3.  
*Kamerstukken II* 2012/13, 33 684, nr. 3.  
*Kamerstukken II* 2013/14, 28 683, nr. 121.  
*Kamerstukken II* 2013/14, 33 699, nr. 6.  
*Kamerstukken II* 2014/15, 19 637, nr. 1956.

### **Jurisprudentie**

#### **Europees Hof voor de Rechten van de Mens**

EHRM 27 mei 1997, Report of judgments and decisions 1997-III (*Eriksen/Noorwegen*).  
EHRM 21 juni 1988, nr. 10730/84 (*Berrehab/Nederland*).  
EHRM 23 september 1998, nr. 25599/94 (*A./Verenigd Koninkrijk*).  
EHRM 10 mei 2001, nr. 29392/95 (*Z. e.a./Verenigd Koninkrijk*).  
EHRM 26 juli 2005, nr. 73316/01 (*Siliadin/Frankrijk*).  
EHRM 12 oktober 2006, nr. 13178/03 (*Mubilanzila Mayeka en Kaniki Mitunga/België*).  
EHRM 9 juni 2009, nr. 33401/02 (*Opuz/Nederland*).  
EHRM 7 januari 2010, nr. 25965/04 (*Rantsev/Cyprus en Rusland*).

#### **VN-Mensenrechtencomité**

CCPR/C/79/D/1069/2002 (*Bakhtiyari v. Australia*)

#### **Nationale jurisprudentie**

ABRvS 22 oktober 2014, *201402671/1/V1*  
ABRvS 12 april 2007, *ECLI:NL:RVS:2007:BA3394*.  
ABRvS 15 februari 2007, *ECLI:NL:RVS:2007:AZ9524*  
Gerechtshof 's-Gravenhage 26 maart 2009, *LJN BH9207*

### **Geraadpleegde personen**

Brigitte Claassen, leidinggevende team beschermde opvang bij Stichting Nidos, telefonisch gesprek op 30 maart 2015.

Eric Gort, jurist bij Stichting Ex-AMA, gesprek op 10 april 2015.

Laura Bosch, juridisch adviseur kinderrechten en seksuele uitbuiting bij Defence for Children, telefonisch gesprek op 4 februari 2015.

### **Schriftelijke informatie**

Schriftelijke informatie van Philip Veerman, werkzaam als projectleider samenwerkende organisaties in Nederland ter bestrijding van kinderhandel bij Stichting Nidos, ontvangen op 21 november 2014.