



Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken

aan Minister voor Immigratie, Integratie & Asiel
De heer drs. G.B.M. Leers
Postbus 20011
2500 EA DEN HAAG

contactpersoon Mr. J. de Poorte
doorkiesnummer 070 – 370 8007
datum 14 juni 2012
ons kenmerk ACVZ/ADV/2012/005
uw kenmerk
bijlage(n)
onderwerp

Advies afschaffen rechtmatig verblijf hangende beklag slachtoffers
mensenhandel

Geachte heer Leers,

In uw brief van 29 mei jl. (kenmerk 2012-0000309862) heeft u de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) gevraagd om te adviseren over de voorgenomen wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 en het Besluit modern migratiebeleid in verband met het afschaffen van het rechtmatige verblijf hangende beklag bij het gerechtshof tegen de beslissing van het Openbaar Ministerie tot niet of niet verdere vervolging van de dader van mensenhandel. Met deze brief voldoet de ACVZ aan uw verzoek.

Beschermingsplicht

De ACVZ heeft in haar advies uit 2009 genaamd *De mens beschermd en de handel bestreden* een alternatief voor de B9-regeling voorgesteld.¹ Als algemeen uitgangspunt adviseert de commissie om de beschermingsplicht, en niet het medewerkingsvereiste, leidend te laten zijn bij verblijfstoekenning aan slachtoffers van mensenhandel. Hiermee zou volgens de commissie beter invulling worden gegeven aan het bepaalde in het Mensenhanderverdrag van de Raad van Europa dat hulpverlening aan slachtoffers niet afhankelijk mag worden gesteld van hun bereidheid mee te werken aan een strafrechtelijk onderzoek.

postadres
Postbus 93127
2509 AC 's-Gravenhage

bezoekadres
Prins Clauslaan 20
2595 AJ 's-Gravenhage
www.acvz.com

¹ ACVZ, *De mens beschermd en de handel bestreden*. Een advies over een evenwichtig beschermingsregime voor slachtoffers van mensenhandel, Den Haag: ACVZ, 2009.



Hieronder wordt het ACVZ-voorstel uit 2009 kort beschreven. Vermoede slachtoffers van mensenhandel zouden niet een verblijfsvergunning moeten krijgen op grond van hun medewerking aan het strafrechtelijke traject maar op grond van hun slachtofferschap. Bij de vraag of betrokkene slachtoffer is zou gebruik gemaakt moeten worden van informatie van politie, Openbaar Ministerie (OM) en hulpverleningsinstanties. Onderdeel van deze informatie kan een medisch/psychologisch onderzoek zijn dat wordt verricht door een gespecialiseerd (forensisch) geneeskundige, psychiater of psycholoog. Wanneer de IND op basis van deze informatie oordeelt dat aannemelijk is dat de vreemdeling slachtoffer van mensenhandel is, zou betrokkene een verblijfsvergunning voor één jaar moeten krijgen. Deze tijdelijke vergunning is gebaseerd op het enkele feit dat aannemelijk is dat de vreemdeling slachtoffer is van mensenhandel. Kansrijkheid van de strafrechtelijke vervolging en veroordeling van de mensenhandelaren speelt daarbij geen rol. Deze vergunning wordt omgezet in een vergunning voor voortgezet verblijf wanneer de vreemdeling daarnaast meewerkt aan de strafrechtelijke opsporing en vervolging van de verdachte(n). De ACVZ heeft in 2009 aangegeven dat zij van mening is dat op deze wijze een regeling ontstaat met een solide beschermingsregime, die ook het opsporingsbelang dient en is gewapend tegen misbruik. Het brede IND-onderzoek op grond van informatie uit diverse informatiekanalen naar de persoonlijke situatie van de vreemdeling waarborgt dat alleen 'echte' slachtoffers in het bezit worden gesteld van een verblijfsvergunning die mogelijk uitzicht biedt op voortgezet verblijf.

De ACVZ staat nog steeds achter dit advies uit 2009 en onderschrijft daarom niet het voorstel om het verblijfsrecht tijdens de beklagperiode te beëindigen. Deze voorgestelde wijziging zou wel instemming kunnen krijgen van de ACVZ wanneer wordt gewaarborgd dat de eerder genoemde 'echte' slachtoffers tijdelijk recht op verblijf in Nederland krijgen. Binnen de huidige systematiek is dat echter niet het geval. Als gevolg van de voorgestelde wijziging kan het voorkomen dat vreemdelingen uit deze categorie binnen een week nadat zij bekend zijn geraakt als mogelijke slachtoffers van mensenhandel, het land moeten verlaten vanwege het ontbreken van voldoende opsporingsindicaties.² De ACVZ is van mening dat een sepotbesluit vanwege het ontbreken van voldoende opsporingsindicaties niet zou moeten leiden tot beëindiging van bescherming aan slachtoffers van mensenhandel omdat een sepotbesluit niet betekent dat geen sprake is van slachtofferschap.

De ACVZ vindt in de Zevende Rapportage van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel (NRM) geen onderbouwing voor de in de Nota van Toelichting opgenomen stelling dat *'een deel van de personen [...] om oneigenlijke redenen gebruik maakt van de mogelijkheid om beklag in te dienen. Door hen wordt beklag ingediend met als oogmerk de voortzetting van hun verblijfsrecht'*. Vanwege de onvoldoende onderbouwing van het probleem, bestaat naar de mening van de commissie onvoldoende noodzaak om de voorgestelde wijziging, die vanuit het door de ACVZ bepleitte uitgangspunt van de beschermingsgedachte leidt tot verzwakking van de rechtspositie van slachtoffers van mensenhandel, door te voeren.

² Uit het onderzoeksrapport 'Opsporing van mensenhandel en de B9-regeling' van de NRM van juni 2012 blijkt dat een sepot al na enkele dagen na aangifte kan plaatsvinden. De meeste zaken (in 2010) werden tussen de 6 en 12 maanden na de aangifte geseponeerd.



Misbruik

In de eerste alinea van de conceptnota van toelichting wordt aangegeven dat misbruik van de B9-regeling de aanleiding vormt voor de voorgestelde wijziging. De ACVZ ziet voor het aanwezig achten van misbruik van de B9-regeling onvoldoende objectieve aanknopingspunten. Er zijn immers geen harde bewijzen voor misbruik.³ Het gaat om signalen vanuit politie en OM. De NRM erkent het bestaan van aangiftes gedaan door vreemdelingen met weinig tot geen opsporingsindicaties. De NRM gebruikt in dit kader echter niet de term misbruik. Zie hierover de volgende passage uit de Zevende Rapportage van de NRM over 'kansloze' B9-aanvragen: *"Het is van belang om een onderscheid te maken tussen de kansrijkheid van een eventuele vervolging voor mensenhandel, en de mogelijkheid dat er sprake is van slachtofferschap van mensenhandel. Ook als er een aangifte ligt zonder goede opsporingsindicaties, en het onderzoek niet tot vervolging leidt, kan er wel degelijk sprake zijn van een slachtoffer. Een ongeloofwaardig verhaal wil nog niet zeggen dat de betrokkene geen slachtoffer van mensenhandel is. De mensenhandelaar kan het slachtoffer hebben opgedragen om een B9-aanvraag te doen, en om in dat kader een bepaald verhaal te doen. Ook kan het slachtoffer bijvoorbeeld uit vrees voor de mensenhandelaar terughoudend zijn in het meedelen van concrete feiten. Bij het bepalen of sprake is van een geringe aanwijzing van mensenhandel moet derhalve niet alleen worden gekeken vanuit het perspectief of er voldoende opsporingsindicaties zijn, maar ook vanuit het perspectief dat moet worden gespeurd naar signalen van slachtofferschap".*⁴

De ACVZ heeft in haar advies uit 2009 aangegeven dat het aannemelijk lijkt dat er vreemdelingen zijn die misbruik maken van de B9-regeling om tijdelijk verblijfsrecht en de daaraan verbonden rechten en voorzieningen te verkrijgen. Daarbij merkte zij op dat moet worden gewaakt voor overschatting van de omvang hiervan en dat het risico van misbruik niet mag leiden tot een aanscherping van de regelgeving.

Beklagtermijn

In de ontwerpnota van toelichting staat dat de afwikkeling van de beklagprocedure soms wel een jaar duurt. In de bijbehorende voetnoot staat een termijn van 10 tot 12 maanden genoemd. In het eerder genoemde rapport van de NRM van juni 2012 staat dat de gemiddelde duur van het beklag 5,6 maand is. De ACVZ is van mening dat deze verkorting van de periode waarin betrokkenen verblijfsrecht en voorzieningen genieten verder afdoet aan de noodzaak van de voorgestelde wijziging. De ACVZ geeft in overweging om, waar mogelijk, verder in te zetten op verkorting van de beklagprocedure.

Andere groepen slachtoffers van mensenhandel

Het onderzoek van de NRM over beklag gaat alleen over zaken van seksuele uitbuiting. Niet duidelijk is of de signalen van politie en justitie ook andere

3 BNRM, Zevende Rapportage mensenhandel, p. 188.

4 BNRM, Zevende Rapportage mensenhandel, p. 617.



slachtoffers van mensenhandel betreffen. Mocht dit niet het geval zijn dan geldt a fortiori dat de onderbouwing van het voorstel onvoldoende is en dat slachtoffers van andere uitbuiting als gevolg van de voorgestelde wijziging groot nadeel kunnen ondervinden zonder dat daar enige aanleiding voor is.

De ACVZ is graag bereid tot nadere toelichting.

Hoogachtend,

De voorzitter,

De secretaris,

Mr. Adriana C.J. van Doojeweert

Mr. W.N. Mannens