Het participatierecht van minderjarige vreemdelingen in de Nederlandse asielprocedure

Masterscriptie Jeugdrecht

2017

Universiteit Leiden

Suzy Duivenvoorde

Studentnummer: s1747479

Begeleider: mr. S.G. Kok

Juni 2017

S.C.G.A. Duivenvoorde
Studentnummer: s1747479
Ruyschstraat 64A
1091CE Amsterdam
Tel: +31 6 41145990
suzyduivenvoorde@gmail.com
Master Jeugdrecht
Juni 2017
Scriptiebegeleider: mr. S.G. Kok
Trefwoorden: participatierecht, minderjarige vreemdelingen, asielprocedure

‘‘We realise the importance of our voice when we are being silenced’’

Citaat van Malala Yousafzai.[1]

[1] Speech voor de United Nations General Assembly op 12 juli 2013.

INHOUDSOPGAVE

Afkortingenlijst 5

1. Inleiding 6
1.1 De bescherming van minderjarige asielzoekers in Nederland 6
1.2 Onderzoeksvraag en methodologie 8
1.3 Definities en afbakening 9

2. Het participatierecht van minderjarigen in de internationale en Europese wet- en regelgeving 11
2.1 Het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind 11
2.1.1 Artikel 12 IVRK 12
2.1.2 Overige participatierechten in het IVRK 15
2.2 Het participatierecht van minderjarigen in overige internationale en Europese wet- en regelgeving 18
2.2.1 Vluchtelingenverdrag en UNHCR Guidelines 18
2.2.2 Europese wet- en regelgeving 21
2.3 Tussenconclusie: internationale toetsingskader in schematisch overzicht 26

3. De Nederlandse asielprocedure voor minderjarige vreemdelingen 27
3.1 Aanmelding, asielaanvraag en rust- en voorbereidingstijd 27
3.1.1 Amv's 27
3.1.2 Begeleide minderjarige vreemdelingen 29
3.2 Het onderzoek naar de asielaanvraag 30
3.3 De beoordeling van het asielverzoek 33

4. Analyse van het participatierecht van minderjarige vreemdelingen in de Nederlandse asielprocedure 37
4.1 Voorbereiding en informatie 37
4.2 Het afnemen van gehoren 40
4.3 De beoordeling van het asielverzoek en de capaciteiten van het kind 49
4.4 Het besluit en de feedback aan het kind 54

5. Conclusie en aanbevelingen 56

Literatuurlijst 61

Bijlagen:
I. Vragenlijst IND 70
II. Vragenlijst Nidos 72
III. Internationale toetsingskader met bronverwijzing 73

AFKORTINGENLIJST

AA-procedure	Algemene Asielprocedure
ABRvS	Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State
AC	Aanmeldcentrum
ACVZ	Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken
Amv	Alleenstaande minderjarige vreemdeling
AVIM	Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel
Awb	Algemene wet bestuursrecht
BW	Burgerlijk Wetboek
COA	Centraal orgaan Opvang Asielzoekers
Col	Centrale opvanglocatie
EU	Europese Unie
EU-Handvest	Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie
EVRM	Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en Fundamentele Vrijheden
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
IVRK	Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind
Kwalificatierichtlijn	Richtlijn 2011/95/EU
POK	Positieve overtuigingskracht
Pol	Procesopvanglocatie
Procedurerichtlijn	Richtlijn 2013/32/EU
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
UNHRC	United Nations Human Rights Committee
VA-procedure	Verlengde Asielprocedure
Vb 2000	Vreemdelingenbesluit 2000
Vc 2000	Vreemdelingencirculaire 2000
Vluchtelingenverdrag	Verdrag betreffende de status van vluchtelingen
VN	Verenigde Naties
VV	Vreemdelingenvoorschrift
Vw 2000	Vreemdelingenwet 2000
VWN	VluchtelingenWerk Nederland

1 Inleiding

1.1 De bescherming van minderjarige asielzoekers in Nederland

In 2015 heeft de vluchtelingencrisis een nieuw hoogtepunt bereikt. De United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) meldde dat bijna 60 miljoen mensen wereldwijd gedwongen hun thuis moesten verlaten.[2] In Nederland zijn 45.035 nieuwe asielverzoeken ingediend,[3] hetgeen niet meer zo hoog is geweest sinds de oorlog in Joegoslavië begin jaren '90. Onder deze asielverzoeken bevonden zich 10.595 asielverzoeken van minderjarigen.[4] Hoewel het aantal asielverzoeken in Nederland, onder meer door maatregelen binnen de Europese Unie (EU), in 2016 weer aanzienlijk afnam,[5] groeide in 2016 het percentage van asielverzoeken van minderjarigen in Nederland tot ongeveer 30 procent.[6] Deze kinderen komen met hun ouders, andere familieleden of zelfstandig – zogenoemde alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv's) – naar Nederland waar zij vervolgens alleen of gezamenlijk met hun ouders een asielverzoek in dienen. Asielzoekende kinderen vormen gezien hun achtergrond een bijzonder kwetsbare groep die extra bescherming en aandacht behoeft.[7] Vaak zijn deze kinderen getuigen geweest van oorlogssituaties, hebben ze familieleden verloren en hebben ze hun vertrouwde omgeving achtergelaten. Op de weg naar Europa krijgen ze te maken met grote risico's zoals mensenhandel, ziekte, misbruik en scheiding van de ouders of overige familieleden.[8] Dit leidt ertoe dat deze kinderen een verhoogd risico lopen dat hun ontwikkeling wordt geschaad. Deze kinderen dienen eenmaal in Nederland op grond van onder meer artikel 22 van het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK) dan ook passende bescherming en bijstand geboden te worden. Het IVRK is vrijwel universeel geratificeerd, alleen de Verenigde Staten is geen partij bij het Verdrag. Het is daarmee het meest erkende mensenrechtenverdrag ter wereld. Ook Nederland heeft het IVRK in 1995 geratificeerd en is als zodanig gebonden aan de bepalingen uit het IVRK.[9]

---

[2] UNHCR 2015, p. 3.
[3] CBS 2016.
[4] Idem. Met 'minderjarige' wordt, in overeenstemming met art. 1 IVRK, ieder mens jonger dan 18 jaar bedoeld. Zie ook art. 1:233 van het Burgerlijk Wetboek (BW).
[5] Zie Kinderombudsman 2016b voor meer informatie over getroffen maatregelen binnen de EU.
[6] Onder de in totaal 17.085 asielverzoeken die tot november 2016 zijn ingediend, bevonden zich 5.250 asielverzoeken van minderjarigen. Zie CBS 2016.
[7] UNHRC 2010, para. 6.
[8] ENOC 2016.
[9] Tractatenblad jaargang 1995, nr. 92.

Hoewel de bescherming van minderjarige vreemdelingen in Nederland de afgelopen jaren is verbeterd,[10] blijkt uit verschillende rapporten over kinderrechten in Nederland dat de bescherming van deze groep kinderen een terugkerend kritiekpunt blijft.[11] Zo is er herhaaldelijk kritiek geuit op de opvang van minderjarige asielzoekers in asielzoekerscentra en gezinslocaties[12] en is er recentelijk veel aandacht gekomen voor de incorporatie van het belang van het kind in de Nederlandse asielprocedure.[13] Ook op internationaal niveau is er veel aandacht voor de positie van minderjarigen in de asielprocedure en voor de beoordeling van asielverzoeken van minderjarigen. Het VN-Kinderrechtencomité heeft in verschillende General Comments en rapporten aandacht hiervoor gevraagd.[14] In 2014 zijn daarnaast door de UNHCR en UNICEF twee internationale rapporten uitgebracht over de asielprocedure en asielverzoeken van minderjarigen.[15] In al deze rapporten en de daaruit volgende aanbevelingen wordt telkens het belang van het participatierecht van minderjarige vreemdelingen in de asielprocedure benadrukt. Kunnen deelnemen aan de asielprocedure is voor deze kinderen van groot belang, nu deze procedure immers beslissend is voor hun toekomst. Het participatierecht bestaat uit verschillende elementen en houdt simpel gezegd in dat minderjarige vreemdelingen het recht hebben om geïnformeerd en gehoord te worden, dat er passend belang aan hun mening gehecht dient te worden en dat zij geïnformeerd dienen te worden over de mate waarin de verstrekte informatie is meegewogen bij het uiteindelijke oordeel. Het participatierecht van minderjarigen is vastgelegd in het IVRK en het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie (EU-Handvest) en verder uitgewerkt in richtlijnen van de UNHCR en richtlijnen van de EU. Hoewel het belang van het participatierecht internationaal erkend wordt, blijkt uit de rapporten van het VN-Kinderrechtencomité, de UNHCR en UNICEF dat Nederland het participatierecht van minderjarige vreemdelingen in de asielprocedure op een aantal punten zou kunnen en moeten verbeteren. Daarnaast blijkt uit de Nederlandse jurisprudentie dat rechters in het verleden herhaaldelijk hebben geoordeeld dat het participatierecht van minderjarige vreemdelingen niet volledig tot zijn recht komt in de Nederlandse asielprocedure.[16]

---

[10] Te denken valt o.a. aan de grensdetentie van alleenstaande minderjarige vreemdelingen dat sinds 2011 is afgeschaft.
[11] Zie o.a. Kinderombudsman 2015; UNICEF/ Defence for Children 2016; UNICEF/ Defence for Children 2015; Council of Europe Commissioner for Human Rights 2014 en Kinderrechtencollectief 2014.
[12] Zie o.a. Werkgroep Kind in azc 2014; UNICEF/ Defence for Children 2016 en Kinderombudsman 2015.
[13] *Kamerstukken II* 2015/16, 34541, nr. 3.
[14] General Comment no. 6 2005; General Comment no. 14 2013; Committee on the Rights of the Child 2012; Committee on the Rights of the Child 2015.
[15] UNHCR 2014 en UNHCR/ UNICEF 2014.
[16] Zie o.a. Rb. 's-Gravenhage 24 januari 2007, ECLI:NL:RBSGR:2007:AZ7568; Rb. 's-Gravenhage 17 augustus 2010, ECLI:NL:RBSGR:2010:BN4377, *JV* 2010/423, m.nt. M. Reneman en Rb. 's-Gravenhage 18 november

1.2 Onderzoeksvraag en methodologie

In dit onderzoek wordt het participatierecht van minderjarige vreemdelingen in de Nederlandse asielprocedure onder de loep genomen. De vraag die centraal staat is in hoeverre het participatierecht van minderjarige vreemdelingen in de Nederlandse asielprocedure voldoet aan de vereisten uit de internationale en Europese wet- en regelgeving.

Om tot beantwoording van deze vraag te komen worden verschillende deelonderwerpen onderzocht. Hoofdstuk twee schetst het internationale toetsingskader, door uiteen te zetten wat het participatierecht voor minderjarigen inhoudt, uit welke elementen het participatierecht bestaat en waarin dit recht zijn grondslag vindt. Daarnaast wordt bezien wat het participatierecht specifiek inhoudt voor minderjarige vreemdelingen in de asielprocedure. De internationale bronnen die worden onderzocht zijn allereerst het IVRK en de bijbehorende General Comments en landenaanbevelingen. Voorts worden het Verdrag betreffende de status van vluchtelingen (Vluchtelingenverdrag) en de richtlijnen van de UNHCR geanalyseerd. Tot slot wordt de Europese wet- en regelgeving bestudeerd. Hierbij zijn met name het EU-Handvest, de Kwalificatierichtlijn[17] en de Procedurerichtlijn[18] van belang. Het hoofdstuk sluit af met een schematische weergave van het internationale toetsingskader.

Het derde hoofdstuk beschrijft hoe de Nederlandse asielprocedure eruit ziet voor amv's en voor begeleide minderjarige vreemdelingen. Hiertoe wordt de Vreemdelingenwet 2000 (Vw 2000), het Vreemdelingenbesluit 2000 (Vb 2000), de Vreemdelingencirculaire 2000 (Vc 2000) en het Vreemdelingenvoorschrift (VV) geanalyseerd. Daarnaast worden de werkinstructies van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) bestudeerd. Tot slot, wordt ook de relevante Nederlandse jurisprudentie en wetenschappelijke literatuur beschreven.

Het vierde hoofdstuk zet uiteen hoe het participatierecht van minderjarige vreemdelingen in de Nederlandse asielprocedure tot uiting komt en in hoeverre dit in overeenstemming is met de vereisten uit de internationale en Europese wet- en regelgeving. Hiervoor zal het internationale toetsingskader, zoals dat is geschetst in de laatste paragraaf van het tweede hoofdstuk, leidinggevend zijn. Om te onderzoeken in welke mate het participatierecht van minderjarigen is gewaarborgd in de asielprocedure, wordt de Nederlandse asielwetgeving geanalyseerd. Daarnaast zijn er interviews gehouden met medewerkers van de IND en van

---

2010, ECLI:NL:RBSGR:2010:BO4756.

[17] Richtlijn 2011/95/EU.

[18] Richtlijn 2013/32/EU (herschikking van Richtlijn 2005/85/EG).

Nidos in het aanmeldcentrum (AC) Den Bosch. Van de IND zijn twee gehoor- en beslisambtenaren geïnterviewd, beiden opgeleid om gehoren met minderjarigen af te nemen. Van Nidos zijn twee jeugdbeschermers geïnterviewd. Tevens is een gehoor van een minderjarige vreemdeling bijgewoond en is een bijeenkomst van de IND en Nidos over het horen van minderjarige vreemdelingen bijgewoond.[19] Ten slotte is er (schriftelijk en telefonisch) contact geweest met medewerkers van VluchtelingenWerk Nederland (VWN) die de voorlichtingen voor minderjarige vreemdelingen verzorgen. Het doel van deze interviews en het bijwonen van het gehoor en de bijeenkomst is om beter zicht te krijgen op hoe het participatierecht tot uiting komt in de praktijk. Het praktijkonderzoek is indicatief en beperkt in omvang. De hierdoor verkregen informatie en bevindingen komen op verschillende plaatsen in dit onderzoek terug. In het vierde hoofdstuk worden ten slotte – met behulp van (internationale) rapporten van onder meer het VN-Kinderrechtencomité, de UNHCR en UNICEF, de relevante wetenschappelijke literatuur en Nederlandse jurisprudentie – zowel de goede punten als de knel- en verbeterpunten van het participatierecht van minderjarige vreemdelingen in de Nederlandse asielprocedure benoemd.

In het laatste hoofdstuk worden de bevindingen van het onderzoek gepresenteerd en worden conclusies getrokken. Daarnaast worden aanbevelingen geformuleerd.

1.3 Definities en afbakening

In verband met de omvang van deze scriptie is er voor gekozen het onderzoek te beperken tot het participatierecht van minderjarige vreemdelingen die in Nederland een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd in de zin van artikel 28 Vw 2000 aanvragen. Op grond van artikel 29 lid 1 sub a Vw 2000 kan een dergelijke verblijfsvergunning worden verleend aan een vreemdeling die als vluchteling in de zin van het Vluchtelingenverdrag kan worden aangemerkt. Onder een verdragsvluchteling wordt verstaan: hij of zij die 'uit gegronde vrees voor vervolging wegens zijn ras, godsdienst, nationaliteit, het behoren tot een bepaalde sociale groep of zijn politieke overtuiging, zich bevindt buiten het land waarvan hij de nationaliteit bezit, en die de bescherming van dat land niet kan of, uit hoofde van bovenbedoelde vrees, niet wil inroepen, of die, indien hij geen nationaliteit bezit en ten gevolge van gebeurtenissen verblijft buiten het land waar hij vroeger zijn gewone verblijfplaats had, daarheen niet kan of, uit hoofde van bovenbedoelde vrees, niet wil

[19] Na afloop van deze bijeenkomst zijn de geïnterviewde medewerkers van de IND en van Nidos, ofwel rechtstreeks ofwel door hun leidinggevende, gevraagd om mee te werken aan het onderzoek.

terugkeren'.[20] Daarnaast kan een verblijfsvergunning asiel op grond van artikel 29 lid 1 sub b Vw 2000 worden verleend aan een vreemdeling die in aanmerking komt voor subsidiaire bescherming. Een vreemdeling komt in aanmerking voor subsidiaire bescherming indien deze 'aannemelijk heeft gemaakt dat hij gegronde redenen heeft om aan te nemen dat hij bij uitzetting een reëel risico loopt op ernstige schade, bestaande uit 1) doodstraf of executie; 2) folteringen, onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen; of 3) ernstige en individuele bedreiging van het leven of de persoon van een burger als gevolg van willekeurig geweld in het kader van een internationaal of binnenlands gewapend conflict'.[21]

Vervolgens is het onderzoek beperkt tot het participatierecht van minderjarige vreemdelingen in de Nederlandse asielprocedure *in eerste aanleg*. Het gaat aldus over de procedure vanaf het moment dat de minderjarige vreemdeling zich meldt in Nederland, tot het moment dat de beslissing op het asielverzoek aan de minderjarige kenbaar wordt gemaakt. Het participatierecht van minderjarige vreemdelingen in de beroepsprocedure – na een afwijzing van het asielverzoek – gaat de omvang van dit onderzoek te buiten.

Ten slotte behandelt dit onderzoek het participatierecht van zowel begeleide minderjarige vreemdelingen als van amv's. Met begeleide minderjarige vreemdelingen worden minderjarigen bedoeld die gezamenlijk met hun ouders of een andere wettelijke vertegenwoordiger Nederland binnen reizen. Voor de definitie van een amv wordt aangesloten bij de definitie die in de regelgeving van de EU gehanteerd wordt. Volgens deze definitie is een amv: 'een minderjarige die zonder begeleiding van een voor hem hetzij wettelijk, hetzij volgens de praktijk van de betrokken lidstaat verantwoordelijke volwassene op het grondgebied van de lidstaten aankomt, zolang hij niet daadwerkelijk onder de hoede van een dergelijke volwassene is gesteld; ook vallen onder deze definitie minderjarigen die, nadat zij het grondgebied van de lidstaten zijn binnengekomen, zonder begeleiding zijn komen te verkeren'.[22] Een soortgelijke definitie wordt gehanteerd in de Nederlandse context door het Ministerie van Veiligheid en Justitie,[23] alsook in de internationale context door het VN-Kinderrechtencomité en de UNHCR.[24]

---

[20] Art. 1 (A) Verdrag betreffende de status van Vluchtelingen, Genève, 28-07-1951 (Vluchtelingenverdrag) jo. art. 2 (d) Richtlijn 2011/95/EU.
[21] Art. 29 lid 1 sub b Vw 2000 jo. art 2 (f) Richtlijn 2011/95/EU.
[22] Art. 2 (l) Richtlijn 2011/95/EU jo. art. 2 (m) Richtlijn 2013/32/EU.
[23] Zie https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/asielbeleid/inhoud/alleenstaande-minderjarige-vreemdelingen-amv.
[24] General Comment no. 6 2005, para. 7 en UNHCR 1997, p. 1.

2 Het participatierecht van minderjarigen in de internationale en Europese wet- en regelgeving

Het participatierecht van minderjarigen werd op internationaal niveau voor het eerst erkend in het IVRK in 1989.[25] Ten grondslag hieraan lag de veranderende visie van het kind als houder van rechten in plaats van als rechtsobject.[26] Kinderen werden niet langer slechts gezien als individuen die beschermd en verzorgd moesten worden, maar als zelfstandige rechtssubjecten die als zodanig de mogelijkheid dienen te hebben om invloed uit te oefenen op besluitvorming die hen betreft. Het vastleggen van het participatierecht van minderjarigen is zodoende een erkenning van het kind als drager van rechten.[27] Inmiddels is het belang van het participatierecht van minderjarigen op grote schaal erkend.[28] Participatie leidt tot betere besluitvorming en uitkomsten en tot een betere implementatie van andere kinderrechten.[29] Daarnaast helpt het participatierecht het kind met zijn of haar persoonlijke ontwikkeling, omdat het leert om zichzelf beter te beschermen.[30]

Aangezien het participatierecht werd geïntroduceerd in het IVRK, bespreekt dit hoofdstuk allereerst het algemene participatierecht zoals neergelegd in dit Verdrag. Vervolgens gaat dit hoofdstuk in op de overige internationale wet- en regelgeving, waarin het participatierecht voor minderjarigen in het algemeen en voor minderjarige vreemdelingen specifiek is neergelegd. Achtereenvolgend worden het Vluchtelingenverdrag, de door de UNHCR opgestelde richtlijnen en de Europese wet- en regelgeving geanalyseerd. Het EU-Handvest, de Kwalificatierichtlijn en de Procedurerichtlijn staan bij deze laatste centraal. Het hoofdstuk sluit af met een schematisch overzicht van het toetsingskader.

2.1 Het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind

Op 20 november 1989 werd het IVRK door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties (VN) aangenomen. Het Verdrag trad op 2 september 1990 in werking.[31] Uniek aan het IVRK is dat het alle rechten van kinderen bundelt in één verdrag, zowel de burgerlijke en

[25] Blaak e.a. 2012, p. 33.
[26] Parkes 2013, p. 5.
[27] Committee on the Rights of the Child 2006, Preambule, p. 2.
[28] Parkes 2013, p. 13.
[29] Parkes 2013, p. 13 en Save the Children/ UNICEF 2011, p. 5-9.
[30] Idem.
[31] Tractatenblad jaargang 1990, nr. 170.

politieke rechten, alsook de economische, sociale en culturele rechten.[32] Het IVRK gaat uit van een 'holistische benadering', hetgeen inhoudt dat alle rechten uit het IVRK in samenhang gezien dienen te worden en dat er geen hiërarchie bestaat tussen de verschillende rechten.[33] Het Verdrag introduceert verder twee belangrijke concepten: 'het belang van het kind' (*the best interests of the child*) en 'de zich ontwikkelende vermogens van het kind' (*the evolving capacities of the child*).[34] Het VN-Kinderrechtencomité houdt toezicht op de naleving van het Verdrag. Deze commissie bestaat uit 18 onafhankelijke deskundigen.[35]

Aangezien het IVRK een groot aantal verschillende rechten bevat, worden de bepalingen onderverdeeld in drie soorten bepalingen, die ook wel de drie p's worden genoemd: *protection* (bescherming), *provision* (voorzieningen) en *participation* (participatie).[36] Ten eerste hebben kinderen recht op bescherming tegen mishandeling, verwaarlozing en andere vormen van geweld (artikel 19), kinderarbeid (artikel 32), drugsmisbruik (artikel 33), en seksuele mishandeling of andere vormen van exploitatie (artikel 34 en 36). Ten tweede hebben kinderen recht op alle voorzieningen die nodig zijn voor hun ontwikkeling, zoals het recht op gezondheidszorg (artikel 24), sociale voorzieningen (artikel 26) en onderwijs (artikel 28). Ten slotte hebben kinderen recht op deelname aan de samenleving, onder meer door hun mening te kunnen uiten in aangelegenheden die hen betreffen (artikel 12), door vrijheid van meningsuiting (artikel 13), vrijheid van gedachte en godsdienst (artikel 14), vrijheid van vereniging (artikel 15) en toegang tot informatie (artikel 17).[37] Deze participatierechten zullen hieronder nader worden uitgewerkt.

2.1.1 Artikel 12 IVRK

Hoewel het IVRK zelf de term 'participatierecht' niet gebruikt, wordt deze term het eerste geassocieerd met artikel 12 IVRK. Hierin is het recht van het kind om gehoord te worden neergelegd.[38] Tezamen met artikel 2 (non-discriminatie), 3 (belang van het kind) en 6 (recht op ontwikkeling) vormt dit artikel de algemene bepalingen van het IVRK. Volgens het VN-Kinderrechtencomité zijn deze vier artikelen fundamenteel voor de implementatie van alle andere kinderrechten.[39] Artikel 12 lid 1 IVRK bepaalt dat de Staten die partij zijn bij het

[32] Blaak e.a. 2012, p. 33.
[33] Idem, p. 38.
[34] Idem, p. 33.
[35] Art. 43 IVRK.
[36] Blaak e.a. 2012, p. 44-45.
[37] Blaak e.a. 2012, p. 44-45 en Parkes 2013, p. 6.
[38] Parkes 2013, p. 14.
[39] General Comment no. 12 2009, para. 2.

Verdrag dienen te verzekeren dat het kind dat in staat is zijn of haar eigen mening te vormen, het recht heeft die mening vrijelijk te uiten in alle aangelegenheden die het kind betreffen, waarbij aan de mening van het kind passend belang gehecht dient te worden in overeenstemming met zijn of haar leeftijd en rijpheid. Het artikel is verder toegelicht door het VN-Kinderrechtencomité in *General Comment no. 12*. Hoewel de General Comments van het VN-Kinderrechtencomité geen juridisch bindende bepalingen bevatten die rechtstreeks inroepbaar zijn,[40] zijn het wel gezaghebbende bronnen die hulp bieden bij de interpretatie van de bepalingen uit het IVRK.[41] De term 'verzekeren' (*shall assure*) in het eerste lid betreft een harde bepaling die geen ruimte laat voor discretie van verdragsstaten volgens het VN-Kinderrechtencomité.[42] Op de verdragsstaten rust de positieve verplichting om deze bepaling te implementeren en te waarborgen.[43]

De bepaling uit artikel 12 lid 1 IVRK bestaat uit twee kernelementen: het recht van het kind om zijn of haar mening te uiten en het recht dat er aan zijn of haar mening passend belang wordt gehecht.[44] Beide elementen zijn echter niet absoluut. Het eerste lid van artikel 12 bevat aanvullingen die de toepassing van de twee kernelementen kunnen beperken.[45] In *General Comment no. 12* heeft het VN-Kinderrechtencomité de twee kernelementen verder uitgelegd en onderverdeeld in verschillende bestanddelen. Ten eerste dienen verdragsstaten het recht om gehoord te worden te verzekeren voor elk kind 'dat in staat is zijn of haar eigen mening te vormen'. Het VN-Kinderrechtencomité benadrukt dat deze zin niet als een beperking van het recht om gehoord te worden opgevat dient te worden. Het uitgangspunt dient te zijn dat elk kind in staat is om zijn of haar mening te vormen. Een leeftijdsgrens voor het horen van kinderen wordt door het Comité dan ook ten zeerste afgeraden.[46] Het Comité stelt daarbij dat onderzoek heeft uitgewezen dat ook zeer jonge kinderen in staat zijn om een mening te vormen, zelfs wanneer het kind nog niet in staat is om zich verbaal te uiten. Een volledige implementatie van artikel 12 vereist daarom dat non-verbale communicatie methodes (zoals

[40] ABRvS 12 maart 2014, ECLI:NL:RVS:2014:923, r.o. 6.1.
[41] Kalverboer & Beltman 2014, p. 190.
[42] General Comment no. 12 2009, para. 19.
[43] In de Memorie van Toelichting bij de Goedkeuringswet van het IVRK heeft de wetgever expliciet aangegeven artikel 12 rechtstreekse werking toe te kennen (*Kamerstukken II* 1992/93, 22855, nr. 3, p. 9). De ABRvS heeft in 2004 voorts duidelijk verklaard dat deze bepaling van toepassing is op het asielrecht. Zie ABRvS 21 januari 2004, ECLI:NL:RVS:2004:AO4803, *JV* 2004/99, m.nt. T. Spijkerboer, r.o. 2.1.2.
[44] General Comment no. 12 2009, para. 19.
[45] Lundy 2007, p. 931.
[46] General Comment no. 12 2009, paras. 20-21.

uitingen door middel van spel, gezichtsuitdrukkingen, tekenen etc.) ook geaccepteerd behoren te worden.[47]

Ten tweede dienen verdragsstaten te verzekeren dat minderjarigen hun mening 'vrijelijk' kunnen uiten. Dit houdt in dat zij in staat gesteld moeten worden hun mening te uiten zonder druk van buitenaf en dat de omstandigheden waaronder de minderjarige gehoord wordt geschikt moeten zijn. De minderjarige dient zich gerespecteerd te voelen en dient het gevoel te hebben veilig zijn of haar mening te kunnen geven. Ook houdt 'vrijelijk' in dat het recht om gehoord te worden geen verplichting is voor de minderjarige, maar dat de minderjarige de keuze heeft om wel of geen gebruik te maken van dit recht.[48] Daarnaast geeft het VN-Kinderrechtencomité aan dat het kind niet vaker dan nodig gehoord dient te worden indien schadelijke gebeurtenissen onderzocht worden. Het horen van de minderjarige kan dan mogelijk als traumatisch worden ervaren door de minderjarige.[49]

Ten derde dienen verdragsstaten te verzekeren dat een minderjarige zijn of haar mening kan uiten 'in alle aangelegenheden die het kind betreffen'. Volgens het VN-Kinderrechtencomité houdt dit in dat de minderjarige aldus gehoord moet worden indien het onderwerp dat ter discussie staat hem of haar aangaat. Dit dient ruim geïnterpreteerd te worden.[50]

Tot slot, dient aan de mening van de minderjarige passend belang gehecht te worden 'in overeenstemming met zijn of haar leeftijd en rijpheid'. Enkel luisteren naar de minderjarige is hiermee onvoldoende. De mening van de minderjarige dient meegenomen te worden in de uiteindelijke beslissing en aan de minderjarige dient gecommuniceerd te worden hoe zijn of haar mening de uitkomst heeft beïnvloed.[51] Deze feedback dient ter garantie dat het horen van de minderjarige niet slechts een formaliteit is, maar dat hij of zij daadwerkelijk serieus genomen wordt.[52] Om te kunnen bepalen hoeveel gewicht er toegekend dient te worden aan de mening van de minderjarige, dienen de capaciteiten van de individuele minderjarige ingeschat te worden. Alleen leeftijd is niet voldoende om de capaciteiten van de minderjarige

[47] Idem, para. 21.
[48] Idem, paras. 22-23.
[49] Idem, para. 24.
[50] Idem, para. 26.
[51] Idem, para. 28 en 45.
[52] Idem, para. 45.

te beoordelen. Er dient ook gekeken te worden naar de 'rijpheid', hetgeen in deze context de mogelijkheid om zelfstandig en in redelijkheid een eigen mening te kunnen vormen inhoudt.[53]

Artikel 12 lid 2 IVRK bepaalt verder dat het kind vooral in de gelegenheid gesteld dient te worden om te worden gehoord 'in iedere gerechtelijke en bestuurlijke procedure die het kind betreft, hetzij rechtstreeks, hetzij door tussenkomst van een vertegenwoordiger of een geschikte instelling'. Het VN-Kinderrechtencomité benadrukt hierbij dat de term 'gerechtelijke en bestuurlijke procedure' ruim geïnterpreteerd moet worden en geeft daarbij een niet-limitatieve lijst van voorbeelden die hier in elk geval onder vallen. Het Comité noemt hierbij specifiek de asielprocedure van (alleenstaande) minderjarige vreemdelingen.[54] De minderjarige vreemdeling dient in een dergelijk geval altijd in de gelegenheid gesteld te worden om zijn of haar redenen voor het asielverzoek te vertellen. Het Comité benadrukt daarnaast ook dat het voor deze kinderen van groot belang is om alle relevante informatie (in hun eigen taal) te verkrijgen over hun aanspraken, de beschikbare diensten, de communicatiemethoden die zij kunnen gebruiken en de asielprocedure.[55] Als het kind besluit dat hij of zij gehoord wil worden, kan dit op grond van het tweede lid van artikel 12 IVRK zowel rechtstreeks als door een vertegenwoordiger, zoals een advocaat of een sociaal werkster. De vertegenwoordiger dient zich er wel van bewust te zijn dat hij of zij uitsluitend de belangen van het kind behartigt en niet de belangen van anderen, bijvoorbeeld overige familieleden.[56]

2.1.2 Overige participatierechten in het IVRK

Hoewel het recht om te participeren vaak wordt opgehangen aan artikel 12 IVRK, maakt dit artikel slechts een onderdeel uit van de participatierechten van het IVRK. Zoals eerder vermeld betreffen deze rechten de vraag hoe minderjarigen meer volwaardig 'burger' kunnen worden en meer betrokken kunnen worden bij de samenleving. Het recht om gehoord te worden maakt onderdeel uit van deze rechten; zonder je stem te laten gelden kun je immers niet participeren. Het recht om te participeren is echter breder dan artikel 12 IVRK. De participatierechten uit het IVRK kunnen onderverdeeld worden in twee groepen: 1) artikelen die de participatievormen en omstandigheden bepalen; en 2) artikelen die zich richten op de voorwaarden om te kunnen participeren. Hoewel er enige overlap bestaat tussen de twee

[53] Idem, paras. 29-30.
[54] Idem, paras. 32 en 67. Zie ook General Comment no. 6 2005.
[55] General Comment no. 12 2009, para. 123.
[56] Idem, paras. 35-37.

groepen, schaart men de artikelen 12, 13, 14 en 15 over het algemeen onder de eerste groep en artikel 5 en 17 onder de tweede groep.[57]

In artikel 13 IVRK is het recht op vrijheid van meningsuiting neergelegd, mede inhoudende 'de vrijheid inlichtingen en denkbeelden van welke aard ook te vergaren, te ontvangen en door te geven'. Hoewel er enige overlap bestaat tussen artikel 12 en 13 van het IVRK, vullen de twee artikelen elkaar wel degelijk aan. Op grond van artikel 13 IVRK rust op verdragsstaten de negatieve verplichting zich te onthouden van inmenging in het recht van het kind om zijn of haar mening te vormen en te uiten. Op grond van artikel 12 IVRK rust op verdragsstaten daarentegen juist de positieve verplichting om alle nodige (juridische) maatregelen te treffen om ervoor te zorgen dat het kind vrijelijk kan participeren.[58] Artikel 12 IVRK bepaalt bovendien, zoals eerder genoemd, dat aan de mening van het kind passend belang gehecht dient te worden. Er wordt daarom soms gesuggereerd dat artikel 12 een extra dimensie aanbrengt aan het recht op vrijheid van meningsuiting.[59] Artikel 13 bevat daarnaast ook nog twee bepalingen die op haar beurt artikel 12 IVRK verder aanvullen. Het artikel biedt de mogelijkheid van alternatieve communicatiemethodes gebruik te maken. Een kind moet zijn mening niet alleen mondeling kunnen uiten, maar ook 'in geschreven of gedrukte vorm, in de vorm van kunst, of met behulp van andere media naar zijn of haar keuze'. Met name voor jonge kinderen die zich verbaal nog niet goed kunnen uiten, is dit een belangrijke aanvulling. Daarnaast bevat artikel 13 IVRK het recht informatie te verkrijgen. Voor een volledige realisering van het recht van het kind om zijn mening te uiten is het vereist dat de minderjarige vooraf geïnformeerd wordt over de opties, mogelijke beslissingen die genomen kunnen worden en consequenties van het horen. Deze informatie is essentieel omdat het een voorwaarde is voor de minderjarige om vrijelijk zijn of haar mening te kunnen vormen.[60]

Artikel 14 en 15 van het IVRK dienen ter verbetering van de implementatie van artikel 12 IVRK.[61] Artikel 14 IVRK bevat het recht van het kind op vrijheid van gedachte, geweten en godsdienst. Dit geeft minderjarigen het recht om hun eigen mening en overtuigingen te kunnen vormen, hetgeen een logische voorwaarde is voor de implementatie van artikel 12 IVRK. Artikel 15 IVRK bevat het recht op vrijheid van vereniging en vergadering. Daarmee biedt dit recht minderjarigen een forum om hun meningen en overtuigingen vrijelijk met

[57] Parkes 2013, p. 40.
[58] General Comment no. 12 2009, para. 81.
[59] Parkes 2013, p. 40.
[60] General Comment no. 12 2009, paras. 25 en 41.
[61] Parkes 2013, p. 41.

anderen te kunnen delen.[62] Ten slotte bevat artikel 17 IVRK het recht op toegang tot informatie. Dit artikel bevestigt het recht informatie te verkrijgen, zoals is neergelegd in artikel 13 IVRK. Door middel van informatie krijgt het kind het vertrouwen en de vaardigheden die nodig zijn om een mening te kunnen vormen en uiten.[63] Het recht op informatie wordt als zodanig door het VN-Kinderrechtencomité beschouwd als een belangrijke basisvoorwaarde voor een effectieve uitvoering van het recht van het kind om zijn of haar mening te kunnen uiten.[64]

Hoewel artikel 5 IVRK feitelijk niet behoort tot de participatierechten zoals neergelegd in het IVRK, dient het verband tussen dit artikel en artikel 12 IVRK (kort) toegelicht te worden. Artikel 5 IVRK bepaalt dat degene die verantwoordelijk is voor het kind, het kind voorziet van passende begeleiding bij de uitoefening van de in het Verdrag erkende rechten, 'op een wijze die verenigbaar is met de zich ontwikkelende vermogens van het kind'. Met andere woorden: hoe meer kennis, capaciteiten en ervaringen minderjarigen verwerven, hoe meer ze te zeggen en verantwoordelijkheid moeten krijgen in aangelegenheden die hen betreffen.[65] In overeenstemming met artikel 5 IVRK, is de mate van toepassing van artikel 12 IVRK gebaseerd op de zich ontwikkelende vermogens van het kind.

Afsluitend formuleert het VN-Kinderrechtencomité in *General Comment no. 12* nog een aantal voorwaarden – gebaseerd op alle genoemde artikelen – voor elke procedure waaraan kinderen deelnemen. Ten eerste dient de procedure transparant en informatief te zijn; minderjarigen dienen leeftijdsadequate informatie te verkrijgen over het recht om vrijelijk hun mening te uiten. Zij dienen bovendien geïnformeerd te worden over wat dit recht inhoudt, op welke manier zij dit recht kunnen uitoefenen en over wat er met hun mening gedaan wordt. Ten tweede dient het horen van kinderen vrijwillig te zijn; het is aan de minderjarige om te bepalen of hij of zij gebruik wil maken van dit recht. De procedures moeten daarnaast respectvol en kindvriendelijk zijn; de omgeving en werkmethodes behoren aangepast te zijn aan de behoeften van kinderen en er moeten voldoende tijd en middelen beschikbaar zijn om ervoor te zorgen dat de minderjarige zich voldoende op zijn of haar gemak voelt om een mening te kunnen uiten. Hierbij dient opgemerkt te worden dat de ondersteuning en vormen

[62] Idem.
[63] Parkes 2013, p. 42.
[64] General Comment no. 12 2009, paras. 12 en 80.
[65] Idem, para. 85.

van participatie ook aangepast moeten worden aan elke individuele minderjarige, in overeenstemming met zijn of haar leeftijd en de zich ontwikkelende vermogens van het kind. Ten slotte moeten de volwassenen die werken met minderjarigen hierin voldoende getraind zijn en dient de procedure zo ingericht te zijn dat de mogelijke schadelijk effecten van het gehoor op het kind beperkt worden.[66]

2.2 Het participatierecht van minderjarigen in overige internationale en Europese wet- en regelgeving

Naast de participatierechten van minderjarigen zoals vastgelegd in het IVRK, zijn ook in andere Europese en internationale wet- en regelgeving bepalingen te vinden die het participatierecht van minderjarigen in het algemeen of van minderjarige asielzoekers specifiek erkennen. Allereerst worden het Vluchtelingenverdrag en de relevante richtlijnen van de UNHCR besproken. Daarna wordt de Europese wet- en regelgeving, bestaande uit de wet- en regelgeving van de Raad van Europa en uit de wet- en regelgeving van de EU, besproken.

2.2.1 Vluchtelingenverdrag en UNHCR Guidelines

Het Vluchtelingenverdrag is in 1951 aangenomen als reactie op de Tweede Wereldoorlog. Het Verdrag is door 145 staten ondertekend en bepaalt wie in aanmerking komt voor de vluchtelingenstatus of voor subsidiaire bescherming. Het Verdrag is in 1956 in Nederland in werking getreden.[67] Hoewel er in het Vluchtelingenverdrag nergens expliciet verwezen wordt naar minderjarigen, zijn de bepalingen evengoed op hen van toepassing.[68] Naast de juridische verplichting van lidstaten om vluchtelingen bescherming te bieden, bevat het Verdrag ook bepalingen over de rechten van vluchtelingen. Om het Verdrag invulling te geven en actueel te houden, heeft het UNHCR het '*Handbook and guidelines on procedures and criteria for determining refugee status*' opgesteld. Dit handboek is in 2011 bijgewerkt en is bestemd om lidstaten begeleiding te bieden bij het bepalen van de toekenning van de vluchtelingenstatus.[69] Hoewel het handboek geen bindende rechtsregels bevat, is in de Nederlandse jurisprudentie wel erkend dat het waardevolle aanwijzingen bevat voor het beantwoorden van de vraag of een asielzoeker in aanmerking komt voor een vluchtelingenstatus.[70] In het handboek komt de specifieke functie van het horen van vreemdelingen in de asielprocedure naar voren.[71] Het

[66] General Comment no. 12 2009, para. 131. Zie ook General Comment no. 6 2005, paras. 71-72.
[67] Tractatenblad jaargang 1957, nr. 21.
[68] UNHRC 2010, para 12 en UNHCR 2011, para. 213.
[69] UNHCR 2011, p. 1.
[70] Rb. 's-Gravenhage 24 januari 2007, ECLI:NL:RBSGR:2007:AZ7568, r.o. 3.8.
[71] UNHCR 2011, paras. 195-202.

horen in een asielprocedure heeft, anders dan in bijvoorbeeld een familierechtelijke procedure, niet zozeer het doel de minderjarige in de gelegenheid te stellen zijn mening en opvattingen kenbaar te maken. De functie van het gehoor in de asielprocedure is het vaststellen en de onderbouwing van het vluchtmotief van de vreemdeling. De vreemdeling dient in het gehoor duidelijk te maken waarom hij of zij gevlucht is uit het land van herkomst en waarom hij of zij in aanmerking komt voor de vluchtelingenstatus. De bewijslast rust daarbij in beginsel op de vreemdeling.[72] Aan de hand van het gehoor wordt vervolgens beoordeeld of de vreemdeling een asielvergunning krijgt. In het handboek zijn voor minderjarige vreemdelingen enkele specifieke procedurele bepalingen te vinden.[73]

De bepalingen uit het Vluchtelingenverdrag en het handboek zijn verder uitgewerkt door de UNHCR in verschillende richtlijnen. In al deze richtlijnen wordt het belang van het participatierecht van minderjarige vreemdelingen expliciet benadrukt en worden aanwijzingen gegeven voor de juiste implementatie van dit recht in de lidstaten. De richtlijnen die voor dit onderzoek het meest van belang zijn, zijn *'Refugee Children: Guidelines on Protection and Care'*, de '*Guidelines on Policies and Procedures in dealing with Unaccompanied Children Seeking Asylum', 'Guidelines on Determining the Best Interests of the Child'* en de '*Guidelines on International Protection: Child Asylum Claims under Articles 1(A)2 and 1(F) of the 1951 Convention and/or 1967 Protocol relating to the Status of Refugees*'.[74] Daarnaast heeft de UNHCR een training module opgesteld voor het horen van vluchtelingen.[75]

Allereerst benadrukt de UNHCR in de bovengenoemde richtlijnen dat amv's zo snel mogelijk na binnenkomst een vertegenwoordiger of voogd toegewezen dienen te krijgen, om de belangen van het kind te behartigen en zijn of haar rechten te waarborgen.[76] Ten tweede moeten alle minderjarige vreemdelingen op een leeftijdsadequate en kindvriendelijke manier geïnformeerd worden voorafgaand, tijdens en na afloop van de procedure.[77]

Ten derde, benadrukt de UNHCR in de richtlijnen dat de opvattingen en de mening van minderjarige vreemdelingen in de asielprocedure in acht genomen moeten worden. De

[72] Idem, paras. 195-196.
[73] Idem, paras. 213-219.
[74] UNHCR 1995; UNHCR 1997; UNHCR 2008 en UNHCR 2009.
[75] UNHCR 1995.
[76] UNHCR 1994, p. 44; UNHCR 1997, para. 4.2; UNHCR 1995, p. 27 en UNHCR 2009, para. 69.
[77] UNHCR 1994, p. 44; UNHCR 1997, para. 5.14; UNHCR 2008, p. 60 en UNHCR 2009, para. 70.

UNHCR verwijst hierbij naar artikel 12 van het IVRK.[78] De richtlijnen scheppen geen duidelijkheid over vanaf welke leeftijd een minderjarige gehoord dient te worden maar sluiten aan bij de terminologie van het IVRK. Een minderjarige dient gehoord te worden indien hij of zij, gelet op zijn of haar leeftijd en rijpheid, in staat is om een mening te vormen en deze te uiten.[79] De UNHCR stelt daarbij wel dat het horen van minderjarigen door kinderen als erg traumatisch kan worden ervaren.[80] Of het in het belang van een kind is om persoonlijk gehoord te worden, dient volgens de UNHCR beoordeeld te worden aan de hand van de leeftijd en rijpheid van het kind, de eventuele aanwezigheid van ouders of familieleden en de psychologische gesteldheid van het kind.[81] Net als het VN-Kinderrechtencomité, stelt de UNHCR dat gehoren met minderjarigen afgenomen behoren te worden door een gekwalificeerde en daarvoor opgeleide ambtenaar, die beschikt over voldoende kennis over de ontwikkeling en het gedrag van minderjarigen.[82] Ook dient het gehoor in een kindvriendelijke ruimte en op een kindvriendelijke manier afgenomen te worden.[83] Daarnaast noemt de UNHCR een aantal punten waarmee rekening gehouden moet worden bij het horen van minderjarigen. Zo dient de gehoormedewerker de minderjarige voorafgaand aan het gehoor eerst op zijn gemak te stellen, uit te leggen wat er zal gebeuren en dat de minderjarige niet alle vragen hoeft te beantwoorden en dat 'weet ik niet' ook een antwoord is.[84] Ook dient de gehoormethode en de lengte van het gehoor aangepast te worden aan de behoeften van de minderjarige en dient de gehoormedewerker er rekening mee te houden dat minderjarigen een andere emotionele reactie kunnen hebben dan volwassenen en dat hun geheugen zich nog niet volledig heeft ontwikkeld.[85]

Ten slotte, geeft de UNHCR in de richtlijnen aanbevelingen voor de beoordeling van de asielverzoeken van minderjarige vreemdelingen. Net als het VN-Kinderrechtcomité, stelt de UNHCR dat bij de beslissing over een asielverzoek van een minderjarige vreemdeling de opvattingen en het verhaal van de minderjarige in acht genomen moeten worden. Van kinderen kan echter niet verwacht worden dat zij op dezelfde manier als volwassenen (met evenveel detail en precisie) kunnen vertellen wat zich in hun verleden heeft afgespeeld.[86] Om

[78] UNHCR 1994, p. 64; UNHCR 1997, para. 5.15 en UNHCR 2009, para. 70.
[79] UNHCR 1997 para. 8.2 en UNHCR 2008, p. 59.
[80] UNHCR 1994, p. 44.
[81] UNHCR 2010, p. 23.
[82] UNHCR 1994, p. 64; UNHCR 1997, para. 5.12 en 8.4 en UNHCR 2009, para. 72.
[83] UNHCR 2008, p. 60 en UNHCR 2009, para. 70 en 72.
[84] UNHCR 1995, p. 27-28 en UNHCR 2008, p. 60-61.
[85] UNHCR 1995, p. 27-28; UNHCR 2008, p. 60-61 en UNHCR 2009, para. 72.
[86] UNHCR 2008, p. 60 en UNHCR 2009, para. 72.

die reden stelt de UNHCR dat minderjarigen bij de beoordeling van de bewijsvraag het voordeel van de twijfel gegeven dient te worden. Dit houdt in dat er aan de geloofwaardigheid van het verhaal van minderjarigen minder strenge eisen gesteld moeten worden.[87] Daarbij dient rekening gehouden te worden met de mogelijkheid dat de minderjarige weinig kennis heeft van het land van herkomst, met de leeftijd en het ontwikkelingsniveau van het kind en met de kwetsbaarheid van het kind.[88] Na afloop van de beoordeling van het asielverzoek dient de beslissing persoonlijk, in de aanwezigheid van de ouders of een andere wettelijke vertegenwoordiger, aan de minderjarige kenbaar gemaakt te worden. In het geval van een afwijzing van het verzoek dient informatie gegeven te worden over de te nemen vervolgstappen.[89]

2.2.2 Europese wet- en regelgeving

De Raad van Europa is in 1949 is opgericht om de democratie en de mensenrechten in Europa te bevorderen. Het belangrijkste mensenrechtenverdrag van de Raad, het Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en Fundamentele Vrijheden (EVRM), is door alle lidstaten van de Raad ondertekend.[90] Hoewel er in de wetgeving van de Raad van Europa veel aandacht wordt besteed aan kinderrechten, en het EVRM specifieke kinderrechten bepalingen bevat, wordt het algemene participatierecht van minderjarigen niet expliciet erkend.[91] Onder het EVRM wordt het recht van het kind om gehoord te worden vaak gekoppeld aan artikel 8 (het recht op eerbiediging van privé-, familie- en gezinsleden) en is het afhankelijk van de specifieke omstandigheden van het geval en van de leeftijd en rijpheid van het kind.[92] Daarnaast bevat artikel 3 van de European Convention on the Exercise of Children's Rights een specifiek participatierecht voor minderjarigen in familiezaken voor een rechterlijke instantie.[93] Een algemeen participatierecht van minderjarigen in alle aangelegenheden die hen betreffen bestaat onder het recht van de Raad van Europa echter niet. Wel is het participatierecht van minderjarigen één van de speerpunten van de Strategy on

[87] UNHCR 2011, para. 219; UNHCR 1994, p. 43; UNHCR 1995 p. 27 en UNHCR 2009, para. 72. Dit wordt tevens bevestigd door het VN-Kinderrechtencomité in General Comment no. 6 2005, para. 71.
[88] UNHCR 1997, para 8.6; UNHCR 2008, p. 60 en UNHCR 2009, para. 73-74.
[89] UNHCR 2009, para. 77.
[90] De Raad van Europa heeft veel meer lidstaten dan de EU (bijna 50), namelijk alle landen van Europa, inclusief Rusland, Turkije en de landen in de Kaukasus (Kazachstan, Wit-Rusland en Vaticaanstad zijn echter geen lid).
[91] Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens stelt op grond van artikel 3 en artikel 13 EVRM wel eisen aan de zorgvuldigheid van de asielprocedure. Deze vereisten zien echter niet specifiek op de asielprocedure van minderjarige vreemdelingen. Zie EU Agency for Fundamental Rights & CoE 2015, p. 109-110.
[92] EU Agency for Fundamental Rights & CoE 2015, p. 41.
[93] Nederland is echter geen partij bij dit verdrag.

the Rights of the Child 2016-2021 van de Raad van Europa[94] en heeft de Raad aanbevelingen gedaan om het participatierecht van minderjarigen in alle aangelegenheden die hen betreffen te bevorderen.[95]

Hoewel het participatierecht van minderjarigen niet expliciet wordt erkend door het recht van de Raad van Europa, wordt dit wel expliciet erkend door het recht van de Europese Unie. Kinderrechten hebben zich binnen het recht van de Europese Unie geleidelijk ontwikkeld. Oorspronkelijk was er binnen de EU wetgeving slechts plaats voor kindgerelateerde aspecten van specifieke economische en politieke doeleinden, zoals het recht van vrij verkeer van personen binnen de EU.[96] Pas bij de introductie van het EU-Handvest in 2000 werd voor het eerst expliciet erkend dat in de EU rekening gehouden dient te worden met internationale kinderrechten.[97] Het Handvest is sinds 1 december 2009 juridisch bindend voor de instellingen van de EU en voor de lidstaten wanneer zij het recht van de Unie ten uitvoer brengen.[98] De rechten van kinderen zijn neergelegd in artikel 24 van het Handvest. Dit artikel geeft drie kinderrechten beginselen weer: het recht van kinderen om vrijelijk hun mening te uiten in overeenstemming met hun leeftijd en rijpheid (artikel 24 lid 1); het recht om de belangen van het kind een essentiële overweging te laten vormen in alle aangelegenheden die hen betreffen (artikel 24 lid 2); en het recht om op regelmatige basis contact te onderhouden met beide ouders (artikel 24 lid 3).[99] Zoals valt op te maken uit de bewoording van deze beginselen, is dit artikel is gebaseerd op de artikelen 3, 9, 12 en 13 van het IVRK. Naast het IVRK, is aldus ook in het EU-Handvest het participatierecht van minderjarigen expliciet erkend. Kinderen mogen op grond van artikel 24 lid 1 van het Handvest vrijelijk hun mening uiten in alle aangelegenheden die hen betreffen en aan hun mening dient in overstemming met hun leeftijd en rijpheid passend belang te worden gehecht. Deze bepaling is algemeen toepasbaar en niet beperkt tot bepaalde procedures.[100]

Naast het participatierecht van minderjarigen in het algemeen zoals is neergelegd in artikel 24 van het Handvest, zijn in de Kwalificatierichtlijn en de Procedurerichtlijn bepalingen te vinden die het participatierecht van specifiek minderjarige asielzoekers erkennen. De

[94] Council of Europe Strategy of the Rights of the Child 2016-2021, online via: www.coe.int/children.
[95] Recommendation CM/Rec(2012)2 of the Committee of Ministers to member States on the participation of children and young people under the age of 18.
[96] EU Agency for Fundamental Rights & CoE 2015, p. 20.
[97] Idem.
[98] Art. 51 EU-Handvest.
[99] EU Agency for Fundamental Rights & CoE 2015, p. 20.
[100] Idem p. 41.

richtlijnen van de EU zijn niet direct toepasbaar, maar dienen omgezet te worden in de nationale wetgeving van lidstaten.[101] De Kwalificatierichtlijn bevat bepalingen over de toekenning en de inhoud van de vluchtelingenstatus en subsidiaire bescherming. In artikel 4 lid 3 sub c van de Kwalificatierichtlijn is bepaald dat bij de beoordeling van een asielverzoek rekening gehouden moet worden met de individuele situatie en persoonlijke omstandigheden van de verzoeker, waartoe onder meer de leeftijd van de verzoeker behoort. Voorts is in de Preambule bepaald dat bij de uitvoering van de richtlijn 'het belang van het kind' een van de hoofdoverwegingen dient te zijn. Hierbij moeten de bepalingen uit het IVRK in aanmerking genomen worden. Bij de beoordeling van het belang van het kind dienen de lidstaten in het bijzonder rekening te houden met 'de opvattingen van de minderjarige, in overeenstemming met zijn leeftijd en maturiteit'.[102] Hoewel hieruit niet expliciet volgt dat minderjarige vreemdelingen gehoord dienen te worden tijdens de asielprocedure, blijkt wel dat bij de toekenning of afwijzing van het asielverzoek tevens rekening gehouden dient te worden met de opvattingen van de minderjarige.

Waar de Kwalificatierichtlijn bepalingen bevat over de toekenning of intrekking van internationale bescherming, zijn in de Procedurerichtlijn de regels betreffende de procedures voor deze toekenning of intrekking neergelegd. De richtlijn beoogt gemeenschappelijke normen voor een eerlijke en doeltreffende asielprocedure op te stellen, met de vaststelling van een gemeenschappelijke asielprocedure in de EU als uiteindelijk doel.[103] In de Procedurerichtlijn zijn verdergaande bepalingen te vinden over de wijze waarop minderjarige vreemdelingen betrokken dienen te worden in de asielprocedure. Allereerst bepaalt artikel 7 dat de lidstaten ervoor moeten zorgen dat een minderjarige het recht heeft om ofwel zelfstandig ofwel via de ouders of een andere wettelijke vertegenwoordiger een verzoek om internationale bescherming te doen. De lidstaten kunnen in hun nationale wetgeving bepalen in welke gevallen een minderjarige zelfstandig een verzoek kan doen.[104] In artikel 12 van de Procedurerichtlijn zijn vervolgens enkele waarborgen neergelegd die gelden voor alle asielzoekers, zowel meerderjarigen als minderjarigen. Hierin is bepaald dat verzoekers tijdig en in een taal die zij begrijpen geïnformeerd behoren te worden over de te volgen procedure,

[101] Art. 288 Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie. Indien een lidstaat de richtlijn niet binnen de vastgestelde termijn heeft omgezet in nationale wetgeving hebben de bepalingen van de richtlijn rechtstreekse werking indien deze onvoorwaardelijk, voldoende duidelijk en nauwkeurig zijn.
[102] Richtlijn 2011/95/EU, Preambule para. 18.
[103] Richtlijn 2013/32/EU, Preambule para. 12.
[104] Artikel 7 lid 5 sub a Richtlijn 2013/32/EU.

hun rechten en verplichtingen tijdens de procedure, de termijnen en over de gevolgen van een intrekking van het verzoek.[105] Ook dienen zij gebruik te kunnen maken van een tolk.[106]

In artikel 14 wordt vervolgens gesproken over een 'persoonlijk onderhoud'. Volgens het eerste lid van dit artikel wordt onder een 'persoonlijk onderhoud' verstaan dat de verzoeker in de gelegenheid gesteld wordt om 'persoonlijk gehoord te worden over zijn verzoek om internationale bescherming door een daartoe naar nationaal recht bevoegde persoon'. Indien het verzoek wordt ingediend door de ouders of wettelijke vertegenwoordiger namens de minderjarige, krijgt de minderjarige aldus niet altijd een persoonlijk onderhoud. De minderjarige zelf is immers niet de verzoeker. Het eerste lid van artikel 14 bepaalt hierover dat de lidstaten in hun nationale wetgeving kunnen voorschrijven in welke gevallen een minderjarige de gelegenheid moet krijgen voor een persoonlijk onderhoud. De vereisten voor het persoonlijk onderhoud zijn in artikel 15 van de Procedurerichtlijn neergelegd. Hierin is bepaald dat er in principe geen familieleden aanwezig zijn tijdens het persoonlijk onderhoud.[107] Daarnaast is bepaald dat lidstaten een aantal maatregelen dienen te treffen om ervoor te zorgen dat een vreemdeling de gronden voor zijn verzoek uitvoerig uiteen kan zetten tijdens het persoonlijk onderhoud. De lidstaten dienen erop toe te zien dat de persoon die het persoonlijk onderhoud afneemt bekwaam is om rekening te houden met de persoonlijke en algemene omstandigheden die een rol spelen bij het verzoek, waarbij onder meer rekening gehouden dient te worden met de kwetsbaarheid van de vreemdeling.[108] Ook moeten lidstaten ervoor zorgen dat er een tolk aanwezig is tijdens het onderhoud.[109] Ten slotte, bepaalt artikel 15 dat lidstaten ervoor dienen te zorgen dat het onderhoud met een minderjarige wordt afgenomen op een 'kindvriendelijke manier'.[110] Afsluitend behoren verzoekers op grond van de Procedurerichtlijn binnen een redelijke termijn op de hoogte te worden gesteld van de beslissing van de beslissingsautoriteit over hun verzoek.[111] De lidstaten moeten er bovendien voor zorgen dat deze beslissingen zijn gebaseerd op deugdelijk onderzoek. Om dit te realiseren dient het personeel dat de verzoeken behandelt en daarover beslist de mogelijkheid te hebben om advies te vragen aan deskundigen over specifieke kwesties, zoals kindgerelateerde kwesties.[112]

---

[105] Art. 12 lid 1 sub a Richtlijn 2013/32/EU.
[106] Art. 12 lid 1 sub b Richtlijn 2013/32/EU.
[107] Art. 15 lid 1 Richtlijn 2013/32/EU.
[108] Art. 15 lid 3 sub a Richtlijn 2013/32/EU.
[109] Art. 15 lid 3 sub b en c Richtlijn 2013/32/EU.
[110] Art. 15 lid 3 sub e Richtlijn 2013/32/EU.
[111] Art. 12 lid 1 sub e Richtlijn 2013/32/EU.
[112] Art. 10 lid 3 sub d Richtlijn 2013/32/EU.

Naast de bepalingen uit de Procedurerichtlijn die gelden voor alle minderjarigen, bevat artikel 25 van de richtlijn nog een aantal waarborgen die specifiek gelden voor amv's. Allereerst moeten lidstaten ervoor zorgen dat de amv zo snel mogelijk een vertegenwoordiger krijgt toegewezen die beschikt over de nodige deskundigheid.[113] Deze vertegenwoordiger behoort de amv te informeren over de betekenis en de mogelijke gevolgen van het persoonlijk onderhoud en over de wijze waarop hij of zij zich op het persoonlijk onderhoud dient voor te bereiden. De vertegenwoordiger en/of een juridisch adviseur dient bij het onderhoud aanwezig te zijn en dient in de gelegenheid gesteld te worden om vragen te stellen en opmerkingen te maken.[114] Lidstaten kunnen verlangen dat de amv zelf bij het persoonlijk onderhoud aanwezig is, zelfs als deze wordt vergezeld door de vertegenwoordiger. Ten tweede bepaalt het derde lid van artikel 25 dat lidstaten ervoor dienen te zorgen dat indien een amv persoonlijk wordt gehoord, dit gehoor wordt afgenomen 'door een persoon die de nodige kennis heeft van de bijzondere behoeften van minderjarigen'. Tevens moet de beslissing op het asielverzoek van een amv worden voorbereid door een ambtenaar die beschikt over de nodige kennis van de bijzondere behoeften van minderjarigen.[115] Ten slotte is in het zesde lid van dit artikel bepaald dat de lidstaten zich bij de uitvoering van de richtlijn laten leiden door het belang van het kind als eerste overweging.

Uit het voorgaande blijkt dat het participatierecht van minderjarige vreemdelingen zoals het is neergelegd in de Europese wet- en regelgeving een iets minder vergaande strekking heeft dan het participatierecht zoals neergelegd in het IVRK en de richtlijnen van de UNHCR. In tegenstelling tot het IVRK en de richtlijnen, kan uit de Europese wet- en regelgeving niet worden afgeleid dat in beginsel alle minderjarigen in de gelegenheid gesteld dienen te worden om hun opvattingen kenbaar te maken. De EU laat ruimte aan de lidstaten om hier zelf invulling aan te geven. Hierbij wordt door de EU wel expliciet benoemd dat lidstaten zich daarbij moeten laten leiden door het belang van het kind en de overige bepalingen uit het IVRK. Daarnaast blijkt wel dat de EU – net als VN-Kinderrechtencomité en de UNHCR – veel waarde hecht aan het recht om goed geïnformeerd te worden voorafgaand aan de asielprocedure, een kindvriendelijke manier van horen en geschikt personeel voor het afnemen van kindgehoren en het nemen van beslissingen.

[113] Art. 25 lid 1 sub a Richtlijn 2013/32/EU.
[114] Art. 25 lid 1 sub b Richtlijn 2013/32/EU.
[115] Art. 25 lid 3 sub b Richtlijn 2013/32/EU.

2.3 Tussenconclusie: internationale toetsingskader in schematisch overzicht

Uit het voorgaande blijkt dat het niet mogelijk is om één heldere definitie te geven van 'het participatierecht' van minderjarige vreemdelingen. Samenvattend kan wel gesteld worden dat uit het IVRK en de bijbehorende General Comments, de richtlijnen van de UNHCR, het EU-Handvest en de EU richtlijnen volgt dat het participatierecht van minderjarige vreemdelingen bestaat uit vier elementen.[116] Deze elementen hebben vervolgens weer een nadere uitwerking gekregen. Deze indeling en de nadere uitwerking van de elementen zijn hieronder schematisch weergegeven (tabel 1).

Tabel 1 Schematisch overzicht van de elementen van het participatierecht.[117]

Elementen	*Nadere uitwerking*
1. De minderjarige dient goed geïnformeerd te worden voorafgaand, tijdens en na afloop van de procedure.	- De minderjarige dient geïnformeerd te worden over de procedure, de rechten en verplichtingen tijdens de procedure en de mogelijke beslissingen die genomen kunnen worden. - De minderjarige dient geïnformeerd te worden over de omstandigheden waaronder hij of zij gehoord zal worden en over de consequenties van het horen. - De informatie dient leeftijdsgeschikt en begrijpbaar te zijn.
2. De minderjarige moet in de gelegenheid gesteld worden om te worden gehoord en zijn of haar mening te uiten.	- Het horen is geen verplichting, maar juist een keuze van het kind. - Geldt voor elke minderjarige die in staat is zijn of haar eigen mening te vormen, waarbij het uitgangspunt dient te zijn dat in beginsel elk kind hiertoe in staat is. - Zowel verbale als non-verbale communicatiemethodes zijn toegestaan. - Zowel directe als indirecte participatie is toegestaan. - Het gehoor dient kindvriendelijk te zijn en afgestemd op de individuele behoeften van het kind. - Het gehoor dient in een kindvriendelijke ruimte plaats te vinden. - Bij het gehoor dient, indien nodig, een tolk aanwezig te zijn. In het geval van amv's dient tevens een vertegenwoordiger of juridisch adviseur aanwezig te zijn. - Bij het gehoor dienen in beginsel geen familieleden aanwezig te zijn. - De ambtenaar die het gehoor afneemt dient daartoe opgeleid te zijn.
3. De informatie die de minderjarige heeft aangedragen dient te worden meegewogen in de beslissing.	- Bij de beslissing dient passend belang gehecht te worden aan de opvattingen van het kind 'in overeenstemming met zijn of haar rijpheid'. - De capaciteiten van ieder individueel kind dienen ingeschat te worden om te bepalen hoeveel gewicht er toekomt aan de mening van het kind. - Aan de geloofwaardigheid van het verhaal van de minderjarige dienen minder strikte eisen gesteld te worden dan bij volwassenen. - De beslissing dient te worden genomen door een ambtenaar die beschikt over de nodige kennis van de bijzondere behoeften van minderjarigen.
4. De minderjarige moet worden geïnformeerd over de mate waarin zijn of haar informatie is meegewogen bij het uiteindelijke oordeel.	- De minderjarige dient op begrijpelijke wijze en binnen een redelijke termijn op de hoogte gesteld te worden van de beslissing op zijn of haar verzoek. - In de beslissing dient gemotiveerd aangegeven te worden in hoeverre de opvattingen van het kind een rol hebben gespeeld in de beslissing.

[116] Bij de indeling in deze elementen is voor dit onderzoek in grote lijnen aangesloten bij het onderscheid dat Cardol maakt om aan te geven uit welke vier elementen het recht om gehoord te worden bestaat. Zie Cardol 2005, p. 87-88.

[117] In verband met de overzichtelijkheid en de leesbaarheid is ervoor gekozen om in het onderzoek het internationale toetsingskader zonder de bronverwijzingen op te nemen. Zie voor het internationale toetsingskader met de bronnen bijlage III bij dit onderzoek.

3 De Nederlandse asielprocedure voor minderjarige vreemdelingen

Naar aanleiding van de Procedurerichtlijn is de Nederlandse asielprocedure in 2015 op een aantal punten ingrijpend veranderd.[118] De omzetting van de Procedurerichtlijn heeft onder meer gevolgen gehad voor de voorwaarden die worden gesteld aan het persoonlijk onderhoud en voor de wijze waarop de geloofwaardigheid van het asielrelaas dient te worden gemotiveerd.[119] De Nederlandse asielprocedure kan worden onderverdeeld in verschillende fases.[120] De eerste fase bestaat uit de aanmelding, indiening van de asielaanvraag en de rust- en voorbereidingsperiode. De tweede fase bestaat uit het onderzoek naar het verlenen van de asielvergunning. Deze fase wordt onderscheiden in twee soorten procedures, de algemene asielprocedure (AA-procedure) en de Verlengde Asielprocedure (VA-procedure).[121] In beginsel wordt elk asielverzoek dat 'op zorgvuldige wijze' kan worden afgehandeld behandeld in de AA-procedure. De laatste fase bestaat ten slotte uit de beslissing op de aanvraag. Hoe de asielprocedure voor minderjarige vreemdelingen er precies uit ziet verschilt naar gelang de leeftijd van de minderjarige en of zij zelfstandig of gezamenlijk met een ouder asiel aanvragen. In dit hoofdstuk wordt aan de hand van de Vw 2000, het Vb 2000, de Vc 2000 en de werkinstructies van de IND uiteengezet hoe de fases van de asielprocedure eruit zien voor zowel amv's als voor begeleide minderjarigen.

3.1 Aanmelding, asielaanvraag en rust- en voorbereidingstijd

Voordat het onderzoek naar de asielaanvraag start, dient de vreemdeling die in Nederland een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd in de zin van artikel 28 Vw 2000 wil aanvragen zich te melden en een asielverzoek in te dienen. Deze fase verschilt enigszins voor amv's en voor begeleide minderjarigen.

3.1.1 Amv's

Een amv die in Nederland een asielvergunning wil aanvragen, dient zich te melden bij de Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel (AVIM) in het AC Ter

[118] Wet tot wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 ter implementatie van Richtlijn 2013/32/EU van 26 juni 2013 betreffende gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van de internationale bescherming (PbEU 2013, L 180) en Richtlijn 2013/33/EU van 26 juni 2013 tot vaststelling van normen voor de opvang van verzoekers om internationale bescherming (PbEU 2013, L 180). *Kamerstukken II* 2014/15, 34088, nr. 2.
[119] *Kamerstukken II* 2014/15, 34088, nr. 3.
[120] Lodder 2014, geactualiseerde beschrijving ter vervanging van paragraaf 5.1.3 en paragraaf 5.3 (februari 2016), p. 3.
[121] Naast deze twee varianten bestaan er nog andere varianten die gelden voor specifieke groepen asielzoekers (zoals bijv. de Grensprocedure, de Dublinprocedure). Deze varianten worden verder niet besproken.

Apel.[122] Bij de aanmelding worden de persoonlijke gegevens, zoals de naam, de geboortedatum[123] en nationaliteit, van de amv geregistreerd.[124] Hier dient de amv tevens aan te geven dat hij of zij voornemens is een aanvraag in te dienen voor het verlenen van een asielvergunning.[125] Voor de indiening van de officiële aanvraag, wordt aan de vreemdeling eerst een rust- en voorbereidingstermijn gegeven.[126] De rust- en voorbereidingstermijn voor amv's bedraagt minimaal drie weken.[127] Gedurende deze periode wordt de amv rust gegund en wordt hij of zij voorgelicht over en voorbereid op de asielprocedure.[128] Er worden geen vragen gesteld over de vluchtmotieven tijdens de rust- en voorbereidingstermijn.[129] Wel kan er een onderzoek worden gestart naar de identiteit en nationaliteit van de amv.[130] Daarnaast krijgt de amv een medisch onderzoek aangeboden.[131] Deelname aan het medisch onderzoek is vrijwillig. Het doel van dit onderzoek is om te bepalen of de vreemdeling gehoord kan worden en of de vreemdeling verdere medische zorg nodig heeft.[132] Aan de hand van het medisch advies bepaalt de IND-medewerker die het gehoor afneemt of er medische beperkingen zijn waarmee tijdens het gehoor en bij de beslissing rekening gehouden dient te worden.[133]

Op grond van artikel 1:295 jo. artikel 1:302 lid 2 van het Burgerlijk Wetboek (BW) krijgt de amv een voogd toegewezen indien duidelijk wordt dat hij of zij niet door een ouder of wettelijke vertegenwoordiger wordt begeleid. In Nederland is Stichting Nidos belast met de voogdij over amv's.[134] De voogd staat de amv bij gedurende de rust- en voorbereidingstermijn en bepaalt, in overleg met het Centraal orgaan Opvang Asielzoekers (COA), naar welke opvangplek de amv gaat.[135] De meeste amv's tussen de 14 en de 18 jaar worden eerst door het

---

[122] Para. C1/2.1 Vc 2000.
[123] Indien de minderjarige geen documenten heeft om de leeftijd te bewijzen, kan de IND een leeftijdsonderzoek starten. Zie art. 3.109d lid 2 Vb 2000 jo. para. C1/2.2 Vc 2000.
[124] Informatiefolder 'Voordat jouw asielprocedure begint - AMV', gezamenlijke uitgave van COA, DT&V, IND, Raad voor de Rechtsbijstand en VWN, augustus 2015. Online via: www.ind.nl (geraadpleegd op 12-1-2017).
[125] Art. 3.108c Vb 2000 lid 1 jo. para. C1/2.1 Vc 2000.
[126] Art. 3.109 lid 1 Vb 2000 jo. para. C1/2.2 Vc 2000.
[127] *Kamerstukken II* 2009/10, 27062, nr. 65, p. 2. Zie ook informatiefolder 'Alleenstaande minderjarige vreemdelingen (AMV)', uitgave van de IND, januari 2015, publicatie-nr. 6074. Online via: www.ind.nl (geraadpleegd op 12-1-2017).
[128] Art. 3.109 lid 2 Vb 2000.
[129] Art. 3.109 lid 3 Vb 2000.
[130] Art. 3.109 lid 4 Vb 2000 jo. para. C1/2.2 Vc 2000.
[131] Art. 3.109 lid 6 Vb 2000 jo. para. C1/2.2 Vc 2000.
[132] Kampstra 2012, p. 91.
[133] IND-Werkinstructie nr. 2010/13.
[134] Art. 1:302 lid 2 BW jo. art. 1 Besluit aanvaarding rechtspersoon Burgerlijk Wetboek Boek 1.
[135] Sinds 1 januari 2016 is het nieuwe opvangmodel voor amv's inwerking getreden. Bij dit model staat kleinschalige opvang voorop en worden meer amv's in opvanggezinnen geplaatst dan voorheen. Zie *Kamerstukken II* 2013/14, 27062, nr. 95.

COA opgevangen in de procesopvanglocatie (pol) voor amv's.[136] Na maximaal drie maanden in de pol voor amv's te hebben verbleven, kunnen amv's worden opgevangen in andere opvanglocaties zoals in een Kinderwoongroep of in speciale amv-campussen van het COA. Amv's onder de 14 jaar worden vrijwel altijd tijdelijk of voor een langere periode opgevangen in een opvanggezin.[137] Na de rust- en voorbereidingstermijn wordt, middels een formulier, de asielaanvraag ingediend door de amv zelf of door zijn wettelijke vertegenwoordiger.[138] Amv's van 12 jaar en ouder mogen hun asielverzoek zelfstandig ondertekenen. Zij worden in staat geacht tot een redelijke waardering van hun belangen.[139] Nidos helpt de amv bij de indiening van de asielaanvraag.

3.1.2 Begeleide minderjarige vreemdelingen

Hoewel er een aantal verschillen zijn, is de fase die voorafgaat aan de AA-procedure of de VA-procedure voor begeleide minderjarigen in grote lijnen vergelijkbaar met de fase die amv's doorlopen. Het grootste verschil tussen amv's en begeleide minderjarige vreemdelingen is dat deze laatste groep minderjarigen in beginsel niet zelfstandig een asielverzoek indient. De ouder of wettelijke vertegenwoordiger dient de asielaanvraag ook namens zijn of haar minderjarige kinderen in te vullen. De minderjarige krijgt in dat geval een verblijfsvergunning als de ouder(s) of andere wettelijke vertegenwoordiger(s) daarvoor in aanmerking komt. Een begeleide minderjarige kan vanaf 12 jaar of ouder eventueel ook zelf een asielverzoek indienen maar van deze mogelijkheid wordt bijna nooit gebruik gemaakt.[140]

Ook begeleide minderjarige vreemdelingen moeten zich melden bij de AVIM in het AC Ter Apel.[141] Na de aanmelding wordt het gezin door het COA opgevangen in een centrale opvanglocatie (col). Hier wordt het gezin onderdak en medische zorg geboden en wordt er gestart met de rust- en voorbereidingsperiode. Voor begeleide minderjarigen geldt geen aangepaste rust- en voorbereidingstermijn, de termijn bedraagt minimaal zes dagen.[142] Het verblijf in de col duurt in principe maximaal vier dagen.[143] Daarna verhuizen de gezinnen

[136] *Kamerstukken II* 2013/14, 27062, nr. 95, p. 2. Zie ook informatie over wonen op www.nidos.nl (geraadpleegd op 12-1-2017).
[137] Idem.
[138] Art. 36 Vw 2000 jo. art. 3.108 Vb 2000 en art. 3.108c Vb 2000.
[139] Reneman 2003, p. 78.
[140] *Kamerstukken II* 2003/04, 19637, nr. 824, p. 14.
[141] Para C1/2.2 Vc 2000.
[142] Art. 3.109 lid 1 Vb 2000.
[143] Zie informatie over wonen op www.coa.nl (geraadpleegd op 14-1-2017).

naar een pol, waar zij ook zullen verblijven tijdens de AA-procedure.[144] Gedurende de rust- en voorbereidingstermijn kan er – net als in het geval van amv's – een onderzoek worden gestart naar de identiteit en nationaliteit van de minderjarigen en zijn of haar gezinsleden en wordt een medisch onderzoek aangeboden.[145] Tevens worden zowel de minderjarige als zijn of haar ouder(s) voorgelicht over en voorbereid op de AA-procedure of de VA-procedure.[146]

3.2 Het onderzoek naar de asielaanvraag

Na de rust- en voorbereidingstermijn start het onderzoek naar de aanvraag tot het verlenen van de verblijfsvergunning asiel.[147] Minderjarigen doorlopen in beginsel dezelfde asielprocedure als meerderjarigen. Wel gelden er speciale waarborgen voor minderjarigen gedurende de procedure. Zoals genoemd, wordt in beginsel elk verzoek dat 'op zorgvuldige wijze' kan worden afgedaan behandeld in de AA-procedure. Als er daarentegen 'tijdrovend onderzoek' vereist is voordat een beslissing op de aanvraag kan worden genomen, wordt het verzoek behandeld in de VA-procedure. Van 'tijdrovend onderzoek' is sprake als de resultaten van het onderzoek niet tijdens de AA-procedure verwacht worden.[148] Voor de AA-procedure zijn acht dagen beschikbaar en het onderzoek vindt plaats in een AC.[149] Deze termijn kan voor de duur van veertien dagen worden verlengd indien er sprake is van een van de omstandigheden genoemd in artikel 3.115 Vb 2000.[150]

Dag één: het eerste gehoor

Op de eerste dag van de procedure wordt de aanvraag ingediend en krijgt de asielzoeker een eerste gehoor met een medewerker van de IND.[151] Het eerste gehoor dient tot vaststelling van de identiteit en nationaliteit van de vreemdeling.[152] Er worden nog geen vragen gesteld over de asielmotieven. Alle amv's van 6 tot 18 jaar krijgen een eerste gehoor.[153] Bij amv's van onder de 12 jaar wordt gebruik gemaakt van een aangepaste vragenlijst, waarbij onder meer

---

[144] Idem.
[145] Art. 3.109 lid 4 Vb 2000 jo. para. C1/2.2 Vc 2000 en art. 3.109 lid 6 Vb 2000 jo. para. C1/2.2 Vc 2000.
[146] Art. 3.109 lid 2 Vb 2000.
[147] Art. 3.109 lid 1 Vb 2000 jo. para. C1/2.2 Vc 2000.
[148] Para. C1/2.3 Vc 2000.
[149] Art. 3.110 lid 1 Vb 2000. De dagen gedurende het weekend en de algemeen erkende feestdagen tellen niet mee, zie art 3.110 lid 3 Vb 2000.
[150] Art. 3.110 lid 2 jo. art. 3.115 Vb 2000 jo. para. C1/2.3 Vc 2000. De IND dient terughoudend om te gaan met de verlenging van de termijnen.
[151] Art. 3.112 lid 1 Vb 2000.
[152] Art. 3.112 lid 2 Vb 2000 jo. art. 3.44 lid 1 VV.
[153] In het Protocol horen alleenstaande minderjarige asielzoekers tot 12 jaar (2001) is vastgelegd dat amv's vanaf 4 jaar worden gehoord. Het horen van 4 en 5-jarigen is echter gestaakt omdat dit niet zinvol bleek. Zie *Kamerstukken II* 2003/04, 19637, nr. 824, p. 13.

vragen gesteld worden over de gezinssamenstelling en de school in het land van herkomst.[154] Ten aanzien van begeleide minderjarigen geldt dat iedere persoon vanaf 15 jaar apart een eerste gehoor krijgt.[155] Van het eerste gehoor wordt een verslag gemaakt dat diezelfde dag nog aan de minderjarige vreemdeling of aan zijn of haar wettelijke vertegenwoordiger wordt overhandigd.[156]

Dag twee en drie: (voorbereiding op) het nader gehoor

Op de tweede dag van de procedure wordt de vreemdeling in staat gesteld om zich op het nader gehoor voor te bereiden.[157] De minderjarige vreemdeling krijgt de gelegenheid het verslag van het eerste gehoor met zijn of haar rechtshulpverlener te bespreken en hierop correcties te maken.

Op de derde dag van de procedure vindt het nader gehoor plaats.[158] Tijdens het nader gehoor wordt de vreemdeling in de gelegenheid gesteld om aan de IND duidelijk te maken waarom hij of zij asiel aanvraagt. Aangezien het nader gehoor in beginsel het enige moment is voor de vreemdeling om zijn of haar asielaanvraag te verduidelijken, is het van belang dat de IND alle benodigde informatie krijgt voor de beoordeling van de asielaanvraag.[159] Van het nader gehoor wordt een verslag gemaakt, dat op de dag van het nader gehoor aan de vreemdeling dient te worden uitgereikt.[160] Zowel het eerste als het nader gehoor dient te worden afgenomen in een taal waarvan redelijkerwijs kan worden aangenomen dat die voor de vreemdeling begrijpelijk is.[161] Indien nodig is er een tolk aanwezig bij het gehoor.[162] Bij amv's is tevens de wettelijke vertegenwoordiger, juridisch adviseur of andere raadsman aanwezig. Deze kan aan het einde van het nader gehoor vragen stellen of opmerkingen maken.[163]

---

[154] Para. C1/2.11 Vc 2000. Zie ook Protocol horen alleenstaande minderjarige asielzoekers tot 12 jaar (2001), p. 6.
[155] Informatiefolder 'De procedure in het aanmeldcentrum', uitgave van de IND, oktober 2014, publicatie-nr. 6072. Online via: www.ind.nl (geraadpleegd op 12-1-2017).
[156] Art. 3.112 lid 3 Vb 2000.
[157] Art. 3.113 lid 1 Vb 2000.
[158] Art. 3.113 lid 3 Vb 2000.
[159] Kampstra 2012, p. 94.
[160] Art. 3.113 lid 4 Vb 2000.
[161] Art. 38 Vw 2000 jo. para. C1/2.11 Vc 2000.
[162] Art. 3.109a lid 1 Vb 2000 jo. para. C1/2.11 Vc 2000.
[163] Art. 3.109d lid 4 en 5 Vb 2000.

Begeleide minderjarigen worden vanaf 15 jaar afzonderlijk van hun ouders gehoord in een nader gehoor.[164] Ook amv's van 12 tot 18 jaar krijgen – net als volwassenen – een nader gehoor in de AA-procedure. Voor amv's van onder de 12 jaar is een uitzondering gemaakt. Deze minderjarigen krijgen alleen een eerste gehoor in de AA-procedure en worden daarna doorverwezen naar de VA-procedure.[165] In de VA-procedure worden in beginsel dezelfde stappen doorlopen als in de AA-procedure.[166] Wel gelden er langere termijnen.[167] Van het nader gehoor van amv's jonger dan 12 jaar wordt in het geheel afgezien indien uit een pedagogisch of psychologisch onderzoek blijkt dat de amv problemen heeft die een nader gehoor belemmeren.[168] Ten aanzien van amv's van jonger dan 12 jaar gelden er aldus andere termijnen dan de termijnen die in deze paragraaf verder worden besproken.

Dag vier: correcties en aanvullingen

Op de vierde dag van de procedure wordt de minderjarige vreemdeling in de gelegenheid gesteld om het verslag van het nader rapport met zijn of haar hulpverlener te bespreken en de nodige correcties en aanvullingen hierop aan te brengen. De minderjarige vreemdeling dient schriftelijk te bevestigen dat de inhoud van het verslag een juiste afspiegeling is van het nader gehoor.[169]

Dag vijf en zes: uitreiking van het voornemen en de zienswijze daarop

Indien de IND voornemens is om de aanvraag tot het verlenen van de asielvergunning af te wijzen, dient dit op de vijfde dag van de procedure aan de minderjarige asielzoeker of zijn of haar wettelijke vertegenwoordiger schriftelijk kenbaar gemaakt te worden.[170] Het voornemen dient alle gronden voor het voornemen tot afwijzing van de aanvraag te bevatten.[171] De minderjarige vreemdeling kan op de zesde dag met zijn rechtshulpverlener een schriftelijke zienswijze op dit voornemen tot afwijzing indienen.[172] In het besluit dat de IND vervolgens neemt dient rekening gehouden te worden met deze zienswijze.[173]

---

[164] VluchtelingenWerk 2013, p. 28.
[165] Art. 3.113 lid 7 sub b Vb 2000 jo. para C1/2.4 Vc 2000.
[166] Art. 3.113 lid 8 Vb 2000 jo. art C1/2.11 Vc 2000.
[167] Lodder 2014, geactualiseerde beschrijving ter vervanging van paragraaf 5.1.3 en paragraaf 5.3 (februari 2016), p. 5.
[168] Para. C1/2.11 Vc 2000. Zie ook Protocol horen alleenstaande minderjarige asielzoekers tot 12 jaar (2001), p. 5.
[169] Art. 3.113 lid 5 Vb 2000.
[170] Art. 3.114 lid 1 Vb 2000.
[171] Para. C1/2.12 Vc 2000.
[172] Art. 3.114 lid 2 Vb 2000.
[173] Kampstra 2012, p. 98.

Dag zeven en acht: (het uitreiking van) de beslissing

Op uiterlijk de achtste dag van de procedure maakt de IND de beschikking bekend door deze uit te reiken of toe te zenden aan de minderjarige vreemdeling of zijn of haar wettelijke vertegenwoordiger.[174] In de beschikking is vermeld wat de beslissing van de IND op de aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning inhoudt. Namens de Minister van Veiligheid en Justitie is de IND bevoegd de asielaanvraag in te willigen, af te wijzen, niet in behandeling te nemen of niet-ontvankelijk te verklaren dan wel buiten behandeling te stellen.[175] Indien de aanvraag wordt afgewezen kan de minderjarige vreemdeling een rechtsmiddel instellen.[176]

3.3 De beoordeling van het asielverzoek

Na het eerste gehoor, het nader gehoor en de uitgebrachte zienswijze daarop dient de IND een beslissing te nemen over de asielaanvraag. Hiertoe dient een beslisambtenaar van de IND te beoordelen in hoeverre de asielzoeker aannemelijk heeft gemaakt dat hij bij terugkeer naar het land van herkomst te vrezen heeft voor vervolging, of in hoeverre voldaan is aan één van de andere voorwaarden om als vluchteling erkend te worden.[177] Bij de beoordeling van de aanvraag wordt onder meer rekening gehouden met de situatie in het land van herkomst, de individuele en persoonlijke omstandigheden van de vreemdeling – waaronder zijn of haar leeftijd – en de door de vreemdeling afgelegde verklaringen.[178] De IND-medewerker dient daarom te beoordelen in hoeverre de verklaringen van de vreemdeling die de asielaanvraag onderbouwen, hetgeen het asielrelaas wordt genoemd, geloofwaardig kunnen worden geacht. De beoordeling van de geloofwaardigheid van het asielrelaas van minderjarige vreemdelingen geschiedt op dezelfde manier als bij meerderjarigen.[179] Zoals genoemd, is het criterium voor de beoordeling van een asielrelaas aangepast door de omzetting van de Procedurerichtlijn.[180]

---

[174] Art. 3.114 lid 6 Vb 2000. Indien er sprake is van een verlenging van de AA-procedure o.g.v. art. 3.110 lid 2 jo. art. 3.115 lid 1 Vb 2000 geldt een andere termijn. Indien op de aanvraag niet binnen de AA-procedure is beslist, moet binnen zes maanden nadat de asielaanvraag is ingediend een beslissing worden genomen, tenzij er sprake is van een grond voor verlenging (art 42 Vw 2000).

[175] Art. 28 lid 1 Vw 2000.

[176] Art. 69 Vw 2000 e.v. Tegen een afwijzende beschikking op een aanvraag tot verlening van een verblijfsvergunning asiel dient rechtstreeks beroep ingesteld te worden (Art. 7:1 lid 1 sub g Awb jo. Regeling rechtstreeks beroep).

[177] Art. 31 lid 1 jo. art. 28 Vw 2000.

[178] Art. 31 lid 4 sub a t/m c Vw 2000.

[179] Interview IND-medewerkers.

[180] Een complete bespreking van de geloofwaardigheidsbeoordeling gaat de omvang van dit onderzoek te buiten. Er zal daarom worden volstaan met een bespreking van de hoofdlijnen van de wijze waarop de geloofwaardigheid van een asielrelaas beoordeeld wordt.

Voor 1 januari 2015 werd de geloofwaardigheid van het asielrelaas beoordeeld aan de hand van het leerstuk van de 'positieve overtuigingskracht' (POK).[181] Dit hield in dat indien één of meer van de in artikel 31 lid 2 Vw 2000 (oud) genoemde omstandigheden zich voordeden,[182] er een zwaardere bewijslast op de asielzoeker rustte. Van het asielrelaas moest dan een positieve overtuigingskracht uitgaan, hetgeen inhield dat ''*in het relaas ook geen hiaten, vaagheden, ongerijmde wendingen en tegenstrijdigheden op het niveau van de relevante bijzonderheden*'' mochten voorkomen.[183] Op het leerstuk van de POK kwam veel kritiek, nu de nadruk daarbij kwam te liggen op het ontbreken van documenten waardoor het asielrelaas geheel ongeloofwaardig werd geacht als er een enkele tegenstrijdigheid in het verhaal van de asielzoeker te vinden was.[184] Met de wijziging van de Vw 2000 ter implementatie van de Procedurerichtlijn is de POK toets afgeschaft. De belangrijkste reden hiervoor was dat de motivering van de POK toetsing niet altijd even inzichtelijk was.[185] Sinds 1 januari 2015 geldt daarom het leerstuk van de 'integrale geloofwaardigheidsbeoordeling', waarbij het uitgangspunt is dat alle relevante omstandigheden van het geval worden bekeken en gewogen.[186]

Ter invoering van het leerstuk van de integrale geloofwaardigheidsbeoordeling zijn artikel 31 Vw 2000 en paragraaf 4.4 van de Vc 2000 aangepast en is er een nieuwe werkinstructie opgesteld door de IND.[187] Uit de werkinstructie blijkt dat de integrale

---

[181] ACVZ 2016, p. 26. Zie ook IND-Werkinstructie nr. 2010/14, p. 12.
[182] Artikel 31, tweede lid, aanhef en onder a tot en f, van de Vw 2000 (oud) luidde:
'Bij het onderzoek naar de aanvraag wordt mede betrokken de omstandigheid dat:

a. de vreemdeling reeds eerder, onder een andere naam, een aanvraag voor een verblijfsvergunning in Nederland heeft ingediend;
b. de vreemdeling zonder geldige reden niet heeft voldaan aan de aanwijzingen, bedoeld in artikel 55 van de Vw;
c. de vreemdeling niet beschikt over een voor toegang tot Nederland vereist document voor grensoverschrijding, tenzij hij zich onverwijld onder opgave van de plaats waar of waarlangs hij Nederland is binnengekomen heeft vervoegd bij een ambtenaar, belast met de grensbewaking of het toezicht op vreemdelingen, en daar kenbaar heeft gemaakt dat hij asiel wenst;
d. de vreemdeling ter staving van zijn aanvraag valse of vervalste reis- of identiteitspapieren dan wel andere bescheiden heeft overgelegd en, hoewel daaromtrent ondervraagd, opzettelijk de echtheid daarvan heeft volgehouden;
e. de vreemdeling ter staving van zijn aanvraag opzettelijk reis- of identiteitspapieren dan wel andere bescheiden heeft overgelegd die niet op hem betrekking hebben;
f. de vreemdeling ter staving van zijn aanvraag geen reis- of identiteitspapieren dan wel andere bescheiden kan overleggen die noodzakelijk zijn voor de beoordeling van zijn aanvraag, tenzij de vreemdeling aannemelijk kan maken dat het ontbreken van deze bescheiden niet aan hem is toe te rekenen.'

[183] ABRvS 27 januari 2003, ECLI:NL:RVS:2003:AF5566, r.o. 2.4.5.
[184] Smulders 2015, p. 64. Zie ook AVCZ 2016, p. 27 en Geertsema 2015, p. 166.
[185] *Kamerstukken II* 2014/15, 34088, nr. 3, p. 16-17.
[186] Idem, p. 16.
[187] IND-Werkinstructie nr. 2014/10.

geloofwaardigheidsbeoordeling is onderverdeeld in een aantal stappen.[188] Allereerst dienen de relevante elementen die aanleiding zijn om internationale bescherming te verlenen vastgesteld te worden. Relevante elementen zijn feiten en omstandigheden die zien op de persoon van de vreemdeling (zoals identiteit, nationaliteit en etniciteit) of elementen die zien op relevante gestelde gebeurtenissen.[189]

Ten tweede dient de geloofwaardigheid van deze elementen beoordeeld te worden. Er dient vastgesteld te worden of de relevante elementen voldoende kunnen worden onderbouwd met objectieve bewijsstukken. Indien de vreemdeling een relevant element niet of onvoldoende kan onderbouwen met bewijsmateriaal zal de geloofwaardigheid worden beoordeeld aan de hand van geloofwaardigheidsindicatoren, zoals de consistentie van de verklaringen van de vreemdeling zelf of van derden.[190] Als algemene richtlijn voor het beoordelen van de geloofwaardigheid indien sprake is van onvoldoende onderbouwing, gelden daarnaast de voorwaarden genoemd in artikel 31 lid 6 Vw 2000. Indien aan de voorwaarden uit dit wetsartikel wordt voldaan – waaronder de voorwaarde dat de vreemdeling een oprechte inspanning heeft geleverd om zijn aanvraag te staven en dat de vreemdeling het ontbreken van bewijsmateriaal kan verklaren – wordt aan de vreemdeling het voordeel van de twijfel gegeven.[191]

Vervolgens dient er een integrale weging plaats te vinden, waarbij aan de hand van de geloofwaardigheidsindicatoren beoordeeld wordt in hoeverre de geloofwaardigheid van de relevante elementen wordt aangetast of versterkt.[192] Tevens dient er bij de weging rekening gehouden te worden met 'verschonende omstandigheden', die een bepaald gebrek in de geloofwaardigheid zouden kunnen verklaren. Als verschonende omstandigheid wordt ook de leeftijd van de vreemdeling genoemd.[193] Geertsema merkt ten aanzien van de weging op dat er beperkte instructies beschikbaar zijn, waardoor veel ruimte aan de individuele beslisambtenaar over gelaten wordt. Hierdoor ligt inconsistentie in de besluitvorming op de loer.[194]

[188] Idem, p. 3.
[189] Para. 4.4 Vc 2000.
[190] IND-Werkinstructie nr. 2014/10, p. 5.
[191] Art. 31 lid 6 Vw 2000. Zie ook artikel 4 lid 5 Richtlijn 2011/95/EU.
[192] IND-Werkinstructie nr. 2014/10, p. 10.
[193] Idem, p. 11.
[194] Geertsema 2015, p. 168.

Ten slotte, dient aan het eind van de weging een conclusie getrokken te worden welke relevante elementen als geloofwaardig en welke als ongeloofwaardig aangemerkt dienen te worden. De elementen dienen daarbij in onderlinge samenhang beoordeeld te worden en er dient een overkoepelend oordeel over de geloofwaardigheid van het hele relaas te worden gegeven.[195] De integrale geloofwaardigheidsbeoordeling stelt aldus hogere eisen aan het geloofwaardigheidsoordeel, hetgeen de motivering van het besluit ten goede komt.[196]

[195] ACVZ 2016, p. 51.
[196] ACVZ 2016, p. 51. Zie ook *Kamerstukken II* 2014/15, 34088, nr. 3, p. 16; ABRvS 9 april 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1201 en ABRvS 9 april 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1203.

4 Analyse van het participatierecht van minderjarige vreemdelingen in de Nederlandse asielprocedure

In het vorige hoofdstuk is beschreven hoe de Nederlandse asielprocedure eruit ziet voor amv's en voor begeleide minderjarigen. Daarbij zijn de elementen van het participatierecht al kort aan de orde gekomen. In dit hoofdstuk wordt geanalyseerd hoe de elementen van het participatierecht van minderjarige vreemdelingen verder tot uiting komen in de Nederlandse asielwetgeving en praktijk en welke waarborgen er bij minderjarigen in acht genomen worden. Daarbij wordt – aan de hand van het internationale toetsingskader dat is geschetst in paragraaf 2.3 – getoetst in hoeverre de Nederlandse asielwetgeving en praktijk voldoet aan de vereisten die de internationale en Europese wet- en regelgeving stellen aan het participatierecht van minderjarige vreemdelingen. Bij deze toetsing wordt gebruik gemaakt van internationale rapporten van onder meer het VN-Kinderrechtencomité, de UNHCR en UNICEF en van nationale rapporten van onder meer de Kinderombudsman. Tevens bespreekt dit hoofdstuk welke knel- en verbeterpunten er naar voren komen in de wetenschappelijke literatuur en hoe de Nederlandse rechter oordeelt over het participatierecht van minderjarigen in de asielprocedure. De vier elementen van het participatierecht van minderjarige vreemdelingen worden achtereenvolgend besproken.

4.1 Voorbereiding en informatie

Het eerste element van het participatierecht houdt in dat de minderjarige goed geïnformeerd dient te worden voorafgaand, tijdens en na afloop van de asielprocedure. In het vorige hoofdstuk is reeds beschreven dat de minderjarige vreemdeling gedurende de rust- en voorbereidingstijd wordt voorgelicht over de asielprocedure en dat hij of zij de tijd krijgt om zich hierop voor te bereiden.[197] Op grond van de Vc 2000 worden de informatievoorlichtingen voor asielzoekers verzorgd door VWN en wordt de asielzoeker verder door een rechtsbijstandverlener voorbereid op de asielprocedure.[198] Aangezien begeleide minderjarige vreemdelingen tezamen met een ouder of wettelijke vertegenwoordiger asiel aanvragen, is er een verschil in hoe amv's en begeleide minderjarigen voorgelicht en bijgestaan worden.

[197] Art. 3.109 lid 2 Vb 2000.
[198] Para. C1/2.2 Vc 2000.

Amv's

De rust- en voorbereidingsperiode van amv's bedraagt zoals genoemd minimaal drie weken. Gedurende deze periode worden amv's allereerst voorbereid en ingelicht door hun voogd van Nidos. Dit gebeurt tijdens het kennismakingsgesprek en naderhand.[199] Daarnaast geeft VWN voorlichtingen aan amv's die op een pol verblijven. De voorlichting vindt in principe individueel plaats, waarbij een tolk telefonisch voor de amv vertaalt. Tijdens de voorlichting wordt de amv voorbereid op de kennismaking met de advocaat en wordt er uitleg gegeven over alle betrokken instanties, het vervolg van de rust- en voorbereidingstijd en de AA-procedure. Hierbij wordt er gebruik gemaakt van informatiefolders en van fotobladen (met bijvoorbeeld de logo's van de betrokken instanties of een foto van een advocaat in toga). Ook kan een aanvang worden gemaakt met een zogeheten vluchtverhaalanalyse waarbij de medewerker van VWN informatie vraagt over de vluchtredenen. Deze informatie wordt gedeeld met de advocaat. Naast individuele voorlichtingen kunnen er ook groepsvoorlichtingen worden gegeven. Hiervoor kan gekozen worden indien er een tolkentekort is of omdat jongeren uit bepaalde landen erg gesloten kunnen zijn en in een groepsvoorlichting eerder vragen durven te stellen.[200] De voorlichtingen worden gegeven door vrijwilligers van VWN die hiervoor een training hebben gevolgd. Ten slotte worden amv's vlak voor de start van de AA-procedure bijgestaan door een advocaat. Deze zal nogmaals (meer inhoudelijke) uitleg geven over de AA-procedure en zal de amv voorbereiden op het eerste en nader gehoor. De advocaat zal bespreken wat voor soort vragen er gesteld worden en wat de amv kan verwachten. Daarnaast zal de advocaat de vluchtmotieven met de amv bespreken.[201]

De manier waarop amv's geïnformeerd en voorbereid worden lijkt hiermee te voldoen aan het recht op informatie zoals is neergelegd in de internationale en Europese wet- en regelgeving. De verlengde rust- en voorbereidingstermijn van drie weken wordt door de UNHCR en UNICEF beschouwd als een zogenoemde 'good practice'. De kwetsbare positie waarin amv's verkeren wordt hiermee erkend.[202] De amv wordt gedurende deze periode op drie verschillende momenten voorbereid en ingelicht over hetgeen hem of haar te wachten staat. Hoewel dit aansluit bij de aanbeveling van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken

[199] Interview Nidos-medewerkers.
[200] Gesprekken met VWN-medewerkers.
[201] Interview Nidos-medewerkers.
[202] UNHCR/ UNICEF 2014, p. 30.

(ACVZ) om informatie meer dan één keer te verschaffen,[203] schuilt hier ook een gevaar in. Volgens medewerkers van VWN krijgen amv's vaak zoveel verschillende informatie dat niet alles even goed blijft hangen.[204] Ook wordt er door zowel medewerkers van Nidos, als medewerkers van VWN en advocaten op verschillende manieren invulling gegeven aan de voorbereiding en informatievoorziening.[205] Hierdoor is het soms niet voldoende duidelijk welke instantie waarover informeert en kan het voorkomen dat sommige informatie niet duidelijk bij de amv terecht komt. Zo hebben advocaten bijvoorbeeld aangegeven dat informatie over het belang van documenten soms niet goed doordringt bij de asielzoeker tijdens de voorlichtingen van VWN. Aangezien advocaten de asielzoeker pas vlak voor de AA-procedure zien kan het gevolg daarvan zijn dat de ontbrekende documenten niet meer op tijd opgevraagd kunnen worden.[206] Hoewel het herhalen van informatie zeker aan te raden is, zou het de informatievoorziening daarom ten goede komen als de betrokken instanties beter onderling met elkaar afstemmen wie welke informatie verschaft. Uit onderzoek van de UNHCR is daarnaast gebleken dat amv's de rol van de voogd en alle verschillende actoren in de asielprocedure niet goed begrijpen.[207] Ten slotte is door medewerkers van VWN aangegeven dat de uitgedeelde informatiefolders vaak niet gelezen worden door minderjarigen.[208] De voorlichtingen zou daarom – zoals voorgesteld door de ACVZ – mogelijk verder verbeterd kunnen worden door het inzetten van social media, zoals een app die alle relevante informatie bundelt.[209] Op die manier kunnen jongeren de informatie na afloop van de voorlichtingen nogmaals nalezen.

Begeleide minderjarige vreemdelingen

De rust- en voorbereidingstijd voor begeleide minderjarigen is aanzienlijk korter dan in het geval van amv's. Deze termijn bedraagt slechts zes dagen.[210] Aangezien begeleide minderjarige vreemdelingen in principe geen zelfstandig asielverzoek indienen krijgen zij in beginsel ook geen eigen advocaat toegewezen. Wel worden zij voorgelicht door VWN. VWN heeft voor minderjarigen van 4 tot en met 17 jaar die in een col, pol of een asielzoekerscentrum verblijven het project 'Eigen-Wijs' opgezet. Dit project helpt begeleide minderjarige asielzoekers om grip te krijgen op hun onzekere leven door middel van

[203] ACVZ 2016, p. 40.
[204] Gesprekken met VWN-medewerkers.
[205] Interview Nidos-medewerkers.
[206] ACVZ 2016, p. 40. Let wel: dit geldt voor asielzoekers in het algemeen en niet specifiek voor amv's.
[207] UNHCR 2014, p. 93.
[208] Gesprekken met VWN-medewerkers.
[209] Idem.
[210] Art. 3.109 lid 1 Vb 2000.

groepsvoorlichtingen en het organiseren van een soort spreekuren, de zogenoemde Time4You-uren.[211] Minderjarigen kunnen tijdens de Time4You-uren langskomen komen bij specifiek hiervoor getrainde vrijwilligers met vragen of voor een luisterend oor.[212] De groepsvoorlichtingen worden gegeven in spelvorm, aan de hand van filmpjes en andere interacties.[213] Ook krijgen de minderjarigen informatiefolders en een stripboek met een avonturenverhaal over minderjarigen in een asielzoekerscentrum waarin op speelse wijze wordt uitgelegd hoe de procedure eruit ziet.[214] In het stripboek wordt tevens in gebruikelijke taal informatie verstrekt over de rol van alle instanties die betrokken zijn in de asielprocedure, zoals de IND, het COA, Dienst Terugkeer en Vertrek en VWN zelf.

De manier waarop begeleide minderjarigen geïnformeerd worden sluit hiermee goed aan bij het recht op begrijpelijke en leeftijdsgeschikte informatie zoals vereist in het IVRK en *General Comment no. 12*. De vrijwilligers die de voorlichtingen geven in het kader van het project Eigen-Wijs worden hier specifiek voor getraind en de voorlichtingen, spreekuren en het informatiemateriaal zijn speciaal ontwikkeld voor deze groep kinderen. Een punt van kritiek blijft echter dat voor deze groep minderjarigen de rust- en voorbereidingstijd beperkt is tot minimaal zes dagen. Het is zeer de vraag in hoeverre minderjarigen binnen zes dagen voldoende tot rust zijn gekomen, voldoende de tijd hebben gehad om te weten wie ze kunnen vertrouwen en om te weten hoe de asielprocedure werkt. Dit is met name van belang voor begeleide minderjarigen van 15 jaar en ouder aangezien deze minderjarigen immers ook zelfstandig door de IND gehoord worden. Hoewel de rust- en voorbereidingstijd van begeleide minderjarigen in de praktijk door wachttijden bij de IND vaak wel iets langer dan zes dagen is,[215] is het aan te raden ook deze groep minderjarige vreemdelingen een ruimere rust- en voorbereidingstijd te geven en dit ook wettelijk te verankeren.

4.2 Het afnemen van gehoren

Het tweede element van het participatierecht houdt in dat de minderjarige vreemdeling in de gelegenheid gesteld moet worden om te worden gehoord en zijn of haar mening te uiten. Zoals reeds in het eerste hoofdstuk beschreven heeft het horen in de asielprocedure een specifieke functie. Het stelt de asielzoeker niet alleen in de gelegenheid zijn of haar mening

[211] Zie www.vluchtelingenwerk.nl, Project Eigen-Wijs (geraadpleegd op 16-1-2017).
[212] Gesprekken met VWN-medewerkers.
[213] Zie www.vluchtelingenwerk.nl, Project Eigen-Wijs (geraadpleegd op 16-1-2017).
[214] VluchtelingenWerk 2013. Het stripboek is verkrijgbaar in tien talen en wordt in de centra uitgedeeld aan kinderen tussen de 10 en 15 jaar oud.
[215] Interview IND-medewerkers.

kenbaar te maken, maar heeft bovenal het vaststellen en het onderbouwen van het vluchtmotief tot doel. Het gehoor is voor de IND dan ook de belangrijkste bron van informatie om te bepalen of iemand in aanmerking komt voor een asielvergunning of niet.[216] Hoewel *General Comment no. 12* bepaalt dat het horen voor kinderen geen verplichting maar juist een keuze dient te zijn, is het – gelet op deze specifieke functie van het horen in de asielprocedure – de vraag of het wel of niet horen in de asielprocedure als een keuze aan het kind overgelaten kan worden. Zowel de staat als het kind zelf heeft er immers belang bij dat het vluchtmotief boven water komt en goed wordt toegelicht. Duidelijk is in elk geval dat wanneer minderjarigen gehoord worden in de asielprocedure, de waarborgen zoals neergelegd in de internationale en Europese wet- en regelgeving in acht genomen dienen te worden. In deze paragraaf wordt eerst besproken welke minderjarige vreemdelingen gehoord worden in de Nederlandse asielprocedure. Vervolgens wordt bezien in hoeverre er bij de gehoren aan de daaraan gestelde vereisten en waarborgen wordt voldaan.

Horen van amv's en begeleide minderjarigen

Zoals beschreven in het tweede hoofdstuk, geldt ten aanzien van amv's dat in beginsel alle amv's tussen de 6 en de 18 jaar zelfstandig gehoord worden in het eerste en het nader gehoor. Het horen van amv's in het asielrecht vormt daarmee een uitzondering op het algemene uitgangspunt in het bestuursrecht, dat is neergelegd in artikel 8:21 van de Algemene Wet Bestuursrecht (Awb): 'natuurlijke personen, onbekwaam om in rechte te staan, worden in het geding vertegenwoordigd door hun vertegenwoordigers naar burgerlijk recht'.[217] Tevens wordt hiermee een uitzondering gemaakt op de wijze waarop dit in het personen- en familierecht gebeurt, waar een leeftijdsgrens van 12 jaar wordt gehanteerd.[218] Met de lage leeftijdsgrens die ten aanzien van amv's wordt gesteld, lijkt voldaan te worden aan het uitgangspunt van artikel 12 IVRK en artikel 24 lid 1 EU-Handvest dat elke minderjarige die in staat is zijn of haar eigen mening te vormen in de gelegenheid gesteld dient te worden die mening kenbaar te maken.

Voor het horen van begeleide minderjarigen geldt deze lage leeftijdsgrens echter niet. In de Nederlandse wetgeving is opmerkelijk genoeg niets geregeld over het horen van begeleide minderjarigen.[219] Volgens de IND worden in de praktijk begeleide minderjarigen boven de

[216] Van Os 2012, p. 73.
[217] Cardol 2005, p. 269.
[218] Art. 809 Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering.
[219] Van Os & Beltman 2012, p. 761.

vijftien jaar gehoord. Het horen van minderjarigen onder de 15 jaar gebeurt vrijwel nooit, tenzij hier expliciet naar wordt gevraagd en dit wordt onderbouwd met goede redenen.[220] Deze praktijk vormt een inbreuk op artikel 12 IVRK, de UNHCR richtlijnen en artikel 24 lid 1 EU-Handvest, waarin is bepaald dat het recht om gehoord te worden geldt voor elke minderjarige die in staat is zijn of haar mening te vormen.[221] Hierbij dient wel opgemerkt te worden dat er een ethische discussie gaande is over de vraag of het, gelet op de specifieke functie van het horen in de asielprocedure, wenselijk is om begeleide minderjarige vreemdelingen te horen in de asielprocedure.[222] De gehoren met de IND kunnen immers ook als zeer belastend beschouwd worden en het opnieuw naar boven halen van herinneringen kan een traumatische werking hebben.[223] Om die reden wordt wel betoogd dat in het geval van begeleide minderjarige vreemdelingen de ouder of wettelijke vertegenwoordiger het asielrelaas van de minderjarige toe kan lichten zodat de minderjarige dit niet zelf hoeft te doen. Dit neemt niet weg dat er situaties denkbaar zijn waarin het wel degelijk van belang is om een begeleide minderjarige te horen in de asielprocedure. Met name indien de minderjarige expliciet verzoekt om gehoord te worden, zou hij of zij op grond van de internationale en Europese wet- en regelgeving hiertoe in de gelegenheid gesteld dienen te worden. Dit klemt temeer nu de minderjarige ook een eigen, kindspecifieke, asielgrond kan hebben.[224] Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan kindsoldaten, kinderhandel of kinderarbeid, maar ook aan omstandigheden die zich binnen de familie voordoen zoals het uithuwelijken van minderjarigen of huiselijk geweld.[225] Dat het niet horen van begeleide minderjarigen een schending kan opleveren van internationale kinderrechten is ook erkend in de Nederlandse jurisprudentie. Zo oordeelde de Rechtbank Den Haag: *''Nu gesteld is dat de kinderen zelfstandige motieven hadden voor hun asielaanvraag [...] heeft verweerder [...] ten onrechte afgezien van het horen van deze kinderen. De kinderen zijn door deze schending van artikel 12 van het IVRK in hun belangen geschaad''*.[226] Geconcludeerd kan aldus worden dat het beleid ten aanzien van het horen van begeleide minderjarigen niet in overeenstemming is met de internationale en Europese wet- en regelgeving.

---

[220] Interview IND-medewerkers.
[221] Annotatie van D. Beltman bij ABRvS 16 april 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ8383, *JV* 2013/229.
[222] Interview Nidos-medewerkers en gesprekken met VWN-medewerkers. Zie ook Liden & Rusten 2007, p. 279-280. De discussie over de vraag of het wenselijk is om minderjarigen te horen in de asielprocedure gaat de omvang van dit onderzoek te buiten. Aangezien er nog niet veel onderzoek is gedaan naar de effecten van het horen van minderjarigen in de asielprocedure zou het raadzaam zijn om hier onderzoek naar te doen.
[223] Zie o.a. UNHCR 1994, p. 44 en UNHCR 2014, p. 109.
[224] Van Os & Beltman 2012, p. 764. Zie ook Kinderombudsman 2016a, p. 11.
[225] UNHCR 2009, paras. 18-36 en General Comment no. 6 2005, para. 74.
[226] Rb. 's-Gravenhage (zittingsplaats Maastricht) 28 februari 2007, AWB 06/28271.

De gehoorambtenaar

Uit het eerste hoofdstuk is gebleken dat er bij het horen van minderjarige vreemdelingen een aantal waarborgen in acht genomen dient te worden. Een van deze waarborgen is dat de gehoren afgenomen dienen te worden door een daartoe opgeleide ambtenaar. In de Nederlandse wetgeving is geen specifieke bepaling hierover te vinden. In artikel 3.45a VV is slechts bepaald dat de gehoren van minderjarige vreemdelingen afgenomen dienen te worden op een kindvriendelijke manier. In de praktijk blijkt dat de ambtenaren die gehoren met amv's afnemen daartoe een speciale opleiding dienen te hebben gevolgd.[227] Voor het horen van amv's tussen de 12 en de 18 jaar wordt de training 'Interviewing children', ontwikkeld op Europees niveau door de European Asylum Support Office, gebruikt. Deze training bestaat uit een e-learning gedeelte van twintig uur en een face-to-face gedeelte van twee werkdagen. Aangezien deze training niet specifiek gericht is op het horen van jonge kinderen heeft de IND voor het horen van amv's tussen de 6 en de 12 jaar een aparte opleiding ontwikkeld. Tijdens beide opleidingen wordt ingegaan op de ontwikkelingspsychologie en gespreksvoering met kinderen.[228] Hiermee wordt voldaan aan artikel 25 lid 3 sub b van de Procedurerichtlijn en aan de vereisten die de UNHCR richtlijnen aan de gehoorambtenaar stellen.

Het horen van begeleide minderjarigen gebeurt echter niet altijd door een speciaal daartoe opgeleide ambtenaar.[229] Hoewel dit in AC Ter Apel en AC Den Bosch meestal wel het geval is omdat veel ambtenaren op deze locaties opgeleid zijn om gehoren met minderjarigen af te nemen, is dit op andere locaties minder gebruikelijk.[230] De vraag is in hoeverre dit onderscheid te rechtvaardigen valt.[231] Bij gehoren met begeleide minderjarigen lijkt het evengoed van belang om op een juiste manier het gesprek te voeren en om rekening te houden met het ontwikkelingsniveau van de minderjarige. Dit klemt temeer nu inconsistenties en tegenstrijdige verklaringen in de verhalen van de minderjarige en zijn of haar ouder(s) ertoe kunnen leiden dat de asielaanvraag wordt afgewezen.[232] Hoewel artikel 25 lid 3 sub b van de Procedurerichtlijn alleen van toepassing is op amv's, is eenzelfde vereiste neergelegd in de UNHCR *Guidelines on International Protection* die geldt voor alle minderjarige

[227] Interview IND-medewerkers. Voor amv's tot 12 jaar is dit vastgelegd in para. 1.4 en 6.3 van het Protocol horen alleenstaande minderjarige asielzoekers tot 12 jaar (2001).
[228] Interview IND-medewerkers.
[229] Interview IND-medewerkers. Zie ook Kinderombudsman 2016a.
[230] Interview IND-medewerkers.
[231] Zie ook Kinderombudsman 2016a, p. 11.
[232] Interview IND-medewerkers. Zie ook IND-Werkinstructie nr. 2014/10, p. 5.

asielzoekers.[233] Het horen van begeleide minderjarigen door een gehoorambtenaar die niet over de nodige kennis en vaardigheden beschikt is dan ook niet in overeenstemming met de bepalingen uit laatst genoemde richtlijn.

Kindvriendelijke aanpak en ruimte

Naast de opleidingsvereisten die gelden voor de gehoorambtenaren, zijn er enkele andere waarborgen die zien op de kindvriendelijke manier waarop de gehoren afgenomen dienen te worden. Zoals in het eerste hoofdstuk beschreven dient de minderjarige op een leeftijds- en ontwikkelingsadequate manier gehoord te worden, waarbij de methode afgestemd dient te zijn op de behoefte van het individuele kind. Deze waarborgen zijn in beperkte mate terug te vinden in de Nederlandse wet- en regelgeving. De bepaling uit artikel 3.45a VV, inhoudende dat de gehoren van minderjarige vreemdelingen afgenomen dienen te worden op een kindvriendelijke manier, is niet verder gespecificeerd. Er bestaat wel een werkinstructie voor IND ambtenaren over procedurele waarborgen die gelden bij kwetsbare personen maar daarin zijn geen specifieke bepalingen over minderjarigen te vinden.[234] Daarnaast bestaat er in Nederland een (beknopt) protocol voor het horen van amv's tot 12 jaar. Hierin zijn enkele van de in de internationale en Europese wet- en regelgeving gestelde vereisten terug te vinden. Zo is bepaald dat het gehoor bij voorkeur plaats dient te vinden in een 'kindvriendelijk ingerichte interviewruimte', dat het nader gehoor van een amv van onder de twaalf in principe niet langer dan twee uur zal moeten duren en dat het streven is dat de amv op een 'voor het kind zo prettig mogelijke wijze zijn kennis over gebeurtenissen vertelt'.[235] Uit het onderzoek *The Heart of the Matter* van de UNHCR blijkt dat in een aantal andere landen uitgebreide richtlijnen bestaan voor ambtenaren voor het horen van minderjarigen.[236] Zo bestaat er in Engeland een handboek waarin wordt uitgelegd waar een gehoorambtenaar rekening mee dient te houden, wat een gehoorambtenaar dient te controleren voor er gestart wordt met het gehoor (gezondheid van de minderjarige, honger, dorst etc.) en wat voor, en op welke manier, vragen gesteld dienen te worden.[237] Ook in Finland en Canada zijn dergelijke richtlijnen te vinden.[238] Het zou wenselijk zijn om in Nederland ook dergelijke richtlijnen op te stellen.[239] Dit geldt temeer nu het huidige protocol alleen van toepassing is op amv's tot 12 jaar en

[233] UNHCR 2009, para. 72.
[234] IND-Werkinstructie nr. 2015/8.
[235] Protocol horen alleenstaande minderjarige asielzoekers tot 12 jaar (2001).
[236] UNHCR 2014, p.195. Zie ook Bruin & Kok 2015, p. 174.
[237] UK Home Office, Border and Immigration Agency, *Processing an asylum application from a child*, 2005.
[238] Directorate of Immigration Finland, *Guidelines for Interviewing (Separated) Minors*, maart 2002 en Refugee Board of Canada, *Guideline 3: Child Refugee Claimants: Procedural and Evidentiary Issues*, september 1996.
[239] Zie ook Van Os & Beltman 2012, p. 765 en Bruin & Kok 2015, p. 177.

bovendien qua inhoud zeer beperkt is. Daarnaast is dit protocol in 2001 opgesteld en inmiddels verouderd.[240]

In de praktijk blijkt bovendien dat er bij de gehoren niet altijd voldoende rekening wordt gehouden met de bijzondere behoeften van minderjarigen. Zo is er in de Vc 2000 en in het protocol horen amv's tot 12 jaar weliswaar bepaald dat de gehoren plaats dienen te vinden in een kindvriendelijke ruimte,[241] maar in de praktijk blijkt dat de kindvriendelijke ruimte erg beperkt gebruikt wordt.[242] Op het AC Den Bosch is één kindvriendelijke ruimte. De gehoorruimte is kindvriendelijk gemaakt door de muren een kleur te geven, speelgoed en knuffels neer te leggen en tekeningen op te hangen. Ook is de ruimte groter en staat er in het midden een schrijftafel zonder computer waar de gehoorambtenaar en de amv aan kunnen zitten.[243] De kindvriendelijke ruimte wordt alleen gebruikt voor amv's tot 12 jaar en ook bij deze minderjarigen vindt het gehoor niet altijd in deze ruimte plaats. Het eerste gehoor vindt vaak plaats in een gewone hoorruimte omdat er gedurende het eerste gehoor maar een beperkt aantal vragen aan de minderjarige wordt gesteld en er voor de registratie een computer nodig is.[244] Dit is dan ook niet in overeenstemming met de vereisten uit de internationale wet- en regelgeving. Hoewel medewerkers van de IND en van Nidos hebben aangegeven dat het niet wenselijk is om alle minderjarige te horen in de kindvriendelijke ruimte – aangezien sommige kinderen zich dan niet serieus genomen voelen – zou het wel raadzaam om de kindvriendelijke ruimte vaker te gebruiken en ook in te zetten in het geval van minderjarigen die ouder zijn dan 12 jaar indien daartoe aanleiding bestaat.[245] Het zou wenselijk zijn om, in overleg met Nidos, per individueel kind te bekijken of de kindvriendelijke ruimte of de gewone gehoorruimte het beste aansluit bij zijn of haar behoefte. Daarnaast benadrukken De Jong en Van Os dat een kindvriendelijke ruimte niet hetzelfde is als een kinderachtige ruimte.[246] Voor jongeren kan een gewone hoorruimte ook al kindvriendelijker worden gemaakt door bijvoorbeeld planten en kleuren in de ruimte aan te brengen.[247]

---

[240] Zo wordt er bijvoorbeeld nog gesproken over AMA's in plaats van amv's en worden er enkele pilot trajecten in genoemd.
[241] Para. C1/2.11 Vc 2000.
[242] Interview IND-medewerkers en interview Nidos-medewerkers.
[243] Bevindingen bezoek AC Den Bosch.
[244] Interview IND-medewerkers en interview Nidos-medewerkers. Zie ook Cardol 2005, p. 276.
[245] Interview Nidos-medewerkers.
[246] De Jong en Van Os 2010, p. 31.
[247] Idem.

Naast het beperkte gebruik van de kindvriendelijke ruimte, blijkt uit de praktijk ook dat het nader gehoor van een minderjarige regelmatig heel lang duurt en dat er niet altijd voldoende wordt geanticipeerd op de individuele behoefte van de minderjarige. Waar het Protocol horen amv's tot 12 jaar bepaalt dat het gehoor van amv's tot 12 jaar in beginsel niet langer dan twee uur mag duren,[248] is voor amv's ouder dan 12 jaar of begeleide minderjarigen een soortgelijke bepaling niet te vinden in de Nederlandse wet- en regelgeving. Gezien het belang van het gehoor voor de beslissing op de asielaanvraag is maximale concentratie van de minderjarige gedurende het gehele gehoor van belang.[249] De vraag is in hoeverre dit mogelijk is indien het gehoor lang duurt. In de praktijk blijkt dat in het geval van minderjarigen met een nationaliteit waar geen specifiek landenbeleid voor geldt, het gehoor soms een hele dag in beslag kan nemen.[250] Zo is in een recent rapport van de Kinderombudsman een voorbeeld te vinden van een zeventienjarig meisje dat samen met haar moeder uit Afghanistan was gevlucht. Het nader gehoor van de minderjarige duurde in totaal zeven en een half uur (onderbroken door enkele pauzes).[251] Daarnaast kwamen tijdens het gehoor nare herinneringen ter sprake, hetgeen heftige emotionele en fysieke reacties – zoals langdurig huilen en overgeven – veroorzaakte. De gehoormedewerkster en de minderjarige hebben toen in overleg besloten het gehoor alsnog door te laten gaan. Ook hierbij kan de vraag gesteld worden in hoeverre de gehoorambtenaar voldoende rekening heeft gehouden met de individuele behoeften van de minderjarige. Naar aanleiding van een door de minderjarige ingediende klacht hierover, heeft de Kinderombudsman onderzoek gedaan naar de werkwijze van de IND met betrekking tot het horen van minderjarige vreemdelingen. De Kinderombudsman is op basis van dit onderzoek tot de conclusie gekomen dat de IND niet voor elke minderjarige voldoende zorg draagt voor een kindvriendelijke procedure. De Kinderombudsman benadrukt vooral dat er een ongerechtvaardigd onderscheid wordt gemaakt tussen de manier waarop amv's en begeleide minderjarigen gehoord worden.[252]

Naast de Kinderombudsman heeft ook de Nederlandse rechter in het verleden een aantal keren geoordeeld dat de IND gedurende het nader gehoor onvoldoende rekening had gehouden met de bijzondere behoeften van de minderjarige en de kwetsbaarheid van het kind. De rechter stelde dat de inrichting van het gehoor daarbij niet anders was dan wat

[248] Para. 6.4c Protocol horen alleenstaande minderjarige asielzoekers tot 12 jaar (2001).
[249] Kinderombudsman 2013, p. 35.
[250] Interview Nidos-medewerkers.
[251] Kinderombudsman 2016a.
[252] Idem, p. 11-12.

''gebruikelijk is bij meerderjarige vreemdelingen''.[253] Opvallend is echter dat uit de jurisprudentie is gebleken dat een beroep op artikel 12 IVRK bij de hoogste Nederlandse rechter op het gebied van het vreemdelingenrecht, de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS), niet veel oplevert.[254] Hoewel de ABRvS de algemene zorgplicht van de Staat bij het horen van minderjarige vreemdelingen erkent,[255] heeft zij herhaaldelijk geoordeeld dat uit de tekst noch uit de strekking van artikel 12 van het IVRK volgt dat deze bepaling tot meer verplicht dan dat aan minderjarigen inzake het horen gelijke waarborgen worden geboden als aan meerderjarigen in soortgelijke procedures.[256] Voorts heeft de ABRvS geoordeeld dat de uitleg van artikel 12 IVRK in *General Comment no. 12* niet tot een ander oordeel kan leiden ''*omdat hierin slechts niet-bindende algemene aanbevelingen zijn vervat*''.[257] Hoewel *General Comment no. 12* inderdaad geen juridisch bindende bepalingen bevat, is het wel een gezaghebbende bron die uitleg geeft aan artikel 12 IVRK.[258] De redenatie van de ABRvS dat artikel 12 IVRK geen aanvullende waarborgen voor minderjarigen bevat lijkt dan ook – mede gelet op de UNHCR richtlijnen en de Europese regelgeving waarin vergelijkbare waarborgen zijn te vinden – erg voorbarig en het is de vraag of deze jurisprudentie van de ABRvS stand zou houden indien het wordt voorgelegd aan het VN-Kinderrechtencomité.[259]

Om de huidige praktijk van het horen van minderjarige asielzoekers geheel in overeenstemming te brengen met de vereisten uit de internationale en Europese wet- en regelgeving dient er aldus nog het een en ander verbeterd te worden. Op grond van de UNHCR richtlijnen en *General Comment no. 12* dient de kindvriendelijke ruimte vaker benut te worden en dient er bij alle minderjarigen rekening gehouden te worden met de behoeften en het ontwikkelingsniveau van het kind, ongeacht de leeftijd en of het een amv of een begeleide

---

[253] Rb. 's-Gravenhage 17 augustus 2010, ECLI:NL:RBSGR:2010:BN4377, *JV* 2010/423, m.nt. M. Reneman, r.o. 21. Zie ook Rb 's-Gravenhage 16 mei 2011, ECLI:NL:RBSGR:2011:BQ9101, r.o. 2.25.
[254] De Graaf e.a. 2015, p. 117.
[255] Volgens de ABRvS is de algemene zorgplicht van de staat om bij gehoren rekening te houden met de minderjarigheid van de asielzoeker voldoende neergelegd in artikel 3:2 Awb, waarin is bepaald dat het bestuursorgaan bij de voorbereiding van een besluit de nodige kennis omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen dient te vergaren. Zie ABRvS 8 december 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BV3583, *AB* 2012/88, m.nt. P.R. Rodrigues, r.o. 2.2.5.
[256] Zie ABRvS 11 september 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2953, r.o. 11.1; ABRvS 12 maart 2014, ECLI:NL:RVS:2014:923, r.o. 6.1; ABRvS 11 april 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ8723, r.o. 7.3; ABRvS 2 mei 2011, 201011016/1/V1, r.o. 2.2.2 en ABRvS 29 november 2005, ECLI:NL:RVS:2005:AU3862, r.o. 2.1.2.
[257] ABRvS 12 maart 2014, ECLI:NL:RVS:2014:923, r.o. 6.1.
[258] Kalverboer & Beltman 2014, p. 190.
[259] In tegenstelling tot veel andere Europese landen, is Nederland echter geen partij bij het derde Facultatief Protocol bij het IVRK inzake de klachtenprocedure. Het VN-Kinderrechtencomité kan zich om die reden alleen in de landenrapportages uitlaten over deze jurisprudentie.

minderjarige betreft. Opvallend is tevens dat de vereisten die voortvloeien uit de internationale en Europese wet- en regelgeving in de Nederlandse wet- en regelgeving nergens overzichtelijk terug zijn te vinden. Een aantal van de vereisten is verspreid over de wet- en regelgeving terug te vinden en anderen worden in het geheel niet vermeld. Om die reden zou het aldus raadzaam zijn om de waarborgen en vereisten die gelden bij de gehoren te bundelen in richtlijnen die gelden voor alle minderjarige vreemdelingen, toepasbaar op zowel amv's als begeleide minderjarigen en ongeacht de leeftijd. Ook de geïnterviewde medewerkers van Nidos bevestigden dat het goed zou zijn om de waarborgen die gelden bij de gehoren op papier vast te leggen. Niet alleen zodat de gehoorambtenaren hierop kunnen terugvallen, maar ook zodat de voogd, een medewerker van Nidos of een juridisch adviseur die een gehoor bijwoont op basis daarvan kan ingrijpen als dit nodig is.[260]

Aanwezigen bij het gehoor

Tot slot zijn er in de internationale wet- en regelgeving bepalingen te vinden over wie er aanwezig mag of dient te zijn tijdens de gehoren van minderjarige vreemdelingen. In artikel 15 lid 1 van de Procedurerichtlijn is bepaald dat er in beginsel geen familieleden aanwezig mogen zijn bij de gehoren. Hoewel dit niet expliciet is terug te vinden in de Nederlandse wetgeving, blijkt dit in de praktijk wel toepassing te vinden.[261] De enige die – naast de gehoorambtenaar en de minderjarige zelf – tijdens het gehoor aanwezig kunnen zijn, zijn de tolk, de voogd of wettelijke vertegenwoordiger en de juridisch adviseur.

In overeenstemming met de bepalingen uit de UNHCR richtlijnen en de Procedurerichtlijn, is in artikel 3.109a lid 1 Vb 2000 jo. C1/2.11 Vc 2000 bepaald dat de vreemdeling recht heeft op de diensten van een tolk indien een goede communicatie zonder die diensten niet kan worden gewaarborgd. Hoewel dit vereiste dus ook in de Nederlandse wetgeving is verankerd, zijn er door de ACVZ en door deskundigen op het gebied van kinderrechten herhaaldelijk zorgen geuit over de tolken.[262] Ook door de UNHCR is benadrukt dat de rol van de tolk niet onderschat moet worden. De tolk kan het gehoor een positieve of negatieve wending geven en de beoordeling van de asielaanvraag beïnvloeden door zijn of haar woordkeuze.[263] Om deze redenen is het van belang dat tolken die worden ingezet bij het horen van kinderen zich bewust zijn van het ontwikkelingsniveau van het kind en op een leeftijdsadequate en

[260] Interview Nidos-medewerkers.
[261] Interview IND-medewerkers.
[262] ACVZ 2003, p. 103; Van Os & de Jong 2010, p. 27-28 en Van Os & Beltman 2012, p. 765.
[263] UNHCR 2014, p. 121-122.

begrijpelijke manier met het kind communiceren. Dit klemt temeer nu uit onderzoek van de UNHCR blijkt dat minderjarigen het vaak moeilijk vinden om aan te geven dat ze de tolk niet goed begrijpen.[264] Zowel de UNHCR als de ACVZ benadrukken dan ook dat tolken voor het bijwonen van gehoren van minderjarigen een kindspecifieke training zouden moeten krijgen.[265] In Nederland is hier nog onvoldoende aandacht voor.

Zoals reeds in het derde hoofdstuk beschreven, is in de Vc 2000 bepaald dat in het geval van amv's de voogd, de juridisch adviseur of de raadsman in de gelegenheid wordt gesteld om bij het nader gehoor aanwezig te zijn.[266] In het merendeel van de gevallen is de voogd of – indien de voogd verhinderd is – een andere medewerker van Nidos of van VWN aanwezig. Hiermee wordt voldaan aan artikel 25 lid 1 sub b van de Procedurerichtlijn. Hoewel dit niet wettelijk geregeld is, is ook bij begeleide minderjarigen vaak een medewerker van VWN bij de gehoren aanwezig.[267] De voogd, medewerker van VWN of (in uitzonderingsgevallen) de juridisch adviseur is bij het gehoor als toehoorder aanwezig en wordt aan het einde van het gehoor in de gelegenheid gesteld om vragen te stellen of opmerkingen te maken.[268] Uit onderzoek van de Kinderombudsman blijkt echter dat zowel Nidos als VWN niet altijd voldoende capaciteit heeft om bij alle gehoren van minderjarigen aanwezig te zijn.[269] Met name de verhoogde asielinstroom in 2015 heeft ertoe geleid dat er met enige regelmaat geen begeleider bij het gehoor van een minderjarige aanwezig kon zijn. Hoewel dit vereiste aldus wel in de Nederlandse wetgeving is neergelegd, blijkt dat hier in de praktijk niet altijd aan wordt voldaan. Aangezien het de taak van de voogd of de juridisch adviseur is om de belangen van de minderjarige gedurende het gehoor te waarborgen, zou een gehoor niet zonder begeleider mogen plaatsvinden tenzij dit de wens is van de minderjarige zelf.[270]

4.3 De beoordeling van het asielverzoek en de capaciteiten van het kind

Het derde element van het participatierecht houdt in dat de informatie die de minderjarige heeft aangedragen meegewogen dient te worden bij de beslissing op het asielverzoek. Hierbij dient rekening gehouden te worden met het feit dat het een minderjarige betreft en dat de capaciteiten van minderjarigen nog niet volledig ontwikkeld zijn. In december 2014 heeft de

[264] Idem, p. 128. Zie ook Kinderombudsman 2013, p. 51.
[265] UNHCR 2014, p. 134 en ACVZ 2003, p. 103. Zie ook Van Os & de Jong 2010, p. 27-28.
[266] Art. 3.109d lid 4 Vc 2000.
[267] Interview Nidos-medewerkers.
[268] Idem. Zie ook art. 3.109d lid 5 Vb 2000.
[269] Kinderombudsman 2016c, p. 31. Zie ook Van Os & de Jong 2010, p. 26.
[270] Cardol 2005, p. 272.

UNHCR in het rapport *The Heart of the Matter* zich uitgelaten over de vraag hoe de verklaringen van minderjarige asielzoekers gewogen dienen te worden.[271] Hierin benadrukt de UNHCR dat het beoordelen van de geloofwaardigheid van de verklaringen van minderjarige asielzoekers extra aandacht behoeft. Het geheugen van minderjarigen is immers minder ontwikkeld dan dat van volwassenen, zij beschikken niet over dezelfde communicatieve vaardigheden en zijn makkelijker te beïnvloeden.[272] Om deze reden dient de beslissing op een asielaanvraag van een minderjarige te worden genomen door een ambtenaar die beschikt over de nodige kennis van de bijzondere behoeften van minderjarigen.[273] Deze paragraaf bespreekt achtereenvolgend in hoeverre er bij de beoordeling van de geloofwaardigheid rekening wordt gehouden met de kwetsbare positie van minderjarigen en in hoeverre de ambtenaren die beslissen op asielverzoeken van minderjarigen – zogenoemde beslisambtenaren – hiertoe voldoende worden voorbereid of opgeleid.

Geloofwaardigheidsbeoordeling

Zoals in paragraaf 2.2.1 beschreven is in de internationale wet- en regelgeving erkend dat van een minderjarige minder kan worden verlangd voor wat betreft de onderbouwing van een asielverzoek dan van een volwassene.[274] In de UNHCR richtlijnen is bepaald dat minderjarigen bij de beoordeling van de bewijsvraag het voordeel van de twijfel gegeven dienen te worden en dat aan de geloofwaardigheid van het verhaal van minderjarigen minder strikte eisen gesteld dienen te worden dan bij volwassenen. Zoals in het derde hoofdstuk beschreven, wordt in Nederland de geloofwaardigheid van het asielrelaas beoordeeld aan de hand van het leerstuk van de integrale geloofwaardigheid. Er is geen specifiek beleid voor de beoordeling van het asielverzoek van minderjarige vreemdelingen. Wel zijn er door de Nederlandse wet- en regelgeving heen enkele bepalingen te vinden die hierop zien. Zo is in artikel 31 lid 4 sub c Vw 2000 bepaald dat er bij de beoordeling van de asielaanvraag rekening gehouden dient te worden met de leeftijd van de verzoeker.[275] Dit wordt echter niet verder gespecificeerd. Ten aanzien van amv's is verder in de Vc 2000 bepaald dat de IND-medewerkers bij de beoordeling van een asielaanvraag van een amv rekening dienen te houden met de paragrafen 213 tot en met 219 van het UNHCR handboek.[276] Nu er hierbij wordt volstaan met de enkele verwijzing naar het handboek van de UNHCR kan ook dit niet

[271] UNHCR 2014.
[272] Idem, p. 13.
[273] Art. 25 lid 3 sub b Richtlijn 2013/32/EU.
[274] Zie ook Reneman 2003, p. 82.
[275] Eenzelfde soort bepaling is terug te vinden in de IND-Werkinstructie nr. 2014/10.
[276] Para. C2/3.2 Vc 2000.

als een duidelijk beleidskader gezien worden. Ten slotte wordt er in artikel 31 lid 6 Vw 2000 gesteld dat indien een vreemdeling zijn verklaringen niet met documenten kan onderbouwen, de vreemdeling het voordeel van de twijfel wordt gegund indien aan de in lid 6 gestelde voorwaarden wordt voldaan. Deze bepaling geldt echter niet specifiek voor minderjarigen maar voor alle asielzoekers en uit verschillende onderzoeken blijkt tevens dat niet duidelijk is wat er met het begrip 'voordeel van de twijfel' wordt bedoeld. Evenmin is duidelijk in welke gevallen dit beginsel toegepast dient te worden en welke criteria en overwegingen hierbij van belang zijn.[277] Het zou dan ook raadzaam zijn om dit begrip nader uit te werken en hierbij tevens aandacht te besteden aan hoe dit toegepast dient te worden in het geval van minderjarigen.[278]

Ook de geïnterviewde medewerkers van de IND gaven aan dat dezelfde geloofwaardigheidsbeoordeling gehanteerd wordt bij minderjarigen als bij volwassenen.[279] Van jonge kinderen wordt wel minder verwacht en wordt er rekening mee gehouden dat zij zich niet alles tot in detail kunnen herinneren maar, zoals aangegeven door een IND-medewerker, ''*van een dertienjarige wordt wel degelijk verwacht dat hij coherent verklaart*''.[280] Het is dan ook de vraag in hoeverre er daadwerkelijk minder strikte eisen worden gesteld aan de geloofwaardigheid van het verhaal van een minderjarige. Ook in de Nederlandse jurisprudentie is een aantal keer geoordeeld dat er uit de beslissing op het asielverzoek niet valt op te maken dat er ''*bij de beoordeling van eisers overige verklaringen rekening is gehouden met zijn leeftijd, achtergrond en de mate van zijn ontwikkeling*''.[281] In een zaak van een minderjarige jongen uit Kameroen stelde de Rechtbank Den Haag dat dit des te meer van belang was nu de minderjarige ''*in beroep heeft aangevoerd dat hij, mede gelet op zijn jeugdige leeftijd, aanvankelijk niet openlijk durfde te verklaren dat hij homoseksueel was en dat hij de relevantie van het direct melden van dit asielmotief, eveneens gelet op zijn jeugdige leeftijd, niet heeft ingezien*''.[282] Gelet op het belang van de verklaringen van de vreemdeling voor de beoordeling van het asielverzoek lijkt het dan ook onaanvaardbaar dat er geen of onvoldoende rekening wordt gehouden met de mate van ontwikkeling van de minderjarige.[283] Bovendien kunnen, in het geval van begeleide

[277] ACVZ 2016, p. 51 en Kok 2016, p. 33.
[278] ACVZ 2016, p. 26 en p. 52.
[279] Interview IND-medewerkers. Zie ook Reneman 2003, p. 83.
[280] Interview IND-medewerkers.
[281] Rb. 's-Gravenhage 18 november 2010, ECLI:NL:RBSGR:2010:BO4756, r.o. 2.24. Zie ook Rb. 's-Gravenhage 16 mei 2011, ECLI:NL:RBSGR:2011:BQ9101, r.o. 2.25.
[282] Rb. 's-Gravenhage 16 mei 2011, ECLI:NL:RBSGR:2011:BQ9101, r.o. 2.25.
[283] Committee on the Rights of the Child 2015, para. 53.

minderjarigen, inconsistenties tussen de verklaringen van de minderjarige en die van de ouder of wettelijke vertegenwoordiger ertoe leiden dat het asielverzoek wordt afgewezen.[284] Één van de geïnterviewde IND-medewerkers gaf aan dat inconsistenties en tegenstrijdige verklaringen van minderjarigen even zwaar wegen als bij volwassenen.[285] Ook dit lijkt, in het licht van de huidige kennis over de hersenontwikkeling en het geheugen van minderjarigen, onaanvaardbaar. Het VN-Kinderrechtencomité heeft dan ook haar zorgen hierover geuit.[286] Het ontbreken van een specifiek beleid voor de beoordeling van een asielverzoek van een minderjarige en de praktijk waaruit blijkt dat weinig rekening wordt gehouden met de bijzondere positie en het ontwikkelingsniveau van het kind, leidt er dan ook toe dat niet wordt voldaan aan de vereisten uit de UNHCR richtlijnen.

De beslisambtenaar

In samenhang met de hiervoor besproken waarborgen die gelden bij de geloofwaardigheidsbeoordeling van een asielverzoek van een minderjarige, dient de ambtenaar die het besluit over de asielaanvraag van een minderjarige neemt op grond van onder meer artikel 25 lid 3 sub b van de Procedurerichtlijn te beschikken over de nodige kennis van de bijzondere behoeften van minderjarigen. Dit houdt in dat de beslisambtenaar rekening dient te houden met de hersenontwikkeling van minderjarigen, de ontwikkelingspsychologie en met de achtergrond van de minderjarige. Om daartoe in staat te zijn dient de beslisambtenaar dan ook voldoende opgeleid te zijn. Deze bepaling is in de Nederlandse wetgeving in hele algemene bewoording terug te vinden in artikel 3:2 Awb,[287] waarin is bepaald dat het bestuursorgaan bij de voorbereiding van een besluit de nodige kennis omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen vergaart. Hoewel er in de opleiding die ziet op het beslissen wel aandacht is voor kwetsbare personen en voor minderjarigen, is er in Nederland geen specifieke opleiding of training voor de IND-medewerkers die beslissen op de asielverzoeken van minderjarigen. Wel wordt er bij de training voor het horen van minderjarigen aandacht besteed aan de ontwikkelingspsychologie en wordt er uitleg gegeven over waar er bij de beoordeling van een asielverzoek van een minderjarige rekening mee gehouden dient te worden.[288] De beslissing op het asielverzoek wordt echter vaak niet genomen door dezelfde medewerker als die het gehoor heeft

[284] IND-Werkinstructie nr. 2014/10, p. 5.
[285] Interview IND-medewerkers.
[286] Committee on the Rights of the Child 2015, para. 52-53.
[287] *Stb.* 2007, 484, p. 17. Zie ook ABRvS 8 december 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BV3583, *AB* 2012/88, m.nt. P.R. Rodrigues, r.o. 2.2.5 en 2.2.6.
[288] Interview IND-medewerkers.

afgenomen. Het kan dan ook voorkomen dat de beslissing op de asielaanvraag wordt genomen door een IND-medewerker die onvoldoende kennis heeft over de bijzondere behoeften van minderjarigen. De Rechtbank Den Haag oordeelde in 2011 bovendien *''dat de omstandigheid dat de beslismedewerker een interne opleiding heeft gevolgd, waarbij aandacht is besteed aan het beslissen op de aanvragen van minderjarige asielzoekers, te weinig concreet is om daaruit af te kunnen leiden dat de beslismedewerker over de nodige kennis van de bijzondere behoeften van minderjarigen beschikt''.*[289] Er wordt aldus niet altijd voldaan aan het vereiste uit de Procedurerichtlijn en de UNHCR richtlijnen dat de beslisambtenaar over voldoende kennis over minderjarigen dient te beschikken.

Ook door de UNHCR wordt in het rapport *The Heart of the Matter* benadrukt dat de beslismedewerker over voldoende kennis over minderjarigen dient te beschikken. De UNHCR stelt dat voor een goede beoordeling van de geloofwaardigheid van het asielrelaas van een minderjarige een multidisciplinaire aanpak nodig is.[290] Er dient onder meer rekening gehouden te worden met de leeftijd en het geslacht van de minderjarige, met het ontwikkelingsniveau en de geheugencapaciteiten van de minderjarige en zijn of haar culturele en persoonlijke achtergrond.[291] De beslismedewerker dient niet alleen af te gaan van zijn of haar algemene kennis over kinderen maar dient er rekening mee te houden dat niet alle kinderen onderwijs hebben gevolgd en dat door traumatische ervaringen het geheugen en het concentratievermogen verstoord kunnen zijn.[292] Het gedrag en het begripsniveau van de minderjarige kan daardoor afwijken van hetgeen passend is bij een bepaalde leeftijd.[293] Daarnaast is door de Kinderombudsman beschreven dat kinderen regelmatig antwoorden geven waarvan zij denken dat de gehoormedewerker dit graag wil horen, hetgeen ertoe leidt dat zij antwoorden raden of gokken.[294] Aangezien het asielrelaas van de vreemdeling de basis vormt voor de beoordeling van het asielverzoek is het van groot belang dat de beslisambtenaar (en uiteraard de gehoorambtenaar) zich bewust is van al deze kindspecifieke kenmerken. Om die reden benadrukt de ACVZ dan ook dat in de opleiding van de IND-medewerkers extra aandacht besteed zou moeten worden aan de beoordeling van het asielrelaas van minderjarige asielzoekers.[295]

---

[289] Rb. 's-Gravenhage 18 november 2010, ECLI:NL:RBSGR:2010:BO4756, r.o. 2.23.
[290] UNHCR 2014, p. 139-140.
[291] Idem, p. 53-83.
[292] Idem, p. 62-63. Zie ook Kinderombudsman 2013, p. 46.
[293] Idem.
[294] Kinderombudsman 2013, p. 47.
[295] Zie ook ACVZ 2016, p. 57. Zie ook Committee on the Rights of the Child 2015, para. 53.

4.4 Het besluit en de feedback aan het kind

Het laatste element van het participatierecht houdt in dat de minderjarige geïnformeerd dient te worden over de mate waarin zijn of haar aangedragen informatie is meegewogen bij het uiteindelijke oordeel. De minderjarige dient op grond van de UNHCR richtlijnen en de Procedurerichtlijn op een begrijpelijke wijze en binnen een redelijke termijn op de hoogte gesteld te worden van de beslissing van de IND. Daarin dient aangegeven te worden in hoeverre de opvattingen van de minderjarige een rol hebben gespeeld bij de beslissing. Zoals in het derde hoofdstuk beschreven wordt in Nederland op de achtste dag van de AA-procedure de beslissing van de IND bekend gemaakt aan de minderjarige vreemdeling. De beslissing wordt in de vorm van een beschikking aan de minderjarige of zijn of haar wettelijke vertegenwoordiger uitgereikt. Waar de uitreiking voorheen persoonlijk werd gedaan door de beslisambtenaar – die de beslissing kon toelichten indien nodig – wordt de uitreiking op dit moment gedaan door de 'uitreiker van de dag'.[296] Deze persoon kent de zaak niet en geeft geen extra uitleg. De beschikking is een juridisch stuk en is in juridisch taalgebruik geschreven. Van minderjarigen kan dan ook niet verwacht worden dat zij de inhoud hiervan begrijpen. In overeenstemming met artikel 12 lid 1 sub f wordt in Nederland echter van de wettelijke vertegenwoordiger of van de advocaat van de vreemdeling verwacht dat hij of zij de inhoud van de beschikking met de minderjarige doorneemt en uitlegt.

In de beschikking staat beschreven op welke gronden de IND het asielverzoek inwilligt of afwijst. Dit besluit heeft tot doel de asielzoeker duidelijk te maken wat ertoe heeft geleid dat de IND een bepaalde beslissing heeft genomen. In de beschikking wordt dan ook enige vorm van feedback aan de asielzoeker gegeven. De ACVZ benadrukt dat de invoering van het leerstuk van de integrale geloofwaardigheidsbeoordeling ertoe heeft geleid dat er hogere eisen worden gesteld aan de motivering van het besluit.[297] In de IND-Werkinstructie 2014/10 wordt immers gesteld dat per element aangegeven dient te worden of dat als geloofwaardig of ongeloofwaardig wordt aangemerkt en wat de zwaarte daarvan is.[298] Bovendien moeten de relevante elementen ook in onderlinge samenhang gewogen worden en dienen de overwegingen van het besluit blijk te geven van zo'n beoordeling.[299] De bedoeling daarvan is dat het denkproces van de beslismedewerker inzichtelijk wordt gemaakt voor de rechterlijke

[296] Interview IND-medewerkers.
[297] ACVZ 2016, p. 51. Zie ook Geertsema 2015, p. 169.
[298] IND-Werkinstructie nr. 2014/10, para. 3.2.
[299] Idem.

macht.[300] Het denkproces van de beslismedewerker wordt daardoor eveneens kenbaar gemaakt aan de asielzoeker zelf en daarmee lijkt dan ook voldaan te worden aan het vereiste dat de minderjarige geïnformeerd dient te worden over de mate waarin zijn of haar aangedragen informatie is meegewogen bij het uiteindelijke oordeel.

[300] ACVZ 2016, p. 51. Zie ook *Kamerstukken II* 2014/15, 34088, nr. 3, p. 16-17.

5 Conclusie en aanbevelingen

Onder invloed van de groeiende toestroom van minderjarige asielzoekers, lijkt de aandacht voor de positie van minderjarige vreemdelingen in de asielprocedure te zijn toegenomen. In zowel de internationale als de Europese wet- en regelgeving is erkend dat minderjarige vreemdelingen het recht hebben om te participeren in de asielprocedure. Om het participatierecht van minderjarige asielzoekers te verwezenlijken is er een omvangrijke hoeveelheid aan waarborgen en vereisten opgesteld waaraan lidstaten dienen te voldoen. Uit dit onderzoek kan geconcludeerd worden dat Nederland voor een deel voldoet aan deze vereisten en dat op een aantal punten zelfs aanvullende waarborgen gelden. Zo is de aangepaste rust- en voorbereidingstijd voor amv's door de UNHCR aangemerkt als 'good practice' en wordt de kwetsbare positie van amv's tevens erkend door de benoeming van een voogd en het verlenen van juridische bijstand gedurende de procedure. Daarnaast worden de IND-medewerkers die gehoren met amv's afnemen daartoe speciaal opgeleid en is er door de IND zelfs een aanvullende opleiding ontwikkeld voor het horen van amv's onder de 12 jaar oud. Met deze waarborgen wordt voor een gedeelte voorzien in de 'kindvriendelijke procedure' die op internationaal niveau zo van belang wordt geacht.

Uit dit onderzoek kan echter tevens geconcludeerd worden dat het participatierecht van minderjarige asielzoekers in Nederland op een aantal punten, ondanks herhaaldelijke kritiek op zowel internationaal als nationaal niveau, niet in overeenstemming is met de vereisten uit de internationale en Europese wet- en regelgeving. Opvallend is dat de positie van begeleide minderjarige vreemdelingen aanzienlijk minder aandacht krijgt in Nederland en dat veel waarborgen die gelden voor amv's niet voor deze groep minderjarigen gelden. Daarnaast zijn de waarborgen en de vereisten die voortvloeien uit de internationale en Europese wet- en regelgeving zeer versnipperd in de Nederlandse asiel wet- en regelgeving terug te vinden, hetgeen de toepassing daarvan in de praktijk niet ten goede komt. Op basis van dit onderzoek kan dan ook een aantal algemene aanbevelingen worden gedaan, dat ziet op verschillende fases in de asielprocedure en op verschillende elementen van het participatierecht. Voorts worden aanbevelingen gedaan die specifiek zien op de versterking van het participatierecht van begeleide minderjarige asielzoekers.

Algemene aanbevelingen ter verbetering van het participatierecht

Uit het onderzoek is gebleken dat het participatierecht van minderjarige vreemdelingen in verschillende fases van de asielprocedure verder in overeenstemming gebracht dient te worden met de vereisten uit de internationale en Europese wet- en regelgeving. Allereerst blijkt uit het onderzoek dat de informatievoorziening voor amv's meer aandacht behoeft. Op dit moment worden amv's voorbereid en ingelicht over de asielprocedure door zowel VWN als Nidos en de advocatuur. Hoewel het herhalen van informatie goed is, blijkt in de praktijk dat niet geheel duidelijk is welke instantie waar over informeert. Dit kan ertoe leiden dat sommige informatie niet goed bij de asielzoeker terecht komt. Een te grote hoeveelheid aan informatie kan er bovendien toe leiden dat niet alles evengoed blijft hangen. Om deze reden verdient het de aanbeveling om de informatievoorziening voor amv's beter onderling af te stemmen tussen de verschillende betrokken actoren.

Daarnaast is uit het onderzoek naar voren gekomen dat tijdens de gehoren niet altijd voldoende rekening wordt gehouden met de bijzondere behoeften van minderjarigen. Zo kunnen de gehoren lang duren en wordt er niet in voldoende mate gebruik gemaakt van de kindvriendelijke ruimte. Deze praktijk is dan ook bekritiseerd door zowel de Kinderombudsman als de Nederlandse rechter. Opvallend is tevens dat de vereisten die de internationale en Europese wet- en regelgeving stelt aan het horen van minderjarigen niet overzichtelijk in de Nederlandse asielwet- en regelgeving zijn terug te vinden. Sommige vereisten zijn terug te vinden in het Protocol horen amv's tot 12 jaar, anderen staan in de Vc 2000 of in de VV en weer anderen staan in de werkinstructies van de IND. Over sommige vereisten, bijvoorbeeld ten aanzien van de duur van het gehoor van minderjarigen ouder dan 12 jaar, is echter in het geheel niets terug te vinden in de Nederlandse wet- en regelgeving. Uit het interview met de Nidos-medewerkers kwam bovendien naar voren dat zij niet volledig op de hoogte waren van welke waarborgen er op grond van de internationale en Europese wet- en regelgeving gelden tijdens de gehoren. Het verdient dan ook de aanbeveling om de vereisten uit de internationale wet- en regelgeving te bundelen in richtlijnen aan de hand waarvan de IND ambtenaren de gehoren met minderjarigen dienen af te nemen. In tegenstelling tot het Protocol horen amv's tot 12 jaar, dienen de richtlijnen te gelden voor het horen van alle minderjarigen, ongeacht de leeftijd en of het gaat om amv's dan wel begeleide minderjarigen. Voor het opstellen van de richtlijnen kunnen de richtlijnen die in Engeland, Finland of Canada gelden als voorbeeld genomen worden.

In samenhang met de verbetering van de kindvriendelijke manier van horen, dient er in Nederland tevens meer aandacht te zijn voor de specifieke rol van de tolk bij gehoren van minderjarigen. Uit onderzoek van de UNHCR en de ACVZ is gebleken dat de rol van de tolk niet onderschat moet worden, aangezien de tolk de beoordeling van het asielverzoek door de manier van communiceren met de minderjarige en door zijn of haar woordkeuze kan beïnvloeden. Het is daarom van belang dat de tolk zich bewust is van het ontwikkelingsniveau van het kind en op een leeftijdsadequate manier met de minderjarige kan communiceren. Om deze reden wordt dan ook aanbevolen om tolken die minderjarigen bijstaan gedurende de gehoren een kindspecifieke training te laten volgen.

Ten slotte is uit het onderzoek gebleken dat de IND-medewerkers die beslissen op de asielaanvragen van minderjarigen daartoe geen speciale opleiding hebben gevolgd en in sommige gevallen niet beschikken over de nodige kennis van de bijzondere behoeften van minderjarigen. Dit is in strijd met de UNHCR richtlijnen en artikel 25 lid 3 sub b van de Procedurerichtlijn. Het is dan ook opmerkelijk dat er bij de invoering van het leerstuk van de integrale geloofwaardigheid in 2015 weinig aandacht is geweest voor de beoordeling van asielverzoeken van minderjarigen. Er is geen specifiek beleid voor minderjarigen ontwikkeld. Hoewel in de IND-Werkinstructie 2014/10 wel vermeld is dat er rekening gehouden dient te worden met onder meer de leeftijd van de verzoeker, is dit niet verder gespecificeerd. Gelet op het belang van het asielrelaas voor de beoordeling van het asielverzoek is het echter van groot belang dat de beslisambtenaar zich bewust is van de hersenontwikkeling en de capaciteiten van minderjarigen. Dit is ook herhaaldelijk benadrukt door de UNHCR en hier dient in Nederland dan ook meer aandacht voor te zijn. Aanbevolen wordt om wettelijk te verankeren dat de IND-medewerker die de beslissing op het asielverzoek van een minderjarige neemt beschikt over voldoende kennis van de bijzondere behoeften van minderjarigen. In de praktijk zou dit gerealiseerd kunnen worden door hiertoe een specifieke opleiding voor IND-medewerkers op te zetten of door binnen de bestaande opleidingen ten aanzien van het beslissen of ten aanzien van het horen van minderjarigen meer aandacht hieraan te besteden.

Aanbevelingen ten aanzien van begeleide minderjarige vreemdelingen

Naast de algemene aanbevelingen ter verbetering van het participatierecht van minderjarigen in de Nederlandse asielprocedure, kunnen er ook aanbevelingen worden gedaan die specifiek zien op het participatierecht van begeleide minderjarige vreemdelingen. Gedurende het

onderzoek is herhaaldelijk naar voren gekomen dat er bij de uitvoering van het participatierecht van begeleide minderjarige asielzoekers in Nederland aanzienlijk minder waarborgen gelden dan in het geval van amv's. Hoewel de aanvullende bescherming voor amv's – gelet op de specifieke kwetsbaarheid van amv's – wellicht te begrijpen is en er ook in de internationale wet- en regelgeving regelmatig een onderscheid wordt gemaakt, is de vraag in hoeverre dit onderscheid telkens te rechtvaardigen valt. Zo lijkt het voor begeleide minderjarigen evengoed van belang om voldoende voorbereid en uitgerust aan de asielprocedure te kunnen beginnen. Dit geldt temeer nu de verklaringen van de minderjarigen er uiteindelijk toe kunnen leiden dat het asielverzoek wordt afgewezen indien deze niet in overeenstemming zijn met hetgeen de ouder of wettelijke vertegenwoordiger heeft verklaard. Indien een minderjarige de procedure nog niet goed begrijpt of nog niet voldoende op de hoogte is van het belang van de verklaringen kan dit aldus grote gevolgen hebben. Het is onwaarschijnlijk dat minderjarigen, begeleid of alleenstaand, binnen zes dagen voldoende uitgerust zijn en voldoende op de asielprocedure voorbereid kunnen worden. Hoewel begeleide minderjarigen in de praktijk door wachttijden bij de IND alsnog een ruimere rust- en voorbereidingstijd krijgen, is het aldus van belang om dit ook wettelijk te verankeren.

Daarnaast is opvallend genoeg in de Nederlandse wet- en regelgeving niets te vinden over het horen van begeleide minderjarige asielzoekers. In de praktijk blijkt echter dat er, in tegenstelling tot amv's die vanaf 6 jaar worden gehoord, voor begeleide minderjarigen een leeftijdsgrens van 15 jaar gehanteerd wordt. Het horen van begeleide minderjarigen jonger dan 15 jaar gebeurt alleen als hier expliciet om gevraagd wordt en indien daartoe goede redenen worden aangedragen. Deze vrij strikte leeftijdsgrens van 15 jaar is niet in overeenstemming met artikel 12 IVRK en artikel 24 lid 1 EU-Handvest, waarin is bepaald dat elke minderjarige die in staat is zijn of haar eigen mening te vormen in de gelegenheid gesteld dient te worden om gehoord te worden. Ook voor begeleide minderjarigen dient aldus een ruimer hoorrecht gehanteerd te worden en dit dient bovendien in de Nederlandse wetgeving vastgelegd te worden. Hoewel het verlagen van deze leeftijdsgrens recht zou doen aan de erkenning van het kind als rechtssubject, dient er wel rekening te worden gehouden met de specifieke functie van het horen in de asielprocedure en het feit dat het gehoor door de IND door minderjarigen als zeer belastend ervaren kan worden. Om die reden dient de leeftijdsgrens van 15 jaar ten aanzien van begeleide minderjarigen mijn inziens in beginsel gehanteerd te worden, maar dient elke minderjarige die daarom verzoekt in de gelegenheid te worden gesteld om te worden gehoord. Dit zou de minderjarige niet alleen het gevoel geven

betrokken te worden in een belangrijke gebeurtenis die hem of haar aangaat, maar zou de IND tevens de mogelijkheid geven om te onderzoeken of er kindspecifieke asielgronden zijn. Bij het horen van begeleide minderjarigen onder de 15 jaar dient er in dat geval wel voldoende rekening gehouden te worden met de hersenontwikkeling en de capaciteiten van de minderjarige, in die zin dat tegenstrijdige verklaringen tussen de minderjarige en de ouder niet zonder meer moeten kunnen leiden tot afwijzing van het asielverzoek.

Ten slotte is het voor begeleide minderjarigen evengoed van belang om gehoord te worden door een IND-medewerker die beschikt over de nodige vaardigheden en kennis van de behoeften en capaciteiten van minderjarigen. Hoewel dit op AC Ter Apel en AC Den Bosch meestal wel gebeurt, is het op andere locaties minder gebruikelijk. Dit is niet in overeenstemming met de UNHCR richtlijnen, waarin is bepaald dat de ambtenaar die het gehoor afneemt daartoe opgeleid dient te zijn. Tijdens de opleiding wordt immers ingegaan op de ontwikkelingspsychologie en gespreksvaardigheden. De minderjarige wordt gedurende het gehoor dan ook op diens gemak gesteld, de vraagstelling wordt aangepast aan de minderjarige en er worden vaker pauzes gehouden. Niet valt in te zien waarom deze waarborgen voor begeleide minderjarigen minder van belang zijn dan voor amv's. Aanbevolen wordt dan ook om de opleiding voor het horen van minderjarigen verplicht te stellen voor alle IND-medewerkers die gehoren met minderjarigen afnemen, ongeacht of het gaat om gehoren van amv's of van begeleide minderjarigen.

Tot slot

Concluderend kan gesteld worden dat het participatierecht van minderjarige vreemdelingen in de Nederlandse asielprocedure op grond van de internationale en Europese wet- en regelgeving op een aantal punten verbeterd kan en moet worden. Met dit onderzoek is getracht daartoe een bijdrage te leveren. Het is nu aan de Nederlandse overheid om zorg te dragen voor de naleving van bovenstaande aanbevelingen en daarmee de verantwoordelijkheid die op grond van onder meer artikel 22 IVRK op haar rust, daadwerkelijk op zich te nemen.

LITERATUURLIJST

Boeken

Van Bennekom & Van der Winden 2011

W.J. van Bennekom & J.H. van der Winden, *Asielrecht*, Den Haag: Boom Juridisch Uitgevers 2011.

Blaak e.a. 2012

M. Blaak e.a., 'Het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind', in: M. Blaak e.a., *Handboek Internationaal Jeugdrecht,* Leiden: Defence for Children 2012.

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.

Doornbos 2006

N. Doornbos, *Op verhaal komen. Institutionele communicatie in de asielprocedure,* Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2006.

EU Agency for Fundamental Rights & CoE 2015

European Union Agency for Fundamental Rights & Council of Europe, *Handbook on European Law relating to the rights of the Child*, Luxemburg: Publications Office of the European Union 2015.

De Graaf e.a. 2015

J.H. de Graaf e.a., *De toepassing van het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind in de Nederlandse rechtspraak. Deel II, 1 september 2011 – 1 september 2014*, Amsterdam: CCRA 2015.

Kampstra 2012

E.M. Kampstra, *Kernzaken Vreemdelingenrecht,* Deventer: Kluwer 2012.

Lodder 2014

G.G. Lodder, *Vreemdelingenrecht in vogelvlucht. Over toelating en verblijf van vreemdelingen in Nederland*, Den Haag: Sdu 2014.

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.

Parkes 2013

A. Parkes, *Children and International Human Rights Law: the right of the child to be heard,* Londen/ New York: Routledge 2013.

UNHCR 2011

UNHCR, *Handbook and guidelines on procedures and criteria for determining refugee status, under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the status of refugees,* Genève: 2011.

VluchtelingenWerk 2013

Vluchtelingenwerk, *The diamonds of Mudada. An adventure at the asylum seekers centre,* 2013.

<u>Tijdschriftartikelen</u>

Bruin & Kok 2015

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

Geertsema 2015

K. Geertsema, 'De nieuwe werkinstructie over de geloofwaardigheid in asielprocedures', *Asiel & Migrantenrecht* 2015-4, p. 164-169.

Kalverboer & Beltman 2014

M.E. Kalverboer & D. Beltman, 'General Comment no. 14 in vreemdelingrechtelijke procedures', *Tijdschrift Familie- en Jeugdrecht*, 2014-7/8, p. 187-193.

Liden & Rusten 2007

H. Liden & H. Rusten, 'Asylum, Participation and the Best Interests of the Child: New Lessons from Norway', *Children & Society* 2007-21, p. 273-283.

Lundy 2007

L. Lundy, ''Voice' is not enough: conceptualising Article 12 of the United Nations Convention on the Rights of the Child', *Britisch Educational Research Journal* 2007-33, p. 927-942.

Reneman 2015

M. Reneman, 'Implementatie van de herziene Asielprocedurerichtlijn: een nieuwe beslissystematiek en meer waarborgen voor asielzoekers', *Nederlands tijdschrift voor Europees recht* 2015-8, p. 250-256.

Reneman 2003

M. Reneman, 'Kinderen in procedure. Over de behandeling van asielverzoeken van alleenstaande minderjarigen', *Nieuwsbrief Asiel- en Vluchtelingenrecht* 2003-2, p. 76-87.

Smulders 2015

S. Smulders, 'De POK is dood, lang leve de integrale geloofwaardigheidsbeoordeling', JNVR 2015-8, p. 63-73.

<u>Rapporten</u>

ACVZ 2016

ACVZ, *De geloofwaardigheid gewogen. Een advies over het onderzoeken, integraal beoordelen en toetsen van verklaringen in de asielprocedure,* Den Haag: mei 2016.

ACVZ 2003

ACVZ, *Kinderen en de asielpraktijk. De positie van het kind voor, tijdens en na de asielprocedure, tegen de achtergrond van het internationaal recht,* Den Haag: oktober 2003.

CBS 2016

Centraal Bureau voor de Statistiek, *Asielverzoeken; nationaliteit, geslacht en leeftijd 2007-2016*, Den Haag/Heerlen: 2016.

Committee on the Rights of the Child 2015

UN Committee on the Rights of the Child, *Concluding observations on the fourth periodic report of the Netherlands*, Genève: juni 2015.

Committee on the Rights of the Child 2012

UN Committee on the Rights of the Child, *Report of the 2012 day of general discussion: the rights of all children in the context of international migration*, Genève: september 2012.

Committee on the Rights of the Child 2006

UN Committee on the Rights of the Child, *Report of the 2006 day of general discussion on the right of the child to be heard*, Genève: september 2006.

Council of Europe Commissioner for Human Rights 2014

Council of Europe Commissioner for Human Rights, *Report by Nils Muiznieks, Commissioner for Human Rights of the Council of Europe, Following his visit to the Netherlands from 20 to 22 May 2014*, Straatsburg: 2014.

ENOC 2016

European Network for Ombudspersons for Children (ENOC), *Safety and fundamental rights at stake for children on the move,* Amsterdam/ Stockholm: 2016.

Kinderombudsman 2016a

Kinderombudsman, '*Durf ik wel te vragen?' Een onderzoek naar de gang van zaken tijdens het nader gehoor door de Immigratie- en Naturalisatiedienst van een minderjarige in het kader van haar asielaanvraag,* 2016.

Kinderombudsman 2016b

Kinderombudsman, *Kinderrechtenmonitor 2016*, Leiden: 2016.

Kinderombudsman 2016c

Kinderombudsman, *Wachten op je toekomst. Kinderen in de noodopvang in Nederland,* 2016.

Kinderombudsman 2015

Kinderombudsman, *Kinderrechtenmonitor 2015,* Leiden: 2015.

Kinderombudsman 2013

Kinderombudsman, *Gezinshereniging. Beleid en uitvoering 2008-2013*, 2013.

Kinderrechtencollectief 2014

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

Kok 2016

S. Kok, *Bij gebrek aan bewijs. De beoordeling van de geloofwaardigheid van het asielrelaas onder Werkinstructie 2014/10*, Leiden: Universiteit Leiden & VluchtelingenWerk Nederland 2016.

Van Os & de Jong 2010

C. van Os & S. de Jong, *Enhancing Vulnerable Asylum Seekers Protection. Dutch Report 2009-2010,* Leiden: Defence for Children 2010.

Save the Children/ UNICEF 2011

Save the Children/ UNICEF, *Every child's right to be heard. A resource guide on the UN Committee on the Rights of the Child General Comment no. 12,* 2011.

UNHCR 2015

UNHCR, *Mid-Year Trends 2015,* december 2015

UNHCR 2014

UNHCR, *The Heart of the Matter: Assessing Credibility when Children Apply for Asylum in the European Union,* december 2014.

UNHCR/ UNICEF 2014

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

UNHCR 2010

UNHCR, *Improving asylum procedures: comparative analysis and recommendations for law and practice,* maart 2010.

UNHRC 2010

UNHRC, *Study of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights on challenges and best practices in the implementation of the international framework for the protection of the rights of the child in the context of migration*, juli 2010.

UNICEF/ Defence for Children 2016

UNICEF/ Defence for Children, *Jaarbericht Kinderrechten 2015,* Den Haag/ Leiden: mei 2016.

UNICEF/ Defence for Children 2015

UNICEF/ Defence for Children, *Jaarbericht Kinderrechten 2015,* Voorburg/ Leiden: mei 2015.

Werkgroep Kind in azc 2014

Werkgroep Kind in azc, *'Het is hier in één woord gewoon… stom!' Onderzoek naar het welzijn en perspectief van kinderen en jongeren in gezinslocaties,* 2014.

<u>Jurisprudentie</u>

ABRvS 11 september 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2953.

ABRvS 9 april 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1201.

ABRvS 9 april 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1203.

ABRvS 12 maart 2014, ECLI:NL:RVS:2014:923.

ABRvS 16 april 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ8723, *JV* 2013/229, m.nt. D. Beltman.

ABRvS 11 april 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ8723.

ABRvS 8 december 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BV3583, *AB* 2012/88, m.nt. P.R. Rodrigues.

ABRvS 2 mei 2011, 201011016/1/V1.
ABRvS 29 november 2005, ECLI:NL:RVS:2005:AU3862.
ABRvS 21 januari 2004, ECLI:NL:RVS:2004:AO4803, *JV* 2004/99, m.nt. T. Spijkerboer.
ABRvS 27 januari 2003, ECLI:NL:RVS:2003:AF5566.

Rb. 's-Gravenhage 16 mei 2011, ECLI:NL:RBSGR:2011:BQ9101.
Rb. 's-Gravenhage 18 november 2010, ECLI:NL:RBSGR:2010:BO4756.
Rb. 's-Gravenhage 17 augustus 2010, ECLI:NL:RBSGR:2010:BN4377, *JV* 2010/423, m.nt. M. Reneman.
Rb. 's-Gravenhage 24 januari 2007, ECLI:NL:RBSGR:2007:AZ7568.
Rb. 's-Gravenhage (zittingsplaats Maastricht) 28 februari 2007, AWB 06/28271.

Regelgeving & Parlementaire stukken

Internationaal:

Directorate of Immigration Finland 2002
Directorate of Immigration Finland, *Guidelines for Interviewing (Separated) Minors*, maart 2002.

Refugee Board of Canada 1996
Refugee Board of Canada, *Guideline 3: Child Refugee Claimants: Procedural and Evidentiary Issues,* september 1996.

Richtlijn 2005/85/EG
Richtlijn 2005/85/EG van de Raad van 1 december 2005, betreffende minimumnormen voor de procedures in de lidstaten voor de toekenning of intrekking van de vluchtelingenstatus (Procedurerichtlijn 2005).

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 (Kwalificatierichtlijn).

Richtlijn 2013/32/EU

Richtlijn 2013/32/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013, betreffende gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van de internationale bescherming (Procedurerichtlijn 2013).

UK Home Office, Border and Immigration Agency 2005

UK Home Office, Border and Immigration Agency, *Processing an asylum application from a child,* 2005.

General Comment no. 14 2013

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

General Comment no. 12 2009

UN Committee on the Rights of the Child, *General Comment no. 12, on the right of the child to be heard*, Genève: juli 2009.

General Comment no. 6 2005

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,* Genève: juni 2005.

UNHCR 2009

UNHCR, *Guidelines on International Protection: Child Asylum Claims under Articles 1(A)2 and 1(F) of the 1951 Convention and/or 1967 Protocol relating to the Status of Refugees*, Genève: december 2009.

UNHCR 2008

UNHCR, *Guidelines on Determining the Best Interests of the Child,* Genève: mei 2008.

UNHCR 1997

UNHCR, *Guidelines on Policies and Procedures in dealing with Unaccompanied Children Seeking Asylum,* Genève: februari 1997.

UNHCR 1995

UNHCR, *Interviewing Applicants for Refugee Status (training module RLD 4),* Genève: 1995.

UNHCR 1994

UNHCR, *Refugee Children: Guidelines on Protection and Care,* Genève: februari 1994.

Nationaal:

IND-Werkinstructie nr. 2015/8
IND-Werkinstructie nr. 2015/8, *Instructie 'bijzondere procedurele waarborgen'.*

IND-Werkinstructie nr. 2014/10
IND-Werkinstructie nr. 2014/10, *Inhoudelijke beoordeling (asiel).*

IND-Werkinstructie nr. 2010/14
IND-Werkinstructie nr. 2010/14, *Beslissystematiek: Beoordeling geloofwaardigheid en zwaarwegendheid.*

IND-Werkinstructie nr. 2010/13
IND-Werkinstructie nr. 2010/13, *Werkinstructie behandeling van medisch advies-zaken.*

Protocol horen alleenstaande minderjarige asielzoekers tot 12 jaar (2001)
P.B. Van Elk & O. Vos, *Protocol horen alleenstaande minderjarige asielzoekers tot 12 jaar*, IND: 2001.

Kamerstukken II 2015/16, 34541, nr. 3.

Kamerstukken II 2014/15, 34088, nr. 2.

Kamerstukken II 2014/15, 34088, nr. 3.

Kamerstukken II 2013/14, 27062, nr. 95.

Kamerstukken II 2009/10, 27062, nr. 65.

Kamerstukken II 2003/04, 19637, nr. 824.

Kamerstukken II 1992/93, 22855, nr. 3.

BIJLAGE I Vragenlijst IND

De vragen zien op het participatierecht van minderjarigen in de verschillende fases van de asielprocedure: de informatievoorziening; het horen van minderjarigen; de beoordeling van het asielverzoek van een minderjarige en het besluit dat uiteindelijk aan de minderjarige uitgevaardigd wordt.

Informatie

1. Op welke manier informeert de IND een minderjarige over de toekomstige asielprocedure?

Gehoren

2. Op welke manier bereidt de IND een minderjarige voor op een gehoor?
3. Op welke manier wordt een IND-medewerker voorbereid/ opgeleid om gehoren met minderjarigen af te nemen? Geldt dit voor zowel amv's als voor begeleide minderjarige vreemdelingen?
4. Hoelang duurt het eerste gehoor gemiddeld? Is hierin verschil naar leeftijd/ amv of begeleide minderjarige vreemdeling?
5. Hoelang duurt het nader gehoor gemiddeld? Is hierin verschil naar leeftijd/ amv of begeleide minderjarige vreemdeling?
6. Worden alle minderjarigen gehoord in kindvriendelijke ruimtes? Is hierin verschil naar situatie (eerste of nader gehoor)/ leeftijd/ amv of begeleide minderjarige vreemdeling?

Horen begeleide minderjarige vreemdelingen

7. Klopt het dat begeleide minderjarige vreemdelingen vanaf 15 jaar gehoord worden? Kunnen minderjarigen van 15- gehoord worden?
8. Wat zijn de omstandigheden waaronder begeleide minderjarige vreemdelingen gehoord worden? Gelden voor deze kinderen dezelfde waarborgen als bij amv's (bijv. opleiding hoorambtenaren, kindvriendelijke ruimte, kindvriendelijke aanpak)?

Ervaringen/ mening van medewerker

Sommigen zijn van mening dat het horen van minderjarigen in de asielprocedure schadelijk is voor het kind, of zelf een 'traumatische ervaring' voor het kind kan opleveren.

9. In hoeverre bent u van mening dat minderjarigen in de asielprocedure gehoord dienen te worden? Waarom wel/niet?
10. Wat vindt u van de manier waarop minderjarigen op dit moment gehoord worden?
11. Op welke manier zou het horen van minderjarigen naar uw mening eventueel verbeterd kunnen worden?
12. In andere landen (bijv. Engeland, Zweden en Canada) bestaan richtlijnen voor ambtenaren voor het horen van minderjarigen. In Nederland bestaan dergelijke richtlijnen alleen voor het horen van amv's jonger dan 12 jaar. Denkt u dat richtlijnen over de manier waarop alle minderjarigen gehoord dienen te worden, het horen van minderjarigen kan verbeteren?

Beoordeling van het asielverzoek

13. Wordt het asielverzoek van een minderjarige beoordeeld door een medewerker die daartoe speciaal is opgeleid?
14. Wordt er bij de beslissing rekening gehouden met het feit dat het een minderjarige betreft?
15. In hoeverre wordt er in een bij minderjarigen anders omgegaan met de geloofwaardigheid van het asielrelaas?

16. Hoe wordt er omgegaan met inconsistenties tussen verklaringen van minderjarigen en hun familieleden?

Beslissing op het asielverzoek

17. Op welke manier wordt de minderjarige op de hoogte gesteld van de beslissing op zijn of haar asielverzoek?
18. Wordt er bij de beslissing uitleg gegeven over de motivering van het besluit in een taal die voor het kind begrijpelijk is?
19. Wordt er bij de beslissing duidelijk vermeld wat er is gedaan met hetgeen dat tijdens het gehoor naar voren is gekomen?

BIJLAGE II Vragenlijst Nidos

De vragen zien op het participatierecht van amv's in de verschillende fases van de asielprocedure waarbij Nidos betrokken is: de informatievoorziening aan en het horen van amv's.

Informatie

1. Op welke manier worden amv's geïnformeerd over de asielprocedure, hun rechten en verplichtingen etc.? Wat is de rol van Nidos hierin?

Gehoren

2. Op welke manier bereidt Nidos een amv voor op een gehoor? Hoe is de verhouding tussen de rol van Nidos en de rol van de advocaat hierin?
3. Is er altijd een advocaat of een iemand van Nidos altijd aanwezig tijdens het gehoor?
4. Wat is de rol van Nidos tijdens het gehoor van een amv? Hoe is de verhouding tussen de rol van Nidos en de rol van de advocaat hierin?
5. Krijgt de voogd of de advocaat altijd de kans om gedurende of na afloop van het gehoor vragen en opmerkingen te maken?
6. Hoelang duurt het eerste gehoor gemiddeld? Is hierin verschil naar leeftijd?
7. Hoelang duurt het nader gehoor gemiddeld? Is hierin verschil naar leeftijd?
8. Worden alle minderjarigen gehoord in kindvriendelijke ruimtes? Is hierin verschil naar situatie (eerste of nader gehoor) of naar leeftijd?
9. Merkt u onderscheid tussen de manier waarop 12-minners en 12-plusser gehoord worden?

Ervaringen/ mening van medewerker

Sommigen zijn van mening dat het horen van minderjarigen in de asielprocedure schadelijk is voor het kind, of zelf een 'traumatische ervaring' is voor de minderjarige.

10. In hoeverre bent u van mening dat minderjarigen in de asielprocedure gehoord dienen te worden? Waarom wel/niet?
11. Wat vindt u van de manier waarop minderjarigen op dit moment gehoord worden?
12. Op welke manier zou het horen van minderjarigen naar uw mening eventueel verbeterd kunnen worden?
13. In andere landen (bijv. Engeland, Zweden en Canada) bestaan richtlijnen voor ambtenaren voor het horen van minderjarigen. In Nederland bestaan dergelijke richtlijnen alleen voor het horen van amv's jonger dan 12 jaar. Denkt u dat richtlijnen over de manier waarop alle minderjarigen gehoord dienen te worden, het horen van minderjarigen kan verbeteren?

BIJLAGE III Internationale toetsingskader met bronverwijzing

Elementen	*Nadere uitwerking*
1. De minderjarige dient goed geïnformeerd te worden voorafgaand, tijdens en na afloop van de procedure.	- De minderjarige dient geïnformeerd te worden over de procedure, de rechten en verplichtingen tijdens de procedure en de mogelijke beslissingen die genomen kunnen worden *(art. 13 lid 1 en art. 17 IVRK - GC no. 12 para. 123 - UNHCR 1994, p. 44 - UNHCR 1997, para. 5.14 - UNHCR 2008, p. 60 - UNHCR 2009, para. 70 - art. 12 lid 1 sub a Richtlijn 2013/32/EU).* - De minderjarige dient geïnformeerd te worden over de omstandigheden waaronder hij of zij gehoord zal worden en over de consequenties van het horen *(GC no. 12 paras. 25 en 41)*. - De informatie dient leeftijdsgeschikt en begrijpbaar te zijn *(GC no. 12 para. 131).*
2. De minderjarige moet in de gelegenheid gesteld worden om te worden gehoord en zijn of haar mening te uiten.	- Het horen is geen verplichting, maar juist een keuze van het kind *(GC no. 12, paras. 22-23).* - Geldt voor elke minderjarige die in staat is zijn of haar eigen mening te vormen, waarbij het uitgangspunt dient te zijn dat in beginsel elk kind hiertoe in staat is *(art. 12 lid 1 IVRK - GC no. 12 para. 19 - UNHCR 1997 para. 8.2 en UNHCR 2008, p. 59 - art. 24 lid 1 EU-Handvest)* - Zowel verbale als non-verbale communicatiemethodes zijn toegestaan *(art. 13 lid 1 IVRK - GC no. 12 paras. 19-20)* - Zowel directe als indirecte participatie is toegestaan *(art. 12 lid 2 IVRK).* - Het gehoor dient kindvriendelijk te zijn en afgestemd op de individuele behoeften van het kind *(GC no. 12 para. 131 - UNHCR 1995, p. 27-28 - UNHCR 2008, p. 60-61 - UNHCR 2009, para. 72 - art. 15 lid 3 sub e Richtlijn 2013/32/EU).* - Het gehoor dient in een kindvriendelijke ruimte plaats te vinden *(UNHCR 2008, p. 60 en UNHCR 2009, para. 70 en 72).* - Bij het gehoor dient, indien nodig, een tolk aanwezig te zijn. In het geval van amv's dient tevens een vertegenwoordiger of juridisch adviseur aanwezig te zijn *(art. 12 lid 1 sub b en art. 25 lid 1 sub b Richtlijn 2013/32/EU)*. - Bij het gehoor dienen in beginsel geen familieleden aanwezig te zijn *(art. 15 lid 1 Richtlijn 2013/32/EU).* - De ambtenaar die het gehoor afneemt dient daartoe opgeleid te zijn *(GC no. 12 para. 131 - UNHCR 1994, p. 64 - UNHCR 1997, para. 5.12 en 8.4 - UNHCR 2009, para. 72 - art. 25 lid 3 sub a Richtlijn 2013/32/EU).*
3. De informatie die de minderjarige heeft aangedragen dient te worden meegewogen in de beslissing.	- Bij de beslissing dient passend belang gehecht te worden aan de opvattingen van het kind 'in overeenstemming met zijn of haar rijpheid' *(art. 5 en art. 12 lid 1 IVRK - art. 24 lid 1 EU-Handvest – Preambule Richtlijn 2011/95/EU).* - De capaciteiten van ieder individueel kind dienen ingeschat te worden om te bepalen hoeveel gewicht er toekomt aan de mening van het kind *(GC no. 12 paras. 29-30).* - Aan de geloofwaardigheid van het verhaal van de minderjarige dienen minder strikte eisen gesteld te worden dan bij volwassenen *(GC no. 6 para. 71 - UNHCR 2011, para. 219 - UNHCR 1994, p. 43 - UNHCR 1995 p. 27 - UNHCR 2009, para. 72).* - De beslissing dient te worden genomen door een ambtenaar die beschikt over de nodige kennis van de bijzondere behoeften van minderjarigen (*UNHCR 2009, para. 72 - art. 25 lid 3 sub b Richtlijn 2013/32/EU*).
4. De minderjarige moet worden geïnformeerd over de mate waarin zijn of haar informatie is meegewogen bij het uiteindelijke oordeel.	- De minderjarige dient op begrijpelijke wijze en binnen een redelijke termijn op de hoogte gesteld te worden van de beslissing op zijn of haar verzoek *(UNHCR 2009, para. 77 - art. 12 lid 1 sub e en f Richtlijn 2013/32/EU).* - In de beslissing dient gemotiveerd aangegeven te worden in hoeverre de opvattingen van het kind een rol hebben gespeeld in de beslissing *(GC no. 12 para. 45).*