

Nadeel van de twijfel

LEEFTIJDSEBEPALING AMV'S EN LEEFTIJDREGISTERATIE ALS
MEERDERJARIGE IN EU-LIDSTAAT VAN EERDER VERBLIJF

Signalering

De **Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ)** is een onafhankelijk adviesorgaan dat is ingesteld bij wet. De commissie adviseert de regering en het parlement over migratie. Zij onderzoekt beleid en wetgeving en geeft aan waar verbeteringen mogelijk zijn. De ACVZ brengt praktische adviezen uit die gericht zijn op het oplossen van bestaande en te verwachten problemen.

Colofon

Signalering 'Nadeel van de twijfel. Leeftijdsbepaling amv's en leeftijdsregistratie als meerderjarige in EU-lidstaat van eerder verblijf'

Uitgave van de ACVZ, Den Haag november 2020

Advieskenmerk: 58 – 2020, november 2020

ISBN: 978-90-8521-092-4

Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken

Turfmarkt 147

2511 DP 's-Gravenhage

acvz@acvz.org

www.adviescommissievoorvreemdelingenzaken.nl

070 3704300

Deze signalering is voorbereid door: Myrthe Wijnkoop

Samenvatting

Voor de asielprocedure is het van belang om te weten of een asielzoeker minder- of meerderjarig is, omdat de leeftijd bepalend is voor de te volgen procedures en regels. Daarom is het wezenlijk dat het vaststellen van de leeftijd zorgvuldig en volgens internationale standaarden plaatsvindt. Leeftijdsbepaling is complex omdat asielzoekers vaak niet beschikken over identificerende documenten. Het is dan nodig om op een andere manier vast te stellen wat de leeftijd van een asielzoeker is. In de afgelopen jaren is er in toenemende mate aandacht besteed aan het verbeteren van het proces van leeftijdsbepaling in het Nederlandse asielsysteem.

De ACVZ vraagt aandacht voor een specifiek aspect van leeftijdsbepaling, namelijk het gewicht dat Nederland toekent aan de registratie van een asielzoeker als meerderjarige in een andere EU-lidstaat. Omdat deze registratie in sommige gevallen zonder nader onderzoek wordt overgenomen, valt niet uit te sluiten dat hierdoor in Nederland minderjarigen ten onrechte als meerderjarig staan geregistreerd.

Voor het opstellen van deze signalering heeft de ACVZ, naast het verrichten van deskresearch en jurisprudentieonderzoek, gesprekken gevoerd met relevante spelers in de uitvoeringspraktijk, de advocatuur en maatschappelijke organisaties. Ook is verkennend onderzoek gedaan naar de uitvoeringspraktijk rondom identificatie, leeftijdsbepaling en registratie in Italië en Griekenland, omdat dit landen zijn waar asielzoekers vaak eerder hebben verbleven.

Leeftijdsbepaling: omgang met twijfel

Als een asielzoeker zijn minderjarigheid niet kan onderbouwen met documenten, vindt er een leeftijdsschouw plaats (IND-werkinstructie 2018-19). Dit zijn twee gesprekken, door Koninklijke Marechaussee (KMar) / Vreemdelingenpolitie (AVIM), en daarna door de IND, die onderdeel uitmaken van de asielprocedure. Hierin worden vragen gesteld om de leeftijd te kunnen bepalen zoals vragen over de gezinssamenstelling, leefomgeving, onderwijs en/of werkervaring. Ook kijken de medewerkers naar gedrag en uiterlijke kenmerken. Als er na de leeftijdsschouw bij zowel KMar/AVIM als IND, of bij een van beide, twijfel blijft bestaan over de gestelde minderjarigheid, volgt nader onderzoek. Wanneer uit de registratie van vingerafdrukken en andere gegevens in Eurodac blijkt dat de asielzoeker eerder in een andere EU-lidstaat heeft verbleven, stuurt de Dublinunit van de IND een vragenlijst naar die lidstaat. Als de asielzoeker daar als meerderjarige staat geregistreerd, dan wordt die leeftijd overgenomen, ook als deze registratie niet op documenten, leeftijdsonderzoek of ander nader onderzoek is gebaseerd.

Jurisprudentie van de Afdeling: interstatelijk vertrouwen

Dit beleid is in lijn met de vaste jurisprudentie van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (verder: de Afdeling) over de toepassing van het

interstatelijk vertrouwensbeginsel. Hiermee wordt bedoeld dat lidstaten van de Europese Unie ervan uit mogen gaan dat andere lidstaten zich houden aan de verplichtingen die zij volgens het Unierecht en de internationale (mensenrechten)verdragen hebben, aangezien ze deze hebben ondertekend en daaraan gebonden zijn. Dit beginsel is van belang voor een effectieve en efficiënte samenwerking binnen de Europese Unie: lidstaten mogen ervan uit gaan dat beslissingen op zorgvuldige wijze en conform de regels tot stand zijn gekomen. Ook bij leeftijdsregistratie in de lidstaat van eerder verblijf is de toepassing van het interstatelijk vertrouwensbeginsel het uitgangspunt.

Uitzondering op het interstatelijk vertrouwen?

Lidstaten kunnen dan wel op papier gebonden zijn aan verdragen en het EU-recht, in de praktijk leven zij die niet altijd na. Het moet daarom mogelijk zijn om dit beginsel te weerleggen in het individuele geval. Het is in principe aan de asielzoeker om met bewijsmiddelen aan te tonen dat de toepassing van het interstatelijk vertrouwen niet gerechtvaardigd is. Nader onderzoek vanuit de kant van de overheid is volgens de huidige lijn van de Afdelingsjurisprudentie alleen aan de orde als uit algemene landeninformatie blijkt dat er in de lidstaten van eerder verblijf sprake is van *systematische* tekortkomingen in de identificatie en registratieprocessen. Dit is volgens de Afdeling niet het geval. De volledige bewijslast om aan te tonen dat de leeftijdsregistratie in de lidstaat van eerder verblijf onjuist is, ligt bij de asielzoeker. Dit aantonen kan alleen met officiële erkende brondocumenten. Ondanks dat deze documenten vaak niet beschikbaar zijn of kunnen worden verkregen, wordt bewijsnood zelden aangenomen.

Signalen

De ACVZ signaleert dat de huidige toepassing van het interstatelijk vertrouwensbeginsel leidt tot een vrijwel onmogelijke bewijspositie voor de asielzoeker, en dat beperkt invulling wordt gegeven aan het beginsel van voordeel van de twijfel. Het uitgevoerde verkennende onderzoek naar het proces van registratie, identificatie en leeftijdsbepaling in de Italiaanse en Griekse asielpraktijk is evenwel te beperkt om de algemene conclusie te kunnen trekken dat er in deze landen sprake is van een *systematisch* verkeerde registratie van persoonsgegevens. Maar in de praktijk gaat die registratie niet altijd goed. De minderjarige heeft zich bijvoorbeeld in dat andere EU-land voorgedaan als meerderjarig, in opdracht van hun smokkelaar of handelaar of om te voorkomen in de gesloten opvang te geraken.

Oplossingsrichtingen

De ACVZ doet een aantal suggesties om te zorgen voor meer balans in de bewijslastverdeling op basis van de samenwerkings- en onderzoeksplicht uit het Europese recht. Bijvoorbeeld door als overheid actief de wijze van registratie in de andere lidstaat te onderzoeken, zeker als er zorgen zijn over relevante onderdelen van het asielsysteem aldaar. Of door meer rekening te houden met de inspanningen van de asielzoeker om met bewijs te komen. In het kader van

'voordeel van de twijfel' zou er meer aandacht moeten komen in het asielproces voor de verklaringen van jonge asielzoekers voor een eerdere registratie als meerderjarige.

Voordeel, niet het nadeel van de twijfel

Leeftijdsbepaling in de nationale asielpraktijk is voorzien van waarborgen voor een onbevooroordeeld en onafhankelijk schouwingsproces, een specifieke opleiding voor betrokken medewerkers en een toezicht op de uitvoering en verbeterprocessen. Als er na de schouw twijfel is over leeftijd van een asielzoeker, dan zou die twijfel niet automatisch terzijde moeten worden geschoven op basis van de registratie als meerderjarige in een andere lidstaat. Zeker als het gaat om een registratie die niet nader is onderbouwd met documenten of leeftijdsonderzoek. De ACVZ acht het, met het oog op de nodige zorgvuldigheid goed als de Nederlandse overheid meer gewicht toekent aan de inschatting van de eigen ambtenaren dan aan een dergelijke registratie door een andere lidstaat: bij blijvende twijfel ligt eigen nader onderzoek voor de hand, en geldt het voordeel, niet het nadeel van de twijfel.

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1 Inleiding

1.1	Achtergrond	9
1.2	Aanleiding	10
1.3	Doel en methodologie	11
1.4	Leeswijzer	12

Hoofdstuk 2 Het proces van leeftijdsbepaling

2.1	IND werkinstructie 2018/19	15
2.1.1	Leeftijdsschouw	15
2.1.2	Nader onderzoek	17
2.2	Afdelingsjurisprudentie: interstatelijk vertrouwen	19

Hoofdstuk 3 Interstatelijk vertrouwensbeginsel

3.1	Toepassing interstatelijk vertrouwensbeginsel	21
3.1.1	Interstatelijk vertrouwensbeginsel in het Unierecht	21
3.1.2	Interstatelijk vertrouwensbeginsel en leeftijdsbepaling	22
3.1.3	Geen absolute werking	23
3.2	Weerlegging van interstatelijk vertrouwen	24
3.2.1	Uitvoeringspraktijk lidstaten van eerder verblijf	24
3.2.2	Bewijsposities	25
3.2.3	Samenwerkings- en onderzoeksplicht	27

Hoofdstuk 4 Signalen en oplossingsrichtingen

Literatuurlijst

Respondentenlijst

Bijlagen

Bijlage 1 Juridisch kader

Bijlage 2 Landeninformatie



1. Inleiding

1.1 Achtergrond

In 2019 werden er in de Europese Unie ruim 675.000 asielaanvragen gedaan. Ongeveer een kwart van de asielzoekers die in 2019 naar Europa kwamen zijn kinderen.¹ Onder hen zijn ook alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv's):² ruim 14.000 in 2019.³ Zij zijn een kwetsbare groep met bijzondere rechtsbescherming, ook binnen de asielprocedure.⁴ Omdat zij *en* minderjarig zijn, *en* geen ouders bij zich hebben die voor hen zorgen en verantwoordelijkheid dragen, hebben zij bijzondere rechten.⁵ Zo wordt er een voogd toegewezen, bestaan er bepaalde procedurele waarborgen in de asielprocedure, is er een recht op opvang tot het bereiken van de meerderjarige leeftijd en hebben zij recht op gezinshereniging met ouders, broers en zussen. Daarnaast is de leeftijd ook relevant om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van de aanvraag,⁶ voor de toegang tot onderwijs, de inschrijving in de basisregistratie persoonsgegevens en daarmee dus ook voor de toegang tot voorzieningen en het opbouwen van een nieuw bestaan.

Cijfers

In de periode januari tot en met september 2020 kwamen er 626 amv's naar Nederland. In 2018 en 2019 waren dit respectievelijk 1225 en 1046. Het aantal aanvragen lag in het voorjaar van 2020 door corona beduidend lager. Verhoudingsgewijs komen de meeste amv's nog altijd uit Syrië (42% in september 2020, 40% in het afgelopen jaar). Het afgelopen jaar vormden daarnaast Marokko (14%), Eritrea (9%), Afghanistan (7%) en Algerije (6%) samen de top vijf herkomstlanden.

Bron: IND Asielrends www.ind.nl.

Leeftijdsbepaling ziet op de procedures die de bevoegde autoriteiten gebruiken om iemands kalenderleeftijd vast te stellen. Op basis daarvan bepalen zij welke verblijfsrechtelijke procedures en regels moeten worden gevolgd.⁷ De kalenderleeftijd van een asielzoeker is echter lastig vast te stellen omdat officiële identiteitsdocumenten vaak ontbreken. Een zo accuraat mogelijke leeftijdsbepaling die recht doet aan internationale normen en wetenschappelijke standaarden is echter van groot belang, gezien de gevolgen van leeftijdsbepaling

voor zowel de asielzoeker als de overheid. Een verkeerde leeftijdsbepaling, met als gevolg dat een minderjarige als meerderjarige wordt behandeld, is in strijd met de rechten van het kind. Indien een meerderjarige wordt aangezien voor een minderjarige leidt dit eveneens tot onwenselijke situaties zoals het opvangen van een meerderjarige in een omgeving met alleen minderjarigen, het onnodig opstarten van leeftijdsonderzoeken en het toewijzen van een voogd.

1.2 Aanleiding

De aanleiding voor de ACVZ om aandacht te vragen voor een specifiek aspect van leeftijdsbepaling is gelegen in aanwijzingen uit de praktijk en de ontwikkelingen in de jurisprudentie. Het gaat om de situatie waarin de asielzoeker bij binnenkomst in Nederland verklaart minderjarig te zijn, waarna blijkt dat hij of zij in een andere EU-lidstaat geregistreerd staat als meerderjarige.

Diverse onderzoeken en publicaties tonen een zorgwekkend beeld over de situaties waarin alleenreizende jonge asielzoekers in en langs de grenzen van de EU verkeren.⁸ Eenmaal aangekomen in de EU, reizen amv's vanuit het aankomstland vaak door naar andere lidstaten, zo blijkt uit onderzoek.⁹ Onder andere in de media is de afgelopen tijd aandacht besteed aan zaken waarin jonge asielzoekers bij binnenkomst in Nederland verklaren minderjarig te zijn, terwijl zij in een andere EU-lidstaat geregistreerd staan als meerderjarige.¹⁰ Asielzoekers zelf geven hiervoor verschillende verklaringen.¹¹ Zij verklaren dat ze abusievelijk een verkeerde datum hebben genoemd omdat ze moe waren, ziek of angstig. Of dat er veel tegelijk gebeurde na aankomst en ze niet begrepen wat de autoriteiten precies wilden weten. Soms is hun geboortedatum volgens hen niet eens gevraagd maar gewoon ingevuld. In sommige gevallen is door de asielzoeker zelf geprobeerd om de juiste geboortedatum alsnog geregistreerd te krijgen, maar zijn deze pogingen mislukt.¹² Asielzoekers verklaren vaak dat hun smokkelaar of handelaar hen hadden bevolen zich voor te doen als meerderjarige.¹³ Zo zou het makkelijker zijn om door te reizen, of in het bestemmingsland in de amv-opvang terecht te komen waarna hun vertrek wordt 'geregeld' door mensenhandelaren en zij bijvoorbeeld in de prostitutie terecht komen.¹⁴ Soms kiezen asielzoekers zelf voor registratie als meerderjarige in het land van aankomst. Aanleiding daarvoor zijn verhalen over gesloten minderjarigenopvang waardoor ze beperkt worden in de mogelijkheid om binnen de EU door te reizen.¹⁵

VN-Vluchtelingenorganisatie UNHCR zegt hierover: *'Age determination is also complicated by some children trying to avoid being identified as being under the age of 18 due to the perception that being identified as an adult may makes it easier for them to move onwards, such as for children arriving in Spain, to speed up transfers from overcrowded centers in the enclaves to the mainland or when the country they arrived in is not their intended destination.'*¹⁶

In het Nederlandse asielsysteem kan een verkeerde registratie van de leeftijd grote gevolgen hebben. Als er wordt getwijfeld aan de leeftijd van de (gestelde) minderjarige asielzoeker, wordt er naar een mogelijkheid gezocht om toch een leeftijd te bepalen. Een eerdere registratie in een andere EU-lidstaat kan dan uitkomst bieden. Uit de vaste jurisprudentie van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (verder: de Afdeling) volgt dat de staatssecretaris op grond van het interstatelijk vertrouwensbeginsel mag uitgaan van de juistheid van de leeftijdsregistratie in de lidstaat van eerder verblijf.¹⁷ Het is vervolgens aan de asielzoeker om aannemelijk te maken dat die eerdere registratie onjuist is. In praktijk is dit echter heel lastig (zie hierover verder paragraaf 2.2.)

Van jonge asielzoekers kan, gezien hun ontwikkeling, niet (altijd) worden verwacht dat zij de implicaties van bepaalde beslissingen of acties voor- en overzien. Een eerdere (onjuiste) registratie als meerderjarige is moeilijk te herstellen, en heeft daarmee grote gevolgen voor de rechtsbescherming en verdere ontwikkeling van de minderjarige. Een verdere complicerende factor is dat in zaken van meerderjarigen (wel) verzoeken over terugname worden gedaan bij het land van eerder verblijf onder de Dublinverordening. Het lijkt erop dat deze jongeren mede om deze reden met onbekende bestemming uit de asielopvang vertrekken. Uit angst voor terugzending naar de lidstaat van eerder verblijf duiken ze onder in de illegaliteit, met alle risico van dien op uitbuiting of exploitatie.¹⁸

Tegelijkertijd is het ook belangrijk om te voorkomen dat meerderjarigen ten onrechte aanspraak maken op rechten en voorzieningen die niet voor hen zijn ingericht, zeker als zij geen recht zouden blijken te hebben op internationale bescherming. Los daarvan is het van belang om hen tijdens de asielprocedure en in de opvang te (onder)scheiden van minderjarigen, juist ook in het belang van minderjarigen.

Het bepalen van de leeftijd bij het ontbreken van identiteitsdocumenten is complex. De vaststelling dat een asielzoeker meerderjarig is, heeft grote gevolgen voor de procedure en het niveau van de geboden rechtsbescherming. Des te belangrijker is het dat de leeftijdsbepaling zorgvuldig en volgens internationale standaarden plaatsvindt.

1.3 Doel en methodologie

In deze signalering gaat de ACVZ in op de rol die de leeftijdsregistratie als meerderjarige in een lidstaat van eerder verblijf speelt in de nationale asielpraktijk. We vestigen de aandacht op de problematische gevolgen van de huidige uitvoeringspraktijk en op de lijn in de Afdelingsjurisprudentie. Dat betreft met name de bewijslastverdeling in relatie tot de uitvoeringspraktijk in veel voorkomende lidstaten van eerder verblijf. We signaleren ook enkele oplossingsrichtingen, als bijdrage aan de beleidsontwikkeling en optimalisering van de uitvoeringspraktijk.

Voor het opstellen van deze signalering heeft de ACVZ, naast het verrichten van deskresearch en jurisprudentieonderzoek, gesprekken gevoerd met relevante spelers in de uitvoeringspraktijk, advocatuur en maatschappelijke organisaties.¹⁹ Ook is verkennend onderzoek gedaan naar de uitvoeringspraktijk rondom identificatie, leeftijdsbepaling en registratie in Italië en Griekenland. Uit de bij de ACVZ bekende publicaties over leeftijdsbepaling en- registratie, de afgenomen interviews en het jurisprudentieonderzoek volgt dat Italië en Griekenland veel voorkomende landen van eerder verblijf zijn waar de gestelde minderjarige als meerderjarig staat geregistreerd. Volgens informatie van de IND doet Nederland regelmatig verzoeken uit naar deze landen om nadere informatie te verkrijgen over de leeftijd in het kader van nader onderzoek onder de Dublinverordening.

Cijfermateriaal dat (meer) inzicht had kunnen bieden in de omvang van de problematiek kon door de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) niet worden verstrekt. Tot op heden registreert de IND niet (automatisch) in hoeveel amv-zaken er jaarlijks een leeftijdsschouw plaatsvindt, in hoeveel zaken er na de schouw twijfel bestaat over de leeftijd, in hoeveel zaken er nader onderzoek wordt gedaan, wat de uitkomsten daarvan zijn en in welke mate op basis hiervan de leeftijd wordt aangepast. Ook is niet bekend in hoeveel zaken er sprake is van bewijsnood bij de jonge asielzoeker, waardoor alsnog een medisch leeftijdsonderzoek is geboden. Daarom heeft de ACVZ ervoor gekozen om, waar mogelijk, op basis van gesprekken met mensen uit de uitvoeringspraktijk 'beredeneerde inschattingen' te maken van de omvang van de zaken waarin twijfel bestaat aan de gestelde leeftijd en waarin nader onderzoek wordt verricht. Wel bekend is het aantal (uitgevoerde) medische leeftijdsonderzoeken: in 2019 waren dat er 56, in 6 gevallen was er sprake van bewezen meerderjarigheid, in de overige 50 werd meerderjarigheid niet bewezen.²⁰

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 geven we een beschrijving van het relevante beleidskader en de uitvoeringspraktijk van het proces van leeftijdsbepaling, met de focus op het nader onderzoek. In hoofdstuk 3 gaan we vervolgens in op de toepassing van het interstatelijk vertrouwensbeginsel. Afsluitend formuleren we in hoofdstuk 4 een aantal oplossingsrichtingen voor de gesignaleerde problematiek.

Casus

Ahmed is een Syrische jongen. Zijn familie is achtergebleven in een vluchtelingenkamp in Jordanië, hijzelf was met behulp van een smokkelaar via Turkije op een bootje beland op Lesbos. In zijn hand houdt hij het Griekse registratiebewijs waarop een geboortedatum staat van 1 januari 2002. Ali vertelt dat hij in het interview met een medewerker van Frontex en de Griekse politie heeft gezegd dat hij geboren is op 3 april 2006, en dat hij ook een kopie van zijn geboortebewijs heeft gegeven. Ondanks zijn minderjarigheid, staat hij

geregistreerd als meerderjarige, en kan hij geen aanspraak maken op voorzieningen voor minderjarigen, of extra waarborgen in de procedure, voor zover die in Griekenland mogelijk zijn. Om de registratie ongedaan te maken of te wijzigen heeft hij (rechts)hulp nodig. Maar daar is een tekort aan en de wachttijden zijn lang. Het lukt hem niet om de registratie te corrigeren, waardoor hij in alle registratiesystemen, waaronder Eurodac, als meerderjarige vermeld staat.

Het verhaal van deze jongen, geïnspireerd op een publicatie van Amnesty International,²¹ in opgenomen ter illustratie van de casuïstiek waar de signalering over gaat.

2. Het proces van leeftijdsbepaling

In de afgelopen jaren is er in toenemende mate aandacht besteed aan het verbeteren van het proces van leeftijdsbepaling in het Nederlandse asielsysteem. Zo zijn, mede naar aanleiding van ontwikkelingen in de jurisprudentie,²² nadere beleidsregels voor de uitvoering neergelegd in IND werkinstructie 2018/19.²³

De beleidsregels zijn aangepast nadat in de praktijk nog onduidelijkheid bestond over het proces van schouwen (zie hieronder in paragraaf 2.1.1.). Dat proces bestaat nu uit twee onafhankelijke gesprekken door de Koninklijke Marechaussee (KMar) of de Vreemdelingenpolitie (AVIM), en door de IND. Binnen de vreemdelingenketen is er een 'werkgroep leeftijdsbepaling' ingericht om zo een goede informatie-uitwisseling te realiseren tussen de verschillende betrokken organisaties, zoals IND, COA, Nidos en AVIM. Verder is er een aparte trainingsmodule opgezet voor het verrichten van de schouw, waarbij ook ingezet wordt op een meer multidisciplinaire blik door het betrekken van gedragsdeskundigen. Deze module wordt geëvalueerd en verder ontwikkeld.²⁴ Het volgen van deze training is een voorwaarde om te mogen schouwen.²⁵ Tot slot heeft de Inspectie Justitie en Veiligheid een toezichhoudende rol ten aanzien van het (medisch) leeftijdsonderzoek, de laatste stap in het leeftijdsbepalingsproces.²⁶ Vanuit die rol wordt ook gekeken naar het proces in het geheel en zijn er waar nodig verdere procesverbeteringen voorgesteld en doorgevoerd.²⁷ Van belang is ook te benoemen dat het Nederlands Forensisch Instituut (NFI) momenteel onderzoek doet naar methoden van medisch leeftijdsonderzoek, met het doel deze te vernieuwen.²⁸

De ACVZ focust in dit hoofdstuk op de rol van de registratie als meerderjarige in het land van eerder verblijf en het 'nader onderzoek' bij aanhoudende twijfel over de leeftijd.²⁹

2.1 IND werkinstructie 2018/19

In werkinstructie 2018/19 over leeftijdsbepaling wordt het uitvoeringsbeleid, over de omgang met twijfel over de leeftijd van (gestelde) minderjarige asielzoekers, nader uitgewerkt.

2.1.1 Leeftijdsschouw

Als een (gestelde) minderjarige zijn of haar minderjarigheid niet kan aantonen met bewijsmiddelen, wordt er een leeftijdsschouw uitgevoerd. De schouw wordt

gedaan door een KMar/AVIM-medewerker en daarna door twee IND-medewerkers, of omgekeerd.

Als onderdeel van het registratie- en identificatieproces van (gestelde) minderjarigen, nemen KMar/AVIM vingerafdrukken af en voeren alle gegevens in Eurodac (de Europese databank met vingerafdrukken) in. Tenzij er uit EUVIS (het Europese visumverleningssysteem) een treffer naar boven komt, zal de KMar/AVIM over gaan tot schouwen tijdens het identificerende gehoor. Immers, een visum kan alleen zijn verleend op basis van identificerende documenten, dus die registratie geldt als bewijsmiddel. Tijdens de schouw wordt gelet op uiterlijke kenmerken, gedrag en verklaringen van de asielzoeker, en eventuele andere relevante omstandigheden.³⁰ Omdat er gedurende het proces van leeftijdsbepaling wordt uitgegaan van de gestelde minderjarigheid, wordt er vervolgens bij de IND een aanmeldgehoor gepland speciaal voor amv's vanaf 12 jaar, waar de schouw onderdeel van uitmaakt. KMar, AVIM en IND hanteren elk een eigen vragenlijst, die echter allen zijn gebaseerd op hetzelfde beleid.

Een onbevooroordeeld en onafhankelijk schouwproces wordt op een aantal manieren geborgd. Uit de gesprekken die de ACVZ heeft gevoerd volgt, dat als er een Eurodac-treffer is, dit in het dossier wordt genoteerd met een Eurodac-nummer, zonder de achterliggende persoonsgegevens. De schouw wordt eerst verricht door twee KMar-/AVIM-medewerkers en daarna door een IND-medewerker (of een KMar-/AVIM-medewerker en daarna door twee IND-medewerkers). De inrichting van deze aparte sessies is naar aanleiding van jurisprudentie in de werkinstructie nog nader aangescherpt en verduidelijkt.³¹ KMar/AVIM legt de conclusie over de leeftijd vast in een proces-verbaal (PV). Dit PV is niet inzichtelijk voor de IND-medewerker voorafgaand aan de schouw die de IND uitvoert. Het PV wordt weliswaar opgevoerd in het registratiesysteem van de IND (INDIGO), echter met een bepaald kenmerk waardoor het (tijdelijk) niet verder toegankelijk is.³² De 'merking' op het PV kan na afloop van de tweede schouw op verzoek van de schouwende IND-medewerker worden verwijderd zodat het toegankelijk wordt. De IND kan dan de eigen conclusie vergelijken met die van de KMar/AVIM. Als daar behoefte aan is, bijvoorbeeld als uit het PV toch iets van het bestaan van documenten of andere vormen van bewijsstukken blijkt, neemt de IND contact op met KMar/AVIM voor nader overleg.

De IND meldt vervolgens aan de (gestelde) amv en zijn voogd wat de uitkomst van de schouw is. Betrokkene kan evident meerderjarig worden bevonden en gaat dan naar de reguliere asielprocedure, of is evident minderjarig en wordt dan ingepland voor een amv nader gehoor. Dit gebeurt alleen als beide schouwende partijen deze conclusie trekken.

Een andere optie is dat er (nog altijd) twijfel bestaat over de leeftijd. Volgens eigen inschatting van de IND is hier in ongeveer 65-70% van de gevallen, waarin een leeftijdsschouw plaatsvindt, sprake van.³³ Als er na de schouw twijfel bestaat, bij beide of bij één van de schouwende partijen, dan legt de IND uit aan de (gestelde)

minderjarige dat nader onderzoek zal plaatsvinden en dat hij of zij gedurende dit onderzoek wordt aangemerkt als een minderjarige.

Als er geen Eurodac-treffer is, licht de IND toe dat er medisch leeftijdsonderzoek zal worden gedaan en dat er een gesprek met een arts zal plaatsvinden voor de doorverwijzing naar het NFI. Bij een Eurodac-treffer wordt het dossier voor nader onderzoek doorgestuurd naar de Dublinunit.

2.1.2 Nader onderzoek

Soms doet de (Dublin-unit van de) IND nader onderzoek naar de mogelijke (leeftijds)registratie in een andere EU-lidstaat. Op grond van de Dublin-Verordening en de werkinstructie wordt er niet alleen in geval van twijfel over de leeftijd nader onderzoek gedaan. In elk geval van een Eurodac-treffer, of indicaties dat de asielzoeker eerst in een andere lidstaat heeft verbleven, wordt een dergelijk onderzoek opgestart nadat het aanmeldgehoor heeft plaatsgevonden. Dit gebeurt niet alleen in gevallen waarin betrokkene evident minderjarig is (namelijk om te onderzoeken of en waar er elders in de EU gezins- of familieleden verblijven), maar ook als er sprake is van evidente meerderjarigheid (in het kader van een mogelijke Dublinclaim).

Het nader onderzoek bestaat uit een vragenlijst, die wordt toegezonden aan de autoriteiten van de lidstaat van eerder verblijf. Deze vragen zien op allerlei verschillende aspecten, waaronder de leeftijd, mogelijke aliases, de wijze van vaststelling van persoonsgegevens, waaronder de leeftijd, en het bestaan van documenten. Uit gesprekken met de IND volgt dat de meeste van dit soort nadere onderzoeken worden gericht aan Spanje, Italië, en Duitsland. Nader onderzoek in Griekenland komt ook veel voor, echter slechts op beperkte schaal ten behoeve van het leggen van een claim omdat overdrachten naar Griekenland onder de Dublinverordening nog altijd maar een enkele keer plaatsvindt. Maar nader onderzoek vindt wel plaats in het kader van het bepalen van de leeftijd (en/of met betrekking tot het al dan niet hebben van een verblijfsstatus als minderjarige in Griekenland).³⁴

De ontvangen informatie over de leeftijdsregistratie varieert: soms is deze zeer uitgebreid en expliciet, andere keren zijn de antwoorden summier. Meestal volgt uit de informatie over de leeftijdsvaststelling in de lidstaat van eerder verblijf dat deze niet gebaseerd is op documenten. Soms blijkt uit de informatie dat er bijvoorbeeld in Zwitserland, Oostenrijk, Zweden of Denemarken een medisch leeftijdsonderzoek is uitgevoerd. Voor het merendeel, en met name waar het gaat om eerdere leeftijdsregistratie in Italië en Spanje, heeft de leeftijdsbepaling plaatsgevonden op basis van eigen verklaringen van de asielzoeker, zo blijkt uit gesprekken met de IND. In principe is deze informatie voor de IND voldoende om te kunnen betrekken bij de leeftijdsbepaling in Nederland en wordt er geen verdere informatie gevraagd. Alleen als er meerdere aliases bekend zijn, wordt er in de

betrokken lidstaat verdere navraag gedaan over welke alias leidend is geweest voor de registratie.³⁵

Als uit de leeftijdsregistratie in de lidstaat van eerder verblijf volgt dat de asielzoeker daar als meerderjarige geregistreerd staat, dan wordt de geboortedatum door de AVIM- of door de IND-medewerker die het Dublin-onderzoek heeft opgestart, gewijzigd in het identificerend PV.³⁶ Uit de werkinstructie volgt immers in geval van twijfel na de schouw dat de leeftijdsregistratie in het land van eerder verblijf leidend is.³⁷

Het komt ook voor dat bij de conclusie tot evidente meerderjarigheid of minderjarigheid op basis van de schouw, een eerdere, andere registratie leidend is. De leeftijdsregistratie in het land van eerder verblijf moet in deze gevallen wel zijn gebaseerd op identificerende documenten of een medisch leeftijdsonderzoek. Dergelijke bewijsmiddelen zijn niet nodig in een situatie van twijfel over de leeftijd, dan is de enkele verklaring van de asielzoeker voldoende.

Onderstaande kader geeft de verhouding tussen schouw en nader onderzoek weer, waarbij het in deze signalering dus uitsluitend gaat om de situaties zoals beschreven in de onderste rij:

Schouw AVIM/Kmar + IND	Resultaat onderzoek andere lidstaat	Gevolg wat betreft leeftijd
Evident minderjarig	Minderjarig	Er wordt uitgegaan van de opgegeven leeftijd.
Evident minderjarig	Meerderjarig	Er wordt uitgegaan van de opgegeven leeftijd, tenzij de meerderjarigheid in de andere lidstaat voortvloeit uit authentieke en identificerende documenten of een LTO.
Evident meerderjarig	Minderjarig	Leeftijd wordt aangepast naar meerderjarigheid, tenzij de minderjarigheid in de andere lidstaat voortvloeit uit authentieke en identificerende documenten of een LTO.
Evident meerderjarig	Meerderjarig	Leeftijd wordt aangepast naar meerderjarigheid.
Twijfel	Minderjarig	Er wordt uitgegaan van de opgegeven leeftijd.
Twijfel	Meerderjarig	Leeftijd wordt aangepast naar meerderjarigheid op grond van eerdergenoemde jurisprudentie.

Bron: IND werkinstructie 2018/19

Volgens de IND komt het een enkele keer per jaar voor dat, in het kader van een beroepsprocedure of op grond van een uitspraak, de IND-procesvertegenwoordiger aan de Dublinunit vraagt om nog aanvullend onderzoek te doen en nadere informatie op te vragen in het land van eerder verblijf.

Gemachtigden doen ook weleens soortgelijke verzoeken. Op grond van de werkinstructie wordt in dat geval aangegeven dat het aan de vreemdeling is om zijn identiteit en leeftijd aan te tonen, en dus zelf met bewijsstukken te komen om de eerdere registratie te weerleggen.

Bij benadering wordt op jaarbasis in enkele honderden amv-zaken nader onderzoek opgestart, waarbij in ongeveer een derde van de dossiers de leeftijd op basis van dit onderzoek wordt aangepast.³⁸ In meerderheid gaat het hierbij om zaken waarin twijfel bestond over de leeftijd/gestelde minderjarigheid en wordt de asielzoeker uiteindelijk geregistreerd als meerderjarige. Hierna volgt in vrijwel alle gevallen een Dublinclaim.³⁹ Niet is bekend of en in hoeverre de claims in deze zaken ook daadwerkelijk leiden tot een overdracht.

2.2 Afdelingsjurisprudentie: interstatelijk vertrouwen

De leeftijdsregistratie in een lidstaat van eerder verblijf speelt dus een grote rol in het proces van leeftijdsbepaling in de Nederlandse asielpraktijk. Deze werkwijze is in lijn met de vaste jurisprudentie van de Afdeling, namelijk dat de staatssecretaris op grond van het interstatelijk vertrouwensbeginsel mag uitgaan van de juistheid van de leeftijdsregistratie in de lidstaat van eerder verblijf.⁴⁰ In het geval er na de schouw nog altijd wordt getwijfeld over de leeftijd van de (gestelde) minderjarige asielzoeker, zijn gegevens over de leeftijd die naar boven komen als gevolg van (nader onderzoek in het kader van) een Eurodac-treffer, leidend. Dit is niet alleen het geval als de eerdere registratie de gestelde minderjarigheid bevestigt, maar ook als deze afwijkt. Het is dan aan de asielzoeker om aan te tonen dat deze registratie als meerderjarige onjuist is.

Ook als er meerdere aliansen uit Eurodac naar boven komen, waaronder een registratie als meerderjarige, mag worden uitgegaan van meerderjarigheid, omdat de IND er op basis van het interstatelijk vertrouwensbeginsel van uit mag gaan dat de registratie op zorgvuldige wijze heeft plaatsgevonden.⁴¹ De IND hoeft dan geen leeftijdsonderzoek aan te bieden. Het is aan de vreemdeling om dit bewijsvermoeden te weerleggen en aannemelijk te maken dat de geregistreerde geboortedatum onjuist is.⁴²

Het is voor de asielzoeker alleen mogelijk om met authentieke en identificerende (bron)documenten, of enige andere vorm van bewijs zoals een leeftijdsonderzoek, de onjuistheid van de eerdere registratie aan te tonen.⁴³ Het moet gaan om een officieel document dat is afgegeven door de autoriteiten in het land van herkomst met pasfoto.⁴⁴ Een geboorteakte zonder pasfoto kan niet afdoen aan in andere lidstaten geregistreerde meerderjarigheid omdat dit niet als identificerend document kan worden aangemerkt, ook niet als deze door Bureau Documenten authentiek is bevonden.⁴⁵ Ook een kopie van een doopakte is onvoldoende omdat de echtheid hiervan niet kan worden vastgesteld en deze niet door de overheid wordt afgegeven.⁴⁶ Door deze vereisten - dat de asielzoeker zich moet identificeren

met officiële documenten - is er sprake van een hoge bewijsdrempel om aan te tonen dat de eerdere leeftijdsregistratie onjuist is.

Als de asielzoeker in bewijsnood verkeert, wordt een leeftijdsonderzoek aangeboden.⁴⁷ In praktijk wordt dit echter niet snel aangenomen.

3. Interstatelijk vertrouwensbeginsel

In dit hoofdstuk gaan we nader in op het interstatelijk vertrouwensbeginsel. Allereerst bezien we in paragraaf 3.1. de betekenis en de reikwijdte van de toepassing van dit beginsel, zowel in het Unierecht in het algemeen, als bij leeftijdsbepaling in het bijzonder. Zijn er bijvoorbeeld redenen om de toepassing van het interstatelijk vertrouwensbeginsel buiten beschouwing te laten? In paragraaf 3.2. gaan we nader in op welke gronden en op welke manier de toepassing van dat beginsel kan worden weerlegd. Wat betekent dit voor de wijze waarop in het huidige uitvoeringsbeleid- en praktijk wordt omgegaan met twijfel over de leeftijd van een asielzoeker, en het gewicht dat door Nederland wordt gegeven aan de eerdere leeftijdsregistratie in de lidstaat van eerder verblijf?

3.1 Toepassing interstatelijk vertrouwensbeginsel

3.1.1 Interstatelijk vertrouwensbeginsel in het Unierecht

Met het interstatelijk vertrouwensbeginsel wordt bedoeld dat lidstaten van de EU ervan uit mogen gaan dat andere lidstaten zich houden aan de verplichtingen die zij volgens het Unierecht en de internationale (mensenrechten)verdragen hebben, en zij dus beslissingen nemen die in lijn zijn met deze verplichtingen, en deze ook wederzijds erkennen.⁴⁸ Dat vertrouwen is dan gebaseerd op het feit dat de lidstaten deze verdragen hebben ondertekend en gebonden zijn aan het Unierecht, inclusief de normen en waarden waarop de Unie zich baseert (artikel 2 VEU).⁴⁹

Dit vertrouwen ligt ook ten grondslag aan het functioneren van het Europees asiel- en migratiebeleid. Het is niet expliciet benoemd in het GEAS, maar volgt wel uit het toepasselijke juridische kader, zo concludeerde het Hof van Justitie van de EU (EU-Hof) in de zaak NS tegen het Verenigd Koninkrijk: *'it must be presumed that the treatment of applicants for international protection in all Member States complies with the requirements of the Charter, the Convention relating to the Status of Refugees, signed in Geneva on 28 July 1951'*.⁵⁰

In het Europese asielrecht speelt het interstatelijk vertrouwensbeginsel veelal een rol bij de toepassing van de Dublinverordening, waarin is bepaald welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek.⁵¹ Het idee hierbij is dat het niet zou moeten uitmaken waar of door welke lidstaat de aanvraag

behandeld wordt. Omdat elke lidstaat gebonden is door dezelfde asielrechtelijke normen en standaarden zou er sprake moeten zijn van een 'gelijk speelveld'. Overdrachten in het kader van de Dublinverordening zouden dus niet op basis van argumenten over het beschermingsniveau en toegang tot de asielprocedure kunnen worden gehinderd. Uitgangspunt is dat tegen een eventuele schending van rechten moet worden opgekomen in de lidstaat waarin die schending plaatsvindt, omdat er op grond van het interstatelijk vertrouwensbeginsel uitgegaan mag worden van effectieve rechtsbescherming.⁵²

Ook op andere terreinen van het Europese (migratie)recht wordt het interstatelijk vertrouwensbeginsel toegepast. Bijvoorbeeld bij de wederzijdse erkenning van terugkeerbesluiten en inreisverboden onder de Terugkeerrichtlijn en de informatie-uitwisseling over de registratie van personen aan wie de toegang en/of verblijf zijn geweigerd. Ten aanzien van deze signaleringen in het Schengen Informatie Systeem (SIS) gaat het om het wederzijds vertrouwen in de nationale wetgeving en de uitvoeringspraktijk voorafgaande aan de *entry ban* en de SIS-signalering. De erkenning van deze registratie door een andere lidstaat is in principe een verplichting: bij binnenkomst moeten de grensbewakingsautoriteiten de systemen checken en gevolg geven aan een mogelijke registratie. Die wederzijdse erkenning, of het interstatelijk vertrouwen is ook hier niet expliciet benoemd in het toepasselijke Unierechtelijke kader, maar volgt uit de doelstellingen van de Europese grensbewaking, namelijk het bewaken en beschermen van de buitengrenzen, in het licht van het vervallen van de binnengrenzen.⁵³

3.1.2 Interstatelijk vertrouwensbeginsel en leeftijdsbepaling

Uit het Unierecht volgt geen expliciete bepaling over de wijze waarop leeftijdsbepaling bij twijfel aan de minder- of meerderjarigheid plaatsvindt. Artikel 25, vijfde lid, Asielprocedurerichtlijn noemt wel het medische leeftijdsonderzoek als een onderdeel van, of een methode tot, leeftijdsbepaling, maar laat grote ruimte aan de lidstaten om hier invulling aan te geven. In diverse rapporten over leeftijdsonderzoeken wordt dan ook geconcludeerd dat er grote verschillen zijn binnen de EU en klinkt de roep om harmonisatie van het gebruik van medisch leeftijdsonderzoek.⁵⁴

Als onderdeel van het nieuwe pakket aan Europese asielwetgeving, heeft de Europese Commissie voorgesteld om wederzijdse erkenning van de resultaten van medisch leeftijdsonderzoek expliciet op te nemen in het Unierecht: ontwerp-artikel 24 van de voorgestelde Asielprocedureverordening (ter herziening van huidig artikel 25 Asielprocedurerichtlijn) stelt in lid 6: *Een lidstaat erkent beslissingen over leeftijdsbepaling die andere lidstaten hebben genomen op de basis van een medisch onderzoek dat overeenkomstig dit artikel is verricht en is gebaseerd op methoden die krachtens zijn nationale recht worden erkend.*⁵⁵ De onderhandelingen over de herziening zijn nog niet afgerond.

Het proces van leeftijdsbepaling maakt echter onderdeel uit van het registratie- en identificatieproces in de aanmeldfase van de asielprocedure. Hierover zijn bepalingen opgenomen in met name de Asielprocedurerichtlijn. Het ligt daarom voor de hand om ook bij leeftijdsregistratie in een land van eerder verblijf de toepassing van het interstatelijk vertrouwensbeginsel als uitgangspunt te nemen.

3.1.3 Geen absolute werking

De toepassing van het interstatelijk vertrouwensbeginsel kan echter worden weerlegd en de werking daarmee ingeperkt. Om toepassing van het interstatelijk vertrouwensbeginsel ter discussie te stellen, dient er sprake te zijn van een 'gerechtvaardigde reden' om te twijfelen aan de rechtsbescherming in de betrokken EU-lidstaat. Over het algemeen doet dit zich voor in situaties waarin de toepassing van het interstatelijk vertrouwensbeginsel zou leiden tot een schending van fundamentele rechten.⁵⁶

Voor de toepassing van de Dublinverordening heeft het EU-Hof nader invulling gegeven aan het interstatelijk vertrouwensbeginsel en de omstandigheden waaronder er niet van kan worden uitgegaan dat de andere lidstaat de waarborgen uit het EU-recht respecteert.⁵⁷ Het is in de praktijk bijvoorbeeld niet ondenkbaar dat een lidstaat met dermate grote operationele uitdagingen wordt geconfronteerd met het feit dat asielzoekers een behandeling ontvangen in strijd met hun fundamentele rechten.⁵⁸ En dat het interstatelijk vertrouwensbeginsel, op basis waarvan asielzoekers kunnen worden teruggestuurd naar de lidstaat van ontvangst, wordt doorbroken als er sprake is van 'systematische tekortkomingen' in de nationale asielprocedure en het nationale opvangsysteem.⁵⁹ In de zaak M.S.S. stelde het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) dat de situatie in Griekenland dusdanig ernstig was dat de asielbescherming daar systematisch tekortschoot en de asielzoeker in een situatie zou brengen in strijd met artikel 3 EVRM.⁶⁰ Dit resulteerde uiteindelijk in een jarenlange opschorting van Dublinoverdrachten naar Griekenland. Uit andere zaken bij het EHRM volgde dat er geen overdrachten van bepaalde groepen toegestaan waren,⁶¹ of alleen onder specifieke garanties in de individuele zaak.⁶² In de zaak Jawo van 19 maart 2019 gaf ook het EU-Hof aan wanneer er sprake is van systematische tekortkomingen 'of a particular high level of severity', namelijk wanneer iemand door terugzending in een situatie komt van extreme armoede waardoor hij niet in zijn basisbehoeften zou kunnen voorzien.⁶³ Het EU-Hof volgt hiermee de argumentatie van het EHRM in de zaak M.S.S.⁶⁴

Ook op andere migratiedomeinen, zoals SIS-registratie, volgen uit het Unierecht expliciete uitzonderingen op het automatisch overnemen van eerdere beslissingen.⁶⁵

3.2 Weerlegging van interstatelijk vertrouwen

Er kunnen redenen zijn om aan te nemen dat de leeftijd zoals geregistreerd in het land van eerder verblijf niet juist is. Zo kunnen er onregelmatigheden zijn opgetreden in de lidstaat van eerder verblijf bij het registreren van de leeftijd. Of de (gestelde) minderjarige asielzoeker heeft zelf een onjuiste leeftijd opgegeven (voor mogelijke redenen daartoe zie paragraaf 1.1.) en wil dat herstellen.

'Among the many challenges children may face once in Europe is actually being recognised as a child. Across the region, unreliable and inconsistent age assessment procedures are used, resulting in a number of children being considered to be adults and therefore unable to access national child protection systems and other important services. However, across Europe, few countries apply a holistic approach, with age assessment procedures varying significantly both within countries and across the region. For example, in Spain, age assessment procedures differ by region. In the south, where most arrive by sea, a wrist X-ray, which has a margin of error of up to four years, is generally used without the involvement of other experts such as social workers or psychologists, even when children provide valid identity documents. In some regions, children are even examined to check the development of their sexual organs. In Italy too, the use of wrist X-rays remains common in cases where an age assessment is still required, while the use of a multidisciplinary approach is more limited. Similarly, in the Evros region of Greece along the land border with Turkey, children are usually referred for wrist X-rays without the necessary medical and psychological assessment prescribed by Greek law, a situation that also happens on the islands. Those wrongly identified as adults risk being placed in accommodation facilities with adults and are unable to access the mechanisms designed to protect children, including social work support. When children move onwards to other EU countries, incorrect registration as an adult in the country where they first arrived can make it very difficult for them to receive support later on.' (UNHCR 2019)

Op basis van het interstatelijk vertrouwensbeginsel zou de asielzoeker in principe in het land van eerdere registratie dienen op te komen tegen een onjuiste registratie, tenzij deze rechtsgang illusoir is.⁶⁶

In deze paragraaf kijkt de ACVZ allereerst naar de praktijk van identificatie en registratie in lidstaten van eerder verblijf, om te kunnen beoordelen of en welke gevolgen dit heeft voor de toepassing van het interstatelijk vertrouwensbeginsel (paragraaf 3.2.1.). Vervolgens gaan we nader in op de bewijsposities en -verdeling in het kader van het weerleggen van de toepassing van dit beginsel (paragraaf 3.2.2.), meer in het bijzonder de samenwerking- en onderzoekspllicht (3.2.3.).

3.2.1 Uitvoeringspraktijk lidstaten van eerder verblijf

Volgens de huidige Afdelingsjurisprudentie is de toepassing van het interstatelijk vertrouwensbeginsel gerechtvaardigd nu er, volgens de Afdeling, op basis van algemene landeninformatie niet kan worden gesteld dat er sprake is van *systematische tekortkomingen* in het registratieproces in lidstaten van eerder verblijf.⁶⁷

De ACVZ heeft daarom verkennend onderzoek gedaan naar het proces van identificatie, leeftijdsbepaling en registratie in de Italiaanse en Griekse asielpraktijk. Een verslag hiervan is beschreven in bijlage 2 bij deze signalering. Op basis van het verkennend onderzoek merken we het volgende op.

De eerdere leeftijdsregistratie als meerderjarige in deze lidstaten is meestal gebaseerd op een eigen verklaring, niet op documenten of leeftijdsonderzoek. Dit blijkt uit de informatie die Nederland ontvangt van de autoriteiten naar aanleiding van het nader onderzoek in het kader van de Dublinverordening.⁶⁸ Een leeftijdsonderzoek wordt in die lidstaten alleen verricht als een asielzoeker verklaart minderjarig te zijn, en hieraan door de bevoegde instantie wordt getwijfeld. Als een asielzoeker verklaart meerderjarig te zijn, wordt dit in de praktijk aangenomen, ook als dit niet blijkt uit identificerende documenten. Slechts in heel uitzonderlijke gevallen, bijvoorbeeld bij erg jonge kinderen die duidelijk minderjarig zijn en verklaren negentien jaar oud te zijn, wordt er door een oplettende autoriteit alsnog een onderzoek ingesteld.⁶⁹

De eigen verklaring van een minderjarige dat hij meerderjarig is, kan bewust niet naar waarheid zijn afgelegd met de intentie om op die manier makkelijker door te kunnen reizen binnen de EU. Maar het kan ook een indicatie zijn dat er sprake is van mensenhandel. Verder komt het ook voor dat er sprake is van onregelmatigheden in de andere EU-lidstaat bij de registratie van persoonsgegevens van de asielzoeker.⁷⁰

Het door de ACVZ verrichte onderzoek is te beperkt geweest om de algemene conclusie te kunnen trekken dat er sprake is van een systematisch verkeerde registratie van persoonsgegevens in Italië en Griekenland. Wel kan op basis van de verkenning van de uitvoeringspraktijk in de geselecteerde lidstaten geconcludeerd worden dat het risico op onregelmatigheden bij leeftijdsregistratie groot is. De procedures voor identificatie, leeftijdsbepaling en registratie zijn niet overal op orde, op onderdelen onvoldoende geharmoniseerd en voldoen in de praktijk niet in alle opzichten aan de EU-standaarden.⁷¹ In de praktijk blijkt het voor asielzoekers zeer lastig te zijn om een leeftijdsregistratie, of deze nu het gevolg is van opzet van de asielzoeker, of van een misregistratie door de autoriteiten, te corrigeren. Het is dan ook niet zonder reden dat beide landen juist ook op deze onderdelen van de procedures (langdurig) worden ondersteund door onder meer EASO.⁷²

3.2.2 Bewijsposities

Uit de werkinstructie volgt dat de Nederlandse overheid het proces van de leeftijdsbepaling ziet als het bieden van het voordeel van de twijfel aan de (gestelde) minderjarige, waarbij de overheid, in ieder geval een deel van, de bewijslast 'overneemt'. Immers: indien de (gesteld) minderjarige die minderjarigheid niet kan onderbouwen met brondocumenten, voorziet de overheid in een leeftijdsschouw en als er twijfel bestaat over de leeftijd wordt gekeken of

deze twijfel op andere wijze kan worden weggenomen. Gedurende het proces van leeftijdsbepaling wordt ervan uitgegaan dat de asielzoeker minderjarig is. Zodra echter uit nader onderzoek in een andere EU-lidstaat een registratie als meerderjarige volgt, kantelt de bewijslast. Het is dan aan de (gestelde) minderjarige asielzoeker om de toepassing van het interstatelijk vertrouwensbeginsel in zijn of haar geval te weerleggen, en aannemelijk te maken dat de eerdere leeftijdsregistratie niet klopt. Aan het te leveren 'tegenbewijs' worden hoge eisen gesteld: zo dient het te gaan om officiële brondocumenten waaruit de juiste leeftijd moet blijken. Alleen in geval van bewijsnood, kan er een leeftijdsonderzoek worden aangeboden. Zie hierover eerder paragraaf 2.2.

Fictieve casus, geïnspireerd op de jurisprudentie

Meskerem komt uit Eritrea. Zij is via Libië, over de Middellandse Zee, in 2016 aangekomen in Italië. Ze was toen zestien jaar oud. Onderweg had ze van andere migranten gehoord dat ze beter kon doen alsof ze volwassen was omdat kinderen in Italië werden opgesloten in tehuisen. Bij de registratie door de Italiaanse politie zei ze daarom dat ze op dat moment negentien jaar was. Al gauw kreeg ze via contacten die ze onderweg had opgedaan de kans om door te reizen naar Nederland. Begin 2017 kwam ze aan in Ter Apel en vertelde ze dat ze nog zestien jaar oud was en geboren was in 2000. De AVIM achtte haar inderdaad minderjarig, bij de IND was er wat twijfel over de gestelde leeftijd. Er werd besloten tot nader onderzoek, en omdat haar gegevens een Eurodac-treffer hadden opgeleverd, werd contact gezocht met de Italiaanse autoriteiten. Uit de gegevens volgden twee verschillende leeftijdsregistraties: een met een geboortedatum in 1997 en een in 1994, beide volgens de Italianen gebaseerd op eigen verklaringen. Vervolgens werd Meskerem als meerderjarige geregistreerd en haar leeftijd in het dossier werd aangepast met een beroep op het interstatelijk vertrouwensbeginsel. Haar asielaanvraag werd afgewezen en er werd een Dublinclaim gelegd op Italië. Uit de beschikkingen bleek dat de IND de geboortedatum van 1 januari 1994 hanteerde. Zes jaar ouder dan Meskerem naar eigen zeggen was. In beroep gaf ze aan niet te weten waar het geboortjaar 1994 vandaan kwam. Ze erkende dat ze had gezegd dat ze negentien was in plaats van zestien, maar dat kwam omdat ze bang was. Om aan te geven dat ze echt geboren was in 2000 had ze verschillende documenten over laten komen, zoals een doopakte met haar naam en geboortedatum, een family residence kaart, diverse schriftelijke verklaringen en een kopie van de ID bewijzen van haar ouders. Hieruit bleek bijvoorbeeld dat haar moeder geboren was in 1985. Omdat dit echter geen brondocumenten waren slaagde ze er niet in om de onjuiste registratie te weerleggen. Bewijsnood werd niet aangenomen. Ondertussen bleef onduidelijk waarom de Italiaanse overheid twee verschillende leeftijden had geregistreerd.

Omdat de leeftijdsbepaling in Nederland geen apart besluit is (in tegenstelling tot bijvoorbeeld in Italië en Griekenland), kan hiertegen niet in bezwaar of beroep gegaan worden. Weerlegging van de leeftijdsbepaling vindt daarom plaats in de context van de toepasselijke vreemdelingrechtelijke procedure. Dit is bijvoorbeeld het beroep tegen de niet-ontvankelijkheid van de asielaanvraag omdat een andere lidstaat verantwoordelijk wordt geacht of tegen de niet in behandeling neming van de asielaanvraag van een in het land van herkomst achtergebleven ouder in het kader van gezinshereniging.

Er zijn twee noties in het Europese asielrecht die van belang zijn in het kader van het weerleggen van het interstatelijk vertrouwensbeginsel. Allereerst moet er sprake zijn van effectieve rechtsbescherming. De asielzoeker moet in rechte kunnen opkomen tegen de schending van zijn rechten ten gevolge van de toepassing van het interstatelijk vertrouwensbeginsel. Zie hierover bijlage 1: juridisch kader. Ten tweede moet er invulling worden gegeven aan de samenwerkings- en onderzoeksplicht. Op die laatste notie gaan we in de volgende paragraaf nader in.

3.2.3 Samenwerkings- en onderzoeksplicht

Uitgangspunt in het asielrecht is dat de aanvrager de asielclaim, waaronder ook de eigen identiteit, aannemelijk maakt: 'wie stelt, bewijst'.⁷³ Echter de uiteindelijke beoordeling van de beschermingsvraag in alle facetten is een samenspel tussen aanvrager en overheid: er is dus sprake van een gedeelde bewijslast.⁷⁴

Deze gedeelde bewijslast is nadrukkelijk neergelegd in het Unierecht. Artikel 4 van de Kwalificatierichtlijn (2011/95/EU) stelt dat de verzoeker alle elementen ter staving van het asielverzoek zo spoedig mogelijk indient, en dat de lidstaat de relevante elementen *in samenwerking* met de verzoeker beoordeelt. Uit het tweede lid volgt vervolgens dat met deze elementen (ook) verklaringen en documenten over leeftijd worden bedoeld. Het vijfde lid van artikel 4 benoemt vervolgens dat, ook als bepaalde bewijsstukken ontbreken, het voordeel van de twijfel wordt gegund wanneer is voldaan aan een aantal voorwaarden (onder andere het leveren van oprechte inspanningen om het verhaal te onderbouwen, het overleggen van relevante elementen en het geven van verklaringen over het ontbreken van stukken, het in algemene zin zorgdragen voor een geloofwaardig en samenhangend relaas).

Het EU-Hof legt de samenwerkingsplicht zo uit dat er, ook als de door de asielzoeker aangevoerde elementen om welke reden dan ook niet volledig, actueel of relevant zijn, de betrokken lidstaat actief met de asielzoeker moet samenwerken om alle elementen te verzamelen die het verzoek kunnen staven. Het EU-Hof wijst er ook op dat de lidstaat mogelijk gemakkelijker toegang heeft tot bepaalde soorten documenten dan de asielzoeker.⁷⁵

Meerdere rechtbanken hebben zich inmiddels uitgesproken over de invulling van deze *samenwerkings- en onderzoeksplicht* in het kader van leeftijdsregistratie.⁷⁶ Volgens de rechtbank mag er weliswaar een zwaar gewicht worden toegekend aan het interstatelijk vertrouwensbeginsel,⁷⁷ maar mag dit er niet toe leiden dat de asielzoeker nooit in staat is de leeftijdsregistratie te weerleggen.⁷⁸ Onder verwijzing naar bovengenoemde Unierechtelijke uitleg van de samenwerkingsplicht van artikel 4 Kwalificatierichtlijn, stelt de rechter dat het interstatelijk vertrouwensbeginsel niet betekent dat er geen onderzoek meer gedaan hoeft te worden naar de wijze waarop de leeftijdsregistratie in de lidstaat van eerder verblijf had plaatsgevonden.⁷⁹ Niet kan worden volstaan met het nader

onderzoek in het kader van de Eurodac-treffer.⁸⁰ Relevant hierbij is wel dat de asielzoeker ook inspanningen heeft verricht om de gestelde leeftijd nader te onderbouwen, dan wel een eerdere foutieve registratie te herstellen.⁸¹

In de al aangehaalde zaak M.S.S. zegt het EHRM dat als er op basis van algemene, actuele en betrouwbare bronnen informatie beschikbaar is waaruit systematische tekortkomingen in het asielsysteem volgen, dit om een actievere houding van de overheid vraagt om zich ervan te vergewissen ('onderzoeksplicht') dat de rechten van het individu in dit specifieke geval niet worden geschonden.⁸² Als de rapporten concluderen dat de staat van het asielsysteem (op punten) zorgwekkend is, maar niet systematisch tekortschiet, zou de balans in ieder geval moeten verschuiven naar een meer gedeelde verantwoordelijkheid.⁸³

Ook het VN-Mensenrechtencomité heeft, in een niet-bindende zienswijze in de zaak *O.Y.K.A. tegen Denemarken* gesteld dat Denemarken zelf onderzoek had moeten doen naar de leeftijd van de asielzoeker, alvorens een beslissing te nemen over de overdracht aan Griekenland, nu een overdracht zonder eigen onderzoek in strijd zou komen met fundamentele rechten.⁸⁴

4. Signalen en oplossingsrichtingen

Signaal: interstatelijk vertrouwensbeginsel leidt tot onmogelijke bewijspositie

Het interstatelijk vertrouwensbeginsel is en blijft een belangrijk uitgangspunt voor de Europese samenwerking en een efficiënte uitvoering van Europese wet- en regelgeving. Het beginsel is echter niet absoluut en dient weerlegbaar te zijn. Voor de effectiviteit van de naleving van internationale verdragen en fundamentele rechten, moet worden gewaakt voor een formalistisch beroep op het interstatelijk vertrouwensbeginsel.

De ACVZ is van mening dat er sprake moet zijn van een juiste balans tussen het belang van een goed functionerend Europees en nationaal asielsysteem enerzijds en de belangen en de fundamentele rechten van de individuele asielzoeker, waaronder het belang van het kind, anderzijds. Een asielzoeker moet een effectief rechtsmiddel hebben om de aanname dat de leeftijd zoals die in de andere lidstaat staat geregistreerd juist is, te kunnen weerleggen.

Het beroep op het interstatelijk vertrouwensbeginsel in het geval van registratie als meerderjarige in de lidstaat van eerder verblijf leidt tot een volledige verschuiving van de bewijslast naar de asielzoeker. Er ligt zeker een verantwoordelijkheid bij de asielzoeker om de feiten en omstandigheden van het asielrelaas aannemelijk te maken en daartoe bewijsmiddelen over te leggen. Op basis van de jurisprudentie kan echter worden geconcludeerd dat het weerleggen van een eerdere onjuiste registratie die gebaseerd is op de eigen verklaring praktisch onmogelijk is. Dat een asielzoeker in bewijsnood verkeert wordt niet vaak aangenomen, zo volgt uit de jurisprudentie. Om die reden hoeft de IND geen nader onderzoek te doen of aan te bieden. Niet valt uit te sluiten dat hierdoor in Nederland minderjarigen ten onrechte als meerderjarig staan geregistreerd en daardoor als zodanig worden behandeld. Het gevolg hiervan kan zijn dat minderjarigen niet in aanmerking komen voor voorzieningen waar zij als minderjarige recht op zouden hebben, dat zij geen aanspraak kunnen maken op gezinshereniging met hun ouders en eventueel ten onrechte worden overgedragen naar een andere EU-lidstaat.

In dit kader benadrukken we het belang van een nadere invulling van de samenwerkings- en onderzoeksplicht uit het Unierecht. De bewijslastverdeling moet recht doen aan zowel het belang dat de overheid heeft bij het bieden van de juiste voorzieningen en het toepassen van de verantwoordelijkheidsverdelingscriteria uit de Dublinverordening, als het belang dat de (gestelde) minderjarige heeft bij een correcte leeftijdsbepaling.

Oplossingsrichting: meer en beter nader onderzoek bij twijfel aan de leeftijd

De volgende elementen zijn relevant voor de vraag hoeveel gewicht er aan het interstatelijk vertrouwensbeginsel moet worden toegekend en het bepalen van de gevolgen voor de bewijslastverdeling:

- **De aanwezigheid en inhoud van landeninformatie:** niet alleen algemene landeninformatie waarin systematische tekortkomingen in het asielsysteem naar voren komen vraagt om een actieve(re) onderzoekshouding van de overheid. Ook een onderzoeksconclusie dat het asielsysteem op relevante punten zorgwekkend is, leidt tot een gedeelde verantwoordelijkheid tussen asielzoeker en overheid bij de behandeling van een aanvraag waarbij de leeftijd van de vreemdeling van invloed is op de rechten waarop hij aanspraak kan maken.
- **De mate van harmonisatie en zicht op de feitelijke uitvoeringspraktijk:** hoe minder er sprake is van een daadwerkelijk harmonisatie van de asielpraktijk, en hoe minder kennis er bestaat van de feitelijke uitvoeringspraktijk, hoe minder gewicht er gegeven dient te worden aan het interstatelijk vertrouwensbeginsel, en hoe groter de vergewis-/onderzoeksplicht van de overheid moet zijn. De ACVZ wijst hierbij op de standaarden uit het Unierecht, zoals artikel 4 Kwalificatierichtlijn.
- **De inspanningen van de asielzoeker:** de mate waarin de asielzoeker heeft getracht op enigerlei wijze de identiteit aan te tonen, de onjuiste registratie in de lidstaat van eerder verblijf te herstellen, dan wel een gerechtvaardigde reden heeft voor de eerdere onjuiste verklaring. Er zou eerder dan nu praktisch is, mogen worden aangenomen dat een asielzoeker in bewijsnood verkeert.

Signaal: er wordt een beperkte invulling gegeven aan het principe van voordeel van de twijfel

Dat er vanuit internationale verdragen en het Unierecht specifieke rechtsbescherming wordt toegekend aan kinderen, en meer in het bijzonder aan alleenstaande minderjarigen, is helder. En de weging van het belang van het kind is een belangrijk uitgangspunt in ons internationale rechtssysteem. Aan het belang van de individuele minderjarige asielzoeker wordt onder andere tegemoetgekomen via het principe van het voordeel van de twijfel.

Uit de IND werkinstructie 2018/19 volgt dat de overheid het proces van leeftijdsbepaling in zichzelf ziet als het geven van het voordeel van de twijfel aan de (gestelde) minderjarige. Immers, als de (gestelde) minderjarige die minderjarigheid niet kan onderbouwen met brondocumenten, gaat de overheid

ervan uit dat er twijfel is, en wordt gekeken of deze twijfel op andere wijze kan worden weggenomen. Gedurende het proces van leeftijdsbepaling wordt ervan uitgegaan dat de asielzoeker minderjarig is. Zodra echter uit nader onderzoek volgt dat de asielzoeker elders geregistreerd is als meerderjarige, wordt dit voordeel aan de kant gezet door het interstatelijk vertrouwensbeginsel. Op deze wijze wordt niet in voldoende mate invulling gegeven aan het principe van het voordeel van de twijfel.

Oplossingsrichtingen: er wordt een beperkte invulling gegeven aan het principe van voordeel van de twijfel

De ACVZ doet een aantal suggesties waarmee nadere invulling kan worden gegeven aan het principe van het voordeel van de twijfel en het borgen van het belang van het kind. Allereerst kan er meer aandacht komen voor de achterliggende redenen voor amv's om zich elders in de EU als meerderjarige te laten registreren. Anderen (waaronder mensensmokkelaars- en handelaars) adviseren minderjarigen vaak zich voor te doen als meerderjarigen. De onrijpheid van minderjarigen om de (verblijfsrechtelijke) gevolgen van dit soort beslissingen in al zijn complexiteit te kunnen overzien moet worden meegenomen in het proces, onder meer bij het bepalen van de bewijslast en -standaard.

Ten tweede kan de (gestelde) minderjarige als minderjarige worden behandeld tot in rechte is bepaald dat hij of zij niet minderjarig is. Dat betekent een dergelijke behandeling tot en met de beroepsfase,⁸⁵ omdat er geen apart besluit wordt genomen over de leeftijd, maar dit onderdeel uitmaakt van de asielbeschikking. Dit zou dan alleen gelden voor de zaken waarin getwijfeld wordt aan de leeftijd, om te voorkomen dat evidente meerderjarigen tussen minderjarigen worden opgevangen enkel omdat zij in beroep gaan.

De leeftijdsregistratie in een lidstaat van eerder verblijf en de rol die deze vervolgens speelt in de leeftijdsbepaling voor de asielprocedure in Nederland leidt tot discussie. Als er na een leeftijdsschouw twijfel bestaat over de leeftijd van de (gestelde) minderjarige, zou niet zonder meer moeten worden uitgegaan van de juistheid van de leeftijdsregistratie in een andere lidstaat. De leeftijdsschouw is omkleed met duidelijke waarborgen ten aanzien van het onafhankelijk van elkaar schouwen, de opleiding van ambtenaren die de schouw verrichten, het toezicht en de verbeterprocessen. Als er na de schouw twijfel is over de minder- of meerderjarigheid van een asielzoeker, dan zou die twijfel niet automatisch terzijde moeten worden geschoven op basis van een niet nader onderbouwde registratie elders. Gezien de signalering dat bij de registratie van asielzoekers onregelmatigheden kunnen optreden, zou het goed zijn als de overheid zou overwegen meer gewicht toe te kennen aan de inschatting van de eigen ambtenaren dan aan de registratie van een eigen verklaring van de asielzoeker

door een andere lidstaat. Bij blijvende twijfel ligt eigen nader leeftijdsonderzoek, zolang dat voldoet aan internationale standaarden, meer voor de hand.

¹ UNHCR, *Desperate Journeys: Refugee and Migrant Children arriving in Europe and how to strengthen their Protection*, 2019.

² Definitie zoals gehanteerd door het CBS: 'Een alleenstaande minderjarige vreemdeling (amv) is een kind die een asielaanvraag indient en bij binnenkomst in Nederland niet wordt begeleid en/of verzorgd door de ouders en/of door meerderjarig bloed- of aanverwanten'.

³ Volgens de cijfers van Eurostat, bekeken op 22 oktober 2020.

⁴ VN Kinderrechtencomite, General Comment nr. 14, para 6; EHRM, Mubilanzila Mayeka en Kaniki Mitunga t. België, nr. 13178/03, 12 oktober 2006, para 55; EHRM, Rahimi t. Griekenland, nr. 8687/080, 5 juli 2011, para 87; EHRM Popov t. Frankrijk, nr. 39472/07, 39474/07, 19 april 2012 para 91; EHRM, Tarakhel t. Zwitserland, nr. 29217/12, 4 november 2014, para 99.

⁵ Zie ook EHRM, Mahamad Jama t. Malta, nr. 10290/13, 26 november 2015, para 150.

⁶ Artikel 8 Dublin III Verordening (604/2013).

⁷ Deze omschrijving is ontleend aan Separated Children in Europe Programme, *Position Paper on Age Assessment in the context of Separated Children in Europa*, 2012.

⁸ Zie onder meer UNHCR, supra noot 1; Amnesty International, "Ze noemen het The Game. Maar het leven van deze kindmigranten staat echt op het spel" via <https://www.amnesty.nl/wordt-vervolgd/kindmigranten-ze-noemen-het-the-game>, januari 2020; Refugees International, *Seeking asylum in Greece: Women and Unaccompanied Minors struggle to survive*, februari 2020.

⁹ Ministerie van Justitie en Veiligheid, *APM-Analyse: Alleenstaande minderjarige vreemdelingen die met onbekende bestemming vertrekken*, maart 2020, p. 3; Zie hierover ook ACVZ, Advies Secundaire Migratie, november 2019.

¹⁰ Ibid. Zie ook Amnesty International, supra noot 8; J. Cramer en H Kooy/Groene Amsterdammer, *Geboortedatum onbekend*, nr. 4, 22 januari 2020, te vinden via <https://www.groene.nl/artikel/geboortedatum-onbekend>; Zie ook berichtgeving van Argos, 4 mei 2019, <https://www.nporadio1.nl/argos/onderwerpen/499671-vluchtelingenkinderen-op-sstraat-door-verkeerde-registratie>, en de reactie van het Ministerie van Justitie en Veiligheid hierop, zie <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/ah-tk-20182019-3162.html>

¹¹ Zie voor een overzicht de bespreking van jurisprudentie in M. Klaassen en G. Lourens, *Journal Vreemdelingenrecht*, nr. 3, 2018, p. 45-53.

¹² Dit beeld wordt bevestigd in gesprekken die de ACVZ heeft gevoerd met betrokkenen uit de praktijk, waaronder asieladvocaten en VluchtelingenWerk Nederland.

¹³ Gesprek IND Zevenaer d.d. 19 juni 2020.

¹⁴ Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel, *De vermissing van Vietnamese amv's en de relatie van Vietnamezen met mensenhandel en mensensmokkel in Nederland (2015-2018)*, maart 2020; Ministerie van Justitie en Veiligheid, *APM-Analyse: Alleenstaande minderjarige vreemdelingen die met onbekende bestemming vertrekken*, maart 2020; Nationaal Rapporteur Mensenhandel, *Slachtoffermonitor mensenhandel 2014-2018*, 2019.

¹⁵ Amnesty International, supra noot 8; J. Cramer en H Kooy/Groene Amsterdammer, supra noot 10.

¹⁶ UNHCR 2019, supra noot 1.

¹⁷ Zie o.a. ABRvS 17 januari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:134; ABRvS 19 december 2018, ECLI:NL:RVS:2018:4131; ABRvS, 11 april 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1165.

¹⁸ Ibid. Zie ook berichtgeving van het journalistencollectief Lost in Europa via www.lostineurope.org; Argos, supra noot 10.

¹⁹ Zie ook Plan van Aanpak van deze signalering, te vinden op www.adviescommissievoorvreemdelingenzaken.nl

²⁰ Inspectie Justitie en Veiligheid, *Toezicht op Leeftijdsonderzoeken. Gecombineerd jaarbericht 2018-2019*, juni 2020, p. 10. Zie hier ook de nadere toelichting op de cijfers.

²¹ Dit voorbeeld is fictief, maar in grote lijnen gebaseerd op een voorbeeld uit het artikel van Amnesty International, zie supra noot 8.

²² Zie o.a. Rechtbank Amsterdam, 13 juli 2016, 16/13578; Rechtbank Haarlem, 12 februari 2016, 16/833; Rechtbank Arnhem, 16 juni 2016, 16/10627.

²³ IND Werkinstructie 2018-19 inzake Leeftijdsbepaling, te vinden via https://ind.nl/Documents/WI_2018-19.pdf.

²⁴ Gesprek met IND Den Bosch d.d. 18 juni 2020.

²⁵ IND werkinstructie 2018/19, en bevestigd in het gesprek met IND Den Bosch d.d. 18 juni 2020.

²⁶ Sinds 8 juli 2016 is het toezicht op leeftijdsonderzoek belegd bij de Inspectie Justitie en Veiligheid (coördinerende Rijksinspectie), de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd en de Autoriteit Nucleaire Veiligheid en Stralingsbescherming. Van 27 april 2004 tot 8 juli 2016 lag het toezicht op leeftijdsonderzoek bij de Commissie Leeftijdsonderzoeken. Daarvoor was er geen toezicht op het leeftijdsonderzoek.

²⁷ Zie in dit kader ook de recente conclusies van de Inspectie Justitie en Veiligheid over het uitvoeren van het verbeterplan door de IND, supra noot 20, p. 16

²⁸ Inspectie Justitie en Veiligheid, zie supra noot 20, p. 14-15.

- ²⁹ Zie voor een uitgebreide procesbeschrijving het ACVZ Factsheet Proces Leeftijdsonderzoek, te vinden via www.adviescommissievoorvreemdelingenzaken.nl. Zie hiervoor ook het jaarbericht 2018-2019 inzake leeftijdsonderzoeken van de Inspectie Justitie en Veiligheid, zie supra noot 20, bijlage 1.
- ³⁰ Paragraaf C1/2.2. van de Vreemdelingscirculaire 2000 (Vc 2000).
- ³¹ Zie bijvoorbeeld Rechtbank Den Bosch, 3 maart 2017, 17/2521.
- ³² Gesprek KMar d.d. 8 juni 2020, gesprek AVIM d.d. 17 augustus 2020, gesprek IND Ter Apel/Den Bosch d.d. 18 juni 2020.
- ³³ Gesprek IND Ter Apel/Den Bosch d.d. 18 juni 2020; gesprek IND Zevenaar d.d. 19 juni 2020.
- ³⁴ Gesprek IND Zevenaar d.d. 19 juni 2020.
- ³⁵ Ibid.
- ³⁶ Zie Protocol Identificatie en Labelling (PIL) te vinden via <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/richtlijnen/2019/01/07/protocol-identificatie-en-labeling-pil>
- ³⁷ IND werkinstructie 2018/19.
- ³⁸ Gesprek IND Zevenaar d.d. 19 juni 2020.
- ³⁹ Ibid.
- ⁴⁰ Zie o.a. ABRvS 17 januari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:134; ABRvS 19 december 2018, ECLI:NL:RVS:2018:4131; ABRvS, 11 april 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1165.
- ⁴¹ Zie o.a. ABRvS 9 november 2017.
- ⁴² Zie ABRvS 29 maart 2017, 2017/00567/1; ABRvS 9 augustus 2017, 201704419/1; ABRvS 15 augustus 2017, 2016908024/1.
- ⁴³ ABRvS 30 mei 2017, 201603474/1.
- ⁴⁴ Paragraaf C1/4.3 Vc 2000.
- ⁴⁵ ABRvS 14 juli 2017, 201703289/1.
- ⁴⁶ ABRvS 17 januari 2017, 201604688/1.
- ⁴⁷ Zie ook Afdeling van 1 november 2018, [ECLI:NL:RVS:2018:3743](https://www.eclinet.nl/documenten/2018/11/01/2018:3743), r.o. 7 en Vc paragraaf C1/2.2.
- ⁴⁸ Zie hierover uitgebreid Commissie Meijers (H. Battjes, E. Brouwer, P. DeMorree en J. Ouwerkerk), *The Principle of Mutual Trust in European Asylum, Migration and Criminal Law. Reconciling Trust and Fundamental Rights*, december 2011.
- ⁴⁹ Zie ook H. Battjes, Verblifblog: interstatelijk vertrouwensbeginsel in het Dublinsysteem, 5 december 2018, te vinden via <http://verblifblog.nl/interstatelijk-vertrouwensbeginsel-in-het-dublinsysteem/>, judgment of 25 July 2018, *Minister for Justice and Equality (Deficiencies in the system of justice)*, C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, para. 35.
- ⁵⁰ Ibid., para 79-80. In de Dublin III Verordening (604/2013) is vervolgens het bestaan van 'systematisch tekortkomingen' opgenomen als gegronde reden om iemand niet over te dragen naar een land van eerder verblijf (zie artikel 3 lid 2): het kan dus nodig zijn om een uitzondering te maken op het interstatelijk vertrouwensbeginsel.
- ⁵¹ Zie H. Battjes, supra noot 48, p.9. e.v.
- ⁵² EHRM, K.R.S. t Verenigd Koninkrijk, nr. 32733/08, 2 december 2008.
- ⁵³ Zie E. Brouwer, supra noot 48, p. 21 e.v.
- ⁵⁴ Fundamental Rights Agency, *Age assessment and fingerprinting of children in asylum procedures. Minimum age requirement concerning children's rights in the EU*, 2018; EASO, *Practical Guide on Age Assessment*, 2018. Zie ook UNHCR, supra noot 1.
- ⁵⁵ Europese Commissie, Voorstel voor een verordening tot vaststelling van een uniforme procedure in de Unie en tot intrekking van Richtlijn 2013/32/EU (Procedureverordening), COM (2016) 476,13 juli 2016. In het kader van de onderhandelingen over de Verordening heeft het Europees Parlement een amendement voorgesteld ten aanzien van het laatste deel van dit artikel, namelijk dat de onderzoeken moeten zijn verricht in overeenstemming met internationale standaarden. Zie European Parliament Resolution A8-0171/2018, Report on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council establishing a common procedure for international protection in the Union and repealing Directive 2013/32/EU (COM(2016)0467 – C8-0321/2016 – 2016/0224(COD)), 22 mei 2018, amendement 168, p. 84.
- ⁵⁶ Zie <https://acelg.blogactiv.eu/2015/11/11/mutual-trust-before-the-court-of-justice-a-view-from-cjeu-judge-sacha-prechal/>.
- ⁵⁷ Zie H. Battjes, supra noot 48, p 12 e.v.
- ⁵⁸ HvJEU, N.S en anderen t. Verenigd Koninkrijk, C-411/10 en C493/10, 21 december 2011, ECLI:EU:C:2011:865., para 81.
- ⁵⁹ Ibid., para 106.
- ⁶⁰ EHRM, M.S.S. t. België en Griekenland, nr 30696/09, 21 januari 2011.
- ⁶¹ EHRM, Ilias en Ahmed t. Hongarije, nr. 47287/15, 14 maart 2017.
- ⁶² EHRM, Tarakhel t. Zwitserland, nr 29217/12, 4 november 2014.
- ⁶³ HvJEU, Jawo t. Duitsland, C163/17, 19 maart 2019, ECLI:EU:C:2019:218, para 91. Zie ook <https://europeanlawblog.eu/2019/05/13/the-jawo-case-the-limits-of-the-principle-of-mutual-trust/>.
- ⁶⁴ Ook in andere dan asieltaken speelt de vraag voor de Europese rechter onder welke omstandigheden toepassing van het interstatelijke vertrouwensbeginsel niet langer gerechtvaardigd is. In de zaak Aranyosi en Caldaru t. Oostenrijk ging het bijvoorbeeld om

een strafrechtelijke overlevering naar Hongarije die werd betwist vanwege de slechte detentieomstandigheden aldaar. HvJ EU, *Aranyosi and Căldăraru*, C-404/15 and C-659/15, 5 april 2016.

⁶⁵ Zie hierover ook bijlage 1: juridisch kader.

⁶⁶ Zie supra noot 52.

⁶⁷ ABRvS, 14 november 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3743.

⁶⁸ Gesprek IND Zevenaar d.d. 19 juni 2020.

⁶⁹ Gesprekken met o.a. ASGI, Refugee Support Aegean, UNHCR. Zie bijlage 2: landeninformatie.

⁷⁰ Zie bijlage 2: landeninformatie.

⁷¹ Ibid.

⁷² *Italy Operating Plan 2020* van EASO, te vinden via www.easo.europa.eu/italy-operating-plan-2020 ; ECRE, *The Role of EASO Operations in National Asylum Systems*, November 2019,

⁷³ UN High Commissioner for Refugees (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*, December 2011, HCR/1P/4/ENG/REV. 3, te vinden via <https://www.refworld.org/docid/4f33c8d92.html> , para 195.

⁷⁴ Ibid., para 196.

⁷⁵ HvJ EU, M. t. Ierland, C-277/11, 22 november 2012, p. 66.

⁷⁶ Zie hierover bijlage 1: juridisch kader.

⁷⁷ Rb Den Haag, 24 december 2019, ECLI:NL:RBDHA:2019:14251. r.o. 2.4.7 en 2.4.8.

⁷⁸ Zie hierover ook Rechtbank Den Haag zp Den Bosch, ECLI:NL:RBDHA:2019:13122, 10 december 2019. Omdat de Eurodac-registratie als formeel bewijsmiddel geldt om de verantwoordelijkheid voor de behandeling van de asielaanvraag te bepalen, mag de overheid, gelet op het interstatelijk vertrouwensbeginsel, ervan uitgaan dat de registratie en de totstandkoming hiervan zorgvuldig is geweest. Omdat de kans dat de vreemdeling met enkel verklaringen of documenten tegenbewijs kan leveren minimaal is, stelt de rechtbank dat de conclusie uit het Eurodac-onderzoek niet anders dan door middel van een contra-expertise worden bestreden. Als de vreemdeling niet in de gelegenheid wordt gesteld om een contra-expertise te verrichten, wordt hem een essentieel bewijsmiddel, en daarmee het recht op een effectieve rechtsbescherming ontnomen, r.o. 11.

⁷⁹ Rb Haarlem, 19 maart 2020, NL20.4689, r.o. 3.3. e.v.

⁸⁰ Rb Den Haag, 24 december 2019, supra noot 74.

⁸¹ Inmiddels heeft de Afdeling de uitspraken weer vernietigd. Zie o.a. ABRvS, 5 augustus 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1888.

⁸² EHRM, M.S.S. t. Griekenland en België, 21 januari 2011, para 359.

⁸³ Zie H. Battjes, supra noot 48, p. 16 e.v.

⁸⁴ VN Mensenrechtencomité, O.Y.K.A. t. Denemarken, 30 november 2017, JV 2018/69, met noot H. Battjes; Zie hierover ook M. Klaassen en G. Lourens, supra noot 11, p. 52.

⁸⁵ Zie bijvoorbeeld European Network of Ombudsman persons for Children (ENOC), *Children on the Move: Children First*, ENOC Position Statement, 27 September 2013, para. 4.

Literatuurlijst

- Amnesty International. (januari 2020). *Ze noemen het The Game. Maar het leven van deze kindmigranten staat echt op het spel.*
- Asylum Information Database (AIDA). (juni 2020). *Country Report Italy.*
- Asylum Information Database (AIDA). (juni 2020). *Country Report Greece.*
- Battjes, H. (5 december 2018). *Verblijfblog: interstatelijk vertrouwensbeginsel in het Dublinsysteem.*
- Commissie Meijers. (december 2011) *The Principle of Mutual Trust in European Asylum, Migration and Criminal Law. Reconciling Trust and Fundamental Rights.*
- Cramer J. en Kooy H. (22 januari 2020) *Geboortedatum onbekend*, in Groene Amsterdammer, nr. 4.
- Danish Refugee Council. (december 2017), *Fundamental Rights and the EU Hotspots Approach.*
- European Asylum Support Office (EASO). (2018), *Practical Guide on Age Assessment.*
- European Asylum Support Office (EASO). (2020), *Italy Operating Plan 2020.*
- European Council for Refugees and Exiles (ECRE). (December 2016). *A study on the implementation of the hotspots in Italy and Greece.*
- European Council for Refugees and Exiles (ECRE). (November 2019). *The Role of EASO Operations in National Asylum Systems.*
- European Network of Ombudsman persons for Children (ENOC). (27 September 2013). *Çhildren on the Move: Children First*, ENOC Position Statement.
- Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel. (maart 2020). *De vermissing van Vietnamese amv's en de relatie van Vietnamezen met mensenhandel en mensensmokkel in Nederland (2015-2018).*
- Fundamental Rights Agency (FRA). (2018). *Age assessment and fingerprinting of children in asylum procedures. Minimum age requirement concerning children's rights in the EU.*
- Fundamental Rights Agency (FRA). (4 maart 2019). *Update of the 2016 Opinion of the European Union Agency for Fundamental Rights on fundamental rights in the 'hotspots' set up in Greece and Italy, 3/2019.*
- Greek Ombudsman. (2017). *Migration flows and refugee protection: Administrative challenges and human rights, Special Report.*
- Humanrights360. (21 augustus 2019). *No end in sight – The mistreatment*

of asylum seekers in Greece.

Inspectie Justitie en Veiligheid. (juni 2020). *Toezicht op Leeftijdsonderzoeken. Gecombineerd jaarbericht 2018-2019*

Klaassen M. en Lourens, G. (2018). *Gestelde alleenstaande minderjarige vreemdelingen en de (automatische) erkenning van de leeftijdsvaststelling in een andere lidstaat in: Journaal Vreemdelingenrecht, nr. 3.*

Ministerie van Justitie en Veiligheid. (maart 2020). *APM-Analyse: Alleenstaande minderjarige vreemdelingen die met onbekende bestemming vertrekken.*

Nationaal Rapporteur Mensenhandel. (2019). *Slachtoffermonitor mensenhandel 2014-2018.*

Refugees International. (februari 2020). *Seeking asylum in Greece: Women and Unaccompanied Minors struggle to survive.*

Separated Children in Europe Programme. (2012). *Position Paper on Age Assessment in the context of Separated Children in Europe.*

UNHCR. (2019). *Desperate Journeys: Refugee and Migrant Children arriving in Europe and how to strengthen their Protection.*

UNHCR. (2019). *In eerste plaats een kind.*

UNHCR en UNICEF. (2014). *Safe & Sound: what States can do to ensure respect for the best interests of unaccompanied and separated children in Europe.*

UNHCR, Unicef en IRC. (2017). *The way forward: to strengthened policies and practices for unaccompanied and separated children in Europe.*

Unicef. (2013). *Age Assessment. A Technical Note.*

Unicef. (2013). *Every Child's Birth Right: Inequities and Trends in Birth-Registration.*

Respondentenlijst

Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione (ASGI)– Mevr. E. Rozzi,
lawyer

Asieladvocatuur – Mevr. mr. A.M. van Eik
Asieladvocatuur – Mevr. mr. A.C Pool
Asieladvocatuur – Mevr. mr. drs. M.L. van Riel

Greek Council for Refugees – Dhr. A. Konstantinou, deputy coordinator legal unit

Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) – Senior adviseur, Directie Strategie en
Uitvoeringsadvies

Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) – Medewerker Behandelen en
Ontwikkelen, Directie Asiel en Bescherming Den Bosch

Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) – Medewerker Behandelen en
Ontwikkelen, Directie Asiel en Bescherming Ter Apel

Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) – Medewerker Behandelen en
Ontwikkelen, Directie Asiel en Bescherming Zevenaar

Italiaanse politie (Questura)- Dhr. G. di Giovanni – head of police

Kinderombudsman – Mevr. R. Verheul, beleidsadviseur

Koninklijke Marechaussee (KMar) – Brigade Vreemdelingenzaken Afdeling Asiel en
Artikel 4 Schiphol

Ministerie van Justitie en Veiligheid, beleidsmedewerker Directie Migratiebeleid
Ministerie van Justitie en Veiligheid, juridisch adviseur Directie Migratiebeleid

Nationaal Rapporteur Mensenhandel – Mevr S.K. de Groot – senior adviseur

Nidos – Mevr. G. Lourens, Dublin- en Terugkeerfunctionaris
Nidos – Mevr. mr. Z. Karekezi, jurist

Refugee Support Aegean – Dhr. M. Mouzourakis- legal officer

VluchtelingenWerk Nederland – Dhr. H. Hidding – teamleider AC Ter Apel
VluchtelingenWerk Nederland – Mevr. mr. S. Rafi – manager afdeling Expertise a.i.
Vluchtelingenwerk Nederland – Dhr. A. van Tongeren – teamleider Toelating/AMV
AZC Oosterwijk/Tilburg

Vreemdelingenpolitie (AVIM) – Dhr. A.T.M.C. van der Meijden, Operationeel
Specialist, Staf

Vreemdelingenpolitie (AVIM) – Mevr. M. van Kempen-Sichterman, Operationeel
Specialist, Staf



Bijlagen

Bijlage 1 Juridisch kader

Internationaal recht

Uit internationale verdragen en richtlijnen volgen een aantal uitgangspunten die dienen te worden gehanteerd bij het bepalen van de minder- dan wel meerderjarigheid van een asielzoeker. De ACVZ noemt hierbij de voor deze signalering meest relevante uitgangspunten.⁸⁶

Belang van het kind

In artikel 3 van het Internationale Verdrag van de Rechten van het Kind is neergelegd dat het belang van het kind de eerste overweging moet zijn bij alle maatregelen die kinderen aangaan.⁸⁷ Dit betekent onder andere dat bekeken moet worden wat de mogelijke impact van een bepaalde beslissing is op het belang van het kind.⁸⁸ (Alleenstaande) Minderjarigen hebben recht op specifieke procedurele waarborgen bij de beoordeling van hun asielaanvraag.⁸⁹

In de context van het asielproces is het, zeker voor alleenstaande minderjarigen, van groot belang dat zij snel en in een kindvriendelijke procedure worden geïdentificeerd en geregistreerd.⁹⁰ Leeftijdsbepaling vindt alleen plaats als er twijfel is over de leeftijd.⁹¹ Verlagen van de leeftijdsgrens, of het restrictief toepassen van leeftijdsonderzoeken gericht op het in het asielprocedure kunnen behandelen van minderjarigen als volwassen, kan tot gevolg hebben dat hun fundamentele rechten worden geschonden.

Voordeel van de twijfel

Juist in het vluchtelingenrecht waar sprake is van een grote mate van onzekerheid ten aanzien van de vaststelling van feiten en omstandigheden die de basis moeten vormen voor een beslissing wie recht op bescherming heeft en wie niet, is het voordeel van de twijfel een belangrijk uitgangspunt. Het gaat hierbij om de bescherming van het 'zwakkere' individu ten opzichte van de 'sterkere' overheid, in het kader van het beginsel van 'equality of arms'.⁹² Leeftijd is een 'onzekerheid' indien er geen bewijsstukken voor handen zijn op basis waarvan de leeftijd vastgesteld kan worden. Het internationale recht vereist dat de geboorte van een ieder moet worden geregistreerd om zo aan te tonen wie hij of zij is, waar hij/zij vandaan komt en hoe oud hij/zij is (artikel 7 IVRK). In de praktijk vindt dit niet altijd plaats, of worden de documenten om leeftijd aan te tonen niet altijd (op de juiste manier) uitgegeven.⁹³ Als de leeftijd niet kan worden vastgesteld moet het voordeel van de twijfel worden verleend aan de (gestelde) minderjarige.⁹⁴ Uit het principe van het voordeel van de twijfel vloeit ook voort dat de aanvrager wordt beschouwd en behandeld als een minderjarige tijdens het proces van leeftijdsbepaling, totdat er definitief uitsluitsel is gegeven over de uitkomst.⁹⁵

Multidisciplinaire benadering

Als een proces van leeftijdsbepaling wordt opgestart, dan mag dit niet uitsluitend plaatsvinden door middel van een medisch leeftijdsonderzoek. Gezien het

ingrijpende karakter hiervan en het gebrek aan wetenschappelijke onderbouwing ten aanzien van de zekerheid over de conclusies (met andere woorden: de grote foutmarges), zou dit een *ultimum remedium* moeten zijn.⁹⁶ Bij leeftijdsbepaling moeten niet alleen de fysieke uiterlijkheden een rol spelen, maar moet ook gebruik worden gemaakt van andere expertises waaronder de psychologische, culturele, omgevings-, gedrags- en ontwikkelingsaspecten:⁹⁷ *'As age is not calculated in the same way universally or given the same degree of importance, caution needs to be exercised in making adverse inferences of credibility where cultural or country standards appear to lower or raise the child's age.'*⁹⁸ Er zou, kortom, sprake moeten zijn van een bepaling op basis een multidisciplinaire aanpak.⁹⁹

Europees recht

Interstatelijk vertrouwensbeginsel

Met het interstatelijk vertrouwensbeginsel wordt bedoeld het principe dat lidstaten van de Europese Unie ervan uit mogen gaan dat andere lidstaten zich houden aan de verplichtingen die zij volgens het Unierecht en de internationale (mensenrechten)verdragen hebben, en dat zij dus beslissingen nemen die in lijn zijn met deze verplichtingen, en deze ook wederzijds erkennen.¹⁰⁰ Dat vertrouwen is gebaseerd op het feit dat de lidstaten deze verdragen hebben ondertekend en gebonden zijn aan het Unierecht, inclusief de normen en waarden waarop de Unie zich baseert (artikel 2 EU Verdrag).¹⁰¹

Hoewel dit beginsel niet expliciet staat vermeld in de Verdragen inzake de Unie, is het een belangrijke bouwsteen van het Unierechtelijke systeem. Het EU-Hof van Justitie stelt: *'the principle of mutual trust between the Member States is of fundamental importance in EU law, given that it allows an area without internal borders to be created and maintained.'*¹⁰²

Dit vertrouwen is ook onderliggend aan het functioneren van het Europees asiel- en migratiebeleid. Hoewel ook hier niet expliciet benoemd in het GEAS, volgt het wel degelijk uit het toepasselijke juridische kader, zo concludeerde het EU-Hof van Justitie in de zaak NS tegen het Verenigd Koninkrijk:

'the raison d'être of the European Union and the creation of an area of freedom, security and justice [...] [are] based on mutual confidence and a presumption of compliance, by other Member States, with European Union law and, in particular, fundamental rights.' En:

'Accordingly, in the context of the Common European Asylum System, and in particular the Dublin III Regulation, which is based on the principle of mutual trust and which aims, by streamlining applications for international protection, to accelerate their processing in the interest both of applicants and participating States, it must be presumed that the treatment of applicants for international protection in all Member States complies with the requirements of the Charter, the Convention relating to the Status of Refugees, signed in Geneva on 28 July 1951.'

103

Het interstatelijk vertrouwensbeginsel is weliswaar een zeer belangrijk Unierechtelijk principe, maar heeft geen rechtsgevolg uit zichzelf. Het wordt gebruikt bij de interpretatie van een bepaalde juridische tekst, dan wel wanneer een lidstaat een bepaalde handelingsvrijheid heeft bij de uitvoering van die bepaling.¹⁰⁴ Dit leidt er bijvoorbeeld toe dat niet in elke individuele zaak of verzoek allerlei garanties voor het waarborgen van fundamentele rechten hoeven te worden afgegeven.

Het interstatelijk vertrouwensbeginsel is echter niet altijd en overal onverkort door lidstaten in te roepen. Het uitgangspunt is dat erop vertrouwd mag worden dat lidstaten zich aan het Unierecht en de fundamentele rechten houden. Toch kan toepassing van het interstatelijk vertrouwensbeginsel worden weerlegd en de werking daarmee worden ingeperkt. Over het algemeen doet dit zich voor in situaties waarin gesteld wordt dat fundamentele rechten worden geschonden. Ook dan is in eerste instantie het uitgangspunt dat tegen eventuele schending van rechten wordt opgekomen in de lidstaat waar die schending plaatsvindt, tenzij er geen sprake is van effectieve rechtsbescherming.¹⁰⁵

In Dublinzaken gaat het dan vaak over de vraag of artikel 3 EVRM of artikel 4 van het Handvest wordt geschonden in het geval van een overdracht naar een andere lidstaat. Zie hierover uitgebreider paragraaf 3.2.3. van de signalering. Ook op andere migratiedomeinen, zoals SIS-registratie, volgen uit het Unierecht expliciete uitzonderingen op het automatisch overnemen van eerdere beslissingen. Zoals het alsnog afgeven van een visum op humanitaire gronden om verblijf te kunnen aanvragen op basis van het recht op asiel ex artikel 18 Handvest van de Grondrechten van de EU (het Handvest). Verder kan de automatische erkenning van de registratie worden doorkruist door een beroep op fundamentele rechten als het recht op familieleven (artikel 8 EVRM, artikel 7 Handvest, EU-Gezinsherenigingsrichtlijn 2003/86),¹⁰⁶ of iemands rechten als langdurig ingezetene van de Unie.¹⁰⁷ Of er wordt een beroep gedaan op het proportionaliteitsbeginsel: weegt een relatief klein vreemdelingrechtelijk vergrijp op tegen de gevolgen van een inreisverbod voor het leven van het individu, bijvoorbeeld als hij daardoor langdurig wordt gescheiden van gezinsleden.¹⁰⁸

Effectieve rechtsbescherming

Het recht op effectieve rechtsbescherming is een fundamenteel beginsel dat stevig is verankerd in het Europese recht en het Unierecht (artikel 6 en 13 EVRM, artikel 47 Handvest). Hieronder wordt begrepen het recht om in verweer te komen tegen een besluit: in een bepaald stadium van de procedure dient een voorziening in rechte open te staan waarbij de rechter alle relevante feiten kan toetsen.¹⁰⁹ Het recht op een effectieve rechtsbescherming betekent ook het recht op een eerlijk proces,¹¹⁰ dat wil zeggen het recht op gelijke proceskansen (*equality of arms*) en het recht op een procedure op tegenspraak (*adversial proceedings*).

De kern van 'equality of arms' is dat tussen partijen evenwicht moet bestaan ten aanzien van de mogelijkheid om bewijsmateriaal aan te dragen.¹¹¹ Feitelijk betekent dit dat op het moment dat het individu objectief gezien niet in staat is om (tegen)bewijs te leveren tegenover formeel bewijs van de wederpartij, lees de staat, het hem moet worden toegestaan of mogelijk moeten worden gemaakt dit te leveren door bijvoorbeeld een onderzoek of een contra-expertise. Als dit niet het geval is, wordt er een essentiële mogelijkheid onthouden om tegenbewijs te leveren.

Procedurerichtlijn en EASO Practical Guide

Artikel 25 lid 5 van de Asielprocedurerichtlijn (2013/32/EU) stelt dat lidstaten een medisch leeftijdsonderzoek *kunnen* instellen wanneer er, nadat algemene verklaringen of andere relevante aanwijzingen zijn overgelegd, twijfel bestaat over de leeftijd van de asielzoeker. Het voordeel van de twijfel is hierbij een belangrijk uitgangspunt: bij voortdurende twijfel moeten lidstaten ervan uitgaan dat de asielzoeker minderjarig is. Dit artikel somt verder nog een aantal procedurele waarborgen op die grotendeels overeenkomen met bovengenoemde internationale standaarden.

De *wijze waarop* de leeftijd van een asielzoeker wordt vastgesteld is niet geharmoniseerd maar wordt overgelaten aan de lidstaten.¹¹² Het is echter juist de vaststelling van de leeftijd die hier belangrijk is voor de toepassing van het Unierecht. Immers toepassing van de (extra) procedurele waarborgen, rechten en voorzieningen voor minderjarigen waarin het Unierecht¹¹³ voorziet op basis van veronderstelde kwetsbaarheid, is afhankelijk van de vastgestelde leeftijd. Uit het algemeen rechtsbeginsel van effectiviteit vloeit dan ook voort dat de wijze waarop deze vaststelling wordt gedaan, in overeenstemming moet zijn met hetzelfde Unierecht, inclusief het Handvest van de Grondrechten.¹¹⁴

EASO heeft richtlijnen opgesteld die lidstaten kunnen ondersteunen bij een eenduidiger beleid voor leeftijdsbepaling. Hierbij wordt uitgegaan van het belang van het kind, het principe van het voordeel van de twijfel en het belang van een multidisciplinaire en holistische benadering van leeftijdsbepaling, nu er geen eenduidige wetenschappelijke methode bestaat om leeftijd vast te stellen.¹¹⁵ In deze 'Practical Guide' wordt expliciet vermeld dat de praktijk in de diverse lidstaten uiteenloopt en dat hierbij niet altijd en overal voor een betrouwbare en op rechten gebaseerde werkwijze wordt gekozen.¹¹⁶ Het document bevat ook informatie over de verschillende praktijken in de lidstaten en de ontwikkelingen aldaar.

Kwalificatierichtlijn

Deze gedeelde bewijslast is nadrukkelijk neergelegd in het Unierecht. Artikel 4 van de Kwalificatierichtlijn (2011/95/EU) stelt dat de verzoeker alle elementen ter staving van het asielverzoek zo spoedig mogelijk indient, en dat de lidstaat de relevante elementen *in samenwerking* met de verzoeker beoordeelt. Uit het tweede lid volgt vervolgens dat met deze elementen (ook) wordt gedoeld op verklaringen en documenten van de verzoeker over diens leeftijd. Lid 5 benoemt

vervolgens dat, ook als bepaalde bewijsstukken ontbreken, het voordeel van de twijfel wordt gegund wanneer is voldaan aan een aantal voorwaarden (onder andere het leveren van oprechte inspanningen om het verhaal te onderbouwen, het overleggen van relevante elementen en het geven van verklaringen voor het ontbreken van stukken, in algemene zin zorgdragen voor een geloofwaardig en samenhangend relaas). Artikel 13 van de Asielprocedurerichtlijn, over de verplichtingen van asielverzoekers, verwijst in lid 1 overigens ook expliciet naar deze samenwerkingsverplichting voor asielzoekers en de beslissingsbevoegde overheid.

Nederlands recht en beleid

Vreemdelingenwet 2000 en regelgeving: leeftijdsonderzoek

Artikel 25 lid 5 Procedurerichtlijn is geïmplementeerd in artikel 3.109d lid 2 van het Vreemdelingenbesluit 2000 (Vb 2000). Hierin staat dat in het kader van de behandeling van de asielaanvraag (artikel 28 Vw 2000) van een alleenstaande minderjarige vreemdeling en in geval van twijfel over die minderjarigheid een medisch leeftijdsonderzoek kan worden gedaan om de leeftijd vast te stellen. In paragraaf C1/2.2. ad d van de Vreemdelingencirculaire 2000 is verder uitgewerkt in welke specifieke gevallen het leeftijdsonderzoek dient te worden aangeboden.

IND Werkinstructie 2018/19: leeftijdsbepaling

In lijn met internationale standaarden, komt een medisch leeftijdsonderzoek pas aan de orde indien er (blijvend) twijfel bestaat over de leeftijd van de asielzoeker. In Werkinstructie 2018/19 over leeftijdsbepaling wordt het beleid over de omgang met twijfel over de leeftijd van (gestelde) minderjarige asielzoekers nader uitgewerkt.¹¹⁷

Jurisprudentie inzake samenwerking- en onderzoeksplicht

Meerdere rechtbanken hebben zich inmiddels uitgesproken over de invulling van de *samenwerkings- en onderzoeksplicht* in het kader van leeftijdsregistratie. In een zaak voor de rechtbank Den Haag ging het bijvoorbeeld om een (gestelde) minderjarige asielzoeker uit Eritrea, met een eerdere registratie als meerderjarige in Italië.¹¹⁸ De asielzoeker heeft in Eritrea zelf nooit over officiële identiteitsdocumenten beschikt, maar had wel inspanningen geleverd om andere informatie en documentatie beschikbaar te stellen die zijn gestelde minderjarigheid aannemelijk konden maken. Als de lijn van de Afdeling zou worden gevolgd, zo stelde de rechtbank, zou de asielzoeker nooit in staat zijn de registratie als meerderjarige te weerleggen.¹¹⁹ Uit de Unierechtelijke uitleg van de samenwerkingsplicht van artikel 4 Kwalificatierichtlijn¹²⁰, volgt volgens de rechtbank dat er weliswaar een zwaar gewicht mag worden toegekend aan het interstatelijk vertrouwensbeginsel, maar dat er, ook als de door de asielzoeker aangevoerde elementen om welke reden dan ook niet volledig, actueel of relevant zijn, de plicht bestaat om in samenwerking met de asielzoeker *andere relevante*

*elementen te verzamelen en te beoordelen.*¹²¹ Zoals het betrekken van andere ingebrachte documenten, een onderzoek doen naar de wijze waarop de leeftijd in de lidstaat van eerder verblijf is vastgesteld, of door zelf een leeftijdsonderzoek te doen. De rechtbank geeft hierbij expliciet aan dat niet kan worden volstaan met het nader onderzoek in het kader van de Eurodac-treffer.

In een uitspraak van 19 maart 2020 heeft de rechtbank Den Haag, zittingsplaats Haarlem, gesteld dat, naast het feit dat op basis van het dossier van de asielzoeker werd voldaan aan alle beleidsvoorwaarden voor het doen van een leeftijdsonderzoek, het interstatelijk vertrouwensbeginsel niet betekent dat er in het geheel geen onderzoek gedaan dient te worden naar de wijze waarop de leeftijdsregistratie in de lidstaat van eerder verblijf, opnieuw Italië, had plaatsgevonden.¹²² In dit geval had de asielzoeker zelf consistente verklaringen afgelegd over de manier van registratie in Italië, hetgeen overeenkomt met wat uit algemene bronnen bekend is. Uit de onderzoekplicht volgt dat de overheid niet zomaar kan volstaan met een verder niet gemotiveerd beroep op het interstatelijk vertrouwensbeginsel. De rechtbank maakte hier overigens wel de opmerking bij dat deze zaak afweek van de zaken die de basis vormden voor de vaste Afdelingsrechtspraak hierover: betrokkene had zelf herhaaldelijk richting de Italiaanse autoriteiten aangegeven dat zijn geregistreerde leeftijd niet klopte. In beide zaken is hoger beroep ingesteld.¹²³

Een andere noemenswaardige uitspraak is die van de voorzieningenrechter Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Den Bosch, van 10 december 2019. Hier ging het niet om leeftijdsbepaling, maar om het recht op contra-expertise over data in Eurodac. Omdat de Eurodac-registratie als formeel bewijsmiddel geldt om de verantwoordelijkheid voor de behandeling van de asielaanvraag te bepalen, mag de overheid er, gelet op het interstatelijk vertrouwensbeginsel, van uitgaan dat de registratie en de totstandkoming ervan zorgvuldig is geweest. De kans dat de vreemdeling met enkel verklaringen of documenten tegenbewijs kan leveren acht de rechtbank minimaal. De conclusie uit het Eurodac-onderzoek kan dan ook niet anders dan door middel van een contra-expertise worden bestreden. Als de vreemdeling niet in de gelegenheid wordt gesteld om een contra-expertise te verrichten, wordt hem een essentieel bewijsmiddel, en daarmee het recht op effectieve rechtsbescherming, ontnomen.¹²⁴ Deze redenering is vergelijkbaar met die over de uitleg van de samenwerkingsplicht in de Kwalificatierichtlijn.¹²⁵

BIJLAGE 2 LANDENINFORMATIE

Italië

*Identificatie en registratie: het aanmeldproces*¹²⁶

In Italië kan een asielaanvraag worden gedaan bij de grenspolitie (aan de grens) of bij de provinciale Immigratiedienst (*Ufficio immigrazione*) dan wel de politie (*Questura*) (als de asielzoeker al aanwezig is op het grondgebied).

Dit aanmeldingsproces verloopt in twee fases. Allereerst worden foto's gemaakt en vingerafdrukken genomen ten behoeve van registratie en verificatie in Eurodac (*fotosegnalamento*). Dit kan zowel in de grensprocedure als door de *Questura* worden gedaan.

Na de *fotosegnalamento* ontvangt de asielzoeker een uitnodiging om te verschijnen bij de *Questura* om de aanvraag formeel in te dienen (*verbalizzazione*).¹²⁷ Dit is een bevoegdheid van de *Questura* en vindt plaats via het invullen van een C3 formulier (*Modello C3*). Op dit formulier wordt de persoonlijke informatie weergegeven, de reisroute en de asielmotieven. De asielzoeker ondertekent dit aanvraagformulier en ontvangt een kopie. Vervolgens stuurt de *Questura* de aanvraag en eventuele documenten naar de zogenoemde Territoriale Commissies. Deze zijn verspreid over het gehele land en zijn bevoegd tot het afnemen van de asielgehoren en het nemen van beslissingen in eerste aanleg. De asielzoeker wordt vervolgens door de *Questura* geïnformeerd over de datum van het gehoor door de commissie.¹²⁸ In de tussentijd ontvangt de asielzoeker een verblijfsdocument (*permesso di soggiorno per richiesta asilo*). Vanaf 2017 wordt de *Questura* door EASO experts ondersteund bij het *verbalizzazione* proces.¹²⁹

Sinds 2018 kent Italië ook een grensprocedure, waarbij de grenspolitie niet doorverwijst naar de *Questura*, maar de gehele procedure aan de grens of in de transitzone zelf versneld behandelt. Deze procedure is van toepassing op asielzoekers die worden aangehouden na een 'illegale' binnenkomst, of afkomstig zijn uit een veilig land van herkomst.¹³⁰ Niet alleen op de (lucht)havens, maar ook bij de binnengrens van Friuli Venezia Giulia (voor aankomsten over land) en de kusten (voor ontschepingen vanaf kleinere bootjes) wordt de grensprocedure toegepast.

Daarnaast kent Italië de zogenoemde hotspot-procedure.¹³¹ Alhoewel de relocatie is stopgezet, functioneren de hotspot locaties nog altijd als aanmeldcentra. Eind 2019 waren er nog vier operationeel: Apulia (Taranto) en Sicilië (Lampedusa, Pozzallo en Messina). Er verbleven toen 78 personen, alleen op Sicilië. In 2018 waren er bijna 14.000 aankomsten via de hotspots, met name uit Tunesië (meer dan 5500), Eritrea (bijna 2500) en Sudan (bijna 800).

Hotspots

In 2015 werden deze procedures op initiatief van de Europese Commissie voor Italië en Griekenland ingericht, om te kunnen omgaan met substantieel hogere aantallen aankomsten. In deze procedures zouden asielzoekers geregistreerd en geïdentificeerd worden, waarna een snelle en zorgvuldige beoordeling gemaakt kon worden van de beschermingsbehoefte (op basis van nationaliteit). Tot september 2017 fungeerde het met name als procedureel vehikel om de relocatie van Syrische en Eritrese asielzoekers vanuit Italië naar andere EU-landen te realiseren. Idee was dat degenen die niet in aanmerking kwamen voor bescherming direct zouden worden teruggestuurd. In deze setting was het de bedoeling dat EU-Agentenschappen (EASO, Frontex, Europol en Eurojust) met de nationale autoriteiten samenwerken. De hotspots werden gezien als een soort ontvangst- en registratiecentra waar alle administratieve handelingen rondom de aankomst van migranten, waaronder asielzoekers, snel zouden worden afgehandeld: identificatie, opvang, asielprocedure of terugkeer.

De uitvoeringspraktijk

In de praktijk kent de aanmeldingsfase en het verkrijgen van toegang tot de asielprocedure in Italië nog wel enkele uitdagingen.¹³² Het is ook niet zonder reden dat Italië bij verschillende processen ondersteuning krijgt vanuit EASO: in het Operating Plan 2020 wordt ook expliciet vermeld dat de fragmentatie in het asiel- en opvangsysteem problematisch is voor het goed functioneren van de informatiesystemen en coördinatiemechanismen, en dat het noodzakelijk is om de registratie te standaardiseren.¹³³

Zo vindt de *fotosegnalamento* en het indienen van de aanvraag vaak niet op dezelfde tijd en plek plaats, onder andere door capaciteitsproblemen. Het gebeurt daarom regelmatig dat de formele registratie pas weken na het indienen van de aanvraag wordt gedaan. De formele wettelijke termijnen, zowel voor de registratie als voor de besluitvorming worden over het algemeen niet gehaald, zonder dat de asielzoeker hierover wordt geïnformeerd. In de tussentijd hebben asielzoekers geen recht op opvang of toegang tot (medische) voorzieningen. De wet voorziet ook niet in financiële ondersteuning voor het reizen naar de bevoegde Questura voor het indienen van de aanvraag. In sommige gevallen zijn er NGO's die dan ondersteuning bieden, maar dat is geen garantie.

Omdat asielzoekers geen document ontvangen waaruit de intentie tot het doen van een asielaanvraag blijkt (de documenten ontvangen de asielzoekers pas na de formele registratie), kunnen ze nergens een verblijfsrecht aan ontlenen en lopen ze in afwachting van de daadwerkelijke registratie van de aanvraag het risico opgepakt en uitgezet te worden.

Ook spelen er allerlei praktische belemmeringen rondom het aanmeldings- en registratieproces. Bij sommige Questura kan alleen online een afspraak worden gemaakt en werkt het systeem vaak niet, of is het anderszins niet toegankelijk voor asielzoekers. Of er kunnen maar een beperkt aantal mensen per week een

aanvraag indienen door de beperkte openingstijden. Er zijn signalen bekend over de weigering om asielzoekers binnen te laten wachten, lange wachrijen buiten de politiebureaus waarbij asielzoekers werden uitgescholden en geïntimideerd door derden zonder dat de politie optrad.

Bij de aanmelding en registratie van de asielaanvraag is er in de praktijk ook lang niet altijd een tolk/vertaler aanwezig. Formeel hoort hierin wel te worden voorzien, maar er is sprake van een tekort aan gekwalificeerde tolken in de benodigde talen. Ze zijn met name niet beschikbaar bij ontschepping en binnenkomst op Italiaans grondgebied buiten de officiële grensposten om. Maar ook in algemene zin is er sprake van schaarste. De prioriteit bij de inzet van tolken wordt gelegd bij de inhoudelijke behandeling van de asielgehoren door de Territoriale Commissies, en niet bij de registratie en identificatie door de Questura en de grenspolitie.¹³⁴

Ook het beeld ten aanzien van het kunnen herstellen van een verkeerde registratie van de leeftijd (aangeven dat men minderjarig is in plaats van de geregistreerde meerderjarigheid) is diffuus. Het komt voor dat hetzij de Questura, hetzij de Territoriale Commissie de leeftijd wijzigt zonder nader leeftijdsonderzoek. Het gebeurt ook dat, conform de nieuwe wetgeving (zie hieronder) de kinderrechter wordt gevraagd om een leeftijdsbepaling op te starten. In andere gevallen wordt de latere verklaring van de asielzoeker dat hij minderjarig is gewoonweg genegeerd en blijft iemand geregistreerd en behandeld als een volwassene.¹³⁵

Specifiek over de praktijk in de hotspots in relatie tot de registratie en identificatie, heeft de ACVZ de volgende signalen vernomen. De situatie lijkt tamelijk chaotisch. Voor zover bekend¹³⁶ registreert de grenspolitie soms de leeftijd zoals opgegeven door de asielzoeker, maar in andere gevallen wordt deze eenzijdig vastgesteld, zonder nader gesprek of leeftijdsbepaling. Dit valt lastig te achterhalen om twee redenen: allereerst wordt ook in het laatste geval genoteerd 'op basis van eigen verklaringen'. Ten tweede ontvangen de asielzoekers geen documentatie na dit eerste identificatieproces in de hotspots. De asielzoeker kan dus niet controleren welke leeftijd in het systeem staat geregistreerd.¹³⁷

Bescherming minderjarigen en leeftijdsbepaling

Uit verschillende rapporten en onderzoeken van NGO's en internationale organisaties, volgt dat de opvang en bescherming van minderjarigen in Italië de afgelopen jaren te wensen heeft overgelaten.¹³⁸ Ook het EHRM heeft zich hierover uitgelaten. Naar aanleiding van de zaak Tarakhel moesten er door Italië eerst individuele garanties worden afgegeven voordat er op grond van de Dublin-Verordening mocht worden overgedragen.¹³⁹ In 2017 gaf het EHRM een *interim measure* af omdat twee minderjarigen werden opgevangen in een centrum dat niet geschikt was: het betrof een regulier opvangcentrum, dat overvol was, met slechte (sanitaire) voorzieningen.¹⁴⁰ Ook meer actuele berichten zijn niet positief. Uit het AIDA rapport van juni 2020 volgt dat er nieuwe richtlijnen zijn uitgebracht voor de voorzieningen in de opvang, met name ook voor minderjarigen. Maar omdat de meeste opvangcentra nog altijd de vorm hebben van noodopvanglocaties, ondanks de lagere aantallen aanvragen, blijft de situatie volgens lokale organisaties

zorgwekkend.¹⁴¹ Ook voor de inzet van EASO blijft de opvang en bescherming van minderjarigen een punt van aandacht.¹⁴²

Nieuwe wet; nu nog een nieuwe praktijk

In 2017 is er een nieuwe wet in werking getreden met bepalingen over de bescherming van alleenstaande minderjarige vreemdelingen '*Disposizione in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati*' (L47/2017). Hierin zijn ook bepalingen opgenomen over de wijze waarop het leeftijdsonderzoek moet worden uitgevoerd. In de nieuwe situatie moet er een socio-medisch (multidisciplinair) onderzoek plaatsvinden, dat wordt aangevraagd als er twijfel bestaat over de leeftijd van de gestelde minderjarige. Er is, net als in Nederland, sprake van twijfel als een asielzoeker stelt minderjarig te zijn en daartoe geen documenten kan overleggen. Bij hoge uitzondering, als de autoriteiten echt twijfelen, bijvoorbeeld in het geval van een 14-jarige die pertinent blijft volhouden dat hij meerderjarig is, wordt er ook in die gevallen een onderzoek opgestart. Dit onderzoek kan op elk moment in de procedure worden opgestart, dus ook tijdens de asielpcedure, of in beroep. Voor het medische gedeelte ervan moet toestemming van de minderjarige of zijn voogd worden verkregen. Het leeftijdsonderzoek wordt alleen opgestart op basis van een bevelschrift van de hoofdaanklager bij de kinderrechter: op deze manier zou een einde moeten worden gemaakt aan het beleid waarbij minderjarigen, zelfs gedocumenteerd, zonder enige juridische grondslag gesloten worden opgevangen. Ook kan op basis van de nieuwe wet apart tegen de leeftijdsbepaling in beroep worden gegaan.¹⁴³

Volgens Italiaanse asieljuristen komt in de praktijk nog niet veel terecht van deze nieuwe manier van leeftijdsbepaling. De beleidsregels zijn pas zeer recentelijk, in juli 2020, gepubliceerd, en ze zijn tot nu toe zeer uiteenlopend geïmplementeerd in de verschillende regio's. In de uitvoering is de multidisciplinaire aanpak nog niet van de grond gekomen.¹⁴⁴ In 2019 rapporteerde de Italiaanse Kinderombudsman nog dat het aantal leeftijdsbepalingen 'nieuwe stijl' erg laag lag.¹⁴⁵

Ook wordt het medisch leeftijdsonderzoek nog altijd uitgevoerd als er wel documentatie is en er dus geen twijfel aan de leeftijd zou hoeven te zijn. De Italiaanse Kinderombudsman heeft in 2017 geconstateerd dat alle minderjarigen na hun eerste gehoor een medisch onderzoek kregen voordat er foto's en vingerafdrukken werden genomen. Gedurende het proces wordt de minderjarige nog altijd als meerderjarige behandeld.¹⁴⁶

Met andere woorden: de nieuwe wetgeving is op verschillende punten veelbelovend en meer in lijn met internationale standaarden. Omdat de implementatie ervan nog maar aan het begin staat, valt er nog weinig te zeggen over het effect dat dit op de langere termijn kan hebben.

Griekenland

Identificatie en registratie: Het aanmeldproces¹⁴⁷

Net als in Italië, kent Griekenland sinds 2015 een registratie en identificatieproces op de eilanden via de hotspotprocedure. Op Lesbos, Chios, Samos, Leros en Kos zijn zogenoemde Reception and Identification Centres (RIC) ingericht.¹⁴⁸ In Evros bestond al vanaf 2013 een dergelijk centrum voor aankomsten over land.¹⁴⁹

Vanaf eind maart 2016, na de inwerkingtreding van de EU-Turkije Verklaring, werden dit gesloten centra in het kader van de versnelde (grens)procedure. Dit hield in dat iedereen na aankomst direct in detentie werd geplaatst. Doordat hier nationaal en internationaal veel kritiek op kwam, en doordat het in praktische zin vanwege de steeds hogere aantallen aankomsten en de beperkte capaciteit onmogelijk werd om automatische detentie te handhaven, werd dit eind 2016 omgezet in geografische vrijheidsbeperkende maatregelen: een verplichting om op het eiland te blijven. Eind 2019 hadden deze aanmeldcentra een gezamenlijke capaciteit van bijna 6200 plekken, maar ze zijn eigenlijk continu overbezet.

De hotspotprocedure is geïmplementeerd in de Griekse wet- en regelgeving en een wet van 3 april 2016 (L 4375/2016). Het idee van een dergelijk aanmeldproces bestond feitelijk daarvoor al, en werd nu gecodificeerd. De meest recente Griekse asielwetgeving, IPA d.d. 1 januari 2020, stelt in artikel 39 dat 'alle onderdanen uit derde landen en staatlozen die niet voldoen aan de reguliere formaliteiten tot binnentreding in het land, onderworpen zullen worden aan aanmeldings- en identificatieprocedures.'

Deze procedures kennen vijf fasen:

1. Het verschaffen van informatie (over rechten en plichten, overdracht naar andere locaties, het recht om asiel aan te vragen, vrijwillige terugkeermogelijkheden)
2. De 'reception and identification procedure': nieuw aangekomen personen dienen direct te worden overgebracht naar een RIC waar zij in een gesloten setting de aanmeldfase doorlopen. In beginsel duurt deze vijf dagen, maar dit kan worden verlengd tot 25 dagen.
3. Registratie en medisch onderzoek, inclusief identificatie van kwetsbare groepen.
4. Doorverwijzing naar de asielprocedure: zodra een asielaanvraag wordt ingediend, worden de aanvragen via de Rapid Response Teams van de Asylum Service ingedeeld naar land van herkomst en verder geprioriteerd naar nationaliteit.
5. Verdere doorverwijzing dan wel overdracht naar een opvang- of detentiecentrum afhankelijk van de omstandigheden van de zaak.

Dit proces komt in grote lijnen overeen met de eerdere inrichting van aanmeldprocedures.

De uitvoeringspraktijk

In de *RIC op de eilanden* worden de asielzoekers geregistreerd door de Reception and Identification Service (RIS). Naast het bewaken van de hotspotlocatie, is de politie verantwoordelijk voor de feitelijke identificatie en verificatie van de nationaliteit van de aanvragers. Ze worden hierbij ondersteund door Frontex. In de praktijk komt het er vaak op neer dat Frontex dit proces uitvoert, omdat het de Griekse autoriteiten aan capaciteit en tolken ontbreekt. De bevindingen van Frontex worden door de Griekse autoriteiten overgenomen, echter de documentatie hierover wordt beschouwd als niet openbaar ('non-paper') en is niet toegankelijk voor de asielzoeker. In de praktijk zijn beoordelingen of besluiten over identiteit, waaronder ook leeftijd, moeilijk te betwisten door de asielzoeker.¹⁵⁰ Degenen die asiel willen aanvragen, worden voor de registratie en het indienen van de asielaanvraag doorverwezen naar de Asylum Unit, die ook aanwezig is in de RIC. EASO biedt de Griekse autoriteiten hierbij ondersteuning, en neemt een vrij actieve houding in deze versnelde grensprocedure: ze nemen interviews af en geven advies over het te nemen besluit over de asielaanvraag. Ook is EASO betrokken bij het signaleren van kwetsbaarheid onder de asielzoekers.¹⁵¹

In 2019 werd deze registratie over het algemeen afgerond binnen enkele dagen. Grotere problemen bestaan er bij de medische beoordelingen en psychologische ondersteuning. Tot midden 2017 werd deze inzet uitbesteed aan NGO's. Sindsdien valt dit onder de verantwoordelijkheid van het ministerie van Gezondheid, die deze taken delegeert aan onderliggende organen zoals de nationale organisatie voor de volksgezondheid, een private partij. In 2019 zijn tal van tekortkomingen en vertragingen in de zorg voor asielzoekers geconstateerd, goeddeels door gebrek aan medisch personeel in combinatie met de continue overbevolking in de opvanglocaties.¹⁵²

In de meeste gevallen mogen nieuwe asielzoekers na een paar dagen de RIC verlaten indien bovengenoemde fasen zijn doorlopen. Tegelijkertijd wordt vaak direct een terugkeerbesluit uitgevaardigd door de politie, in combinatie met een inbewaringstelling. Deze besluiten worden vervolgens opgeschort door een uitstel van vertrek besluit van het hoofd van de regionale politie, wat inhoudt dat de asielzoeker zich dient op te houden in een bepaald gebied (het eiland) in hetzij de RIC, hetzij een andere opvanglocatie tot het einde van de asielprocedure.¹⁵³

Alleenstaande minderjarigen worden echter in algemene zin uitgezonderd van de mogelijkheid om zich vrij te bewegen over het eiland. Ze dienen in de RIC te blijven onder een vrijheidsbeperkende maatregel dan wel beschermde opvangmaatregel. In praktijk betekent dit zeer langdurig verblijf in de RIC, die hiervoor niet geschikt is, in afwachting van plek in een meer geschikte opvanglocatie.¹⁵⁴

Asielzoekers die aankomen in Griekenland via de *Evros grens*, vallen niet onder de werking van de EU-Turkije Verklaring. En daarmee worden ze niet (standaard) onderworpen aan de versnelde grensprocedure, toepassing van het veilige derde landen concept of vrijheidsbeperkende maatregelen na afloop van de aanmeldprocedure.

Wel worden zij geïdentificeerd en geregistreerd in de RIC in Fylakio, Orestiada. Deze RIC kent wel nog altijd een gesloten setting. Afhankelijk van de hoogte van de aantallen, en daarmee de bezetting van de RIC, worden zij hieraan voorafgaand gedetineerd in het pre-RIC detentiecentrum, ook in Fylakio.¹⁵⁵ Recentelijk is deze detentie volgens de Greek Refugee Council beperkt tot een paar dagen. Wel blijft de detentielocatie overbezet: eind 2019 verbleven er 391 personen, terwijl er formeel plek is voor 240.¹⁵⁶

In Fylakio nemen de 'reception and identification procedures' gemiddeld een week in beslag. Verder wordt dezelfde procedure gevolgd als op de eilanden.

In het geval van hoge aantallen, gebeurt het wel dat asielzoekers uit bepaalde herkomstlanden met een relatief hoog erkenningspercentage van de asielaanvraag direct worden vrijgelaten voorzien van een opschorting van een vertrekbesluit voor een periode van zes maanden, echter zonder in staat te zijn gesteld asiel aan te vragen. Verder is er vaak geen plek voor hen in de open opvanglocaties door gebrek aan capaciteit.

Net als op de eilanden worden alleenstaande minderjarigen langer dan 25 dagen vastgehouden in de RIC in Fylakio, soms tot wel zes maanden, in afwachting van een geschikte opvangplek onder het mom van beschermde opvang. In 2019 ging het om zeker 371 geregistreerde alleenstaande minderjarigen. Gedurende deze periode verblijven deze minderjarigen in een locatie waar adequate medische en psychosociale voorzieningen ontbreken en waar ze geen toegang hebben tot onderwijs of dagactiviteiten. Vaak worden zij ook in dezelfde ruimtes ondergebracht als de volwassen asielzoekers, hetgeen risico op uitbuiting en misbruik kan betekenen.¹⁵⁷

Leeftijdsbepaling bij alleenstaande minderjarige vreemdelingen

In Griekenland wordt er onderscheid gemaakt tussen leeftijdsbepaling tijdens de aanmeldfase (in de RIC), tijdens de asielprocedure, of in detentie.

Ten aanzien van de aanmeldfase en de asielprocedure zijn er wettelijke regelingen die een kader bieden voor het proces van leeftijdsbepaling.¹⁵⁸ Dit bestaat niet ten aanzien van (gestelde) alleenstaande minderjarigen in *detentie*. Hoewel ook in Griekenland het uitgangspunt is dat minderjarigen slechts in het uiterste geval gedetineerd worden, is het formeel niet verboden bij wet en komt het in de praktijk toch geregeld voor, onder andere in zogenoemd 'pre-removal centres.' Deze minderjarigen vallen onder de verantwoordelijkheid van de politie, en voor hen geldt een ander beleidskader: in geval van twijfel aan de leeftijd kan er een medisch leeftijdsonderzoek worden uitgevoerd door middel van röntgenfoto's. Tegen de uitkomst hiervan staat geen rechtsgang open. Dit terwijl de foutmarge van röntgenonderzoek groot is, en daarmee ook de kans dat minderjarigen ten onrechte als volwassenen worden behandeld en gedetineerd.¹⁵⁹ De Greek Council for Refugees signaleert een aantal van dit soort zaken: 'These include for example in Kos PRDF the case of a child of Palestinian origin, claiming to be 15 years old, who was deemed by the authorities to be an adult, following dental and hand X-rays; A 17 year old minor from Egypt, carrying a copy of his passport and birth

certificate on him, who was detained as an adult, without an age assessment procedure, based solely on the initial age registration of the police on the day of his arrest; Two UAM from Guinea, carrying on them original birth certificates, remaining in detention for a period of 5 months'.¹⁶⁰

In de RIC is er sprake van tekortschietende medische en psychosociale zorg.¹⁶¹ Dit heeft ook grote gevolgen voor de leeftijdsbepaling in de aanmeldfase. Op grond van de wettelijke maatregelen wordt, als er tijdens deze fase 'bijzondere, gerechtvaardigde twijfel' bestaat over de leeftijd, de asielzoeker doorverwezen naar het medische team in de RIC. Dit geldt zowel op de eilanden als bij de grens bij Evros.

Op grond van de regeling wordt hierbij de volgende procedure gevolgd:

- een beoordeling van de uiterlijke kenmerken (lengte, gewicht, BMI, stem, haargroei), gevolgd door een klinische beoordeling door een kinderarts.
- in het geval deze beoordeling niet tot een eensluidend oordeel leidt, volgt er een beoordeling door een psycholoog en een sociaal werker van de cognitieve, gedragskundige en psychische ontwikkeling van de betrokkene.
- in het geval er geen kinderarts beschikbaar is of wanneer de interdisciplinaire beoordeling de twijfel niet wegneemt, zal er als ultimum remedium een doorverwijzing naar het ziekenhuis plaatsvinden voor medisch leeftijdsonderzoek, waaronder beoordeling van gebit en hand/polsgroei.

De uitkomsten van het onderzoek/de onderzoeken worden vervolgens voorgelegd aan het hoofd van de medische en psychosociale afdeling van het RIC, die dan een aanbeveling doet aan het hoofd van het RIC ten aanzien van de te registreren leeftijd en de achterliggende argumentatie. Daarna wordt het besluit over de leeftijd gecommuniceerd aan de asielzoeker, die hier vervolgens binnen tien dagen tegen in bezwaar kan bij het RIC.

Volgens NGO's en internationale organisaties, wordt deze procedure zelden of nooit gevolgd. In de praktijk wordt de procedure beperkt tot medisch leeftijdsonderzoek door middel van röntgenfoto's, die op deze manier de standaardprocedure is in plaats van ultimum remedium.¹⁶² Dit heeft met name te maken met het gebrek aan gekwalificeerd medisch personeel in het RIC. De Council for Refugees noemt verschillende voorbeelden:¹⁶³ Op Lesbos was er bijvoorbeeld tussen mei en september 2019 geen psychosociale unit aanwezig. Later dat jaar, toen er wel weer een unit was, stond er zo'n druk op het systeem dat een doorverwijzing wel werd gedaan, maar niet werd afgewacht en betrokkene meerderjarig werd verklaard. Op Samos is er sprake van lange wachttijden. Leeftijdsbepaling kan daar, op afspraak, slechts een keer per maand worden uitgevoerd. Van mei tot november 2019 was er geen psycholoog werkzaam in het lokale ziekenhuis, waardoor procedures werden opgeschort. Ook in Fylakio/Evros wordt de wettelijke procedure naar verluid niet gevolgd. In de meeste gevallen werd op basis van een enkele visuele inspectie door de medewerkers van de RIC, soms zelfs alleen op basis van een foto, doorverwezen naar de procedure voor leeftijdsbepaling. Zelfs

als de asielzoeker wel degelijk documentatie had waaruit minderjarigheid bleek. En ook hier omvat het leeftijdsonderzoek vervolgens alleen het maken van röntgenfoto's in het lokale ziekenhuis.¹⁶⁴

De UNHCR geeft aan dat het voorkomt dat er in dezelfde zaak meerdere leeftijdsbepalingen worden aangevraagd en uitgevoerd, doordat de procedure veel tijd in beslag neemt, er lange wachttijden zijn, registratie slecht op orde is en er veel verschillende actoren betrokken zijn. Dit is niet alleen belastend voor de jonge asielzoeker, maar verlengt ook nog eens het verblijf in de RIC in ondermaatse omstandigheden.¹⁶⁵

Tot slot volgt uit signalen van organisaties ter plaatse dat het registratieproces in de RIC zelf ook geregeld te wensen overlaat. Er zijn zaken bekend waarin de persoonlijke gegevens, waaronder de leeftijd, foutief worden geregistreerd door de politie al dan niet ten gevolge van vertaalfouten door Frontex.¹⁶⁶ Indien Frontex is betrokken, is laten herstellen of herzien van foutieve registratie moeilijk gebleken. Dit komt omdat de interne stukken van Frontex niet openbaar zijn ('non-paper'). De documenten worden niet ter beschikking gesteld aan de asielzoeker, maar vernietigd en er is geen beroep mogelijk.¹⁶⁷

Overigens biedt de bezwaarprocedure tegen de leeftijdsbepaling ook feitelijk weinig rechtsbescherming nu tien dagen vaak te kort is om bewijsmiddelen te vergaren, zeker gezien de gesloten setting waarin asielzoekers verblijven. In 2019 zijn er dertien bezwaarschriften ingediend, en deze zijn geen van allen gehonoreerd.¹⁶⁸

Leeftijdsbepaling in de asielprocedure

De Griekse wetgeving (artikel 75(3) IPA) voorziet in een proces van leeftijdsbepaling dat op elk moment in de asielprocedure kan worden uitgevoerd, als er twijfel bestaat over de leeftijd. De bepalingen omvatten alle benodigde procedurele waarborgen.¹⁶⁹ Het beleidskader voor de uitvoering van de leeftijdsbepaling tijdens de asielprocedure (JMD 1982/2016) komt in grote lijnen overeen met het proces in de RIC.¹⁷⁰

De tekortkomingen in de bescherming van minderjarigen in de uitvoeringspraktijk, inclusief het ontbreken van een goed functionerend voogdijsysteem, hebben tot gevolg dat deze wettelijke kaders lastig te effectueren zijn.¹⁷¹ Daarnaast hebben de problemen in het proces van leeftijdsbepaling in de RIC's gevolgen voor de asielprocedure. Waar een foutieve registratie van de leeftijd door de politie (in detentie-setting) nog kan worden gecorrigeerd door enkel de juiste geboortedatum te noemen bij de Asylum Service, kan een onjuiste leeftijdsbepaling in de RIC alleen worden hersteld door middel van een authentiek brondocument.¹⁷² Als de betrokken medewerker zelf alsnog twijfelt aan de geregistreerde leeftijd kan deze er nog voor kiezen door te verwijzen naar de procedure voor leeftijdsbepaling.¹⁷³

Naast NGO's en internationale organisaties als UNHCR, heeft ook de Griekse Ombudsman zich al meerdere keren kritisch uitgelaten over de zorgvuldigheid van

de leeftijdsbepaling in het asielproces, juist in het licht van gecombineerde bovengenoemde omstandigheden: *'This makes more difficult the further verification of the scientific correctness of the assessment'*.¹⁷⁴

⁸⁶ De ACVZ pretendeert in deze paragraaf niet om volledig te zijn, maar noemt de voor deze signalering meest relevant standaarden en bepalingen. Zie voor uitvoerige overzichten van toepasselijke (internationale) normen, standaarden en richtlijnen inzake leeftijdsbepaling o.a. Separate Children in Europe Programme, *Position Paper on Age assessment in the context of separated children in Europe*, 2012; Unicef, *Age Assessment. A Technical Note*, 2013; UNHCR, Unicef en IRC, *The way forward: to strengthened policies and practices for unaccompanied and separated children in Europe*, 2017; EASO, *Practical Guide on Age Assessment*, 2018.

⁸⁷ Vergelijk artikel 24 EU Handvest van de Grondrechten (recht van het kind op bescherming en waarborging belang van het kind). Zie specifiek voor de implicaties van 'best interests of the child' voor de asielprocedures van alleenstaande minderjarigen: UNHCR and UNICEF, [Safe & Sound: what States can do to ensure respect for the best interests of unaccompanied and separated children in Europe](#), 2014; UNHCR, *In eerste plaats een kind*, 2019.

⁸⁸ VN Kinderrechtencomite, General Comment nr. 14: The right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration, 2013, para. 6(c) en 14 (b).

⁸⁹ UNHCR-Guidelines on International Protection No. 8: Child Asylum Claims, 2009, para 7, 65.

⁹⁰ VN Kinderrechtencomite, General Comment nr. 6: Treatment of Unaccompanied and Separated Children Outside their Country of Origin, 2005.

⁹¹ UNHCR. ExCom Conclusion on Children at Risk nr. 107, 2007, para(g)(ix);

⁹² UNHCR Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status, paras 196, 203, 204.

⁹³ Unicef, *Every Child's Birth Right: Inequities and Trends in Birth-Registration*, 2013.

⁹⁴ UNHCR-Guidelines on International Protection No. 8: Child Asylum Claims, 2009, para 73-75: '[...] it may be necessary for the examiner to assume a greater burden of proof in children's claims, especially if the child concerned is unaccompanied. If the facts of the case cannot be ascertained and/or the child is incapable of fully articulating his/her claim, the examiner needs to make a decision on the basis of all known circumstances which may call for a liberal application of the benefit of the doubt.'

Zie ook UNHCR, *Guidelines on Policies and Procedures in dealing with Unaccompanied Minors seeking Asylum*, 1997, para 5.11; VN Kinderrechtencomite, General Comment nr. 6: Treatment of Unaccompanied and Separated Children Outside their Country of Origin, 2005; UNHCR ExCom Conclusion on Children at Risk nr. 107, 2007, para(g)(ix); UNHCR en Unicef, [Safe & Sound: what States can do to ensure respect for the best interests of unaccompanied and separated children in Europe](#), 2014, p. 34.

⁹⁵ EASO, *Practical Guide on Age Assessment*, 2018.

⁹⁶ ECRE, AIRE Centre, VluchtelingenWerk Nederland, Third Party Intervention d.d.5 juli 2017 in EHRM, Darboe en Camara t. Italie, nr. 5797/17.

⁹⁷ UNHCR, 1997, para 5.11: UNHCR, 2007, para(g)(ix); UNHCR, 2009, para 75; UNHCR en Unicef, 2014, p. 34.

⁹⁸ UNHCR, 2009, para 75.

⁹⁹ UNHCR en Unicef, 2014, p. 34.

¹⁰⁰ Zie hierover uitgebreid Commissie Meijers, supra noot 48.

¹⁰¹ Zie ook H. Battjes, *Verblijfblog: interstatelijk vertrouwensbeginsel in het Dublinsysteem*, 5 december 2018, te vinden via <http://verblijfblog.nl/interstatelijk-vertrouwensbeginsel-in-het-dublinsysteem/>; judgment of 25 July 2018, *Minister for Justice and Equality (Deficiencies in the system of justice)*, C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, para 35.

¹⁰² HvJ EU, Advies 2/13 inzake Toetreding van de Europese Unie tot het Europese Verdrag van de Rechten van de Mens, 18 december 2014, ECLI:EU:C:2014:2454. para 191.

¹⁰³ HvJEU, N.S t. Verenigd Koninkrijk, C-411/10 en C493/10, 21 december 2011, ECLI:EU:C:2011:865, para 79-80.

¹⁰⁴ <https://acelg.blogactiv.eu/2015/11/11/mutual-trust-before-the-court-of-justice-a-view-from-cjeu-judge-sacha-prechal/>.

¹⁰⁵ EHRM, K.R.S. t. Verenigd Koninkrijk, zie supra noot 52 en EHRM, M.S.S. t. België en Griekenland, zie supra noot 60.

¹⁰⁶ Zie bijvoorbeeld HvJ EU, Commissie t. Spanje, C-503/03 (Grand Chamber), 31 januari 2006.

¹⁰⁷ Richtlijn 2003/109/EG inzake de status van langdurig ingezetenen onderdanen van derde landen, 25 november 2003.

¹⁰⁸ Zie E. Brouwer, supra noot 48, p. 25.

¹⁰⁹ Zie over de interpretatie van artikel 47 Handvest o.a. HvJ EU, *Ghezelbash*, C-63/15, 7 juni 2016 en HvJ EU, *El Hassani*, C-403/16, 13 december 2017. Om van een effectief rechtsmiddel te kunnen spreken dient er o.a. ook sprake te zijn van schorsende werking t.a.v. de tenuitvoerlegging van het besluit in eerste aanleg, voldoende tijd voor het voorbereiden van een verweer, toegang tot rechtsbijstand etc. Zie hierover o.a. EHRM, Gebremedhin t. Frankrijk, nr. 25389/05, 26 april 2007, para. 66. Zie ook EHRM, Hirsi Jamaa t. Italië, nr. 27765/09, 23 februari 2012 en EHRM, M.O.S.H. t. Nederland, 63469/09, 3 februari 2015.

¹¹⁰ Zie nader over de betekenis van 'fair trial' in het migratiedomein de noot van E. Brouwer, JV 2020-4, nr. 59.

¹¹¹ EHRM, Korosec t. Slovenië, 8 oktober 2015.

¹¹² FRA, *Age assessment and fingerprinting of children in asylum procedures. Minimum age requirement concerning children's rights in the EU*, 2018.

¹¹³ Opvangrichtlijn, Procedurerichtlijn, Dublinverordening (bijv. artikel 8 lid 4), Gezinsherenigingsrichtlijn (bijv. artikel 10 lid 3 sub a).

¹¹⁴ HvJ EG, Rewe, C-120/78, 20 februari 1979, ECLI:EU:C:1979:42; Zie ook M. Klaassen en G. Lourens, supra noot 11, p. 45.

¹¹⁵ EASO, supra noot 95.

¹¹⁶ Ibid., p. 11.

¹¹⁷ IND Werkinstructie 2018-19 inzake Leeftijdsoepaling, te vinden via https://ind.nl/Documents/WI_2018-19.pdf

¹¹⁸ Rb Den Haag, 24 december 2019, ECLI:NL:RBDHA:2019:14251.

¹¹⁹ Om die reden zou ook gesteld kunnen worden dat het kunnen uitoefenen van het recht op een effectief rechtsmiddel ter discussie wordt gesteld. Zie hierover de noot van E. Brouwer, supra noot 110, p. 40.

¹²⁰ HvJ EU, M. t. Ierland, C-277/11, 22 november 2012, p. 66.

¹²¹ Rb Den Haag, 24 december 2019, r.o. 2.4.7 en 2.4.8.

¹²² Rb Haarlem, NL20.4689, 19 maart 2020, r.o. 3.3. e.v.

¹²³ Zie supra noot 81.

¹²⁴ Rechtbank Den Haag zp Den Bosch, 10 december 2019, ECLI:NL:RBDHA:2019:13122, r.o. 11.

¹²⁵ Zie supra noot 110.

¹²⁶ Uitgebreide informatie over de inrichting van de Italiaanse asielprocedure is te vinden in AIDA Country Report Italy, juni 2020, te vinden via <https://www.asylumineurope.org/reports/country/italy>

¹²⁷ Uit de Italiaanse asielwetgeving volgt dat de registratie van de aanvraag binnen 3 werkdagen na de uiting van de wens asiel te vragen dient te worden gedaan, of binnen 6 dagen indien deze wens is geuit aan de grens. Deze termijn kan worden verlengd tot 10 dagen in het geval van hogere aantallen.

¹²⁸ Op basis van de Italiaanse asielwetgeving dient dit gehoor binnen 30 dagen na de aanvraag afgenomen te worden, en volgt de beslissing binnen 3 werkdagen, tenzij deze beslissing redelijkerwijs niet kan worden genomen. In dat geval is er sprake van een beslistermijn van zes maanden, welke in voorkomende gevallen verder verlengd kan worden naar negen of twaalf maanden.

¹²⁹ Italië wordt al sinds 2013 ondersteunt door EASO als gevolg van de stijgende aantallen aankomsten en de daarmee gepaard gaande druk op het niet goed functionerend asielsysteem. Zie ook *Italy Operating Plan 2020* van EASO, te vinden via www.easo.europa.eu/italy-operating-plan-2020.

¹³⁰ De Italiaanse lijst met veilige landen van herkomst is vastgesteld op 4 oktober 2019 en omvat de volgende landen: Albanië, Algerije, Bosnië-Herzegovina, Ghana, Kaapverdië, Kosovo, Noord-Macedonië, Marokko, Montenegro, Senegal, Servië, Tunesië en Oekraïne.

¹³¹ COM (2015) 240 final: European Commission, A European Agenda on Migration, mei 2015. Zie ook Raadsbesluiten 2015/1523 d.d. 14 september 2015 en 2015/1601 d.d. 22 september 2015.

¹³² Zie AIDA Country Report Italy, juni 2020 p. 36 e.v.; Mailwisseling met ASGI, juni 2020.

¹³³ Zie EASO Italy Operating Plan 2020, onder measure 1 en 5.

¹³⁴ AIDA Country Report Italy, juni 2020, p. 45.

¹³⁵ Mailwisseling met ASGI, augustus 2020

¹³⁶ De toegang tot de hotspotlocaties in beperkt. Zie hierover en ook meer in het algemeen over de procedure in deze locaties: *ECRE, A study on the implementation of the hotspots in Italy and Greece, december 2016*; *Danish Refugee Council, Fundamental Rights and the EU Hotspots approach, December 2017*; AIDA Country Report Italy, juni 2020, p. 32 e.v.; FRA, *Update of the 2016 Opinion of the European Union Agency for Fundamental Rights on fundamental rights in the 'hotspots' set up in Greece and Italy*, 3/2019, 4 maart 2019.

¹³⁷ Mailwisseling met ASGI, augustus 2020.

¹³⁸ Zie o.a. www.ecre.org/shortages-in-reception-systems-expose-unaccompanied-children-to-harmful-conditions-in-italy-and-greece/; www.hrw.org/news/2016/06/23/italy-children-stuck-unsafe-migrant-hotspot; www.o-files-d8-prod.s3.eu-west-2.amazonaws.com/s3fa

[public/file_attachments/children_alone_-_pulled_from_the_sea_by_the_wayside.pdf](https://www.unhcr.it/wp-content/uploads/2019/11/Report-UNHCR_UNICEF_OIM-At-a-crossroads.pdf);
www.unhcr.it/wp-content/uploads/2019/11/Report-UNHCR_UNICEF_OIM-At-a-crossroads.pdf;
www.statewatch.org/media/documents/news/2016/aug/italy-asgi-statement.pdf.

¹³⁹ EHRM, Tarakhel t. Zwitserland, nr. 29217/12, 4 november 2014,

¹⁴⁰ Zie voor documentatie in deze zaak: https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2017/02/CEDU_art.-39_Cona_14.2.17_erased.pdf; Zie ook een verklaring van ECRE, te vinden via <https://www.ecre.org/ecthr-ruling-in-support-of-complaints-from-unaccompanied-minors-in-italy/> en <https://www.ecre.org/italian-ngos-raise-concerns-over-conditions-in-cone-reception-centre-and-government-reform-plans-to-tackle-reception-problems/>.

¹⁴¹ AIDA Country Report Italy, juni 2020, p. 15-16.

¹⁴² EASO Italy Operating Plan 2020, onder measure 2(2).

¹⁴³ AIDA Country Report Italy, juni 2020, p 76.

¹⁴⁴ Interview ASGI, juni 2020.

¹⁴⁵ AIDA Country Report Italy, 2020, p 76.

¹⁴⁶ Zie supra noot 144.

¹⁴⁷ Uitgebreide informatie over de inrichting van de Griekse asielprocedure is te vinden in AIDA Country Report Greece, juni 2020, te vinden via <https://www.asylumineurope.org/reports/country/greece>.

¹⁴⁸ Via de Joint Ministerial Decision 2969/2015 van December 2015 zijn de vijf First Reception Centres (FRC) opgericht. Lesbos werd in oktober 2015 operationeel als hotspot, met een capaciteit van 2840 en een bezetting van 18615. Chios (februari 2016) heeft een capaciteit van 1014, en een bezetting van 5782. Samos (maart 2016) heeft een capaciteit van 648 en een bezetting van 7765. Leros (maart 2016) heeft een capaciteit van 860 en een bezetting van 2496. En Kos (juni 2016) heeft een capaciteit van 816 en een bezetting van 3765. Gegevens geven de situatie weer d.d. 31 december 2019 en zijn afkomstig van het National Coordination Centre for Border Control, Immigration and Asylum.

¹⁴⁹ Zie supra noot 147.

¹⁵⁰ AIDA Country Report Greece, juni 2020, p. 114; Gesprek Refugee Support Aegean d.d. 2 juli 2020.

¹⁵¹ ECRE, The Role of EASO Operations in National Asylum Systems, November 2019.

¹⁵² AIDA Country Report Greece, juni 2020, p 21-22.

¹⁵³ Ibid., p. 40.

¹⁵⁴ Gesprek Refugee Support Aegean d.d. 2 juli 2020.

¹⁵⁵ Communicatie van de UNHCR d.d. 15 mei 2019 in de zaken M.S.S. and Rahimi t. Griekenland. (nrs.30696/09, 8687/08), te vinden via: <https://bit.ly/39PPbt7>.

¹⁵⁶ AIDA Country Report Greece, juni 2020, p. 44.

¹⁵⁷ Europees Comité voor Sociale Rechten, UNHCR, ICJ en ECRE t. Griekenland klachtenprocedure nr. 173/2018, 9 augustus 2019, te vinden via: <https://www.refworld.org/docid/5d9745494.html>.

¹⁵⁸ Ministeriele Regeling 92490 resp. Gezamenlijke Ministeriele Regeling 1982/2016.

¹⁵⁹ Working Group on Arbitrary Detention, Preliminary Findings from its visit to Greece (2-13 December 2019), te vinden via: <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25421>.

¹⁶⁰ AIDA Country Report Greece, juni 2020, p. 192.

¹⁶¹ AIDA Country Report Greece, juni 2020, p. 41.

¹⁶² Zie supra noot 157; AIDA Country Report Greece, juni 2020, p. 114.

¹⁶³ Ibid.

¹⁶⁴ Humanrights360, No end in sight – The mistreatment of asylum seekers in Greece, 21 augustus 2019, p. 28.

¹⁶⁵ Zie supra noot 157.

¹⁶⁶ AIDA Country Report Greece/Greek Council for Refugees, juni 2020.

¹⁶⁷ Interview Refugee Support Aegean, juli 2020; AIDA Country Report Greece, juni 2020, p. 43.

¹⁶⁸ Ibid., p. 113.

¹⁶⁹ Hierbij wordt bedoeld de procedurele waarborgen zoals deze voortvloeien uit internationale en Unierechtelijke bepalingen, zie bijlage 1.

¹⁷⁰ Zie voor een uitgebreide beschrijving: AIDA Country Report Greece, juni 2020, p. 114 e.v.

¹⁷¹ Zie voor meer informatie hierover: <https://www.asylumineurope.org/reports/country/greece/asylum-procedure/guarantees-vulnerable-groups/legal-representation>.

¹⁷² AIDA Country Report Greece, juni 2020, p. 116.

¹⁷³ Artikel 75(3) IPA.

¹⁷⁴ Ombudsman, Migration flows and refugee protection: Administrative challenges and human rights, Special Report 2017, 25-25 and 75. Zie voor vergelijkbare uitspraken van de Ombudsman in 2018 en 2019: AIDA Country Report Greece, juni 2020, p. 116.

