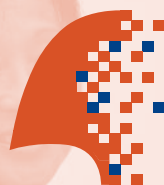




De mens beschermd en de handel bestreden

EEN ADVIES OVER EEN EVENWICHTIG BESCHERMINGSREGIME
VOOR SLACHTOFFERS VAN MENSENHANDEL



Adviescommissie voor
Vreemdelingenzaken

ADVIES



De ACVZ

De Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken is een bij de Vreemdelingenwet 2000 ingesteld onafhankelijk adviesorgaan. Zij heeft tot taak regering en parlement gevraagd en ongevraagd te adviseren over het vreemdelingenrecht en het beleid terzake.

De Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken is een adviescollege in de zin van de Kaderwet adviescolleges en is als zodanig ingericht.

Zij geeft in haar hoedanigheid van beleidsadviescollege zowel beleidsreactieve als beleidsproactieve adviezen. Enerzijds worden adviezen uitgebracht met een analyse van gevoerd beleid en bestaande wetgeving of van een bestaande praktijk met als doel te leren of het beleid dan wel die wetgeving goed functioneert. Zo nodig worden aanbevelingen tot verbetering gedaan. Anderzijds wordt geadviseerd over toekomstige ontwikkelingen en mogelijk te verwachten problemen en worden (alternatieve) richtingen voor beleid en de bijbehorende wetgeving aangegeven. Ten slotte worden verkenningen uitgevoerd waarbij een beleidsveld of een feitelijke gang van zaken dan wel ontwikkelingen in beeld worden gebracht met beschrijving van de daarin eventueel aangetroffen vraagstukken. De advisering dient praktisch en oplossingsgericht te zijn.

De leden van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken zijn op persoonlijke titel benoemd.

Colofon

Advies 'De mens beschermd en de handel bestreden',
uitgebracht aan de staatssecretaris van Justitie.

Uitgave van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken,
Den Haag, 2009

Advieskenmerk: 28•2009, februari 2009
ISBN-13 978-90-8521-045-0

Bestellingen van publicaties:
Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken
Postbus 93127
2509 AC Den Haag
email: acvz@acvz.com
(070) 370 4300 of via de website: www.acvz.com

Vormgeving: Studio Daniëls BV, Den Haag
Drukwerk: Station Drukwerk, Den Haag

De mens beschermd en de handel bestreden

EEN ADVIES OVER EEN EVENWICHTIG BESCHERMINGSREGIME
VOOR SLACHTOFFERS VAN MENSENHANDEL

Protect victims and fight human trafficking

Summary at page 67

DEN HAAG, FEBRUARI 2009



Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken

aan Staatssecretaris van Justitie
Mevrouw mr. N. Albayrak
Postbus 20301
3500 EH Den Haag

contactpersoon Mevr. mr. J. de Poorte
doorkiesnummer 070 – 370 8007
datum 10 februari 2009
ons kenmerk ACVZ/ADV/2009/01
uw kenmerk
bijlage(n)
onderwerp Advies 'De mens beschermd en de handel bestreden'

Geachte mevrouw Albayrak,

Hierbij ontvangt u het advies '*De mens beschermd en de handel bestreden*', dat de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) op uw verzoek heeft opgesteld.

In dit advies doet de ACVZ een aanzet tot aanpassing van de zogeheten B9-regeling voor buitenlandse slachtoffers van mensenhandel in Nederland. De ACVZ adviseert de beschermingsplicht centraal te stellen bij de beoordeling van de situatie van (mogelijke) slachtoffers van mensenhandel.

De ACVZ stelt voor om, anders dan nu het geval is, slachtoffers voor hulpverlening in aanmerking te laten komen en tijdelijk verblijf toe te staan, ongeacht de vraag of ze meewerken aan de strafrechtelijke opsporing en vervolging van de verdachte(n). Om ook de handhaving van het strafrecht te faciliteren beveelt de ACVZ aan medewerking met politie en het Openbaar Ministerie als voorwaarde te stellen voor toekenning van een voortgezet verblijfsrecht. Op deze wijze ontstaat naar de mening van de ACVZ een evenwichtige regeling, die recht doet aan de slachtoffers én het opsporingsbelang dient.

Naast het voorstel tot aanpassing van de B9-regeling besteedt de ACVZ in het advies aandacht aan knelpunten bij de signalering van mensenhandel en

postadres
Postbus 93127
2509 AC 's-Gravenhage

bezoekadres
Bruggebouw Oost, 1e etage
A-kern
Juliana van Stolberglaan 10
2595 CL 's-Gravenhage

www.acvz.com



Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken

inbewaringstelling van (mogelijke) slachtoffers en doet zij enkele aanbevelingen de beleidsregels hieromtrent te verduidelijken.

Tot slot staat de ACVZ stil bij de kwetsbare positie van alleenstaande minderjarige vreemdelingen die slachtoffer van mensenhandel zijn of kunnen worden en geeft zij enige overwegingen mee ten aanzien van de (beschermde) opvang en begeleiding bij terugkeer van deze groep.

De ACVZ is voornemens het advies op 12 februari 2009 op haar website te publiceren.

Tot nadere toelichting is de ACVZ natuurlijk graag bereid.

Hoogachtend,

De voorzitter,

Mr. Adriana C.J. van Dooijeweert

De secretaris,

Mr. W.N. Mannens

c.c.: Minister van Justitie

Inhoudsopgave

ADVIES IN KORT BESTEK	8
HOOFDSTUK 1	
Inleiding	13
1.1 Aanleiding	13
1.2 Focus van het advies	13
1.3 Onderzoeksmethode	14
1.4 Leeswijzer	14
HOOFDSTUK 2	
Het juridisch kader	15
2.1 Wat is mensenhandel?	15
2.2 De B9-regeling	17
2.3 Slachtoffers van mensenhandel in Nederland	20
2.4 Constateringen	25
HOOFDSTUK 3	
Overwegingen bij de huidige B9-regeling	26
3.1 De relatie tussen vreemdelingen- en strafrecht	26
3.2 Aanpassing van de B9-regeling noodzakelijk	27
3.3 Conclusies	31
HOOFDSTUK 4	
Voorstel voor een evenwichtige B9-regeling	32
4.1 Fase 1: Is er een 'geringste aanwijzing' van mensenhandel?	32
4.2 Fase 2: Is betrokkene slachtoffer van mensenhandel?	35
4.3 Fase 3: Heeft betrokkene recht op voortgezet verblijf?	38
4.4 Conclusies	43
HOOFDSTUK 5	
Vreemdelingenbewaring	45
5.1 Wet- en regelgeving	45
5.2 Jurisprudentie	46
5.3 Naar een ander toezichtregime voor slachtoffers van mensenhandel	47
5.4 Conclusies	50
HOOFDSTUK 6	
Alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv's)	52
6.1 De opmaat tot meer preventie in het amv-beleid	52
6.2 Snelle Actie Teams (SATs)	53
6.3 Beschermde opvang	54
6.4 Terugkeer	57
6.5 Conclusies	58
BIJLAGEN	
1 Literatuurlijst	60
2 Lijst geraadpleegde organisaties	64
3 Overzicht van uitgebrachte adviezen	65
SUMMARY	
Protect victims and fight human trafficking	67

Advies in kort bestek

Mensenhandel is een misdrijf en een schending van de mensenrechten. Er is sprake van mensenhandel als iemand door middel van dwang, misleiding of misbruik in een uitbuitingssituatie wordt gebracht of gehouden. Mensenhandel is zowel een strafrechtelijk als vreemdelingrechtelijk thema. Dat laatste omdat veel slachtoffers geen Nederlander zijn. In dit advies worden beide rechtsgebieden in onderlinge samenhang gezien. De primaire focus van de ACVZ is, gelet op haar expertise, gericht op de vreemdelingrechtelijke aspecten van mensenhandel.

De huidige regeling voor slachtoffers van mensenhandel

Op grond van de huidige ‘B9-regeling’ – genoemd naar het hoofdstuk in de Vreemdelingencirculaire 2000 (Vc 2000) – krijgen vreemdelingen bij de ‘geringste aanwijzing’ dat zij slachtoffer van mensenhandel zijn, een bedenktijd van maximaal drie maanden om in rust te overwegen of zij willen meewerken aan de strafrechtelijke opsporing en vervolging van de verdachte(n).

Medewerking met politie en Openbaar Ministerie (OM) is een voorwaarde om een B9-vergunning te krijgen. Die vergunning geeft recht op verblijf gedurende het strafrechtelijk onderzoek naar de verdachte(n). Voortgezet verblijf wordt toegestaan als de medewerking van het slachtoffer tot een veroordeling van de verdachte(n) heeft geleid, het slachtoffer op het moment van de rechterlijke uitspraak drie jaar rechtmatig in Nederland verblijft op grond van een B9-vergunning, of de strafzaak na drie jaar nog loopt.

Aanpassing van de B9-regeling noodzakelijk

De ACVZ heeft ter voorbereiding van dit advies gesproken met verschillende instanties die met mensenhandel te maken hebben. Deze consultatie van ‘het veld’ levert een divers beeld op. Sommigen vinden aanpassing van het beleid nodig, anderen niet. Voor de ACVZ zijn er, op grond van alle bevindingen, gezien in hun onderling verband, voldoende aanknopingspunten om in dit advies een aanzet te doen voor een aanpassing van de thans geldende regelgeving.

Daarbij is van belang dat de huidige B9-regeling vooral is gericht op facilitering van de handhaving van het strafrecht. Uit cijfers van onder meer het Coördinatiecentrum Mensenhandel (Comensha) en de Nationaal Rapporteur Mensenhandel (NRM) blijkt dat de meeste vermoede slachtoffers niet meewerken aan de strafrechtelijke opsporing en vervolging van de verdachte(n). Na de bedenktijd hebben zij dus geen recht op opvang en hulpverlening van de overheid en vallen zij buiten het beschermingsregime van de B9-regeling. Hiermee wordt geen recht gedaan aan de uitzonderlijke situatie waarin deze vreemdelingen verkeren. De ACVZ is ook van mening dat het beleid op dit punt niet in overeenstemming is met het Mensenhandelverdrag van de Raad van Europa (RvE), dat bepaalt dat hulpverlening aan slachtoffers niet afhankelijk mag worden gesteld van hun bereidheid mee te werken aan een strafrechtelijk onderzoek.

De ACVZ vindt met aanhangers van de zogenaamde ‘mensenrechtenbenadering’ dat niet het medewerkingsvereiste, maar de beschermingsplicht leidend moet zijn bij verblijfs-toekenning aan slachtoffers van mensenhandel. De ACVZ pleit daarom voor aanpassing van de B9-regeling.

Voorstel voor een evenwichtige B9-regeling

De door de ACVZ beoogde aanpassing is gebaseerd op de volgende uitgangspunten:

- Slachtoffers van mensenhandel hebben recht op hulpverlening en tijdelijk verblijf, ongeacht de vraag of ze meewerken aan de strafrechtelijke opsporing en vervolging van de verdachte(n);
- De beoordeling van het slachtofferschap is gebaseerd op informatie van diverse bronnen;
- Medewerking met politie en OM is een vereiste voor het toestaan van een recht op voortgezet verblijf.

Op grond van deze uitgangspunten beveelt de ACVZ - kort weergegeven - de volgende werkwijze aan:

Fase 1: Is er een 'geringste aanwijzing' van mensenhandel?

- Bij een geringste aanwijzing van mensenhandel, of aangifte daarvan, heeft de vreemdeling recht op een tijdelijke verblijfsvergunning 'geringste aanwijzing mensenhandel' voor de duur van zes maanden;
- De politie wijst betrokkene er tijdens het intakegesprek op dat medewerking aan de strafrechtelijke opsporing en vervolging van de verdachte(n) van belang is voor toekenning van voortgezet verblijf;
- De eerste drie maanden van de verblijfsvergunning 'geringste aanwijzing mensenhandel' gelden als rustperiode en bedenktijd;
- Als na afloop van de bedenktijd een aanvraag voor een verblijfsvergunning op grond van slachtofferschap is ingediend, gelden de laatste drie maanden van de verblijfsvergunning 'geringste aanwijzing mensenhandel' als beslistermijn voor de staatssecretaris van Justitie, die beoordeelt of aannemelijk is dat betrokkene slachtoffer is;
- Als na afloop van de bedenktijd geen aanvraag voor een verblijfsvergunning op grond van slachtofferschap is ingediend, wordt de verblijfsvergunning 'geringste aanwijzing mensenhandel' ingetrokken.

Fase 2: Is betrokkene slachtoffer van mensenhandel?

- De staatssecretaris van Justitie beoordeelt de persoonlijke situatie van de vreemdeling en maakt hierbij gebruik van informatie van politie, OM én hulpverleningsinstanties;
- In deze fase bestaat de mogelijkheid om, als dat noodzakelijk wordt geacht door één van de betrokken instanties of betrokkene zelf, een medisch/psychologisch onderzoek te laten verrichten door een gespecialiseerd (forensisch) geneeskundige, psychiater of psycholoog. Dit onderzoek kan inzicht geven in de samenhang tussen de medische klachten en het gestelde slachtofferschap. Daarnaast kan dit onderzoek uitwijzen of betrokkene psychisch sterk genoeg is om een verklaring af te leggen. De staatssecretaris betreft de uitkomsten van dit onderzoek bij de besluitvorming;
- Als de staatssecretaris op grond van alle aanwezige informatie oordeelt dat aannemelijk is dat de vreemdeling slachtoffer van mensenhandel is, wordt betrokkene een tijdelijke verblijfsvergunning 'slachtoffer mensenhandel' verleend voor de duur van één jaar.

Fase 3: Heeft betrokkene recht op voortgezet verblijf?

- Slachtoffers die hebben meegewerkt aan de strafrechtelijke opsporing en vervolging van de verdachte(n) komen één jaar na toekenning van de tijdelijke verblijfsvergunning 'slachtoffer mensenhandel' in aanmerking voor een verblijfsvergunning voor voortgezet verblijf, ongeacht het resultaat van het strafrechtelijk onderzoek;
- Slachtoffers die niet hebben meegewerkt met politie en het OM moeten na afloop van de verblijfsvergunning 'slachtoffer mensenhandel' terugkeren naar hun land van herkomst, tenzij uit een door de Dienst Terugkeer & Vertrek (DT&V) uit te voeren terugkeertoets blijkt dat hun persoonlijke situatie of de situatie in het land van herkomst hieraan in de weg staat.

De ACVZ is van mening dat op deze wijze een regeling ontstaat met een solide beschermingsregime, die ook het opsporingsbelang dient en is gewapend tegen misbruik. Immers, een tijdelijk verblijfsrecht wordt toegekend op basis van slachtofferschap, terwijl medewerking met politie en OM bepalend is voor het toestaan van een voortgezet verblijfsrecht. Het brede onderzoek naar de persoonlijke situatie van de vreemdeling dat de staatssecretaris op grond van gegevens uit diverse informatiekanalen verricht, waarborgt dat alleen 'echte' slachtoffers in het bezit worden gesteld van een verblijfsvergunning die mogelijk uitzicht biedt op voortgezet verblijf.

Vreemdelingenbewaring

In Nederland worden jaarlijks enkele duizenden vreemdelingen in bewaring gesteld. Hieronder bevinden zich (vermoede) slachtoffers van mensenhandel. Inbewaringstelling van deze groep moet volgens de ACVZ een uiterste maatregel zijn, gelet op de omstandigheid dat veel slachtoffers eerder van hun vrijheid zijn beroofd. De ACVZ pleit ervoor alternatieven voor vrijheidsontneming van deze groep te onderzoeken. Uitgangspunt van het beleid is dat aanwijzingen van mensenhandel worden gesignaleerd en beoordeeld vóórdat de vreemdeling in bewaring wordt gesteld. Hoewel het belang van vroegtijdige signalering breed lijkt te worden onderkend, blijkt dat signalen van mensenhandel in de praktijk nog niet altijd op tijd worden opgepikt. Volgens de ACVZ is één van de oorzaken hiervan het ontbreken van een helder beleidskader. De Vc 2000, noch de huidige jurisprudentie verschaffen duidelijkheid over de vraag of inbewaringstelling bij een geringste aanwijzing van mensenhandel op zichzelf geoorloofd is. Evenmin is uit de Vc 2000 eenduidig af te leiden op welk moment de B9-regeling moet worden aangeboden. De ACVZ beveelt dan ook aan expliciet in de Vc 2000 op te nemen dat beoordeling van een geringste aanwijzing van mensenhandel plaatsvindt vóór inbewaringstelling. Wordt geoordeeld dat sprake is van een geringste aanwijzing, dan moet worden afgezien van inbewaringstelling, of moet deze direct worden opgeheven en moet betrokkene direct op de B9-regeling worden gewezen en bedenktijd worden geboden.

Alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv's)

Amv's zijn kwetsbaar. Dit geldt zeker voor amv's die slachtoffer van mensenhandel zijn of kunnen worden, de zogenaamde risico-amv's. Preventie en bestrijding van mensenhandel behoren dan ook tot de prioriteiten van het huidige amv-beleid. Dit blijkt onder meer uit de screening van passagiers door Nederlandse Snelle Actie Teams (SATs) die in januari en februari 2008 op een Nigeriaanse luchthaven heeft plaatsgevonden en de tweejarige pilot beschermde opvang voor risico-amv's die op 1 januari 2008 in Nederland van start is gegaan. Volgens de ACVZ kunnen SATs alleen preventief werken als ze in Europees ver-

band vorm krijgen en wordt gezorgd voor adequate bescherming en opvang van (mogelijke) slachtoffers van mensenhandel die door de SATs bij hun vertrek zijn tegengehouden. De ACVZ is van mening dat enkele zaken specifiek aandacht vragen bij de evaluatie van de pilot beschermde opvang, eind 2009. Het gaat dan met name om het ontbreken van transparantie bij een besluit tot opname in de beschermde opvang, maar ook om de omstandigheid dat bij plaatsing niet altijd een strafrechtelijk onderzoek wordt gestart. De ACVZ beveelt aan NGO's als SAMAH, een landelijke belangenorganisatie voor jonge asielzoekers, en Bonded Labour in Nederland (BLinN), een organisatie die slachtoffers van mensenhandel ondersteunt, toegang te verschaffen tot de beschermde opvang en bij de evaluatie van de pilot te kijken naar 'best practices' van alternatieve, niet-gouvernementele opvangvormen.

Terugkeer van risico-amv's kan naar de mening van de ACVZ alleen aan de orde zijn als niet alleen adequate bescherming wordt geboden tegen revictimisatie, maar ook intensieve ondersteuning bij het zoeken naar alternatieve toekomstmogelijkheden wordt gegeven. Een aantal NGO's heeft hier goede ervaringen in opgedaan. De ACVZ adviseert mogelijkheden tot samenwerking met deze organisaties dan wel uitwisseling van 'best practices' te onderzoeken.

De aanbevelingen op een rij:

Ten aanzien van de B9-regeling

- 1. Verleen bij een 'geringste aanwijzing' van mensenhandel een tijdelijke verblijfsvergunning voor de duur van zes maanden.*
- 2. Stel een onderzoek in naar het slachtofferschap van de vreemdeling. De staatssecretaris van Justitie beoordeelt hiertoe de persoonlijke situatie van de betrokkene, waarbij de onderzoeksplicht actief wordt ingevuld. Dit betekent dat bij die beoordeling, naast gegevens van de politie en het OM, informatie wordt betrokken van hulpverleningsinstanties en, waar noodzakelijk, kennis wordt genomen van medische informatie.*
- 3. Verleen een (tweede) tijdelijke verblijfsvergunning aan de vreemdeling van wie aanneemelijk is dat hij slachtoffer van mensenhandel is.*
- 4. Verleen erkende slachtoffers van mensenhandel die hebben meegewerkt aan de strafrechtelijke opsporing en vervolging van de verdachte(n) een verblijfsvergunning voor voortgezet verblijf.*
- 5. Verleen erkende slachtoffers van mensenhandel die niet hebben meegewerkt aan de strafrechtelijke opsporing en vervolging van de verdachte(n) geen verblijfsvergunning voor voortgezet verblijf na één jaar, maar verricht voor hen op dat moment een individuele terugkeertoets/risicoanalyse, waarbij zowel de persoonlijke situatie van de vreemdeling als de situatie in het land van herkomst wordt beoordeeld. Als uit deze analyse geen terugkeerbelemmeringen naar voren komen, kan de terugkeerprocedure in gang worden gezet. Mocht de persoonlijke situatie van de vreemdeling of de situatie in het land van herkomst aan terugkeer in de weg staan, dan wordt de tijdelijke verblijfsvergunning verlengd. Volgens de ACVZ dient vreemdelingen uit deze groep, waarvoor gedurende drie jaar dergelijke terugkeerbelemmeringen bestaan, voortgezet verblijf te worden toegestaan.*

Ten aanzien van vreemdelingenbewaring

6. *Neem in de Vc 2000 expliciet op dat bij staandehouding van illegale vreemdelingen vóór inbewaringstelling wordt beoordeeld of sprake is van een geringste aanwijzing van mensenhandel.*
7. *Neem in de Vc 2000 expliciet op dat bij een geringste aanwijzing van mensenhandel wordt afgezien van inbewaringstelling (tenzij er concrete, op de persoon van de vreemdeling betrekking hebbende, feiten en omstandigheden aanwezig zijn die inbewaringstelling vorderen in het belang van de openbare orde en/of de nationale veiligheid) en dat de vreemdeling in dat geval direct wordt gewezen op de B9-regeling.*
8. *Neem in de Vc 2000 expliciet op dat bij constatering van een geringste aanwijzing van mensenhandel bij een persoon die - ondanks het onder aanbeveling 7 vermelde uitgangspunt - in vreemdelingenbewaring is gesteld, de bewaring direct wordt opgeheven (tenzij er concrete, op de persoon van de vreemdeling betrekking hebbende, feiten en omstandigheden aanwezig zijn die inbewaringstelling vorderen in het belang van de openbare orde en/of de nationale veiligheid) en betrokkene direct wordt gewezen op de B9-regeling.*
9. *Neem in de algemene bepalingen over vrijheidsbeperkende en –ontnemende maatregelen in de Vc 2000 bij de omschrijving van de plicht tot belangenafweging expliciet op dat, in die zaken waar het gaat om inbewaringstelling van slachtoffers van mensenhandel met een vertrekplicht, zwaarwegende betekenis wordt toegekend aan het individuele belang van betrokkene. Voor inbewaringstelling van deze groep vreemdelingen geldt dus ‘nee, tenzij...’.*
10. *Onderzoek of alternatieven voor vrijheidsontneming van vermoedelijke en erkende slachtoffers van mensenhandel kunnen worden toegepast.*

Ten aanzien van risico-amv's

11. *Laat NGO's als SAMAH en BLinN toe tot de beschermde opvang om de risico-amv's te begeleiden bij het zoeken naar alternatieve toekomstperspectieven.*
12. *Betrek bij de evaluatie van de pilot beschermde opvang ook de resultaten van de pilot van het Amsterdams Coördinatiepunt Mensenhandel en Nidos waarin minderjarige slachtoffers van mensenhandel intensief worden begeleid zonder te worden geplaatst in een besloten setting.*
13. *Betrek naast IOM niet-gouvernementele organisaties bij de voorbereiding op terugkeer van minderjarige slachtoffers van mensenhandel en onderzoek of de terugkeerprogramma's voor amv's van deze organisaties ook toe te passen zijn op minderjarige slachtoffers van mensenhandel.*

HOOFDSTUK I

Inleiding

1.1 Aanleiding

‘Internationaal netwerk van vrouwenhandelaren aangepakt’, ‘Marechaussee onderschept mensensmokkel naar Engeland’, ‘steeds meer slachtoffers mensenhandel’, ‘verborgen dwangarbeid’, ‘uitbuiting illegalen aangepakt’, het zijn een paar recente krantenkoppen die aangeven dat ‘mensenhandel’ een actueel thema is.

Mensenhandel is een ernstige schending van de mensenrechten, de menselijke waardigheid en, niet zelden, de lichamelijke integriteit. Sinds enkele jaren vormt de bestrijding van mensenhandel een speerpunt in de aanpak van de georganiseerde misdaad, zowel in internationale samenwerkingsverbanden als de Verenigde Naties (VN) en de Europese Unie (EU) als op nationaal niveau. In Nederland heeft het College van procureurs-generaal de bestrijding van mensenhandel als één van de prioriteiten van het Openbaar Ministerie (OM) aangewezen.¹ De lopende strafzaken ‘Koolvis’ en ‘Sneep’ hebben aan die prioritering een gezicht gegeven.²

Voor een succesvolle bestrijding van mensenhandel is een goede monitoring onontbeerlijk. Sinds 2000 heeft Nederland een Nationaal Rapporteur Mensenhandel (NRM). De NRM informeert de regering over de aard en omvang van mensenhandel in Nederland en adviseert over het beleid terzake in brede zin. De NRM beschrijft en analyseert in haar jaarlijkse rapportages een breed scala aan onderwerpen, verband houdend met relevante wet- en regelgeving, maatregelen betreffende de preventie van mensenhandel, de opsporing en vervolging van mensenhandelaren en hulpverlening aan slachtoffers. Om ‘dubbel werk’ te voorkomen is bij de voorbereiding van dit advies regelmatig overleg gevoerd met de NRM. De Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) verwijst in dit advies geregeld naar rapportages van de NRM, die specialist is op het onderwerp. Het advies, dat onderdeel vormt van het werkprogramma van de ACVZ, geeft alleen het standpunt van de ACVZ weer. Ook de conclusies en aanbevelingen komen uitsluitend voor rekening van de ACVZ.

1.2 Focus van het advies

Mensenhandel is primair een strafrechtelijk onderwerp, maar raakt ook aan het vreemdelingenrecht omdat veel slachtoffers geen Nederlanders zijn. Beide rechtsgebieden worden in dit advies in samenhang beschouwd, waarbij de vreemdelingrechtelijke aspecten van mensenhandel centraal staan. Knelpunten en aanbevelingen op het gebied van het strafrecht komen uitsluitend aan de orde voorzover deze vreemdelingrechtelijke implicaties hebben.

Hoewel mensenhandel en -smokkel in de praktijk nauw met elkaar verbonden kunnen zijn, beperkt de ACVZ zich in dit advies tot het beleid ten aanzien van de preventie en

1 College van procureurs-generaal, Aanwijzing Mensenhandel, *Stcr*. 2008, nr. 2718.

2 Aanleiding voor het onderzoek in de zaak Koolvis was de verdwijning van minderjarige Nigeriaanse asielzoekers uit opvangcentra. In de zaak Sneep werden verdachten aangehouden op verdenking van internationale mensenhandel voor grootschalige, gedwongen prostitutie.

bestrijding van mensenhandel en de bescherming van niet-Nederlandse slachtoffers van mensenhandel.³

1.3 Onderzoeksmethode

De ACVZ heeft voor het opstellen van dit advies literatuur en andere schriftelijke bronnen geraadpleegd. Daarnaast zijn gesprekken gevoerd met betrokken ambtelijke diensten, uitvoeringsorganisaties en overige professionals in het werkveld. Een overzicht van gesprekspartners is opgenomen in bijlage 2.

De cijfers die zijn opgenomen, zijn afkomstig van het Bureau Nationaal Rapporteur Mensenhandel (BNRM), het Coördinatiecentrum Mensenhandel (Comensha), de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), de Directie Migratiebeleid (DMB) van het ministerie van Justitie en de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM).

Om zicht te krijgen op de wijze waarop de bestrijding van mensenhandel en bescherming van slachtoffers in andere EU-lidstaten is vormgegeven, heeft de ACVZ onder andere bij die lidstaten via het Europees Migratie Netwerk (EMN) een vragenlijst uitgezet en is gebruik gemaakt van secundaire bronnen.⁴

Dit advies is voorbereid door een subcommissie van de ACVZ bestaande uit mw. mr. A.C.J. van Dooijeweert, mw. drs. H.J. Bakker en mw. dr. L.H.M. van Willigen.

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt allereerst gekeken naar de betekenis van het begrip ‘mensenhandel’. Daarnaast wordt in dit hoofdstuk het huidige vreemdelingrechtelijke beleid voor slachtoffers en getuigen van mensenhandel - de zogenaamde B9-regeling - geschetst en worden enkele cijfers gepresenteerd. In de hoofdstukken 3 en 4 wordt de B9-regeling geanalyseerd en doet de ACVZ een voorstel tot aanpassing van deze regeling. In de hoofdstukken 5 en 6 staan vreemdelingenbewaring en minderjarige vreemdelingen die potentieel slachtoffer van mensenhandel zijn centraal. Conclusies en aanbevelingen zijn in genoemde hoofdstukken opgenomen.

Hoewel de meeste (nu bekende) slachtoffers van mensenhandel vrouw zijn, worden in dit advies omwille van de leesbaarheid uitsluitend mannelijke (als verwijzing naar ‘de vreemdeling’ of ‘het slachtoffer’) persoonlijke voornaamwoorden gebruikt.

-
- 3 Ook Nederlanders kunnen slachtoffer van mensenhandel zijn. Nederlandse meisjes die afhankelijk gemaakt worden van en uitgebuit worden door zogenaamde lover- of pooierboys zijn eveneens te beschouwen als slachtoffer van mensenhandel.
 - 4 De vragenlijst heeft slechts beperkte informatie opgeleverd. Daarom ontbreekt in dit advies een overzicht van best practices.

HOOFDSTUK 2

Het juridisch kader

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de internationaal-rechtelijke betekenis van het begrip mensenhandel. Daarna volgt een weergave van het huidige vreemdelingrechtelijke beleid voor slachtoffers en getuigen van mensenhandel in Nederland, de B9-regeling. Tot slot volgt een cijfermatig overzicht waaruit de omvang van mensenhandel in Nederland kan worden afgeleid.

Voor een uitgebreide beschrijving van en toelichting op het begrip mensenhandel, evenals ontwikkelingen en wijzigingen in de B9-regeling en meer uitvoerige kwantitatieve gegevens, verwijst de ACVZ naar de rapportages van de NRM.⁵

2.1 Wat is mensenhandel?

Het begrip ‘mensenhandel’ is gedefinieerd in de (inter)nationale regelgeving die is opgesteld ter bestrijding ervan. Al sinds halverwege de 19e eeuw zijn er door de internationale gemeenschap pogingen ondernomen om slavernij, mensenhandel en prostitutie te voorkomen en te verbieden. Ook in de loop van de twintigste eeuw ontplooiden een groot aantal internationale organisaties en instellingen - waaronder de Volkenbond en diens opvolger, de VN, de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE), de Internationale Arbeidsorganisatie (IAO), de Raad van Europa (RvE) en de EU - een breed scala aan initiatieven en activiteiten ter voorkoming en bestrijding van mensenhandel en aanverwante verschijnselen.⁶

Die initiatieven leidden tot een aantal bindende afspraken in VN- en EU-verband over de preventie, strafbaarstelling en bestrijding van mensenhandel, en over de bescherming van de slachtoffers. De voornaamste hiervan is het VN-verdrag tegen transnationale georganiseerde misdaad, met de bijbehorende protocollen tegen mensenhandel⁷ en mensensmokkel⁸ (2000), ook wel de Palermo-protocollen genoemd. Daarnaast zijn van belang het EU-kaderbesluit inzake bestrijding van mensenhandel⁹ (2002), de EU-richtlijn tijdelijke verblijfsvergunning mensenhandel¹⁰ (2004/81) en het Verdrag van de Raad van Europa inzake bestrijding van mensenhandel¹¹ (2005), dat op 1 januari 2008 van kracht is geworden.

5 <www.bnrm.nl/rapportages>.

6 Voor een historisch overzicht van de betreffende regelgeving zie *Mensenhandel. Eerste rapportage van de Nationaal Rapporteur*, Den Haag: Bureau NRM, 2002, p. 13-48.

7 Protocol inzake de preventie, bestrijding en bestraffing van mensenhandel, in het bijzonder vrouwenhandel en kinderhandel, tot aanvulling van het Verdrag tegen transnationale georganiseerde misdaad, totstandgekomen op 15 november 2000 te New York (*Trb.* 2001, 69).

8 Protocol tegen de smokkel van migranten over land, over de zee en in de lucht, tot aanvulling van het Verdrag tegen transnationale georganiseerde misdaad, totstandgekomen op 15 november 2000 te New York (*Trb.* 2001, 70).

9 Kaderbesluit van de Raad inzake bestrijding van mensenhandel, totstandgekomen op 19 juli 2002 te Brussel (*PbEG* 2002, L 203).

10 Richtlijn 2004/81/EG van de Raad betreffende de verblijfstitel die in ruil voor samenwerking met de bevoegde autoriteiten wordt afgegeven aan onderdanen van derde landen die het slachtoffer zijn van mensenhandel of hulp hebben gekregen bij illegale immigratie, *PbEU* 2004, L 261.

11 Verdrag van de Raad van Europa inzake bestrijding van mensenhandel, totstandgekomen op 16 mei 2005 te Warschau (*Trb.* 2006, 99).

De in de Palermo-protocollen gehanteerde definities van mensenhandel en mensen-smokkel zijn algemeen aanvaard. Deze protocollen vormen de basis voor latere Europese wet- en regelgeving. Voorbeelden hiervan zijn het bovengenoemde EU-Kaderbesluit dat zich richt op harmonisatie van de strafwetgeving inzake mensenhandel, de EU-Richtlijn inzake de tijdelijke verblijfsvergunning mensenhandel, en het Verdrag van de Raad van Europa.

Mensenhandel is in het Palermo-protocol gedefinieerd als:

'het werven, vervoeren, overbrengen van en het bieden van onderdak aan of het opnemen van personen, door dreiging met of gebruik van geweld of andere vormen van dwang, ontvoering, bedrog, misleiding, machtsmisbruik of misbruik van een kwetsbare positie of het verstrekken of in ontvangst nemen van betalingen of voordelen teneinde de instemming van een persoon te verkrijgen die zeggenschap heeft over een andere persoon, ten behoeve van uitbuiting.'

De kernbegrippen uit deze definitie zijn 'dwang' en 'uitbuiting'. Er is sprake van mensenhandel als wordt beoogd iemand met behulp van dwang, misleiding of misbruik van overwicht in een uitbuitingssituatie te brengen. In de Nederlandse strafwetgeving is niet alleen het in een uitbuitingssituatie brengen strafbaar maar ook het in die situatie houden van iemand en/of het beletten van iemand zich aan die situatie te onttrekken. De definitie spreekt over 'personen', waarmee wordt onderkend dat niet alleen vrouwen, maar ook mannen en kinderen slachtoffer van mensenhandel kunnen zijn.¹² De definitie beperkt zich niet tot uitbuiting in de seksindustrie, maar noemt ook andere sectoren zoals de (land- en tuin)bouw, de horeca en de huishouding.¹³

Onder uitbuiting wordt in het VN-protocol ten minste verstaan: de uitbuiting van prostitutie van anderen of andere vormen van seksuele uitbuiting, gedwongen arbeid of dienstverlening, slavernij of aanverwante praktijken, onderworpenheid of de verwijdering van organen.

Mensenhandel is niet hetzelfde als mensensmokkel. *Mensensmokkel* wordt in het Palermo-protocol gedefinieerd als:

'het bewerkstelligen van de illegale binnenkomst van een persoon in een staat waarvan de persoon geen onderdaan of ingezetene is'.

Bij mensensmokkel gaat het om – meestal betaalde - hulp bij illegale toegang, doorreis en verblijf. Mensensmokkel is, anders dan mensenhandel, niet (primair) gericht op uitbuiting en is per definitie grensoverschrijdend. De bestrijding van mensensmokkel richt zich vooral op de bescherming van staten en hun grenzen.

Mensenhandel kan ook binnen landsgrenzen plaatsvinden en is altijd een slachtofferdelict. De bestrijding van mensenhandel gaat primair over de bescherming van (verhandelde) personen. In de praktijk raken mensensmokkel en mensenhandel vaak vervlocht-

12 Ten aanzien van minderjarigen geldt het 'dwangvereiste' niet.

13 Voor de volledigheid geeft de ACVZ aan dat illegale adoptie in dit advies niet onder mensenhandel wordt gerekend.

ten, bijvoorbeeld wanneer een gesmokkelde persoon wordt uitgebuit omdat hij zijn schuld aan de smokkelaar moet terugbetalen.

Vervlechting van straf- en vreemdelingenrecht

In Nederland is mensenhandel strafbaar gesteld in artikel 273f van het Wetboek van Strafrecht (Sr). De definitiebepaling in dit artikel is, net als de hiervoor genoemde Europese regelgeving, gebaseerd op de definitie in het aangehaalde Palermo-protocol. Mensenhandel wordt in artikel 273f Sr gekwalificeerd als een misdrijf tegen de persoonlijke vrijheid dat met - verzwarende omstandigheden daargelaten - een gevangenisstraf van ten hoogste zes jaren of een geldboete van de vijfde categorie is bedreigd.¹⁴

Het strafrecht stelt regels voor vervolging van degenen die zich schuldig maken aan mensenhandel. In het vreemdelingenrecht zijn regels neergelegd voor de bescherming van hun (buitenlandse) slachtoffers. Maar ook in de vreemdelingenrechtelijke regels is de facilitering van de strafrechtelijke wetshandhaving – door verlaging van de aangiftedrempel voor slachtoffers en het behoud van getuigen - dominant. Daarmee is de vervlechting van beide rechtsgebieden een feit.

2.2 De B9-regeling

In artikel 3.48 van het Vreemdelingenbesluit (Vb 2000) en de hoofdstukken B9 en B16/7 van de Vreemdelingencirculaire (Vc 2000) is het verblijf van slachtoffers en getuigen van mensenhandel geregeld en zijn richtlijnen neergelegd voor bescherming en opvang. Het geheel van die regels wordt ook wel de B9-regeling genoemd.

Uitgangspunt bij de invoering van de B9-regeling was tweeledig: enerzijds het belang van opsporing en vervolging (verlaging aangiftedrempel en behoud van getuigen), anderzijds het humanitaire belang van het slachtoffer (het bieden van opvang en bescherming). De verwijdering van slachtoffers en getuige-aangevers¹⁵ van mensenhandel uit Nederland kan voor een periode van maximaal 3 maanden worden opgeschort en zij kunnen in het bezit worden gesteld van een tijdelijke verblijfsvergunning voor de duur van de strafrechtelijke procedure als zij aangifte doen of een verklaring afleggen.

Bedenktijd

Bij de geringste aanwijzing dat er sprake is van mensenhandel moet de politie¹⁶ de vreemdeling wijzen op zijn rechten, waaronder de mogelijkheid van een bedenktijd en de mogelijkheid om aangifte te doen of anderszins mee te werken aan het strafrechtelijk onderzoek. De vreemdeling hoeft niet direct aangifte te doen. Aan vermoede slachtoffers van mensenhandel wordt (eenmalig) een bedenktijd gegund van maximaal drie maanden om in rust te overwegen of zij willen meewerken aan een strafrechtelijk onderzoek. Het doen van aangifte kan immers vergaande gevolgen hebben. Hierbij kan worden gedacht aan

14 De minister van Justitie heeft op 12 november 2008 in een algemeen overleg over mensenhandel in de Tweede Kamer een verhoging van de strafmaat van zes naar acht jaar aangekondigd.

15 B9/5 Vc 2000: Getuige-aangevers kunnen vreemdelingen zijn die zelf werkzaam zijn in dezelfde sector als het slachtoffer. Tevens kunnen het personen zijn die werkzaam zijn buiten deze sector en die kennis dragen van mensenhandel.

16 Naast de politie is ook de Koninklijke Marechaussee bevoegd de B9-regeling aan te bieden.

represailles van de handelaar tegen het slachtoffer of zijn familie.

Gedurende de bedenktijd verblijft de vreemdeling rechtmatig in Nederland en heeft hij recht op opvang, rechtsbijstand, medische en psychologische behandeling, een uitkering op grond van de Regeling verstrekkingen bepaalde categorieën vreemdelingen (Rvb) en een ziektekostenverzekering. Werken tijdens de bedenktijd is niet toegestaan.

De korpschef die bedenktijd verleent, registreert dit en blijft gedurende de verdere procedure administratief verantwoordelijk. De korpschef meldt het slachtoffer aan bij Comensha, het landelijk coördinatiecentrum voor aanmelding, registratie en opvang van slachtoffers van mensenhandel.

De bedenktijd eindigt op het moment dat de vreemdeling aangifte doet of anderszins meewerkt, aangeeft daarvan af te zien, of met onbekende bestemming vertrekt dan wel een verblijfsvergunning aanvraagt. Als de bedenktijd eindigt zonder dat de vreemdeling medewerking verleent aan het strafrechtelijk onderzoek, wordt de opschorting van het vertrek opgeheven en moet de vreemdeling Nederland verlaten, tenzij hem om andere redenen verblijf wordt toegestaan.

De B9-vergunning

Als de vreemdeling te kennen geeft aangifte te willen doen of anderszins mee wil werken aan een strafrechtelijk onderzoek tegen de verdachte(n), wordt dit ambtshalve aangemerkt als een aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd. De korpschef faxt de aangifte naar één van de contactpersonen mensenhandel van de IND, die in beginsel binnen 24 uur moet beslissen. Voor aanvragen van getuige-aangevers wordt in de Vc 2000 geen beslistermijn genoemd.¹⁷ Net als bij het toestaan van bedenktijd meldt de korpschef de aangifte of andere medewerking van de vreemdeling ten behoeve van de centrale registratie aan bij Comensha.

De (reguliere) verblijfsvergunning in het kader van mensenhandel wordt verleend als aan de volgende, cumulatieve, voorwaarden is voldaan:

1. De vreemdeling is slachtoffer van mensenhandel;
2. Het slachtoffer heeft terzake aangifte gedaan of op andere wijze meegewerkt aan een strafrechtelijk onderzoek;¹⁸
3. Er is sprake van een strafrechtelijk opsporings- of vervolgingsonderzoek naar of berechting in feitelijke aanleg van de verdachte van het strafbare feit, waarvan aangifte is gedaan, of waaraan op andere wijze medewerking is verleend.

Of:

1. De vreemdeling is getuige van mensenhandel;
2. De getuige heeft terzake aangifte gedaan;
3. Er is sprake van een strafrechtelijk opsporings- of vervolgingsonderzoek naar of berechting in feitelijke aanleg van de verdachte van het strafbare feit, waarvan aangifte is gedaan;

17 B9/6.1, B9/7.1 Vc 2000. In tegenstelling tot de aanvraag van een slachtoffer-getuige is de beslissing op een aanvraag van een getuige-aangever afhankelijk van de vraag of het OM de aanwezigheid van de vreemdeling in Nederland noodzakelijk acht voor het strafrechtelijk onderzoek.

18 De nieuwe mogelijkheid voor het slachtoffer om ook anders dan door het doen van aangifte medewerking te verlenen aan de opsporing en vervolging, en op deze grond verblijfsrecht toegekend te krijgen is geïntroduceerd bij Wijzigingsbesluit Vreemdelingencirculaire (WBV) 2008/09 (*Stcr.* 2008, nr. 37, p. 12).

4. Het verblijf in Nederland van de getuige-aangever is naar het oordeel van het OM noodzakelijk in het belang van het opsporings- of vervolgingsonderzoek.

Slachtoffers en getuige-aangevers die aan bovenstaande voorwaarden voldoen, zijn vrijgesteld van het mvv- en inburgeringvereiste en de legesplicht. Criminele antecedenten worden niet tegengeworpen voorzover deze rechtstreeks verband houden met het feit waarvan aangifte is gedaan. De aanvraag wordt evenmin afgewezen wegens het ontbreken van een geldig paspoort.¹⁹

De verblijfsvergunning voor slachtoffers en getuigen van mensenhandel wordt in beginsel voor één jaar verleend. De verblijfsvergunning van een slachtoffer is geldig en kan worden verlengd zolang sprake is van een lopend strafrechtelijk onderzoek (tot en met de berechting in feitelijke aanleg). De verblijfsvergunning van een getuige-aangever is geldig en kan worden verlengd zolang het OM zijn aanwezigheid in Nederland in het belang acht van het strafrechtelijk onderzoek.

Zodra het OM de strafzaak seponeert of tegen de uitspraak van de rechtbank geen beroep is ingesteld, dan wel het gerechtshof uitspraak heeft gedaan, komt de grond aan de verblijfsvergunning te ontvallen. Het OM meldt dit aan de contactpersoon bij de IND en aan het slachtoffer. De verblijfsvergunning wordt dan ingetrokken en betrokkene wordt aangezegd Nederland te verlaten.

Als het OM besluit de verdachte niet (langer) te vervolgen, dan kunnen zowel slachtoffers als getuige-aangevers zich daarover schriftelijk beklagen bij het gerechtshof. De beslissing op het beklag mag in Nederland worden afgewacht.

De B9-vergunning geeft min of meer dezelfde rechten en voorzieningen als de bedenktijd, met dien verstande dat arbeid mag worden verricht zonder tewerkstellingsvergunning en recht ontstaat op een uitkering op grond van de Wet werk en bijstand (Wwb).

Voortgezet verblijf

Wanneer de B9-vergunning wordt ingetrokken of niet wordt verlengd, kan de vreemdeling een beroep doen op artikel 3.52 Vb 2000. In dit artikel is de bevoegdheid van de staatssecretaris neergelegd om een verblijfsvergunning voor voortgezet verblijf te verlenen aan de vreemdeling die eerder rechtmatig verblijf heeft gehad en van wie op grond van bijzondere, individuele omstandigheden niet kan worden verlangd dat hij Nederland verlaat.

De regels voor voortgezet verblijf zijn voor slachtoffers en getuige-aangevers niet hetzelfde. Voor *slachtoffers* geldt dat voortgezet verblijf *wordt* toegestaan als zich geen algemene weigeringsgronden voordoen als genoemd in artikel 16 Vw 2000 en:

1. de aangifte of andere medewerking van de vreemdeling aan het strafrechtelijk onderzoek heeft geleid tot een veroordeling van de verdachte,²⁰ of
2. de aangifte of andere medewerking van de vreemdeling aan het strafrechtelijk onder-

19 Uit informatie van INDIAC blijkt dat voor een verblijfsvergunning voortgezet verblijf het paspoortvereiste wel een veel voorkomende afwijzingsgrond is. Immigratie- en Naturalisatiedienst, *Evaluatie gendergerelateerd vreemdelingenbeleid in Nederland*, Rijswijk: INDIAC, 2008, p. 51.

20 Deze verblijfsgrond voor voortgezet verblijf is ingevoerd bij WBV 2006/36B (*Stcr.* 2006, nr. 226, p. 13).

- zoek niet tot een veroordeling van de verdachte heeft geleid, terwijl de vreemdeling op het moment van de rechterlijke uitspraak minimaal drie jaar rechtmatig in Nederland heeft verbleven op grond van een B9-vergunning,²¹ of
3. het slachtoffer ten minste drie jaar rechtmatig in Nederland verblijft op grond van een B9-vergunning en de strafzaak nog loopt.²²

In het eerste geval wordt aangenomen dat terugkeer van het slachtoffer naar het land van herkomst risico's met zich brengt. In het tweede en derde geval vormen de lange verblijfsduur en de medewerking aan het strafrechtelijk onderzoek gedurende die periode de grondslag voor het toestaan van voortgezet verblijf.

In alle overige gevallen - bijvoorbeeld als de strafzaak is geseponeerd, er geen beklag is ingesteld of dit niet is gehonoreerd, of de strafzaak binnen drie jaar is afgerond en niet tot een veroordeling van de verdachte(n) heeft geleid - kan aan het slachtoffer voortgezet verblijf worden toegestaan, mits terugkeer van het slachtoffer naar het land van herkomst naar het oordeel van de staatssecretaris van een onevenredige hardheid getuigt. In dat geval wordt een afweging gemaakt tussen het belang van het slachtoffer en het belang van de Nederlandse staat. De volgende, niet-limitatieve, omstandigheden kunnen hierbij een rol spelen:

- het risico van represailles tegen betrokkene en/of familieleden en de bescherming die de autoriteiten van het land van herkomst hiertegen bieden;
- het risico op vervolging in het land van herkomst, bijvoorbeeld op grond van prostitutie;
- de mogelijkheid tot reïntegratie in het land van herkomst, mede gelet op de maatschappelijke opvattingen over prostitutie en het overheidsbeleid terzake.

Anders dan voor slachtoffers zijn voor getuige-aangevers geen imperatieve bepalingen geformuleerd voor het toestaan van voortgezet verblijf. Voor deze categorie geldt dat *altijd* een belangenafweging wordt gemaakt.

2.3 Slachtoffers van mensenhandel in Nederland

Mensenhandel speelt zich vaak af in moeilijk toegankelijke (criminele) milieus en 'grijze', gesloten economische sectoren. Slachtoffers zijn, om uiteenlopende redenen, dikwijls niet in staat en/of bereid om hun situatie te melden en hulp te aanvaarden. Mede hierdoor kan de omvang van mensenhandel slechts worden geschat. Het Amerikaanse ministerie van Buitenlandse Zaken schat dat er wereldwijd jaarlijks ongeveer 800.000 slachtoffers worden verhandeld. Binnen landsgrenzen zouden nog eens miljoenen mensen slachtoffer van mensenhandel zijn.²³ De NRM schatte in 2003 het aantal slachtoffers van mensenhandel in de prostitutiesector in Nederland op ten minste 3.500.²⁴ Tot op heden is onbekend op welke precieze schaal uitbuiting buiten de seksindustrie in Nederland

21 WBV 2006/36B (zie noot 20).

22 WBV 2008/09 (zie noot 18).

23 U.S. Department of State, 'Trafficking in Persons Report', juni 2008 <www.state.gov/g/tip>.

24 Bureau NRM, *Mensenhandel. Tweede rapportage van de Nationaal Rapporteur*, Den Haag: Bureau NRM, 2003, p. 82.

voorkomt.²⁵

Meldingen en aangiften

Comensha registreert het aantal meldingen en aangiften van vermoedelijke slachtoffers van mensenhandel voor de rapportages van de NRM. De IND verstrekt informatie aan de NRM over het aantal slachtoffers dat daadwerkelijk een verblijfsvergunning aanvraagt op grond van de B9-regeling. Uit informatie van de NRM, Comensha en de IND blijkt dat het aantal meldingen van (vermoedelijke) slachtoffers van mensenhandel de laatste jaren aanzienlijk is toegenomen.²⁶ In 2001 kwamen er 284 meldingen binnen bij Comensha²⁷, in 2007 waren dat er 716. Zowel het aantal als het percentage meldingen van minderjarige slachtoffers is in genoemde periode toegenomen. In 2001 betrof 10% van het aantal meldingen minderjarigen (27 zaken), in 2007 was dit 28% (198 zaken). Minder dan de helft (30 tot 40%) van het aantal meldingen resulteert in een aangifte.

Aanvragen voor verblijfsvergunningen op grond van de B9-regeling

Het aantal slachtoffers dat na de aangifte een aanvraag indient voor een verblijfsvergunning op grond van de B9-regeling varieert. In 2005 diende 50% van het aantal aangevers een dergelijke aanvraag in, in 2006 was dit 87%. In 2007 was het aantal aangiften en aanvragen nagenoeg gelijk. In de eerste zes maanden van 2008 oversteeg het aantal aanvragen het aantal aangiften aanzienlijk. Een verklaring hiervoor zou kunnen zijn dat meer slachtoffers gebruik maken van de in 2007 ingevoerde mogelijkheid op andere wijze – bijvoorbeeld door het afleggen van een verklaring – hun medewerking aan het strafrechtelijk onderzoek te verlenen.

Het inwilligingspercentage ligt bij aanvragen op grond van de B9-regeling al jaren rond de 80. In de eerste zes maanden van 2008 werd 96% van het aantal aanvragen ingewilligd.

Voortgezet verblijf

Het aantal aanvragen van slachtoffers en getuigen voor een verblijfsvergunning voor voortgezet verblijf is de laatste jaren gestegen. Werden er in 2005 12 aanvragen ingediend, in de eerste zes maanden van 2008 waren dat er 55. In 2005 en 2006 werd 33% van deze aanvragen ingewilligd, in 2007 en de eerste zes maanden van 2008 de helft.

-
- 25 Bureau NRM, *Mensenhandel. Vijfde rapportage van de Nationaal Rapporteur*, Den Haag: Bureau NRM, 2007, p. 207. In de 1e trendrapportage *Mensenhandel 2006* kwamen de onderzoekers over 2006 op basis van een extrapolatie van de gegevens van vier politieregio's op een schatting van ca. 1000 gesignaleerde (vermoedelijke) slachtoffers van mensenhandel in de prostitutie. Adviesbureau Van Montfoort, Verwey-Jonker Instituut, *Positie van slachtoffers van mensenhandel. Eerste trendrapportage 2006*, Utrecht: Adviesbureau Van Montfoort, Verwey-Jonker Instituut, 2007, p. 27.
- 26 Comensha ontvangt meldingen van de (vreemdelingen)politie, Koninklijke Marechaussee, IND, advocatuur, maatschappelijke instellingen en particulieren.
- 27 Toen nog Stichting tegen Vrouwenhandel geheten.

Tabel 2.1: Meldingen, aangiften en B9-aanvragen van slachtoffers van mensenhandel (2001-2008)

	2001		2002		2003		2004	
Aantal meldingen	284		343		257		405	
Waarvan minderjarig	27	10%	41	12%	20	8%	26	6%
Aantal aangiften	X		X		84	33%	185	46%
Geen aangifte	X		X		63	24%	129	32%
Bedenktijd open	X		X		Nvt	-	Nvt	-
Aangifte onbekend	X		X		110	43%	91	22%
Aanvragen vvr ^o B9	147		160		X		X	
Inwilligingen	122	83%	127	79%	X		X	
Voortgezet verblijf	9		8		X		X	
Inwilligingen	3	33%	4	50%	X		X	

	2005		2006		2007		2008 (jan-juli)	
Aantal meldingen	424		579		716		233	
Waarvan minderjarig	24	6%	103	18%	198	28%	43	18%
Aantal aangiften	155	37%	206	36%	211	29%	95	41%
Geen aangifte	108	25%	102	18%	176	25%	43	18%
Bedenktijd open*	Nvt	-	15	2%	27	4%	30	13%
Aangifte onbekend	161	38%	256	44%	302	42%	65	28%
Aanvragen vvr B9	77		180		208		159	
Inwilligingen	61	79%	150	83%	145	70%	152	96%
Voortgezet verblijf	12		27		38		55	
Inwilligingen	4	33%	9	33%	20	53%	26	47%

X Geen (betrouwbare) informatie voorhanden. Comensha heeft vóór 2003 geen gegevens bijgehouden in een registratieprogramma. De IND kan geen betrouwbare informatie leveren over de jaren 2003 en 2004 wegens overname van de taken van de vreemdelingenpolitie in die jaren. Over deze jaren zijn ook geen kwantitatieve gegevens gerapporteerd door de NRM.

◇ Verblijfsvergunning regulier.

* In zaken van 2006 en 2007 waarin de bedenktijd nog open staat, is het dossier in de administratie niet afgesloten. Volgens Comensha is aannemelijk dat in die zaken geen aangifte is gedaan.

Landen van herkomst

Comensha registreert de nationaliteit van ieder slachtoffer dat wordt aangemeld. In de rapportages van de NRM zijn overzichten opgenomen van de nationaliteiten van alle aangemelde slachtoffers. Absoluut gezien zijn de meeste slachtoffers van mensenhandel in Nederland vreemdeling. Landen als Bulgarije, Hongarije, Roemenië en Polen staan jaarlijks in de top tien, net als China, Nigeria en Sierra Leone. De laatste jaren is de grootste groep slachtoffers echter van Nederlandse nationaliteit. Hieronder bevinden zich bijvoorbeeld slachtoffers van *loverboys*.

Met de uitbreiding van de EU in 2004 en 2007 is zowel het absolute aantal als het relatieve aandeel Europese slachtoffers van mensenhandel toegenomen. Was in 2003 5% van

de aangemelde slachtoffers EU-onderdaan, in de jaren daarna liep dit op van 22% (2004), via 41 en 38% (2005 en 2006), naar 54% (2007). In de eerste zes maanden van 2008 was 43% van het aantal aangemelde slachtoffers EU-onderdaan.²⁸

Tabel 2.2: Top tien landen van herkomst van slachtoffers van mensenhandel (2001-2008)

	2001		2002		2003		2004					
1	Bulgarije	40	14%	Bulgarije	59	17%	Bulgarije	48	19%	Nederland	59	15%
2	Oekraïne	18	6%	Nigeria	45	13%	Roemenië	31	12%	Bulgarije	55	14%
3	Nigeria	15	5%	Roemenië	22	6%	Nigeria	21	8%	Roemenië	45	11%
4	Nederland	11	4%	Nederland	18	5%	Oekraïne	14	5%	Nigeria	39	10%
5	China	10	4%	Rusland	16	5%	Brazilië	12	5%	Rusland	14	3%
6	Litouwen	10	4%	Moldavië	14	4%	Nederland	11	4%	Wit-Rusland	12	3%
7	Moldavië	9	3%	Litouwen	13	4%	Rusland	11	4%	Kameroen	11	3%
8	Hongarije	4	1%	Sierra Leone	12	3%	Sierra Leone	11	4%	Marokko	11	3%
9	Polen	4	1%	Kameroen	10	3%	Litouwen	9	4%	China	9	2%
10	Joegoslavië	3	1%	Polen	9	3%	China	8	3%	Albanië, Oekraïne, Polen	8	2%

	2005		2006		2007		2008 (jan-juni)					
1	Nederland	98	23%	Nederland	157	27%	Nederland	260	36%	Nederland	54	23%
2	Bulgarije	52	12%	Nigeria	91	16%	Nigeria	102	14%	China	33	14%
3	Nigeria	28	7%	Bulgarije	42	7%	Bulgarije	50	7%	Nigeria	26	11%
4	Roemenië	23	5%	Roemenië	35	6%	China	37	5%	Hongarije	23	10%
5	Tsjechië	18	4%	China	30	5%	Sierra Leone	29	4%	Sierra Leone	14	6%
6	Sierra Leone	14	3%	Polen	28	5%	Roemenië	28	4%	Bulgarije	10	4%
7	Rusland	13	3%	Sierra Leone	22	4%	Guinee	15	2%	Guinee	8	3%
8	Polen	13	3%	Brazilië	16	3%	Polen	14	2%	Roemenië	6	3%
9	Marokko	11	3%	Hongarije	13	2%	Hongarije	12	2%	India	5	2%
10	Slowakije	10	2%	Rusland	11	1%	Marokko	12	2%	Kameroen	5	2%

Het nationaliteitsoverzicht van Comensha geeft ook informatie over verschillen tussen de aangiftebereidheid van Nederlandse slachtoffers, niet-Nederlandse slachtoffers die burger van de EU zijn en slachtoffers die geen gemeenschapsonderdaan zijn, de zogeheten derdelanders. De aangiftegegevens van deze drie categorieën zijn weergegeven in tabel 2.3.

28 Als de Nederlandse slachtoffers buiten beschouwing worden gelaten, dan gaat het om de volgende percentages: minder dan 1% (2003), 6% (2004), 16% (2005), 11% (2006), 17% (2007) en 20% (januari-juli 2008).

Tabel 2.3: Aangiften van slachtoffers van mensenhandel in Nederland, onderverdeeld naar Nederlanders, niet-Nederlandse EU-onderdanen en derdelanders (2005-2008)

	2005		2006		2007		2008 (jan-juli)		Gemiddeld (‘05-‘08)
Aantal meldingen	424		574		716		233		
Waarvan nationaliteit bekend	404		539		714		232		
Waarvan Nederlands	99		145		270		54		
- Aangifte	29	29%	37	26%	41	15%	9	17%	22%
- Geen aangifte	27	27%	13	9%	47	17%	13	24%	19%
- Aangifte onbekend	43	43%	95	66%	182	67%	32	59%	59%
EU-onderdaan (niet-Nederlands)	67		55		127		46		
- Aangifte	33	49%	13	24%	48	38%	18	39%	38%
- Geen aangifte	20	30%	14	25%	38	30%	12	27%	28%
- Aangifte onbekend	14	21%	27	49%	36	28%	13	28%	31%
- Bedenktijd open			1	2%	5	4%	3	6%	
Derdelanders	238		339		317		132		
- Aangifte	95	40%	152	45%	129	41%	71	54%	45%
- Geen aangifte	57	24%	70	21%	89	28%	18	14%	22%
- Aangifte onbekend	86	36%	102	30%	81	26%	19	14%	26%
- Bedenktijd open			15	4%	18	6%	24	18%	

Uit tabel 2.3 kan worden afgeleid dat in het systeem van Comensha in een groot aantal zaken niet is geregistreerd of het slachtoffer aangifte heeft gedaan. Registratie van het al dan niet doen van aangifte blijft vaak achterwege bij Nederlandse slachtoffers, maar vindt ook bij vreemdelingen lang niet altijd plaats. Zo is over de eerste zes maanden van 2008 in 28% van de zaken van EU-onderdanen niet bekend of aangifte is gedaan, tegenover 14% van het aantal meldingen van derdelanders.

Het geregistreeerde percentage slachtoffers dat na aanmelding overgaat tot het doen van aangifte fluctueert, zeker bij de Nederlandse en Europese slachtoffers, door de jaren heen. Derdelanders doen volgens de cijfers gemiddeld vaker aangifte (45%) dan slachtoffers die burger zijn van de EU (38%). EU-burgers doen op hun beurt weer vaker aangifte dan Nederlandse slachtoffers (22%).

In de eerste trendrapportage over de positie van slachtoffers van mensenhandel in 2006, uitgevoerd door het adviesbureau Van Montfoort en het Verwey-Jonker Instituut, komt echter een ander beeld naar voren.²⁹ De onderzoekers concluderen in dit rapport op basis van de registratie van de politie dat driekwart van de in 2006 door de politie gesignaleerde slachtoffers aangifte deed of een verklaring aflegde. Dat percentage benadert het totaal van de percentages ‘aangifte’ en ‘aangifte onbekend’ dat in bovenstaande tabel voor het jaar 2006 bij de drie categorieën is weergegeven. Het is onduidelijk of dit betekent dat de registratie van de politie meer ‘up to date’ is dan die van Comensha, of dat door de politie gesignaleerde slachtoffers vaker aangifte doen dan slachtoffers die door Comensha zijn geïdentificeerd.

29 Adviesbureau Van Montfoort, Verwey-Jonker Instituut, *Positie van slachtoffers van mensenhandel. Eerste trendrapportage 2006*, Utrecht: Adviesbureau Van Montfoort, Verwey-Jonker Instituut, 2007, p. 27.

2.4 Constateringen

Op grond van bovenstaande cijfers constateert de ACVZ het volgende:

1. Er is de laatste jaren sprake van een substantiële stijging van het aantal meldingen van vermoede slachtoffers van mensenhandel in Nederland;
2. Er bestaat geen eenduidige informatie over de mate waarin vermoede slachtoffers aangifte doen dan wel anderszins meewerken met politie en justitie;
3. Wel is duidelijk dat slechts een geringe minderheid van het geschatte aantal slachtoffers van mensenhandel in Nederland bereid is mee te werken;
4. Niet alleen het aantal, maar ook het aandeel van minderjarige slachtoffers in het aantal meldingen is de laatste jaren toegenomen;
5. Een relatief gering aantal landen 'levert' al jaren de meeste slachtoffers van mensenhandel.

HOOFDSTUK 3

Overwegingen bij de huidige B9-regeling

De B9-regeling is regelmatig aangepast. De laatste wijzigingen zijn van februari 2008.³⁰ Die wijzigingen betroffen vooral het verbeteren van de rechtsbescherming van slachtoffers, beoogden de bereidheid om aangifte te doen te verhogen en zagen verder op de voorwaarden voor voortgezet verblijf. De ACVZ is van mening dat de B9-regeling hierdoor is verbeterd, maar dat verdere verbetering noodzakelijk en mogelijk is.

3.1 De relatie tussen vreemdelingen- en strafrecht

Facilitering van het strafrecht of eigenstandig verblijfsrecht?

Zoals aangegeven in hoofdstuk 2.2 is de B9-regeling een voorwaardelijke voorziening voor slachtoffers en getuigen van mensenhandel die bereid zijn mee te werken aan de opsporing en vervolging van hun handelaren. In ruil voor medewerking krijgen zij een tijdelijke verblijfsvergunning en recht op opvang en voorzieningen. Als het slachtoffer of de getuige afziet van medewerking komt hij niet in aanmerking voor een tijdelijke verblijfsvergunning op grond van de B9-regeling. Het primaire doel van de regeling is dus facilitering van de strafrechtelijke wetshandhaving.³¹

Vanuit hulpverlening, wetenschap en politiek wordt al langere tijd kritiek geuit op deze utilitaire benadering van slachtoffers en getuigen van mensenhandel.³² Uitgangspunt van de kritiek is dat mensenhandel beschouwd moet worden als een schending van mensenrechten en dat niet het opsporingsbelang, maar het belang van het slachtoffer van deze mensenrechtenschending voorop moet staan bij de beantwoording van de vraag of hulp en bescherming moet worden geboden. Voorstanders van deze ‘mensenrechtelijke benadering’ pleiten ervoor het slachtofferschap als grondslag voor het recht op hulp en bescherming te hanteren, los van de vraag of het slachtoffer bereid is mee te werken aan een eventuele strafrechtelijke procedure.

Mensenhandelverdrag van de Raad van Europa: ruimte voor tweesporenbeleid

Ook in de internationale en Europese wet- en regelgeving wint de mensenrechtenbenadering terrein. De EU stelde in de Richtlijn tijdelijke verblijfsvergunning mensenhandel (2004) het verlenen van een verblijfsvergunning aan slachtoffers van mensenhandel nog nadrukkelijk afhankelijk van de medewerking met de bevoegde autoriteiten. Het Mensenhandelverdrag van de Raad van Europa (RvE), een organisatie die los staat

30 WBV 2008/09 (zie noot 18).

31 Zie ook *Kamerstukken II*, 2007/08, 19 637, nr. 1174, p. 1.

32 Zie o.a. A. van den Borne, K. Kloosterboer, *Inzicht in uitbuiting. Handel in minderjarigen in Nederland nader onderzocht*, Amsterdam: ECPAT Nederland, Defence for Children International Nederland, Unicef Nederland, Plan Nederland, 2005. C. Rijken, J. van Dijk, ‘Hulpverlening aan slachtoffers van mensenhandel. Mensenrecht of beloning?’ in: *Justitiële Verkenningen 7/07 Mensenhandel*, Den Haag, WODC, 2007, p. 23-38. C. Rijken, D. Koster, *A human rights based approach to trafficking in human beings in theory and practice* (mei 2008). *Report of the Experts Group on Trafficking in Human Beings*, Brussel: Europese Commissie, 2004. Zie tevens de motie van de kamerleden De Wit en Azough d.d. 3 juli 2008, *Kamerstukken II*, 2007/08, 25 437, nr. 58. Verder hebben diverse experts deze kritiek geuit in gesprekken met de ACVZ.

van de EU, is het eerste internationaal-rechtelijke instrument met een expliciete focus op de (mensen)rechten van slachtoffers. Het Mensenhandelverdrag is op 1 januari 2008 in werking getreden³³ en geldt als het eerste verdrag dat de persoonlijke situatie van het slachtoffer als grondslag voor verblijfsstoekenning noemt. In artikel 14, lid 1, van dit verdrag is bepaald:

‘Elke Partij geeft een verlengbare verblijfsvergunning af aan slachtoffers, in één of beide van de volgende situaties:

- a. de bevoegde autoriteit is van oordeel dat hun verblijf vanwege hun persoonlijke situatie noodzakelijk is;*
- b. de bevoegde autoriteit is van oordeel dat hun verblijf noodzakelijk is met het oog op hun samenwerking met de bevoegde autoriteiten bij het onderzoek of de strafrechtelijke procedure.’*

Het verdrag laat de lidstaten de ruimte om te bepalen of zij één of beide van bovenstaande bepalingen hanteren als grondslag voor vergunningverlening aan slachtoffers van mensenhandel.

Het verdrag biedt niet alleen de mogelijkheid om een vergunning te verlenen op grond van de persoonlijke situatie van de vreemdeling, het koppelt ook de hulpverlening aan geïdentificeerde slachtoffers los van de plicht tot medewerking. Artikel 12 beschrijft de wettelijke en overige maatregelen die lidstaten moeten treffen om het fysiek, psychisch en sociaal herstel van slachtoffers mogelijk te maken. Deze hulp moet ten minste bestaan uit veilige opvang, psychologische en materiële ondersteuning, toegang tot medische (nood)hulp, vertaling, rechtshulp, voorlichting en toegang tot onderwijs voor kinderen. Het zesde lid van dit artikel bepaalt:

‘Elke Partij neemt de wetgevende en andere maatregelen aan die nodig kunnen zijn om te waarborgen dat hulp aan een slachtoffer niet afhankelijk wordt gemaakt van zijn of haar bereidheid als getuige op te treden.’

De lidstaten zijn *verplicht* hulp te verlenen aan slachtoffers, los van de vraag of zij meewerken aan een strafrechtelijk onderzoek. Deze hulpverlening ex artikel 12 staat los van het verlenen van een verblijfsvergunning, dat is geregeld in artikel 14.

3.2 Aanpassing van de B9-regeling noodzakelijk

De tijdelijke verblijfsvergunning die op grond van de huidige B9-regeling wordt verleend heeft zowel een faciliterend als een stimulerend doel. Enerzijds is legalisering van het verblijf noodzakelijk om de beschikbaarheid van het slachtoffer voor justitie en politie te faciliteren, anderzijds wordt die vergunning beschouwd als stimulans voor die medewerking. Het voorwaardelijke karakter van de B9-regeling is, kortom, gebaseerd op utilitaire overwegingen.

33 Nederland heeft dit verdrag op 17 november 2005 ondertekend, maar nog niet geratificeerd. Het verdrag is ter goedkeuring aan de Tweede Kamer voorgelegd, waar het medio 2008 is besproken. *Kamerstukken II 2007/08, 31 429, nr. 6.*

Niet meewerkende slachtoffers krijgen doorgaans geen verblijfsrecht

Slachtoffers van mensenhandel die *niet* meewerken aan het strafrechtelijk onderzoek hebben in het huidige beleid beperkte mogelijkheden om hun verblijf te legaliseren. Zij hebben twee mogelijkheden om - met meeweging van hun slachtofferschap - hun verblijf in Nederland te legaliseren.

Ten eerste kan de staatssecretaris van Justitie de discretionaire bevoegdheid aanwenden om hen verblijf toe te staan op grond van bijzondere, individuele omstandigheden. Uit informatie van de IND is gebleken dat sinds 2005 op deze manier aan vijf slachtoffers van mensenhandel (voortgezet) verblijf is toegestaan.

De tweede mogelijkheid is het indienen van een asielaanvraag. Het slachtoffer moet dan aannemelijk maken dat hij verdragsvluchteling is (artikel 29, onder a Vw 2000), of dat hij bij uitzetting een reëel risico loopt om te worden onderworpen aan foltering, onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen (artikel 29, onder b, Vw 2000). Dit kan het geval zijn als aannemelijk is dat het slachtoffer bij terugkeer risico op represailles of herhaalde verhandeling loopt en de lokale autoriteiten niet of onvoldoende bescherming kunnen bieden. Omdat dit doorgaans heel moeilijk aannemelijk is te maken, komt het vrijwel niet voor dat in deze situatie een asielvergunning wordt verleend.³⁴

Niet meewerkende slachtoffers worden doorgaans dus niet in het bezit gesteld van een verblijfsvergunning en hebben ook geen recht op de daaraan gekoppelde voorzieningen. De in artikel 12 van het Mensenhandelverdrag van de RvE genoemde beschermings- en hulpverleningsmaatregelen moeten echter toegankelijk zijn voor *alle* vreemdelingen die zijn geïdentificeerd als slachtoffer. Volgens de toelichting op het verdrag is medewerking met justitie en politie voor toegang tot die hulpverlening nadrukkelijk géén vereiste. Ingevolge de koppelingswet komt het slachtoffer in de huidige B9-regeling alleen in aanmerking voor opvang en hulpverlening wanneer hij rechtmatig verblijf heeft. Nu dat verblijf - met uitzondering van de bedenktijd - alleen wordt toegekend in ruil voor medewerking aan het strafproces is ook de hulpverlening feitelijk deels afhankelijk gesteld van die medewerking. De ACVZ is van mening dat dit niet geheel in overeenstemming is met het bepaalde in artikel 12 van het Mensenhandelverdrag.

Bij verschillende deskundigen die de ACVZ heeft geconsulteerd, bestaat de indruk dat een groot deel van de groep die niet meewerkt in de illegaliteit verdwijnt. Deze illegale vreemdelingen lopen door hun kwetsbare positie het risico opnieuw slachtoffer te worden van mensenhandelaren. Het gaat hier om vreemdelingen die in Nederland in een situatie van uitbuiting zijn gebracht of gehouden. Naar de mening van de ACVZ zou de overheid op grond hiervan een verdergaande verantwoordelijkheid moeten nemen dan alleen het toestaan van verblijf aan slachtoffers die meewerken. De omstandigheid dat Nederland met de toekenning van tijdelijk verblijfsrecht aan deze groep één van de in artikel 14 van het Mensenhandelverdrag genoemde verblijfsgronden voor slachtoffers van mensenhandel hanteert - en hiermee *de facto* aan haar toekomstige verdragsverplichtingen voldoet - laat onverlet, dat dit verdrag de ruimte biedt om ook aan slachtoffers die niet meewerken - op grond van hun persoonlijke situatie - verblijf toe te staan. Nederland speelt traditioneel graag een voortrekkersrol bij de bescherming van mensenrechten.

34 De IND heeft over het eerste kwartaal van 2007 712 asielaanvragen bestudeerd op gendergerelateerde aspecten. Van die aanvragen werden er 19 onderkend waarin sprake zou kunnen zijn van slachtoffers van mensenhandel. In vijf van die 19 zaken is een asielvergunning verleend, waarvan er slechts één 'mogelijkerwijs' verband hield met mensenhandel. Immigratie- en Naturalisatiedienst, *Evaluatie gendergerelateerd vreemdelingenbeleid in Nederland*, Rijswijk: INDIAC, 2008, p. 56.

Daarbij past, naar de mening van de ACVZ, dat aan het verdrag een royale invulling wordt gegeven. Zo kan bovendien worden gewaarborgd dat alle in Nederland verblijvende, erkende slachtoffers van mensenhandel - dus ook degenen die niet meewerken - de hulp ontvangen, die hen op grond van artikel 12 van het verdrag toekomt.

Wat weerhoudt slachtoffers van mensenhandel van medewerking?

Er is tot op heden geen diepgaand wetenschappelijk onderzoek verricht naar de vraag waarom de meerderheid van de slachtoffers niet meewerkt aan de opsporing en vervolging van hun handelaar(s). Angst voor represailles en wantrouwen ten opzichte van de overheid worden als belangrijke redenen gezien om van medewerking af te zien.³⁵ Verdachten blijken snel te worden geïnformeerd over getuigenverklaringen van slachtoffers, vaak door hun advocaat. Ook blijken de autoriteiten in het land van herkomst soms contacten te onderhouden met de handelaren. Slachtoffers vrezen niet alleen represailles in Nederland, maar ook in hun land van herkomst.³⁶

Naast de angst voor represailles en het wantrouwen tegenover de overheid, wordt het ontbreken van een duurzaam perspectief op bescherming als reden gezien voor de geringe medewerking van slachtoffers. Na seponering of afronding van de strafzaak worden slachtoffers in de regel alsnog uitgezet. In een rapport van 2002 concludeerde Anti Slavery International, één van de oudste internationale mensenrechtenorganisaties in de wereld, dat de restrictieve gronden voor het toekennen van een verblijfsvergunning op humanitaire gronden ertoe leiden dat de meeste slachtoffers alleen worden beschermd met het oog op de strafzaak en niet op de lange termijn.³⁷

Het verkrijgen van meer inzicht in de motieven van slachtoffers om al dan niet mee te werken aan het opsporings- en vervolgingstraject is hard nodig. De ACVZ beveelt aan hier nader onderzoek naar te verrichten. Hiermee zou ook inzicht kunnen worden verkregen in de in paragraaf 2.3 geconstateerde verschillen in aangiftebereidheid tussen Nederlandse slachtoffers, EU-burgers en derdelanders.

Beschermingsplicht boven medewerkingsvereiste

Voor vermoede slachtoffers die wel meewerken is niet alleen de eerste vergunningverlening, maar ook het verdere verblijfsrecht afhankelijk van het verloop van het strafrechtelijk onderzoek. Dat onderzoek kan in de praktijk om een veelvoud van redenen worden stopgezet. Als er onvoldoende opsporings- en vervolgingsindicaties zijn, kan het OM besluiten de strafzaak te seponeren. Er zijn aanwijzingen dat het voorkomt dat zaken waarin indicaties voor verder onderzoek ontbreken niet worden geseponerd, maar worden 'opgelegd'. De zaak wordt dan stilgelegd zonder sepotbesluit.³⁸

Seponering of oplegging van een strafzaak betekent echter niet altijd dat de aangever geen slachtoffer van mensenhandel is.

35 B. Boermans, *Uitgebuut en in de bak! Slachtoffers van mensenhandel in vreemdelingendetentie*, Amsterdam: BLinN-Humanitas/Novib, 2009, p. 16 en p. 21.

36 C. Rijken, *Trafficking in persons. Prosecution from a European perspective*, Den Haag: T.M.C. Asser Press, 2003, p. 206. Zie ook M. Wijers, *Documentanalyse B9 Regeling Mensenhandel*, Verwey Jonker Instituut, 2004, p. 41.

37 Wijers 2004, p. 41 (zie noot 36).

38 Boermans 2009, p. 34 (zie noot 35).

De ACVZ constateert dat in de huidige B9-regeling het belang van de opsporing en vervolging van de verdachte(n) voorop staat. Om de aangiftedrempel te verlagen en getuigen te behouden voor het strafproces wordt een tijdelijke verblijfsvergunning verleend aan slachtoffers die meewerken met politie en justitie. Omdat veel slachtoffers – om legitiem veronderstelde redenen – niet meewerken, vallen zij buiten het beschermingsregime van de B9-regeling. De ACVZ is van mening dat hiermee onvoldoende recht wordt gedaan aan de uitzonderlijke situatie waarin deze vreemdelingen zich bevinden. In de visie van de ACVZ zou niet het medewerkingsvereiste, maar de beschermingsplicht voorop moeten staan. Dit betekent dat de persoonlijke situatie van het vermoede slachtoffer bepaalt of hem verblijf wordt toegestaan.

‘Het Italiaanse model’

Het voorop stellen van de beschermingsplicht sluit aan bij het Italiaanse beleid voor slachtoffers van mensenhandel, dat – naast de gesprekken die de ACVZ heeft gevoerd – mede als inspiratiebron heeft gediend voor het voorstel tot aanpassing van de B9-regeling. In ‘het Italiaanse model’³⁹ staat het slachtofferschap centraal. Politie en justitie werken samen met hulpverleningsinstanties op lokaal en nationaal niveau om te komen tot een zo goed mogelijk zicht op de situatie van het slachtoffer.

Slachtoffers kunnen op twee manieren instromen in het zogenaamde ‘artikel 18 programma’.⁴⁰ Ten eerste via het ‘juridische pad’, dat vergelijkbaar is met de huidige Nederlandse B9-regeling. Het slachtoffer moet dan zelf aangifte doen bij de politie en wordt op grond van de aangifte in het bezit gesteld van een tijdelijke verblijfsvergunning.

Daarnaast is er het ‘sociale pad’, waarbij het slachtoffer via een gecertificeerde hulpverleningsinstantie meewerkt aan de strafrechtelijke vervolging van zijn handela(a)r(en). De hulpverleningsinstantie zet feiten en verklaringen op een rij en legt, namens betrokkene, een verklaring over het slachtofferschap af aan de politie.

In beide trajecten is deelname aan een speciaal voor slachtoffers van mensenhandel ontwikkeld integratieprogramma verplicht. Dat programma wordt uitgevoerd door een gecertificeerde hulpverleningsinstelling (gemeentelijke instelling of NGO) en door de centrale overheid gefinancierd. Tijdens het programma heeft het slachtoffer rechtmatig verblijf.

De artikel 18-vergunning is 6 maanden geldig, kan tweemaal met 6 maanden worden verlengd en kan daarna worden omgezet in een verblijfsvergunning voor studie of werk. Als betrokkene na afloop van de tijdelijke verblijfsvergunning nog studeert of werkt wordt een verblijfsvergunning voor voortgezet verblijf verleend.

39 Zie voor meer informatie over en onderzoek naar dit ‘Italiaanse model’:
- Associazione On the Road (2002), *Article 18: protection of victims of trafficking and fight against crime (Italy and the European scenarios)*. Research report, Martinsicuro: Association On the Road;
- Associazione On the Road, *Indicators for Identifying Victims of Trafficking in Human Beings*, Martinsicuro: On the Road, Voluntary Association ONLUS;
- Associazione On the Road, *Social protection and assistance interventions addressed to the victims of trafficking. Description of the Italian system*, Martinsicuro: On the Road, Voluntary Association ONLUS;
- Associazione On the Road e.a. (2005), *The co-operation of law enforcement agencies and NGOs in the prevention of and support for victims of trafficking in persons for the purpose of sexual exploitation. Best practices*, European Commission (AGIS Programme 2005);
- *Protocol for the identification of and the approach to potential victims of trafficking in human beings*, gezamenlijk opgesteld door het OM, Associazione ‘On the Road’, de Immigratiedienst en politie in Teramo in 2005;
- Payoke, Associazione On the Road, De Rode Draad, *Research based on case studies of victims of trafficking in human beings in 3 EU Member States, i.e. Belgium, Italy and The Netherlands*, 2001.

40 In Italië wordt het verblijfsrecht voor slachtoffers van mensenhandel geregeld in artikel 18 van de Immigratiewet.

‘Associazione On the road’, een gecertificeerde Italiaanse hulpverleningsinstantie constateert dat:

- a. De meeste slachtoffers die aanvankelijk instromen in het ‘sociale pad’, nadat zij tot rust zijn gekomen en nieuw vertrouwen in instituties en politie hebben gekregen, uiteindelijk aangifte doen;⁴¹
- b. Het aantal aanhoudingen en veroordelingen in mensenhandelzaken aanzienlijk is toegenomen sinds de introductie van het ‘artikel 18-programma’;
- c. Er geen aanwijzingen zijn voor misbruik van het ‘artikel 18-programma’.⁴²

3.3 Conclusies

In dit hoofdstuk is aangegeven dat de huidige B9-regeling vooral is gericht op facilitering van de handhaving van het strafrecht. Slachtoffers van mensenhandel moeten meewerken met politie en justitie om een verblijfsvergunning te krijgen. Een meerderheid van de slachtoffers kan of wil die medewerking niet verlenen en komt hierdoor niet in aanmerking voor een verblijfsvergunning. Na het verstrijken van de bedenktijd ontbeert deze groep opvang en hulpverlening van overheidswege. Volgens de ACVZ is dit niet in overeenstemming met artikel 12 van het Mensenhandelsverdrag van de RvE, waarin staat dat hulpverlening aan slachtoffers niet afhankelijk mag worden gesteld van hun bereidheid mee te werken aan een strafrechtelijk onderzoek.

De ACVZ vindt, in lijn met andere critici van de utilitaire benadering van slachtoffers van mensenhandel, dat het slachtofferschap van de vreemdeling bepalend moet zijn voor de vraag of bescherming moet worden geboden en verblijf moet worden toegestaan. Niet het medewerkingsvereiste, maar de beschermingsplicht moet hierbij leidend zijn. In het volgende hoofdstuk geeft de ACVZ een aanzet tot een evenwichtige regeling, waarin zowel het individuele belang van de vreemdeling als het opsporingsbelang naar de mening van de commissie zijn geborgd.

41 Uit onderzoek (zie noot 39, laatste streepje) blijkt dat van een groep van 80 slachtoffers van mensenhandel die in het artikel 18-programma opgenomen waren, alle slachtoffers meewerkten met politie en justitie. Van deze groep beschikten 57 slachtoffers over een verblijfsvergunning om humanitaire redenen: 41 via het ‘juridische pad’ en 16 via het ‘sociale pad’.

42 Dit volgt uit wetenschappelijk onderzoek en politiebronnen (zie noot 39, 1e streepje).

HOOFDSTUK 4

Voorstel voor een evenwichtige B9-regeling

Het huidige vreemdelingenbeleid voor slachtoffers van mensenhandel kan in drie fasen worden verdeeld. De eerste fase is de signaleringsfase, waarin wordt beoordeeld of er een ‘geringste aanwijzing’ van mensenhandel is. In deze fase wordt het vermoede slachtoffer zonodig bedenktijd verleend met het oog op medewerking aan een eventueel strafrechtelijk onderzoek. De tweede fase regelt het verblijf van het vermoede slachtoffer gedurende dat onderzoek. In de derde fase wordt het voortgezet verblijfsrecht van het slachtoffer beoordeeld.

De ACVZ heeft gezocht naar mogelijkheden om de B9-regeling zo aan te passen dat vreemdelingen op grond van hun slachtofferschap in aanmerking kunnen komen voor hulpverlening en een verblijfstitel, zonder het opsporingsbelang uit het oog te verliezen. In dit hoofdstuk geeft de ACVZ hiertoe een aanzet. Dit voorstel gaat alleen over slachtoffers van mensenhandel. Voor getuigen die geen slachtoffer zijn, ziet de ACVZ geen aanleiding het staande beleid te wijzigen.

4.1 Fase 1: Is er een ‘geringste aanwijzing’ van mensenhandel?

Zoals in hoofdstuk 2 al is opgemerkt, ontvangt Comensha signalen van mensenhandel van diverse instanties zoals politie, Koninklijke Marechaussee, IND, rechtshulpverleners, maatschappelijke organisaties, hulpverleningsinstanties en particulieren. Aanwijzingen over mensenhandel komen niet alleen van derden. Ook de vreemdeling zelf kan, bij Comensha of elders, aangeven slachtoffer van mensenhandel te zijn.

Het begrip ‘geringste aanwijzing’

In de huidige B9-regeling wordt expliciet gewezen op de verplichting die de politie heeft om de vreemdeling bij de ‘geringste aanwijzing’ van mensenhandel te wijzen op de bedenktijd. Het begrip ‘geringste aanwijzing’ is niet nader gedefinieerd. Wel is aangegeven dat ‘aanwijzingen’ op verschillende manieren kunnen worden verkregen. Zo kan de aanwezigheid van een prostituee zonder geldige verblijfstitel in een seksinrichting een aanwijzing van mensenhandel zijn en kunnen mogelijke slachtoffers worden aangetroffen in het kader van het operationele vreemdelingentoezicht.⁴³

De uitdrukking ‘geringste aanwijzing’ geeft in ieder geval het grote belang weer dat wordt gehecht aan de bestrijding van mensenhandel. Daarnaast maakt de term duidelijk dat de politie de vreemdeling bij de kleinste indicatie van mensenhandel tijd voor reflectie en herstel moet bieden. Dit doet de politie tijdens een intakegesprek.

De bedenktijd is - zoals eerder aangegeven - van belang omdat slachtoffers vaak pas na enige tijd hun ervaringen kunnen uiten en is bedoeld om hen in de gelegenheid te stellen een weloverwogen beslissing te nemen over eventuele medewerking aan een strafrechtelijk opsporings- en eventueel vervolgingsonderzoek naar de verdachte(n).⁴⁴

43 B9/3.1 Vc 2000.

44 B9/3.2 Vc 2000.

Misbruik van de B9-regeling?

Uit de eerste trendrapportage over de positie van slachtoffers kwam naar voren dat signalen over mensenhandel van met name asielzoekers en illegalen niet altijd serieus genomen worden door de betrokken autoriteiten. Deze zouden nogal eens van mening zijn dat deze groepen alleen uit zijn op een B9-vergunning.⁴⁵

De Landelijke Expertgroep Mensenhandel (LEM), een operationele overlegstructuur van de korpsexperts mensenhandel, is van mening dat misbruik van de B9-regeling wordt gemaakt. Het LEM geeft aan een toename te constateren van het aantal ‘discutabele’ beroepen op de (bedenktijd uit de) B9-regeling.⁴⁶ Het zou regelmatig voorkomen dat vreemdelingen zonder enige onderbouwing aangeven slachtoffer van mensenhandel te zijn. Het LEM schat dat 50% van het aantal beroepen op de (bedenktijd uit de) B9-regeling discutabel is. Het LEM noemt als kenmerken van deze zaken identieke verhalen, eerdere stapeling van procedures en zeer summiere verklaringen, zonder concrete aanknopingspunten voor strafrechtelijk onderzoek. Het LEM benadrukt dat de politie ook in deze zaken verplicht is een intakegesprek met betrokkene te voeren, bedenktijd te verlenen, de mogelijke vreemdelingenbewaring op te heffen, eventueel aangifte op te nemen, en een strafrechtelijk opsporings- en vervolgingsonderzoek te starten. Het LEM benadrukt dat het grote aantal discutabele verzoeken de werkdruk voor de gecertificeerde rechercheurs vergroot en dat de tijd die in deze zaken moet worden geïnvesteerd ten koste gaat van de capaciteit die kan worden ingezet voor ‘echte’ slachtoffers.

Rechtshulpverleners, de NRM en maatschappelijke organisaties die de ACVZ ten behoeve van dit advies heeft geconsulteerd herkennen het door de politie geconstateerde misbruik van de procedure niet. Zij benadrukken dat het ontbreken van opsporings- en vervolgingsindicaties niet wil zeggen dat betrokkene geen slachtoffer van mensenhandel is.

Visie ACVZ

De ACVZ is van mening dat in het algemeen, maar zeker als het gaat om hulpverlening aan mogelijke slachtoffers van mensenhandel, voorzichtigheid moet worden betracht bij het gebruik van de term ‘misbruik’. Mensenhandel is een misdrijf dat is gegrond op dwang, misleiding en intimidatie. Mensenhandelaren programmeren hun slachtoffers vaak om een bepaald verhaal te vertellen en proberen hun slachtoffers dikwijls bewust te desoriënteren. Ook kan het lang duren voordat signalen van mensenhandel worden uitgezonden of opgepikt. Slachtoffers kampen vaak met angsten, taboes en onzekerheden en hebben niet zelden een gebrekkig tijdsbesef. Het is dan ook niet raar dat verklaringen van mogelijke slachtoffers van mensenhandel hiaten bevatten. Dit wil echter niet zeggen dat de aangifte of verklaring op valse grondslag berust.⁴⁷

Het feit dat mensenhandelaren misbruik van de B9-regeling maken zou naar de mening van de ACVZ niet ten koste moeten gaan van de bescherming van de slachtoffers. Maar dat er vreemdelingen zijn die misbruik maken van de B9-regeling om tijdelijk verblijfsrecht en de daaraan verbonden rechten en voorzieningen te verkrijgen, lijkt op zich aannemelijk. Wat echter even duidelijk is, is dat de omvang hiervan moeilijk zo niet onmogelijk is vast te stellen. De ACVZ is van mening dat signalen over misbruik van de B9-regeling serieus moeten worden genomen, maar vindt ook dat moet worden gewaakt

45 Adviesbureau Van Montfoort, Verwey-Jonker Instituut 2007, p. 28 (zie noot 29).

46 Gesprek ACVZ - LEM.

47 Rechtbank Middelburg 3 april 2007, LJN BA2128.

voor overschatting van de omvang hiervan. Het aantal vreemdelingen dat een beroep doet op de B9-regeling is beperkt, net als 'de opbrengst' van een eventuele valse verklaring, te weten drie maanden bedenktijd.

Naar de mening van de ACVZ mag het risico van misbruik niet leiden tot een aanscherping van de regelgeving en mag deze niet ten koste gaan van de aangiftebereidheid van slachtoffers. Daarmee zou een effectieve bestrijding van mensenhandel en het bieden van hulp en bescherming aan (potentiële) slachtoffers in gevaar kunnen komen. Vanuit deze invalshoek is de commissie van mening dat een concrete definiëring van het begrip 'geringste aanwijzing' niet alleen problematisch, maar ook onwenselijk is. Een geringste aanwijzing van mensenhandel moet blijken uit feiten en omstandigheden die per geval kunnen verschillen. Het huidige begrip biedt ruimte voor maximale rechtsbescherming aan de voorkant van de procedure. Die ruimte is noodzakelijk om ervoor te zorgen dat slachtoffers zich verder aan de invloed van hun handela(a)r(en) kunnen onttrekken en tot rust kunnen komen.

Ook een aangepaste B9-regeling waarin verblijfsrecht op grond van slachtofferschap wordt toegekend, moet vermoede slachtoffers die gelegenheid bieden. Dat betekent dat de verplichting tot het aanbieden van een rustperiode (in de vorm van tijdelijk verblijfsrecht) bij de geringste indicatie van mensenhandel gehandhaafd moet worden. Als een vreemdeling zelf verklaart slachtoffer van mensenhandel te zijn, dan is naar de mening van de commissie daarmee het stadium van 'geringste aanwijzing' gepasseerd. Als betrokkene niet zelf verklaart slachtoffer van mensenhandel te zijn, maar er andere signalen zijn, dan is het zaak dat de politie zo snel mogelijk vaststelt of die signalen als een 'geringste aanwijzing' moeten worden beschouwd. Het komt de ACVZ voor dat de politie die beoordeling – die niet moet worden verward met een diepgaand strafrechtelijk opsporings – en vervolgingsonderzoek naar de verdachte(n) - binnen een relatief korte periode van maximaal vijf (werk)dagen zou moeten kunnen maken.

Voorgaande overwegingen leiden voor wat betreft de eerste fase tot de volgende aanbeveling.

Aanbeveling

1. *Verleen bij een 'geringste aanwijzing' van mensenhandel een tijdelijke verblijfsvergunning voor de duur van zes maanden.*

Volgens de ACVZ zou de vreemdeling bij aanwezigheid van een 'geringste aanwijzing' (of een aangifte dan wel een verklaring) in het bezit moeten worden gesteld van een tijdelijke verblijfsvergunning op die grond. Afgifte van een verblijfsvergunning zorgt voor maximale toegang tot hulpverlening en voorzieningen in deze eerste fase. Met deze tijdelijke verblijfsvergunning heeft de vreemdeling toegang tot gebruikelijke voorzieningen zoals onderwijs, een uitkering, rechtshulp en medische bijstand. Ook zou deze vergunning volgens de ACVZ toegang tot de arbeidsmarkt moeten geven.

De ACVZ stelt voor die verblijfsvergunning te verlenen voor de duur van zes maanden, waarvan de eerste drie maanden gelden als bedenktijd/rustperiode. Als betrokkene na die drie maanden een aanvraag indient voor een verblijfsvergunning op grond van slachtofferschap (zie paragraaf 4.2), beslist de IND binnen drie maanden op die aanvraag. Deze beslistermijn maakt het mogelijk dat betrokkene aaneengesloten in het bezit blijft van een geldige verblijfsvergunning. Mocht de IND niet binnen drie maanden op de aanvraag voor de tweede verblijfsvergunning kunnen beslissen, dan wordt de eerste verblijfsvergunning ambtshalve verlengd met nog eens zes maanden. Heeft de vreemde-

ling na afloop van de bedenktijd geen aanvraag voor een verblijfsvergunning op grond van slachtofferschap ingediend, dan wordt de verblijfsvergunning ‘geringste aanwijzing’ ingetrokken.

Hoewel de ACVZ pleit voor een regeling waarbij het slachtofferschap - en niet de medewerking aan een eventueel strafrechtelijk onderzoek - leidend is voor het toestaan van het eerste verblijfsrecht, vormen de eerste drie maanden in deze aangepaste regeling niet alleen een rustperiode. Omdat medewerking aan het strafproces van belang blijft voor het toestaan van een voortgezet verblijfsrecht (zie paragraaf 4.3), moet het vermoede slachtoffer wel degelijk reeds in deze fase overwegen of hij wil/kan meewerken. Gelet op het belang van die medewerking in de derde fase, wijst de politie – net als nu – de vreemdeling al tijdens het intakegesprek op de mogelijkheid tot medewerking en de consequenties daarvan. Onder medewerking verstaat de ACVZ hetzelfde als hetgeen in het huidige beleid geldt.

4.2 Fase 2: Is betrokkene slachtoffer van mensenhandel?

Nadat in de eerste fase is vastgesteld of sprake is van een ‘geringste aanwijzing’ wordt in de tweede fase gekeken of aannemelijk is dat de vreemdeling slachtoffer van mensenhandel is. De ACVZ ziet dit als volgt voor zich.

Breed onderzoek naar persoonlijke situatie met actieve invulling van de onderzoeksplicht

Als het slachtoffer besluit mee te werken aan het strafrechtelijk onderzoek, neemt de politie de aangifte of verklaring op. Politieambtenaren hebben de plicht om aangifte van een strafbaar feit op te nemen.⁴⁸ De aangifte of verklaring van het vermoede slachtoffer wordt door gespecialiseerde en gecertificeerde (zeden)rechercheurs beoordeeld met het oog op vaststelling van opsporings- en vervolgingsindicaties. Ook zonder aangifte of verklaring kan de politie een onderzoek starten omdat mensenhandel geen klachtdelict is en dus ambtshalve vervolgbaar is.

Het kan zijn dat aannemelijk is dat betrokkene slachtoffer van mensenhandel is, terwijl de politie onvoldoende indicaties heeft om tot opsporing en vervolging van de verdachte(n) over te gaan. De ACVZ is van mening dat de betrokkene ook dan als slachtoffer moet worden erkend. Die erkenning moet bovendien los staan van de vraag of betrokkene bereid is tot medewerking met politie en OM.

Daarom pleit de ACVZ ervoor naast het strafrechtelijk onderzoek, dat is gericht op de verdachte(n), een breder onderzoek naar de persoonlijke situatie van het vermoede slachtoffer te verrichten. De vraag die in dit onderzoek centraal staat is niet of er voldoende indicaties zijn om tot opsporing en vervolging van de verdachte(n) over te gaan, maar of aannemelijk is dat betrokkene slachtoffer van mensenhandel is (geweest) als omschreven in artikel 273f Sr. De kern hiervan is dat iemand met behulp van (dreiging met) geweld, misleiding of misbruik van overwicht in een uitbuitingssituatie is gebracht of gehouden.

48 Art. 163, lid 5 Wetboek van Strafvordering (Sv).

In een brief aan de Tweede Kamer van 26 mei 2008 heeft de staatssecretaris van Justitie aangegeven dat politie en OM bepalen of er sprake is van slachtofferschap van mensenhandel en dat de hulpverlening een duidelijke rol heeft in het aanleveren van de relevante informatie over de persoon in kwestie.⁴⁹

De ACVZ is met de staatssecretaris van mening dat de bevindingen uit het strafrechtelijk onderzoek van belang zijn bij beoordeling van het slachtofferschap en dat daarbij informatie vanuit de hulpverlening moet worden betrokken. Naar de mening van de ACVZ moet er echter een verschil worden gemaakt tussen de beoordeling van het slachtofferschap in strafrechtelijke zin en toetsing van de vraag of aan betrokkene vanuit vreemdelingrechtelijk perspectief bescherming moet worden geboden. Volgens de ACVZ dient de vreemdelingrechtelijke status van het vermoede slachtoffer niet één op één te worden afgeleid uit de resultaten van het strafrechtelijk onderzoek, maar moet deze zijn gebaseerd op een beoordeling van de persoonlijke situatie van betrokkene.

Die beoordeling is aan de staatssecretaris van Justitie. Bij die beoordeling moeten - conform de algemene beginselen van behoorlijk bestuur - alle relevante feiten en omstandigheden worden meegewogen. Dit betekent dat gebruik wordt gemaakt van diverse informatiebronnen. Naast de informatie uit het strafrechtelijk dossier denkt de ACVZ hierbij aan ondersteunende informatie over de betrokkene van hulpverleningsinstanties als Bonded Labour in Nederland (BLinN),⁵⁰ Comensha, maatschappelijk werk of opvang-medewerkers.

De ACVZ is van mening dat de staatssecretaris hierbij actief invulling moet geven aan de onderzoeksplicht. Dat wil zeggen dat de beoordeling niet alleen gebaseerd wordt op informatie die is ontvangen, maar dat ook actief alle betrokken instanties en organisaties worden bevraagd. Bij politie, OM én hulpverleningsinstanties wordt geïnformeerd of aannemelijk wordt geacht dat betrokkene slachtoffer van mensenhandel is.

Op grond van de gegevens uit deze diverse informatiekanalen moet volgens de ACVZ in afdoende betrouwbare mate kunnen worden beoordeeld of het aannemelijk is dat iemand slachtoffer is van mensenhandel.

Mogelijkheid tot het verrichten van een forensisch medisch onderzoek

Daarnaast zou deze onderzoeksfase de mogelijkheid moeten bieden specifiek(er) aandacht te besteden aan psychische problematiek en traumaherkenning. Mensenhandel gaat vaak gepaard met opsluiting, lichamelijk geweld en psychologische druk. Slachtoffers zijn vaak ernstig getraumatiseerd. Uit onderzoek blijkt dat deze trauma's zo ernstig kunnen zijn dat een grote groep slachtoffers problemen heeft zich details, gebeurtenissen zelf of de volgorde daarvan te herinneren.⁵¹ Wanneer een slachtoffer in een dergelijke staat verkeert, kan dat betekenen dat hij niet of niet coherent en consistent kan verklaren.⁵² Het risico bestaat dat politie en justitie daarin reden zien om het relaas ongeloofwaardig te achten. Uit diverse gesprekken is de ACVZ gebleken dat dat in de praktijk ook gebeurt. Dit heeft zowel gevolgen voor de erkenning van slachtofferschap en de bijbehorende bescherming, als voor opsporing en vervolging van verdachten.

Daarom zou in deze fase de mogelijkheid moeten bestaan om, als dat nodig is, een medisch/psychologisch onderzoek uit te laten voeren door een gespecialiseerd (foren-

49 Kamerstukken II, 2007/08, 27 062 en 19 637, nr. 62, p. 3.

50 BLinN is een programma-organisatie van Humanitas en Oxfam Novib die slachtoffers van mensenhandel in Nederland ondersteunt.

51 C. Zimmerman e.a., *Stolen Smiles: a summary report on the physical and psychological health consequences of women and adolescents trafficked in Europe*, Londen: The London School of Hygiene and Tropical Medicine, 2006.

52 C.M. Sent, 'Mensenhandel en forensisch medisch onderzoek', *Migrantenrecht* 2008, nr 9/10, p. 343-349.

sisch) geneeskundige, psychiater of psycholoog.⁵³

Hoewel het vaak niet mogelijk is de specifieke oorza(a)k(en) van een trauma te achterhalen, kan een deskundige de mate van waarschijnlijkheid aangeven dat de klachten voortkomen uit het gestelde ondergane geweld. Op deze wijze kan de verklaring van de deskundige bijdragen aan het aannemelijk maken van het relaas van het vermoede slachtoffer. Daarnaast kan het forensisch medisch onderzoek uitwijzen of betrokkene psychisch sterk genoeg is om gehoord te worden voor het onderzoek naar het slachtofferschap.

Dat forensisch medisch onderzoek zou naar de mening van de ACVZ kunnen worden uitgevoerd op een vergelijkbare wijze als de eerder door de commissie voorgestelde toetsing van medische aspecten in de asielprocedure. Hierbij dienen de principes van het zogenaamde Istanbul Protocol, een internationale handleiding voor onderzoek bij slachtoffers van martelingen en andere vormen van inhumane behandeling, in acht te worden genomen.⁵⁴ De medische rapportage aan de IND dient te worden beschouwd als een deskundigenrapport. Het forensisch medisch onderzoek vindt alleen plaats als de IND, een hulpverlener of advocaat dit noodzakelijk acht, of als betrokkene er zelf om vraagt.

Het voorgaande leidt tot de volgende aanbevelingen.

Aanbevelingen

2. *Stel een onderzoek in naar het slachtofferschap van de vreemdeling. De staatssecretaris van Justitie beoordeelt hiertoe de persoonlijke situatie van de betrokkene, waarbij de onderzoeksplicht actief wordt ingevuld. Dit betekent dat bij die beoordeling, naast gegevens van de politie en het OM, informatie wordt betrokken van hulpverleningsinstanties en, waar noodzakelijk, kennis wordt genomen van medische informatie.*
3. *Verleen een (tweede) tijdelijke verblijfsvergunning aan de vreemdeling van wie aannemelijk is dat hij slachtoffer van mensenhandel is.*

Verklaring van de Officier van Justitie

Strafrechtelijke onderzoeken duren vaak lang. Daarom zitten vermoede slachtoffers van mensenhandel in het huidige beleid lange tijd in onzekerheid over hun (voortgezette) verblijfsrecht. In het voorstel van de ACVZ is het verblijfsrecht van het vermoede slachtoffer niet langer uitsluitend afhankelijk van de uitkomsten van het strafrechtelijk onderzoek. De informatie van het OM zou zich dan ook moeten beperken tot een verklaring van de Officier van Justitie (OvJ) waarin wordt aangegeven of naar aanleiding van de eventuele verklaring of aangifte van betrokkene een strafrechtelijk onderzoek is of wordt opgestart. Is dat het geval, dan wordt uitgegaan van de aannemelijkheid van de verklaring van betrokkene. Als het OM naar aanleiding van de aangifte of verklaring van betrokkene geen strafrechtelijk onderzoek start, wordt de OvJ gevraagd aan te geven of er onmiskenbare aanwijzingen zijn dat de verklaring of aangifte van betrokkene evident ongeloofwaardig is. Ook wanneer geen onderzoek volgt, kan betrokkene immers slachtoffer van mensenhandel zijn.

53 De arts of psycholoog dient te beschikken over specifieke kennis en vaardigheden en dient een speciale opleiding tot rapporteur te hebben gevolgd. De arts die het deskundigenrapport schrijft is niet de behandelend arts.

54 Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken, *Medische aspecten asiel/regulier*, Den Haag: ACVZ, 2008, p. 21.

Beslistermijn

In het huidige beleid is bepaald dat de IND binnen 24 uur op aanvragen van slachtoffers van mensenhandel moet beslissen. Hoewel dit niet altijd lukt, is het doorgaans wel mogelijk om snel op de aanvraag te beslissen omdat de aangifte of verklaring van betrokkene ambtshalve als aanvraag wordt aangemerkt. Het is dus direct duidelijk dat betrokkene meewerkt aan een eventueel strafrechtelijk onderzoek.

In de regeling die de ACVZ voor ogen heeft, vindt altijd een beoordeling van de persoonlijke situatie van de vreemdeling plaats, ook zonder aangifte of verklaring. Er moet dus een aanvraag worden ingediend. Een inhoudelijke toetsing binnen een beslistermijn van 24 uur is hierbij niet haalbaar, omdat de IND informatie moet verzamelen bij diverse instanties en organisaties. Gelet op de preciaire situatie waarin slachtoffers van mensenhandel doorgaans verkeren, is een korte beslistermijn echter noodzakelijk. Zoals ook al in paragraaf 4.1 is aangegeven adviseert de ACVZ een beslistermijn van drie maanden in te voeren, waarbinnen de staatssecretaris van Justitie moet beslissen of sprake is van slachtofferschap van mensenhandel.

Geldigheidsduur van de verblijfsvergunning en voorzieningen

De verblijfsvergunning voor erkende slachtoffers van mensenhandel is tijdelijk in de zin van artikel 3.5 Vb 2000 en wordt verleend voor de duur van een jaar. Dat jaar stelt het slachtoffer in staat zich - los van de vorderingen in een eventueel strafrechtelijk onderzoek - verder te onttrekken aan diens handelaren en te werken aan herstel en resocialisatie. Dit vereist actieve ondersteuning van het slachtoffer door de overheid. Die hulp bestaat uit een integraal zorg- én resocialisatiepakket, dat erop is gericht de zelfredzaamheid van betrokkene te bevorderen. De verblijfsvergunning geeft dan ook niet alleen recht op veilige opvang en huisvesting, voorziening in de kosten van levensonderhoud, medische bijstand, psychologische ondersteuning en rechtshulp, maar ook op (bij)scholing en begeleiding bij het vinden van werk. Op het verblijfsdocument wordt, net als nu, vermeld: 'beperking conform beschikking staatssecretaris van Justitie'.

4.3 Fase 3: Heeft betrokkene recht op voortgezet verblijf?

Zoals hiervoor aangegeven is de vraag of betrokkene bereid is mee te werken aan het strafrechtelijk onderzoek niet van belang voor toekenning van de verblijfsvergunning op grond van een 'geringste aanwijzing' en van de verblijfsvergunning op grond van erkend slachtofferschap. Die vraag zou in de visie van de ACVZ pas aan de orde moeten zijn bij bepaling en toekenning van een voortgezet verblijfsrecht.

Voortgezet verblijf niet afhankelijk van het succes van de vervolging

Anders dan in de huidige regeling is het in de visie van de ACVZ bij bepaling van een voortgezet verblijfsrecht niet van belang of het strafrechtelijk onderzoek tot een veroordeling van de verdachte(n) heeft geleid. Zoals aangegeven is succesvolle vervolging afhankelijk van veel factoren, die niet of zeer beperkt door het slachtoffer kunnen worden beïnvloed. De ACVZ is zich ervan bewust dat het slachtoffer door zijn medewerking aan de veroordeling van de verdachte(n) risico loopt op represailles of verstoting door zijn familie. Dat geldt echter ook wanneer medewerking niet tot een veroordeling heeft geleid. Na een veroordeling zal de dader doorgaans gedetineerd zijn en dus niet zelf wraak kunnen nemen. Als het niet tot een veroordeling is gekomen kan er bij de ex-verdachte(n)

evengoed woede zijn over het feit dat het slachtoffer zich aan de situatie van uitbuiting heeft onttrokken en heeft meegewerkt aan het strafrechtelijk onderzoek. Ook in dit geval bestaan dus redenen om represailles of hernieuwde controle van de verdachte(n) over het slachtoffer te vrezen. De ACVZ is dan ook van mening dat het ongewenst is het recht op voortgezet verblijf (mede) afhankelijk te stellen van het succes van de vervolging.

Na één jaar voortgezet verblijf voor erkende slachtoffers die hebben meegewerkt

In het voorstel van de ACVZ neemt de overheid haar verantwoordelijkheid voor geïdentificeerde slachtoffers, door een tijdelijke verblijfsvergunning te verlenen, die hen in staat stelt te werken aan herstel en resocialisatie. Op grond van genoemde risicoaanname zou die verantwoordelijkheid verder moeten reiken voor slachtoffers die hebben meegewerkt aan het strafrechtelijk onderzoek, ongeacht de resultaten daarvan. Om slachtoffers te motiveren die medewerking te verlenen – dus ook deels vanuit utilitaire overwegingen – pleit de ACVZ ervoor *alle* erkende slachtoffers die hebben meegewerkt (op aanvraag) na één jaar voortgezet verblijf toe te staan. De IND gaat na of betrokkene in het bezit is (geweest) van een tijdelijke verblijfsvergunning ‘slachtofferschap mensenhandel’ en controleert bij politie en OM of betrokkene aangifte heeft gedaan of anderszins heeft meegewerkt aan het strafrechtelijk onderzoek. Als dat het geval is, verleent de IND een verblijfsvergunning voor voortgezet verblijf. De verblijfsvergunning voor voortgezet verblijf kan voor vijf jaar worden verleend.⁵⁵

Aanbeveling

4. *Verleen erkende slachtoffers van mensenhandel die hebben meegewerkt aan de strafrechtelijke opsporing en vervolging van de verdachte(n) een verblijfsvergunning voor voortgezet verblijf.*

Het gaat hier dus alleen om vreemdelingen die in het bezit zijn gesteld van een tijdelijke verblijfsvergunning omdat aannemelijk is dat ze slachtoffer van mensenhandel zijn. Vreemdelingen die aangifte hebben gedaan of op andere wijze hebben meegewerkt maar waarvan het slachtofferschap niet aannemelijk is, komen in het voorstel van de ACVZ niet in aanmerking voor een tijdelijke verblijfsvergunning ‘slachtofferschap’ en hebben dus ook geen recht op voortgezet verblijf.

Voorlichting over vrijwillige terugkeer en terugkeertoets voor slachtoffers die niet meewerken aan het strafrechtelijk onderzoek..

Daar waar het tijdelijk verblijfsrecht van erkende, meewerkende slachtoffers het recht op voortgezet verblijf met zich brengt, zou het verblijf van erkende slachtoffers die (hebben) af(ge)zien van medewerking naar de mening van de ACVZ gericht moeten zijn op herstel en resocialisatie met het oog op terugkeer.⁵⁶ De ACVZ merkt hierbij op dat verblijfsbeëindiging en terugkeer van slachtoffers die niet hebben meegewerkt aan het strafrechtelijk onderzoek alleen aan de orde kan zijn als die terugkeer met waarborgen is omkleed. Vrijwillige terugkeer geniet daarbij de voorkeur.

55 Art. 3.64 Vb 2000.

56 Zoals vermeld in paragraaf 4.1 dient deze consequentie van niet medewerking reeds in een vroeg stadium, dus tijdens het intakegesprek, door de politie aan betrokkene kenbaar te worden gemaakt.

BLinN heeft geconstateerd dat veel al dan niet verblijfsgerechtigde slachtoffers, ondanks alle belemmeringen,⁵⁷ vaak op enig moment terug willen naar hun land van herkomst, bijvoorbeeld vanwege heimwee, of omdat ze nooit de bedoeling hadden zich permanent in Nederland te vestigen. BLinN is van mening dat deze slachtoffers niet altijd de juiste ondersteuning wordt verleend. BLinN heeft onder andere gepleit voor een verbetering van de voorlichting over terugkeermogelijkheden.⁵⁸

De Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) in Nederland steunt migranten bij vrijwillige terugkeer naar het land van herkomst. IOM heeft sinds 2002 een specifiek programma voor slachtoffers van mensenhandel die vrijwillig willen terugkeren.⁵⁹ Aanvullend op het algemene programma kan IOM zorgen voor begeleiding bij vertrek, ondersteuning bij het vinden van opvang in het land van herkomst en hulp bij herintegratie.⁶⁰ Ook kan IOM een risicoanalyse (laten) uitvoeren waarin wordt gekeken naar de aanwezigheid van mensenhandel en corruptie in het land van herkomst, de wijze waarop de (lokale) overheid omgaat met mensenhandel, de aanwezigheid van opvangcentra voor slachtoffers van mensenhandel en wie er betrokken waren bij het verhandelen van het slachtoffer.

De ACVZ is van mening dat slachtoffers van mensenhandel, ook degenen die (permanent) verblijfsrecht is verleend, alle mogelijke ondersteuning moeten krijgen als zij willen terugkeren naar hun land van herkomst. Het is dan ook zaak om slachtoffers in een zo vroeg mogelijk stadium over de mogelijkheden van begeleiding bij vrijwillige terugkeer te informeren. Hiertoe zou naar de mening van de commissie op initiatief van het ministerie van Justitie in nauwe samenwerking met NGO's en hulpverleningsinstanties als BLinN, IOM en La Strada een informatiefolder over begeleiding bij en ondersteuning van vrijwillige terugkeer van slachtoffers van mensenhandel moeten worden samengesteld. Die informatiefolder zou moeten worden uitgereikt aan alle vreemdelingen die een beroep doen op de B9-regeling. Aan slachtoffers die verblijf wordt toegestaan zou die informatiefolder bij de uitreiking van het verblijfsdocument moeten worden overhandigd. Tijdens gesprekken die plaatsvinden met de hulpverlening kan de inhoud van de folder worden toegelicht.

De omstandigheid dat betrokkene niet op enigerlei wijze heeft meegewerkt aan het strafrechtelijk onderzoek mag in geen geval leiden tot uitholling van de beschermingsplicht. Dit betekent dat uitsluitend sprake kan zijn van gedwongen vertrek als en nadat een gedegen risicoanalyse heeft plaatsgevonden.

57 BLinN noemt onder andere de omstandigheid dat veel slachtoffers zich voor hun komst naar Nederland al in een moeilijke situatie bevonden, waardoor zij daar geen toekomst meer zien. Daarnaast zijn veel slachtoffers bang voor represailles, vervolging of gebrek aan bescherming door de overheid, stigmatisering door familie of samenleving en willen zij niet met lege handen terugkeren. BLinN, *Een weg terug? Slachtoffers van vrouwenhandel over terugkeer naar het land van herkomst*, Amsterdam: BLinN, 2004.

Een ander onderzoek waaruit blijkt dat veel slachtoffers van mensenhandel de voorkeur geven aan terugkeer naar hun land van herkomst is: A. Brunovskis, R. Surtees, *Leaving the past behind? When victims of trafficking decline assistance*, Noorwegen: Fafo/NEXUS Institute, 2007.

58 BLinN 2004 (zie noot 57).

59 Deze informatie is afkomstig van gesprekken met en de website van IOM <www.iom-nederland.nl>.

60 Op dit moment bestaan speciale opvanghuizen voor slachtoffers van mensenhandel in onder andere Rusland, Moldavië en Roemenië. Hier kunnen slachtoffers tot rust komen, krijgen zij onderdak en waar nodig juridische, psychische en medische hulp. Daarnaast worden de slachtoffers vaak begeleid bij het vinden van studie of werk. Zie de verschillende (nationale) websites van IOM, bijvoorbeeld: <www.iom.int/jahia/Jahia/pid/813> en <www.iom.md/ct_rehab.html>.

De ACVZ is van mening dat beoordeling van terugkeermogelijkheden voor het niet meewerkende slachtoffer één jaar na verlening van de tijdelijke verblijfsvergunning zou moeten plaatsvinden. Hiertoe wordt een terugkeertoets uitgevoerd, waarbij zowel de situatie in het land van herkomst, als de persoonlijke situatie van betrokkene worden beoordeeld. Blijkt na één jaar uit de controle van de IND dat betrokkene niet heeft meegewerkt aan het strafrechtelijk onderzoek, dan blijft wijziging van diens verblijfsvergunning in een verblijfsvergunning voor voortgezet verblijf achterwege. In dat geval moet worden beoordeeld of de verblijfsvergunning van betrokkene voor verlenging in aanmerking komt.

... door een beoordeling van de situatie in het land van herkomst...

De beoordeling van de situatie in het land van herkomst zou kunnen worden uitgevoerd door de Dienst Terugkeer & Vertrek (DT&V). Als leidraad voor dit onderzoek zouden de in hoofdstuk B16/7 Vc 2000 genoemde niet-limitatieve criteria kunnen worden gebruikt, die zijn opgesteld voor de huidige beoordeling van aanvragen om voortgezet verblijf van slachtoffers wier medewerking niet tot een strafzaak of rechterlijke uitspraak heeft geleid. Die factoren zijn onder andere het risico van represailles of vervolging van overheidswege en de mogelijkheden van sociale en maatschappelijke herintegratie in het land van herkomst. Om een zo volledig mogelijk inzicht te krijgen in de situatie in het land van herkomst zou de DT&V uit meerdere bronnen informatie moeten inwinnen. De ACVZ denkt hierbij niet alleen aan ambtelijke informatie van het ministerie van Buitenlandse Zaken en ambassades, maar ook aan algemene informatie van organisaties als de UNHCR, Amnesty International en Human Rights Watch. Ook zouden inlichtingen moeten worden ingewonnen van NGO's (Non-gouvernementele Organisaties) en IGO's (Intergouvernementele Organisaties) die veel ervaring hebben met (vrijwillige) terugkeerprogramma's voor slachtoffers van mensenhandel zoals IOM en La Strada International.⁶¹

... en een beoordeling van de persoonlijke situatie van betrokkene

Naast de situatie in het land van herkomst, is ook de persoonlijke situatie van betrokkene van invloed op diens terugkeermogelijkheden. Zo kan de fysieke en psychische toestand van betrokkene aan terugkeer in de weg staan. Als betrokkene feiten en omstandigheden aandraagt waaruit blijkt dat dit het geval zou kunnen zijn, dan verzoekt de DT&V het Bureau Medische Advisering (BMA) hierover op de gebruikelijke wijze advies uit te brengen.

Als zowel de situatie in het land van herkomst als de persoonlijke situatie van betrokkene niet aan terugkeer in de weg staat, dan wordt de tijdelijke verblijfsvergunning niet verlengd, wordt betrokkene aangezegd Nederland te verlaten en wordt de terugkeerprocedure in gang gezet. Vanzelfsprekend blijft ook voor het niet meewerkend slachtoffer de mogelijkheid openstaan op enig moment op andere gronden een aanvraag voor een verblijfsvergunning in te dienen.

Blijkt uit de terugkeertoets van de DT&V dat terugkeer van betrokkene niet kan worden verlangd, dan verlengt de IND de tijdelijke verblijfsvergunning ambtshalve. Als de situa-

61 La Strada is een samenwerkingsverband tussen negen landen (Wit-Rusland, Oekraïne, Moldavië, Macedonië, Polen, Tsjechië, Bulgarije, Bosnië en Nederland). La Strada heeft projecten op het gebied van informatie en lobby, preventie en educatie en opvang en begeleiding. Ook begeleidt La Strada slachtoffers bij terugkeer en reïntegratie.

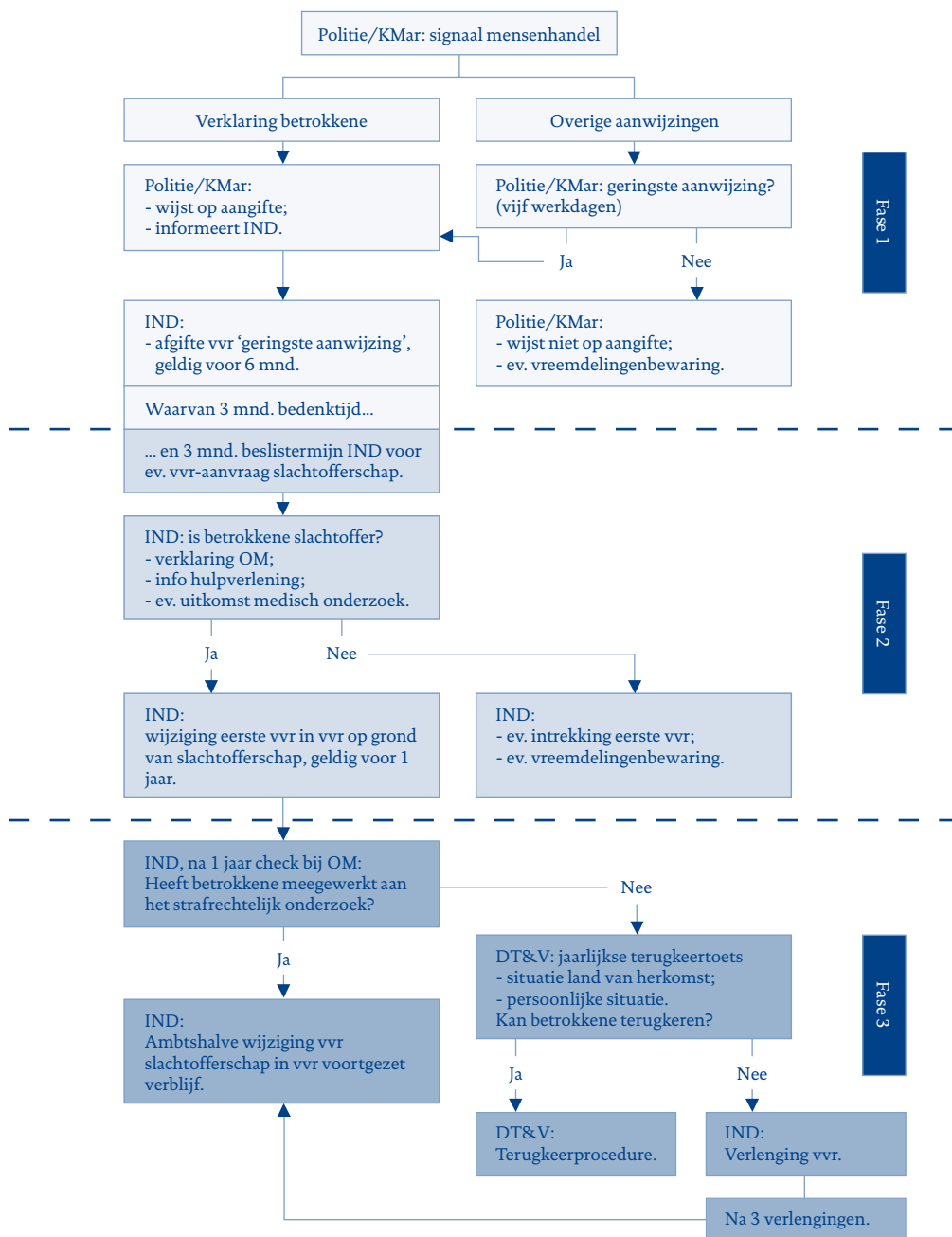
tie in het land van herkomst of de persoonlijke situatie van betrokkene gedurende langere tijd aan terugkeer in de weg staat, dan dient volgens de ACVZ ook voor het niet meewerkend slachtoffer op enig moment te worden beoordeeld of voortgezet verblijfsrecht moet worden toegekend.

De ACVZ is van mening dat aan het slachtoffer dat niet meewerkt met politie en justitie voortgezet verblijf zou moeten worden toegestaan op grond van artikel 3.52 Vb 2000 als uit de periodieke terugkeertoetsen van de DT&V is gebleken dat betrokkene gedurende drie jaar Nederland buiten zijn schuld niet heeft kunnen verlaten.

Aanbeveling

5. *Verleen erkende slachtoffers van mensenhandel die niet hebben meegewerkt aan de strafrechtelijke opsporing en vervolging van de verdachte(n) geen verblijfsvergunning voor voortgezet verblijf na één jaar, maar verricht voor hen op dat moment een individuele terugkeertoets/risicoanalyse, waarbij zowel de persoonlijke situatie van de vreemdeling als de situatie in het land van herkomst wordt beoordeeld. Als uit deze analyse geen terugkeerbelemmeringen naar voren komen, kan de terugkeerprocedure in gang worden gezet. Mocht de persoonlijke situatie van de vreemdeling of de situatie in het land van herkomst aan terugkeer in de weg staan, dan wordt de tijdelijke verblijfsvergunning verlengd. Volgens de ACVZ zou aan vreemdelingen uit deze groep voor wie gedurende drie jaar dergelijke terugkeerbelemmeringen bestaan voortgezet verblijf moeten worden toegestaan.*

Schematisch ziet de door de ACVZ voorgestelde B9-regeling er als volgt uit.



4.4 Conclusies

In dit hoofdstuk heeft de ACVZ een aanzet gegeven voor een aangepaste B9-regeling waarin beoordeling van de persoonlijke situatie van het vermoede slachtoffer centraal staat, terwijl ook het opsporingsbelang is gewaarborgd. Hiertoe heeft de ACVZ een voorstel gedaan tot herinrichting van de drie fasen die zich in de huidige B9-regeling laten onderscheiden: de signaleringsfase, de fase waarin het rechtmatig verblijf wordt geregeld gedurende het strafrechtelijk onderzoek en de fase waarin het recht op voortgezet verblijf wordt beoordeeld.

In de huidige B9-regeling beoordeelt de politie of er sprake is van een 'geringste aanwijzing' van mensenhandel. Als dat het geval is, wordt het vermoede slachtoffer maximaal

drie maanden bedenktijd verleend om in rust te overwegen of hij wil meewerken aan de strafrechtelijke vervolging van de verdachte(n). De vreemdeling verblijft gedurende de bedenktijd rechtmatig in Nederland, maar heeft dan nog geen verblijfsvergunning. Volgens de ACVZ blijkt een 'geringste aanwijzing' uit feiten en omstandigheden die per geval kunnen verschillen. Ook in een aangepaste regeling moet het vermoede slachtoffer naar de mening van de commissie bij een 'geringste aanwijzing' een periode worden gegund om zich verder te onttrekken aan de verdachte(n) en tot rust te komen. Om te waarborgen dat gedurende die rustperiode of bedenktijd maximale toegang bestaat tot hulpverlening en voorzieningen zou betrokkene volgens de ACVZ bij het bestaan van een 'geringste aanwijzing' van mensenhandel direct in het bezit moeten worden gesteld van een tijdelijke verblijfsvergunning voor de duur van zes maanden. De eerste drie maanden daarvan gelden als rustperiode én bedenktijd. Immers, betrokkene wordt er al tijdens het intakegesprek door de politie op gewezen dat het recht op voortgezet verblijf (wel) afhankelijk is van medewerking aan de strafrechtelijke vervolging van de verdachte(n). De tweede drie maanden gelden als termijn voor de staatssecretaris van Justitie om te beslissen op een eventuele aanvraag voor een verblijfsvergunning op grond van slachtofferchap.

In de huidige B9-regeling wordt alleen een verblijfsvergunning verleend als betrokkene meewerkt aan een strafrechtelijk onderzoek naar de verdachte(n). Naar de mening van de ACVZ moet aan *alle* vreemdelingen waarvan aannemelijk is dat ze slachtoffer van mensenhandel zijn tijdelijk verblijf worden toegestaan, los van de vraag of ze willen meewerken. Hiertoe moet een breed onderzoek worden verricht naar de persoonlijke situatie van betrokkene, waarbij niet alleen strafrechtelijke informatie wordt betrokken, maar ook informatie van hulpverleningsinstanties en, indien noodzakelijk, de uitkomsten van een forensisch medisch onderzoek. De staatssecretaris van Justitie zou dit onderzoek actief moeten coördineren en op basis van alle ontvangen én gevraagde informatie moeten beoordelen of aannemelijk is dat betrokkene slachtoffer is. Als dit het geval is zou volgens de ACVZ een tijdelijke verblijfsvergunning moeten worden verleend voor de duur van één jaar.

Op grond van de huidige B9-regeling hebben slachtoffers van mensenhandel recht op voortgezet verblijf als hun medewerking heeft geleid tot een veroordeling van de verdachte(n), zij op het moment van de rechterlijke uitspraak drie jaar rechtmatig in Nederland hebben verbleven op grond van een B9-vergunning, of de strafzaak na drie jaar nog loopt.

De ACVZ is van mening dat slachtoffers die meewerken aan een strafrechtelijk onderzoek extra risico lopen op represailles, ongeacht de uitkomsten daarvan. Gelet hierop en als stimulans om mee te werken aan de strafrechtelijke opsporing en vervolging van de verdachte(n) – dus ook vanuit utilitaire overwegingen – stelt de ACVZ voor om aan vreemdelingen die op grond van hun persoonlijke situatie een tijdelijke verblijfsvergunning 'slachtofferchap mensenhandel' hebben gekregen én die hebben meegewerkt aan de opsporing en vervolging van hun handela(a)r(en) na één jaar een verblijfsvergunning voor voortgezet verblijf te verlenen.

Het tijdelijk verblijfsrecht voor erkende slachtoffers die die medewerking niet willen of kunnen verlenen moet naar de mening van de ACVZ gericht zijn op terugkeer. Eén jaar na toekenning van de verblijfsvergunning 'slachtofferchap' zou een terugkeertoets moeten worden uitgevoerd waarin wordt gekeken of de persoonlijke situatie van betrokkene dan wel de situatie in diens land van herkomst aan terugkeer in de weg staat. Enkel in die gevallen waarin erkende slachtoffers die niet meewerken aan de strafrechtelijke opsporing en vervolging van hun handela(a)r(en) langdurig – dat wil zeggen gedurende drie jaar – buiten hun schuld niet kunnen terugkeren naar hun land van herkomst, zou ook aan deze groep voortgezet verblijf moeten worden toegestaan.

HOOFDSTUK 5

Vreemdelingenbewaring

In Nederland worden jaarlijks duizenden vreemdelingen in bewaring gesteld, hoofdzakelijk vanwege illegaal verblijf.⁶² Onder hen bevinden zich (vermoedelijke) slachtoffers van mensenhandel, zowel volwassenen als minderjarigen.⁶³ Exacte cijfers ontbreken, maar aannemelijk is dat het ten minste om enkele tientallen slachtoffers per jaar gaat.⁶⁴ Het betreft onder andere vermoedelijke slachtoffers die bij controles in het kader van het operationele vreemdelingentoezicht worden aangetroffen. BLinN noemt ook enkele gevallen van vreemdelingenbewaring van slachtoffers die Nederland moeten verlaten na intrekking of niet-verlenging van hun B9-vergunning.⁶⁵

Gelet op het gegeven dat veel slachtoffers door hun handelaar(a)r(en) eerder in een situatie van gedwongen afzondering en isolatie zijn gebracht en, onder andere, daardoor vaak getraumatiseerd zijn geraakt, dient inbewaringstelling van slachtoffers van mensenhandel naar de mening van de ACVZ een ultimatum remedium te zijn. In dit hoofdstuk schetst de ACVZ de contouren van een alternatief toezichtregime voor deze vreemdelingen, waarin meer aandacht wordt besteed aan de bijzondere omstandigheid van het slachtofferschap, zonder de effectiviteit van het vreemdelingentoezicht uit het oog te verliezen. Hiertoe wordt eerst kort stilgestaan bij de wet- en regelgeving en jurisprudentie over dit onderwerp.

5.1 Wet- en regelgeving

Algemeen uitgangspunt bij toepassing vreemdelingenbewaring

In het algemene deel van de Vc 2000 is het uitgangspunt neergelegd dat vrijheidsbeperkende en –ontnemende maatregelen, vanwege het ingrijpende karakter, alleen mogen worden toegepast als dat strikt noodzakelijk is. Bij die toepassing moeten de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit ‘voortdurend’ in acht worden genomen.⁶⁶ Hierbij moet steeds een zorgvuldige afweging plaatsvinden tussen het belang van de openbare orde en/of de nationale veiligheid en het individuele belang van de vreemdeling.⁶⁷

62 *De Rapportage Vreemdelingenketen* van september 2008 vermeldt dat in de eerste zes maanden circa 4500 vreemdelingen in bewaring zijn gesteld <www.ind.nl/nl/inbedrijf/overdeind/cijfersenfeiten>.

63 Zie bijvoorbeeld SAMAH, *Amv's in vreemdelingenbewaring in justitiële jeugdinrichtingen*, Amsterdam: SAMAH, 2007, herdruk 2008 en B. Boermans, *Uitgebuit en in de bak! Slachtoffers van mensenhandel in vreemdelingendetentie*, Amsterdam: BLinN-Humanitas/Novib, 2009.

64 In de vijfde rapportage van de NRM (zie noot 25) wordt aangegeven dat BLinN in 2006 contact heeft gehad met 43 mogelijke slachtoffers van mensenhandel in bewaring. Hiervan hebben er 14 aangifte gedaan en zijn in de B9-regeling terecht gekomen. Zie ook S. Claassen, ‘Dan moeten ze hun mond maar opendoen’. *Slachtoffers van mensenhandel in vreemdelingenbewaring*, Amsterdam: BLinN-Humanitas/Novib, 2005. Zie tevens Adviesbureau Van Montfoort, Verwey-Jonker Instituut 2007, p. 26. In de zes detentie-, vertrek- en uitzetcentra die meegedaan hebben aan het onderzoek zaten minimaal 17 slachtoffers van mensenhandel. Gelet op het feit dat slechts een klein deel van het totale aantal slachtoffers in de cijfers inzichtelijk kan worden gemaakt is het aantal werkelijke slachtoffers van mensenhandel in bewaring waarschijnlijk hoger.

65 Boermans 2009, p. 22 (zie noot 63).

66 A6/1 Vc 2000.

67 A6/5.3.3.3 Vc 2000.

Specifieke bepalingen ten aanzien van slachtoffers van mensenhandel

Zoals al vermeld, is in hoofdstuk B9 van de Vc 2000 bepaald dat de politie de vreemdeling reeds bij ‘de geringste aanwijzing’ van mensenhandel moet wijzen op de mogelijkheid om aangifte te doen of op andere wijze mee te werken aan een eventueel strafrechtelijk onderzoek. Deze verplichting voor de politie geldt ook ten aanzien van vermoede slachtoffers die zich in vreemdelingenbewaring bevinden, zij het dat de plicht ten aanzien van deze groep minder snel lijkt te zijn aangewezen. Voor vreemdelingen in bewaring geldt de plicht namelijk als er ‘aanwijzingen’ zijn dat er sprake is van mensenhandel, een woord dat meer ruimte laat dan de term ‘geringste aanwijzing’. Door het verlenen van bedenktijd komt de grondslag aan de bewaring te ontvallen en moet deze worden opgeheven. Vreemdelingen in bewaring wordt alleen bedenktijd toegestaan als het Openbaar Ministerie en de politie hiermee instemmen.⁶⁸

5.2 Jurisprudentie

Er is weinig jurisprudentie over inbewaringstelling van mogelijke slachtoffers van mensenhandel. Er zijn enkele zaken bekend waarin de rechtbank oordeelde dat de inbewaringstelling van de vreemdeling onrechtmatig was, omdat de politie, gelet op de verklaringen van betrokkene, niet in redelijkheid van het verlenen van bedenktijd had mogen afzien.⁶⁹ Ook zijn enige uitspraken bekend waarin de rechtbank tot het oordeel kwam dat wel op juiste gronden tot inbewaringstelling was besloten. In een enkel geval omdat de IND mocht afgaan op het politieonderzoek waaruit was gebleken dat geen sprake was van mensenhandel, in een ander geval omdat hiervan weliswaar sprake was, maar verweerder inspanningen verrichtte om betrokkene op zeer korte termijn in beschermde opvang te plaatsen.⁷⁰

De uitspraak die de ACVZ in het kader van dit hoofdstuk het meest relevant acht, gaat over het moment waarop de informatieplicht van de politie tegenover de vreemdeling ontstaat om hem op de B9-regeling te wijzen. Bij uitspraak van 24 mei 2006 oordeelde de rechtbank Groningen dat het enkele feit dat op het moment waarop betrokkene werd aangetroffen al een aanwijzing bestond dat hij slachtoffer van mensenhandel was – betrokkene werd staande gehouden na een grootschalige inval in het kader van een onderzoek naar mensenhandel – op zichzelf niets zegt over het moment waarop verweerder de B9-procedure moet aanbieden. In deze zaak werd de B9-procedure pas na inbewaringstelling aangeboden. De rechtbank oordeelde dat de inbewaringstelling niet onrechtmatig was. Dit oordeel werd gevolgd door de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS), die kortweg overwoog dat ‘een vreemdeling ook onder die omstandigheden in bewaring mag worden gesteld’.⁷¹

Op deze uitspraak van de ABRvS is de nodige kritiek geuit. Kern hiervan is dat bovengeschetste praktijk niet te rijmen valt met de tekst van de B9-regeling, noch met het doel ervan. Inbewaringstelling, zeker onder voormelde omstandigheden, verhoudt zich niet tot het uitgangspunt van de B9-regeling dat de vreemdeling bij de ‘geringste aanwijzing’

68 B9/3.1 Vc 2000.

69 Zie Rb. Den Haag, zp. Amsterdam 6 juli 2004, AWB 04/28539 en Rb. Den Haag, zp. Groningen 22 februari 2008, AWB 08/4013.

70 Rb. Den Haag, zp. Rotterdam 25 februari 2008, AWB 08/4172 en Rb. Den Haag, zp. Haarlem 25 juli 2008, AWB 08/25110 en 08/25111.

71 ABRvS 30 juni 2006, nr. 200604036/1.

gewezen wordt op de mogelijkheid om aangifte te doen en bedenktijd krijgt om in alle rust te overwegen van die regeling gebruik te maken.⁷²

5.3 Naar een ander toezichtregime voor slachtoffers van mensenhandel

Aanwijzingen mensenhandel niet (altijd) vroegtijdig gesignaleerd

Bij brief van 24 september 2008 heeft de staatssecretaris van Justitie gereageerd op de knelpunten die in de eerste trendrapportage over de uitvoering van de B9-regeling zijn gesignaleerd.⁷³ In deze brief wordt over het niet eenduidig aanbieden van de B9-regeling het volgende opgemerkt:

‘De uitgangspunten van het beleid zijn helder. Zowel de Aanwijzing van het College van procureurs-generaal als de B9-regeling zelf stellen dat reeds bij de geringste aanwijzing van mensenhandel de B9-regeling moet worden aangeboden, inclusief de bedenktijd. (...)

De opbouw van de Aanwijzing en de regeling impliceren dat, indien illegale vreemdelingen worden aangetroffen, moet worden beoordeeld of er zich signalen van mensenhandel voordoen voordat de vreemdeling in bewaring kan worden gesteld.’

De staatssecretaris benadrukt hier het belang van een vroegtijdige signalering. Beoordeling van eventuele signalen van mensenhandel moet plaatsvinden vóórdat de vreemdeling in bewaring wordt gesteld.

Op grond van de literatuur, jurisprudentie en gesprekken met rechtshulpverleners constateert de ACVZ echter dat die beoordeling in de praktijk in voorkomende gevallen plaatsvindt *nadat* de betrokkene in bewaring is gesteld, ook als al op het moment van inbewaringstelling signalen van mensenhandel aanwezig zijn. Van een vroegtijdige signalering is in dergelijke situaties geen sprake.⁷⁴

Enerzijds door onduidelijkheid in de regelgeving...

Eén van de oorzaken hiervan is naar de mening van de ACVZ dat in de huidige regeling geen duidelijke bepalingen zijn opgenomen over inbewaringstelling van (vermoedelijke) slachtoffers van mensenhandel. De informatie hierover staat niet alleen verspreid in de Vc 2000 - in de hoofdstukken A6 en B9 - maar is ook zo vaag dat de lezing van de staatssecretaris er niet eenduidig uit valt af te leiden. Het woord ‘impliceren’ in voormelde brief van de staatssecretaris lijkt daar ook op te wijzen.

In de Vc 2000 wordt vermeld wat de gevolgen zijn van het aanbieden van de B9-regeling aan personen die zich in vreemdelingenbewaring bevinden: de grondslag van de bewaring vervalt. Het huidige beleid bevat echter geen eenduidige informatie over de vraag of inbewaringstelling bij een geringste aanwijzing van mensenhandel op zichzelf geoorloofd is. Daarnaast, zo blijkt uit de jurisprudentie, laat de aanwijzing over de informatieplicht

72 Zie noot prof. dr. A.M. van Kalmthout bij voormelde uitspraak in JV 2006, 325. Zie tevens de vijfde rapportage van de NRM, p. 78, 79 (zie noot 25).

73 Kamerstukken II 2008/09, 28 638, nr. 36.

74 Zie ook Boermans 2009, p. 29 (zie noot 63).

van de politie kennelijk ruimte bij beantwoording van de vraag op welk moment de B9-regeling moet worden aangeboden. De ACVZ vindt het onwenselijk dat het beleid geen duidelijkheid verschaft over deze wezenlijke vragen.

...anderzijds door eigen invulling politiekorpsen aan landelijke prioritering en selectieve waarneming van signaleerders en beslissingnemers

Een tweede oorzaak die ertoe bijdraagt dat aanwijzingen van mensenhandel niet altijd vroegtijdig worden gesignaleerd, houdt verband met de prioritering binnen de diverse regiokorpsen en de capaciteit die zij inzetten voor de opsporing van mensenhandel. Politiekorpsen geven hun eigen invulling aan de landelijke prioritering van het College van procureurs-generaal.⁷⁵ Omdat aanwijzingen van mensenhandel vaak niet erg concreet zijn, verliezen mensenhandelzaken het vermoedelijk van zaken met een beter oplossingsvoorzicht, zo constateert het Korps Landelijke Politiediensten (KLPD).⁷⁶ Het KLPD noemt als extra factor voor het bereiken van beleidsdoelen ook nog de menselijke factor. Bij elke potentiële signaleerder en beslissingnemer kunnen meerdere belangen spelen, die alle van invloed zijn op de mate waarin signalen worden opgepikt en opgevolgd.⁷⁷

Op grond van het vorenstaande komt de ACVZ tot de volgende aanbevelingen. Hiermee sluit de commissie aan bij de NRM, die in haar vijfde rapportage reeds opriep tot bijstelling van de regelgeving.⁷⁸

Aanbevelingen

6. *Neem in de Vc 2000 expliciet op dat bij staandehouding van illegale vreemdelingen vóór inbewaringstelling wordt beoordeeld of sprake is van een geringste aanwijzing van mensenhandel.*⁷⁹
7. *Neem in de Vc 2000 expliciet op dat bij een geringste aanwijzing van mensenhandel wordt afgezien van inbewaringstelling (tenzij er concrete, op de persoon van de vreemdeling betrekking hebbende, feiten en omstandigheden aanwezig zijn die inbewaringstelling vorderen in het belang van de openbare orde en/of de nationale veiligheid)⁸⁰ en dat de vreemdeling in dat geval direct wordt gewezen op de B9-regeling.*⁸¹

75 In-pact Politie-adviescentrum, *Korpsmonitor prostitutie en mensenhandel*, 2007. Zie ook Boermans 2009, pag. 35 (zie noot 63).

76 KLPD, Dienst Nationale Recherche, *Schone Schijn. De signalering van mensenhandel in de vergunde prostitutiesector*, Driebergen: KLPD, 2008, p. 110.

77 KLPD 2008, p. 104, 105 (zie noot 76).

78 Bureau NRM 2007, p. 277 (zie noot 25).

79 Voor de procedure tot vaststelling van die geringste aanwijzing wordt verwezen naar paragraaf 4.1 van dit advies.

80 Redenen die sec verband houden met handhaving van het vreemdelingentoezicht zouden naar de mening van de ACVZ niet als dergelijke feiten en omstandigheden moeten kunnen worden aangemerkt, omdat er goede alternatieven voor vreemdelingenbewaring voorhanden zijn.

81 Volwassenen worden doorverwezen naar een voor hen bedoelde opvanglocatie en minderjarigen naar de beschermde opvang.

8. *Neem in de Vc 2000 expliciet op dat bij constatering van een geringste aanwijzing van mensenhandel⁸² bij een persoon die - ondanks het onder aanbeveling 6 vermelde uitgangspunt - in vreemdelingenbewaring is gesteld, de bewaring direct wordt opgeheven (tenzij er concrete, op de persoon van de vreemdeling betrekking hebbende, feiten en omstandigheden aanwezig zijn die inbewaringstelling vorderen in het belang van de openbare orde en/of de nationale veiligheid) en betrokkene direct wordt gewezen op de B9-regeling.⁸³*

De ACVZ acht het van belang dat de ambtenaren die zijn belast met de toepassing van vrijheidsbeperkende en -ontnemende maatregelen kennis nemen van alle relevante bepalingen daarover. Daarom zou het goed zijn als de verduidelijking ten aanzien van die maatregelen niet alleen in het specifieke mensenhandelhoofdstuk wordt opgenomen (B9), maar deze tevens zou worden opgenomen in het algemene deel hierover (A6) in de Vc 2000.

De ACVZ is overigens verheugd te zien dat in de recentelijk gewijzigde Aanwijzing Mensenhandel van het College van procureurs-generaal een passage is opgenomen over (het belang van) vroegtijdige signalering. In de nieuwe Aanwijzing is toegevoegd dat de politie de vreemdeling reeds bij de geringste aanwijzing van mensenhandel moet wijzen op de B9-regeling.⁸⁴

Inbewaringstelling van erkende slachtoffers van mensenhandel: nee, tenzij...

Het zoveel mogelijk voorkomen van inbewaringstelling zou naar de mening van de ACVZ niet alleen regel moeten zijn voor vermoedelijke slachtoffers van mensenhandel. Ook vrijheidsontneming van erkende slachtoffers moet een uiterste maatregel zijn, gelet op het mogelijk traumatiserende effect van vreemdelingbewaring op deze specifieke groep.

In het huidige beleid kunnen ook vreemdelingen die op basis van hun medewerking met het Openbaar Ministerie en de politie in het bezit zijn gesteld van een B9-vergunning in vreemdelingenbewaring worden gesteld als die verblijfsvergunning om redenen van (straf)procestechnische aard niet wordt verlengd of wordt ingetrokken en de vreemdeling niet op eigen initiatief aan de ontstane vertrekplicht voldoet.

De ACVZ stelt voor vreemdelingen die een verblijfsvergunning op basis van slachtofferchap hebben gekregen maar die uiteindelijk niet wensen mee te werken (zie paragraaf 4.3) in beginsel niet in vreemdelingbewaring te stellen. Omdat vrijheidsontneming vaak onderdeel van de uitbuitingssituatie vormt waarin deze vreemdelingen eerder door hun handela(a)r(en) zijn gebracht, kan inbewaringstelling leiden tot (verdere) aantasting van hun geestelijke gezondheid. Dit leidt tot de volgende aanbeveling.

82 Zoals reeds vermeld, komt in het huidige beleid de grondslag aan de bewaring te ontvallen als bedenkijd wordt toegestaan vanwege 'aanwijzingen' van mensenhandel. De ACVZ is van mening dat er geen verschil zou moeten bestaan tussen het beoordelingskader voor (mogelijke) slachtoffers in vreemdelingenbewaring en diegenen die (nog) niet in vreemdelingenbewaring zijn gesteld. Daarom pleit de ACVZ ervoor ook ten aanzien van eerstgenoemde groep uit te gaan van het begrip 'geringste aanwijzing'.

83 Volwassenen worden doorverwezen naar een voor hen bedoelde opvanglocatie en minderjarigen naar de beschermde opvang.

84 Zie noot 1.

Aanbeveling

9. *Neem in de algemene bepalingen over vrijheidsbeperkende en –ontnemende maatregelen in de Vc 2000 (A6) bij de omschrijving van de plicht tot belangenafweging expliciet op dat, in die zaken waar het gaat om inbewaringstelling van slachtoffers van mensenhandel met een vertrekplicht, zwaarwegende betekenis wordt toegekend aan het individuele belang van betrokkene. Voor inbewaringstelling van deze groep vreemdelingen geldt dus ‘nee, tenzij...’.*

Dit betekent concreet dat van inbewaringstelling wordt afgezien als met alternatieve maatregelen kan worden volstaan én er geen sprake is van concrete - op de persoon van de vreemdeling betrekking hebbende - feiten en omstandigheden die inbewaringstelling eisen in het belang van de openbare orde en/of de nationale veiligheid.

Alternatieven voor inbewaringstelling

De ACVZ beseft dat ook ten aanzien van vermoedelijke en erkende slachtoffers van mensenhandel een effectief vreemdelingentoezicht van groot belang is. Rekening houden met de specifieke aard van de situatie waarin deze groep vreemdelingen zich bevindt, mag er niet toe leiden dat zij aan het einde van hun verblijfsrechtelijke periode uit beeld verdwijnen. Dat zou niet alleen het risico op revictimisatie kunnen vergroten, maar ook het terugkeerbeleid kunnen frustreren.

Aanbeveling

10. *Onderzoek of alternatieven voor vrijheidsontneming van vermoedelijke en erkende slachtoffers van mensenhandel kunnen worden toegepast.*

De ACVZ denkt hierbij aan een mix van toezicht- en vrijheidsbeperkende maatregelen, die samenhangen met de bescherming van de openbare orde. Meer in het bijzonder heeft de ACVZ het treffen van een vrijheidsbeperkende maatregel voor ogen,⁸⁵ eventueel in combinatie met het opleggen van een periodieke meldingsplicht.⁸⁶ Het is laatstgenoemde maatregel die de juridische basis vormt voor het huidige project beschermde opvang, een pilot waar alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv's) die (mogelijk) slachtoffer van mensenhandel zijn of dreigen te worden, beschermd worden opgevangen (zie paragraaf 6.3).

5.4 Conclusies

In dit hoofdstuk heeft de ACVZ geconstateerd dat zowel het algemene uitgangspunt bij toepassing van vreemdelingenbewaring als de specifieke beleidsregels over vreemdelingenbewaring van (potentiële) slachtoffers van mensenhandel geen duidelijkheid verschaffen over de vraag of inbewaringstelling bij een geringste aanwijzing van mensenhandel op zichzelf geoorloofd is. Volgens de ACVZ is het ontbreken van een eenduidig, hel-

85 Op grond van art. 56 Vw 2000 kan, in het belang van de openbare orde of de nationale veiligheid, de bewegingsvrijheid van de vreemdeling worden beperkt.

86 Op grond van art. 54, tweede lid Vw 2000 kan aan de vreemdeling een individuele verplichting tot periodieke aanmelding bij de korpschef worden opgelegd als dit in het belang van de openbare orde of de nationale veiligheid nodig wordt geacht.

der beleidskader één van de oorzaken van de geconstateerde signaleringsproblematiek. Bovendien blijkt uit de jurisprudentie dat de huidige beleidsregels ruimte laten bij beantwoording van de vraag op welk moment de B9-regeling moet worden aangeboden. De ACVZ acht het van groot belang dat het beleid eenduidige bepalingen bevat over deze vragen.

Op grond van het voorgaande beveelt de ACVZ aan de betreffende beleidsregels te verhelderen. Dit is naar de mening van de commissie mogelijk door expliciet in de Vc 2000 op te nemen dat beoordeling van een geringste aanwijzing van mensenhandel plaatsvindt vóór inbewaringstelling, zoals ook nadrukkelijk door de staatssecretaris van Justitie is beoogd. Wordt geoordeeld dat die geringste aanwijzing er is, dan wordt afgezien van inbewaringstelling of wordt deze onmiddellijk opgeheven, wordt betrokkene gewezen op de B9-regeling en wordt hem direct bedenktijd aangeboden.

Inbewaringstelling van – vermoede én erkende – slachtoffers van mensenhandel moet naar de mening van de ACVZ een uiterste maatregel zijn die, vanwege de specifieke problematiek van deze groep, zoveel mogelijk moet worden voorkomen. Voor inbewaringstelling van deze groep vreemdelingen geldt dus ‘nee, tenzij’. Gelet hierop pleit de ACVZ ervoor alternatieven voor vrijheidsontneming van deze groep te onderzoeken. Deze zouden volgens de commissie moeten bestaan uit een mix van maatregelen van toezicht en vrijheidsbeperking.

HOOFDSTUK 6

Alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv's)

Alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv's) hebben vanwege hun grote kwetsbaarheid een bijzondere positie in het vreemdelingenbeleid. In het advies 'Kinderen en de asielpraktijk' van 2003 vroeg de ACVZ al aandacht voor minderjarigen die in het land van herkomst of in Nederland (mogelijk) slachtoffer van mensenhandel zijn. De commissie constateerde toen dat de globalisering van de georganiseerde misdaad en de armoede in de wereld een grote rol spelen.⁸⁷

Mensenhandelaren kunnen kinderen en/of hun ouders of familie verleiden met arbeids- en inkomensperspectieven die zij in eigen land ontberen. De aard van het werk wordt daarbij veelal verdoezeld. Sommige minderjarigen komen Nederland binnen via het asieltraject, andere illegaal. Onder de alleenstaande minderjarigen die asiel aanvragen bevinden zich kinderen en jongeren die tijdens hun vlucht in handen zijn gevallen van kindersmokkelaars of -handelaren. Maar ook bij beëindiging van opvang, bijvoorbeeld bij het bereiken van de 18-jarige leeftijd, lopen minderjarigen risico in handen te vallen van mensenhandelaren.

De diverse achtergronden en omstandigheden van de amv's maken een zorgvuldige benadering noodzakelijk, waarbij rekening wordt gehouden met hun leeftijd, ontwikkeling en sociaal-culturele achtergronden. Conform artikel 3 van het Internationaal Verdrag voor de Rechten van het Kind (IVRK) moet het belang van de individuele minderjarige bij besluitvorming over opvang, toelating en terugkeer een eerste overweging vormen.

In dit hoofdstuk worden kort de recente beleidsmaatregelen op het terrein van preventie, bescherming en terugkeer besproken ten aanzien van amv's die (mogelijk) slachtoffer van mensenhandel zijn. Omdat amv's in dit advies zowel minderjarigen kunnen zijn die zich als asielzoeker hebben gemeld als minderjarigen die dat niet hebben gedaan, wordt in dit hoofdstuk de afkorting ama's gebruikt voor minderjarigen die asiel hebben aangevraagd.

6.1 De opmaat tot meer preventie in het amv-beleid

Aan het begin van deze eeuw nam de instroom van ama's in Nederland toe. Daarnaast verdwenen steeds meer ama's met onbekende bestemming uit de opvang. Verondersteld werd dat de stijging van asielaanvragen van ama's het gevolg was van een toename in mensensmokkel en -handel. Naar aanleiding daarvan kondigde de staatssecretaris van Justitie in 2001 aan dat preventie en bestrijding van mensensmokkel en -handel tot de prioriteiten van het ama-beleid zouden gaan behoren.⁸⁸

Uit een onderzoek dat in 2004 en 2005 naar de handel in minderjarigen werd verricht, bleek onder andere het volgende:⁸⁹

87 Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken, *Kinderen en de Asielpraktijk*, Den Haag: ACVZ, 2003, p. 57.

88 *Kamerstukken II 2000/01*, 27 062, nr. 14.

89 Borne v.d., Kloosterboer 2005 (zie noot 32).

- Van de minderjarige slachtoffers van mensenhandel voor de prostitutie was 28% van Nederlandse afkomst en 30% van Turkse, Marokkaanse of Surinaamse afkomst. Ama's vormden 6% van deze groep;
- De COA-opvang van ama's bleek niet altijd een veilige plaats. Er werd geronseld voor prostitutie en hoewel er sprake was van gescheiden opvang van jongens en meisjes kon iedereen bij elkaar naar binnen lopen;
- Regelmatig verdwenen ama's met onbekende bestemming uit de opvang en was er bij het COA⁹⁰ en Nidos⁹¹ geen goed zicht op wat er daarna met hen gebeurde.

Het WODC constateerde in een studie over 2006 dat een deel van de jongeren die met onbekende bestemming uit de opvang vertrokken waarschijnlijk slachtoffer van mensenhandel is.⁹² In hetzelfde jaar gaf de toenmalige Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie aan de mogelijkheid voor besloten opvang voor ama's te onderzoeken en op termijn maatregelen in die richting te willen treffen.⁹³ In oktober 2007 kondigde de staatssecretaris van Justitie aan per 1 januari 2008 een pilot beschermde opvang te starten voor amv's die risico lopen slachtoffer te worden van misbruik.⁹⁴ In mei 2008 zijn in een brief aan de Tweede Kamer de meest recente maatregelen op het terrein van preventie, bescherming en terugkeer uiteengezet.⁹⁵ In november 2008 werd de Tweede Kamer tussentijds geïnformeerd over de voortgang van de pilot beschermde opvang.⁹⁶

Zoals aangegeven in hoofdstuk 2 is het aantal en aandeel buitenlandse minderjarigen onder de gemelde slachtoffers van mensenhandel de laatste jaren toegenomen. Uit voorlopige cijfers van Comensha blijkt dat tot december 2008 111 minderjarige slachtoffers van mensenhandel werden aangemeld, waarvan 51 buitenlandse.⁹⁷ Van 2006 tot 2008 kwamen de grootste groepen minderjarigen uit Nigeria, China, Guinee, Sierra Leone, Roemenië en Bulgarije.⁹⁸

6.2 Snelle Actie Teams (SATs)

Met het oog op preventie van mensenhandel is in januari 2008 een pilot Snelle Actie Teams (SATs) in Nigeria gestart. Het doel hiervan is *'om minderjarige vreemdelingen die mogelijk slachtoffer zijn of dreigen te worden van mensenhandel, in een vroeg stadium te identificeren en te beletten dat zij naar Nederland worden gebracht om van daaruit te worden verhandeld'*.⁹⁹ Een SAT-team bestaat uit medewerkers van de KMar en de IND. Op basis van risicoprofielen en documenten werden de passagiers voor vertrek naar Nederland gescreend. Voor de opvang van (vermoede) slachtoffers van mensenhandel werden

90 Centraal Orgaan opvang asielzoekers.

91 Stichting Nidos is een voogdij-instelling, specifiek voor vluchtelingen en asielzoekers.

92 WODC-rapport *Terugkeer en MOB bij Alleenstaande Minderjarige Vreemdelingen. Landelijk beleid en lokale praktijk*, 2006.

93 *Kamerstukken II 2006/07*, 27 062, nr. 57.

94 *Kamerstukken II 2007/08*, 19 637, nr. 1174.

95 *Kamerstukken II 2007/08*, 27 062 en 19 637, nr. 62.

96 *Kamerstukken II*, 2008/09, 27 062, nr. 63.

97 Informatie van Comensha.

98 Nationaal Rapporteur Mensenhandel (2008): *Mensenhandel, aanvullende kwantitatieve gegevens. Zesde rapportage van de nationaal rapporteur*, Den Haag: Bureau NRM, 2008, p. 10.

99 Zie noot 94.

afspraken gemaakt met NAPTIP, een gouvernementele organisatie in Nigeria die opvang en hulpverlening biedt aan slachtoffers van mensenhandel.

Tussen 28 januari en 28 februari 2008 werden 12 KLM-vluchten van Nigeria naar Nederland gecontroleerd. Bij deze controles werden geen slachtoffers van mensenhandel of –smokkel aangetroffen.¹⁰⁰ De staatssecretaris van Justitie trok in mei 2008 naar aanleiding van dit resultaat de voorlopige conclusie dat de inzet van SATs, samen met de opsporing en vervolging van een crimineel netwerk dat verantwoordelijk moet worden gehouden voor een groot deel van de mensenhandel en -smokkel uit Nigeria,¹⁰¹ heeft bijgedragen aan een afname van de illegale inreis vanuit Nigeria. Op basis van de eindevaluatie van de pilot zal worden besloten of de inzet van SATs, eventueel ook op andere locaties, wordt gecontinueerd.

De gegevens van Comensha bevestigen de voorlopige conclusie van de staatssecretaris. In 2006 werden 32 minderjarigen uit Nigeria bij Comensha aangemeld, in 2007 50, en in 2008 (tot december) 6. Er lijkt dus een preventief effect van de SATs uit te gaan. Echter, de vervolging van het internationaal netwerk dat Nigeriaanse meisjes verhandelde zal daar vooral aan hebben bijgedragen, zoals ook de staatssecretaris in november 2008 concludeerde.¹⁰²

Uit het veld komen kritische geluiden over de (kosten)effectiviteit van de SATs.¹⁰³ Het is niet ondenkbaar dat minderjarige slachtoffers van mensenhandel uit Nigeria via andere routes naar Nederland en/of andere Europese landen worden gebracht.¹⁰⁴ Zo blijkt uit gegevens van het Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel (EMM) van de politie dat het aantal Nigeriaanse minderjarigen dat rond de pilot naar Zwitserland reisde sterk steeg. Een groot deel van deze minderjarigen zou vrij snel met onbekende bestemming zijn verdwenen. De SATs lijken dus een ‘waterbed effect’ binnen Europa te veroorzaken. Daarom onderstreept de ACVZ het belang van Europese samenwerking in dit verband. De commissie constateert dat de staatssecretaris daartoe reeds eerste stappen heeft gezet.¹⁰⁵ Aan dergelijke acties dient, naar de mening van de ACVZ, wel de voorwaarde te worden gesteld dat er verantwoorde opvang en resocialisatiemogelijkheden in het land van herkomst beschikbaar zijn. De opvangmogelijkheden van NAPTIP in Nigeria lijken vooralsnog te beperkt (van duur), waardoor slachtoffers risico lopen opnieuw in handen van mensenhandelaren te vallen.¹⁰⁶

6.3 Beschermd opvang

In het advies ‘Kinderen en de Asielpraktijk’ van 2003 beval de ACVZ aan ama’s bij binnenkomst aan een ‘veiligheidstoets’ te onderwerpen en zo nodig te besluiten tot een kinderbeschermende maatregel, zoals opvang in een besloten setting. Inmiddels zijn deze maatregelen getroffen. Op 1 januari 2008 is door het ministerie van Justitie een tweeja-

100 Idem.

101 Het gaat hier om de zaak Koolvis en Kluivingsbos. In oktober 2007 verrichtten politie en justitie een twintigtal arrestaties en huiszoeken in zeven landen naar aanleiding van verdwijningen van Nigeriaanse meisjes uit de opvangcentra.

102 *Kamerstukken II* 2008/09, 28 638, nr. 39.

103 Zie onder andere BLinN, Brief aan de Vaste Commissie Justitie van de Tweede Kamer, 2 november 2008.

104 Zie ook: Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Thematisch Ambtsbericht Nigeria – positie van vrouwen en minderjarigen*. Den Haag: 2008.

105 Zie noot 102.

106 Zie noot 103 en 104.

rige pilot gestart met als doel amv's die het risico lopen in handen te vallen van mensenhandelaren en –smokkelaars te identificeren en hen hiertegen te beschermen.¹⁰⁷ *'De pilot bouwt voort'*, aldus de staatssecretaris in een brief van 24 september 2008, *'op de in de praktijk gegroeide samenwerking tussen KMar, IND, COA, politie, Nidos en overige hulpverlening ter bescherming van de jongere en is gericht op voorkoming van verdwijningen van de minderjarigen.'*¹⁰⁸

Identificatie van risico-amv's

Aan de hand van risicoprofielen wordt beoordeeld of ama's behoren tot een risicogroep voor mensenhandel.¹⁰⁹ De risicoprofielen zijn opgesteld door het EMM en de Mensensmokkel Informatie Groep van de IND. Zij zijn geclusterd in een lijst van 15 meest voorkomende indicaties. Wanneer een amv door de KMar en/of IND is aangemerkt als een 'risico-amv' bepaalt Nidos of deze wordt geplaatst in de beschermde opvang. Wanneer geen sprake is van overduidelijke indicaties kan ook een op ervaring gebaseerd 'gevoel' bij één van de ketenpartners aanleiding zijn tot plaatsing in de beschermde opvang.¹¹⁰ Vanuit de rechtshulpverlening heeft de ACVZ signalen ontvangen dat de procedure voor plaatsing in de beschermde opvang onvoldoende transparant is.

De behandeling van de asielaanvraag van risico-amv's wordt door het AC-Schiphol verwezen naar de Unit Landelijke Ama taken (ULA) van de IND in Den Bosch. De ULA-unit behandelt zowel asiel- als B9-aanvragen van amv's en probeert binnen drie maanden op deze aanvragen te beslissen.

Opvanglocaties

Sinds de pilot beschermde opvang in januari 2008 van start is gegaan zijn er in totaal vijf kleinschalige locaties geopend, met per locatie 6 tot 12 meisjes (sommigen met baby) of jongens. De beschermde opvang is bestemd voor jongeren in de leeftijd van 13 tot 18 jaar.¹¹¹ In de praktijk varieert de leeftijd van 11 tot 18 jaar. De pilot bouwt voort op de ervaringen met het model dat in 2006 door Nidos en een jeugdhulpverleningsorganisatie werd ontwikkeld na de komst van een grote groep Nigeriaanse meisjes van wie werd vermoed dat zij slachtoffer waren van mensenhandel. In de beschermde opvang worden niet alleen ama's geplaatst die op Schiphol zijn aangemerkt als risico-amv, maar ook amv's die bij controles door de politie worden aangetroffen en voldoen aan het risicoprofiel.

De pilot is berekend op een maximale bezetting van 53 minderjarigen. Dit aantal was in december 2008 bereikt. Minderjarigen die inreizen en aan het risicoprofiel voldoen terwijl de beschermde opvang vol zit, worden in reguliere COA- of Nidos-opvang geplaatst.¹¹² In een enkel geval wordt de minderjarige boventallig in de beschermde opvang geplaatst.

107 Zie noot 96.

108 *Kamerstukken II 2008/09, 28 638, nr. 36.*

109 Door INDIAC wordt ieder trimester een amv-trendrapportage uitgebracht waarin risicogroepen van alleenstaande minderjarige vreemdelingen beschreven worden die meer dan andere amv's gevaar lopen in handen te vallen van personen of organisaties die zich schuldig maken aan mensensmokkel of -handel.

110 Gesprek ACVZ – Taskforce amv's.

111 Zie noot 96.

112 Gesprek ACVZ – KMar.

Het regime in de beschermde opvang is per locatie en duur van verblijf verschillend, maar in algemene zin staan de amv's direct na plaatsing in de beschermde opvang onder scherp toezicht van mentoren en pedagogisch medewerkers. De amv's kunnen de locatie, zeker in de beginfase, niet onbegeleid verlaten en buitendeuren en -ramen van de locaties zijn in de regel op slot. Op de omringende terreinen rond de huizen is camerabewaking. De amv's gaan onder begeleiding naar school en staan ook tijdens de les onder toezicht. De begeleiders in de beschermde opvang hanteren een strak, verplicht activiteitenprogramma, met een geleidelijke opbouw naar meer vrijheden, dat is gericht op het 'deprogrammeren' van de amv's.¹¹³ Organisaties zoals SAMAH, een landelijke belangenorganisatie voor jonge asielzoekers, en BLinN hebben vooralsnog geen structurele toegang tot de beschermde opvang. Wanneer Nidos dat in een specifiek geval noodzakelijk acht kan begeleiding van een (dergelijke) hulpverleningsorganisatie worden ingeroepen.¹¹⁴

De duur van het verblijf in de beschermde opvang is gemiddeld zes maanden, waarna de amv's doorstromen naar de reguliere COA-opvang voor minderjarigen, naar pleeggezinnen of naar opvang van Comensha. Een enkele keer wordt na een kort verblijf geconcludeerd dat een minderjarige ten onrechte als risico-amv is aangemerkt. Nidos besluit dan op basis van informatie van de begeleiders en de politie of tot uitplaatsing wordt overgegaan. De ACVZ heeft geen inzicht gekregen in het aantal risico-amv's dat na uitplaatsing alsnog met onbekende bestemming is vertrokken.

Er blijkt alleen strafrechtelijk onderzoek te zijn verricht naar aanleiding van de komst van de grotere groepen Nigeriaanse meisjes en Indiase jongens. De ACVZ acht het van groot belang dat in *alle* gevallen strafrechtelijk onderzoek of een deskundige risico-inschatting wordt verricht. Dat biedt de begeleiders in de beschermde opvang en Nidos meer inzicht in de achtergronden van de amv's en de eventuele verdwijningsrisico's en kan bijdragen aan de opsporing en vervolging van de verdachte(n).

Tussen de aanvang van de pilot op 1 januari 2008 en begin oktober 2008 zijn in totaal 94 jongeren beschermd opgevangen.¹¹⁵ In deze periode zijn 16 jongeren uit de beschermde opvang verdwenen. Het ging hier ondermeer om één Nigeriaans meisje, terwijl in vergelijkbare periodes in 2006 en 2007 twintig Nigeriaanse meisjes uit de opvang verdwenen. In 2008 zijn 11 Indiase jongens verdwenen, tegenover rond de 30 in 2006 en 2007. Echter, sinds de invoering van de pilot is ook de inreis van Nigeriaanse meisjes en Indiase jongens afgenomen.

De verdwijningen uit de beschermde opvang laten zien dat het niet eenvoudig is om amv's in een gesloten setting te 'deprogrammeren'.¹¹⁶

SAMAH heeft in de afgelopen jaren als niet-gouvernementele organisatie laten zien het vertrouwen van amv's in een gesloten setting, zoals in de penitentiaire inrichting De Zwaag, te kunnen winnen.

Nidos pleit voor de invoering van een zogenaamd fasenmodel in de beschermde opvang.

113 *Kamerstukken II*, 2007/08, 19 637, nr. 1174.

114 Nidos heeft aangegeven het onwenselijk te vinden wanneer andere organisaties op grond van regelgeving onbeperkt toegang krijgen tot jongeren in de beschermde opvang. Dit zou tot verwarring kunnen leiden bij deze jongeren, die al te maken hebben met veel verschillende instanties. Voor het adequaat uitoefenen van hun voogdijtaak acht Nidos het essentieel dat het initiatief voor het inschakelen van andere organisaties bij de voogd ligt.

115 Zie noot 96.

116 In de tussenrapportage wordt niet meer gesproken over 'deprogrammering', maar over het 'aanreiken van een alternatief toekomstperspectief' met voorlichting over mensenhandel, uitbuiting en prostitutie. De ACVZ neemt aan dat de doelstelling hetzelfde is gebleven.

Dit betekent dat de opvang in de eerste twee fasen een besloten karakter heeft, in de derde fase semi-besloten van aard is en in de laatste fase open. Deze fasering sluit aan bij het proces van verwijdering van de mensenhandelaren.

Het Amsterdams Coördinatiepunt Mensenhandel heeft met Nidos een pilot opgezet waarin minderjarige slachtoffers met intensieve begeleiding in een niet-besloten setting worden opgevangen.¹¹⁷

De staatssecretaris van Justitie heeft aangekondigd de pilot beschermde opvang na twee jaar, dus eind 2009, te evalueren.¹¹⁸

Aanbevelingen

11. *Laat NGO's zoals SAMAH en BLinN toe tot de beschermde opvang om de risico-amv's te begeleiden bij het zoeken naar alternatieve toekomstperspectieven.*
12. *Betrek bij de evaluatie van de pilot beschermde opvang ook de resultaten van de pilot van het Amsterdams Coördinatiepunt Mensenhandel en Nidos waarin minderjarige slachtoffers van mensenhandel intensief worden begeleid zonder te worden geplaatst in een besloten setting.*

6.4 Terugkeer

Het terugkeerbeleid voor slachtoffers van mensenhandel als omschreven in hoofdstuk 4 moet volgens de ACVZ ook gelden voor risico-amv's. Aanvullend hierop merkt de commissie het volgende op over terugkeer van minderjarige slachtoffers van mensenhandel.

Opvang in landen van herkomst

Zoals eerder vermeld, werken DT&V en Nidos, in samenwerking met IOM, direct na een eerste afwijzing van de verblijfsaanvraag toe naar voorbereiding van de amv's op terugkeer. Sinds de start van de pilot beschermde opvang zijn drie jongeren onder begeleiding van IOM vrijwillig teruggekeerd en is één 18-jarige gedwongen uitgezet.¹¹⁹ Begeleiders in de beschermde opvang hebben aangegeven dat zij in een enkel geval het vermoeden hebben dat een minderjarige instemt met terugkeer, om op die manier via een nieuwe route aan de overeenkomst met zijn handelaar te voldoen. Dit maakt duidelijk dat met de wens van risico-amv's om vrijwillig terug te keren zorgvuldig moet worden omgegaan.

In algemene zin acht de ACVZ het van belang dat amv's zo spoedig mogelijk worden herenigd met gezin of familie, of op verantwoorde wijze worden opgevangen in het land van herkomst.¹²⁰ Bij (vermeende) slachtoffers van mensenhandel zal aan terugkeer naar het land van herkomst echter (nog) striktere voorwaarden moeten worden gesteld dan bij amv's in het algemeen. Het kunnen immers ouder(s) en/of familieleden zijn geweest die de minderjarige verhandeld hebben en/of nog schulden hebben uitstaan bij smokkelaars of handelaren. Daarnaast zal in de tussentijd de sociale situatie van de minderjarige en

117 Boermans 2009, p. 49.

118 Zie noot 96 en 108.

119 Zie noot 96.

120 ACVZ 2003, p. 90.

familie niet zijn gewijzigd. Zonder reëel toekomstperspectief zal de minderjarige gemakkelijk weer ten prooi vallen aan mensenhandelaren. Daarbij moet niet uit het oog worden verloren dat bijvoorbeeld in Nigeria handel van minderjarigen voor de ‘interne markt’ vele malen groter is dan voor de ‘export’.¹²¹ Aan opvang in opvanghuizen, zoals beoogd wordt in het terugkeerbeleid ten aanzien van amv’s in het algemeen, zal dan ook de voorwaarde moeten worden gesteld dat er voldoende deskundigheid, capaciteit en faciliteiten voorhanden zijn om de teruggekeerde minderjarigen bescherming te bieden en hen dusdanig te resocialiseren dat zij een reëel alternatief toekomstperspectief krijgen. Nederland kan in het kader van internationale samenwerking landen van herkomst ondersteunen in de opzet van dergelijke opvangfaciliteiten.

Terugkeerprojecten voor jongeren

Terugkeerprojecten van organisaties als VluchtelingenWerk Utrecht en SAMAH hebben laten zien dat, naast ondersteuning van IOM, een niet-gouvernementele aanpak succesvol kan zijn. In het project “Beyond Borders” van SAMAH bijvoorbeeld kregen 125 jongeren, uit Angola, Guinee en Sierra Leone, individuele leertrajecten aangeboden, zoals trainingen in boekhouden en ondernemerschap ter voorbereiding op hun vrijwillige terugkeer.¹²² Tot augustus 2008 zijn 40 jongeren met ondersteuning van het IOM daadwerkelijk teruggekeerd. Bij hun terugkeer worden zij begeleid door een coach, en na hun terugkeer worden ze opgevangen en begeleid door een partner van Cordaid en een jongeren netwerk dat door SAMAH wordt ondersteund. Een belangrijk uitgangspunt van SAMAH is om de jongeren te begeleiden bij het zoeken naar nieuwe toekomstperspectieven in het land van herkomst. Daarbij is de eerste prioriteit van deze jongeren om te leren op eigen benen te staan en in eigen onderhoud te voorzien. Door uit te gaan van de behoeften van de jongeren, en, volgens SAMAH, ‘niet te praten, maar te doen’, komt de nadruk niet te liggen op het vinden van opvang in het land van herkomst maar op het realiseren van zelfstandige toekomstmogelijkheden voor de jongeren.

Aanbeveling

13. Betrek naast IOM niet-gouvernementele organisaties bij de voorbereiding op terugkeer van minderjarige slachtoffers van mensenhandel en onderzoek of de terugkeerprogramma’s voor amv’s van deze organisaties ook toe te passen zijn op minderjarige slachtoffers van mensenhandel.

6.5 Conclusies

In dit hoofdstuk heeft de ACVZ gewezen op de kwetsbare positie van amv’s. Die kwetsbaarheid vereist een nauwkeurige aanpak waarin zorgvuldig aandacht wordt besteed aan hun specifieke omstandigheden. Dit geldt eens te meer voor amv’s die (vermoedelijk) slachtoffer van mensenhandel zijn of kunnen worden (de zogenaamde risico-amv’s). Zij lopen met name bij het beëindigen van opvang het gevaar opnieuw in handen te vallen van mensenhandelaren. Een sterke toename van het aantal ama’s dat naar Nederland kwam, de omstandigheid dat velen van hen zich na verloop van tijd aan het zicht van de IND onttrokken en een toe-

121 Zie noot 104.

122 Informatie van SAMAH.

name van het aantal en aandeel buitenlandse minderjarigen in meldingen van mensenhandel hebben preventie en bestrijding van mensenhandel tot één van de prioriteiten van het huidige ama/amv-beleid gemaakt. De pilots met Snelle Actie Teams (SATs) in Nigeria en beschermde opvang voor risico-amv's in Nederland zijn hier voorbeelden van.

De ACVZ deelt de voorlopige conclusie van de staatssecretaris van Justitie dat van de SATs e(e)n(ige) preventieve werking lijkt uit te gaan. Tegelijkertijd is de ACVZ van mening dat van dergelijke acties alleen een daadwerkelijk brede preventieve werking kan uitgaan als zij in Europees verband worden ondernomen en hierbij aandacht wordt besteed aan adequate bescherming en opvang van (mogelijke) slachtoffers die door de SATs bij hun vertrek worden tegengehouden.

Ten aanzien van de pilot beschermde opvang heeft de ACVZ een aantal knelpunten genoemd die naar haar mening aandacht behoeven bij de evaluatie van het project. Het gaat dan met name om het ontbreken van transparantie bij een besluit tot plaatsing in de beschermde opvang, alsmede om de omstandigheid dat niet bij iedere plaatsing standaard een strafrechtelijk onderzoek wordt geïnitieerd. De ACVZ beveelt aan NGO's als SAMAH en BLinN toegang te verschaffen tot de beschermde opvang en bij de evaluatie van de pilot ook te kijken naar 'best practices' van alternatieve, niet-gouvernementele opvangvormen.

Terugkeer van risico-amv's kan naar de mening van de ACVZ uitsluitend aan de orde zijn als niet alleen adequate bescherming wordt geboden tegen revictimisatie, maar ook intensieve begeleiding bij resocialisatie en hulp bij het zoeken naar alternatieve toekomstmogelijkheden voorhanden is. De ACVZ heeft de indruk dat een aantal NGO's goede ervaringen heeft opgedaan in het begeleiden van amv's bij terugkeer en adviseert mogelijkheden tot samenwerking met deze organisaties dan wel uitwisseling van 'best practices' te onderzoeken.

BIJLAGE I

Literatuurlijst

Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (2003), *Kinderen en de Asielpraktijk*, Den Haag: Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken, ACVZ.

Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (2004), *Terugkeer: de internationale aspecten*, Den Haag: Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken, ACVZ.

Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (2005), *Terugkeer, de nationale aspecten: beleid, uitvoering en draagvlak*, Den Haag: Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken, ACVZ.

Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (2008), *Medische aspecten asiel/regulier*, Den Haag: Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken, ACVZ.

Associazione On the Road (2002), *Article 18: protection of victims of trafficking and fight against crime (Italy and the European scenarios)*. Research report, Martinsicuro: Associazione On the Road.

Associazione On the Road, *Indicators for Identifying Victims of Trafficking in Human Beings*, Martinsicuro: Associazione On the Road, Voluntary Association ONLUS.

Associazione On the Road, *Social protection and assistance interventions addressed to the victims of trafficking. Description of the Italian system*, Martinsicuro: Associazione On the Road, Voluntary Association ONLUS.

Associazione On the Road e.a. (2005), *The co-operation of law enforcement agencies and NGOs in the prevention of and support for victims of trafficking in persons for the purpose of sexual exploitation. Best practices*, European Commission (AGIS Programme 2005). Associazione On the Road, Voluntary Association ONLUS.

Boermans, Bernice (2009), *Uitgebuit en in de bak! Slachtoffers van mensenhandel in vreemdelingendetentie*, Amsterdam: Bonded Labour in Nederland, BLinN.

Bonded Labour in Nederland (2008), *Jaarverslag 2007*, Amsterdam: Bonded Labour in Nederland, BLinN.

Borne, A. van den, & K. Kloosterboer (2005), *Inzicht in uitbuiting. Handel in minderjarigen in Nederland nader onderzocht*, Amsterdam: ECPAT Nederland, Defence for Children International Nederland, Unicef Nederland, Plan Nederland.

Bruin, René (2006), 'Mensenhandel en verblijfsrechten. Over internationale initiatieven en de gebreken in de Nederlandse regeling', *Nieuwsbrief asiel- en vluchtelingenrecht*, p. 260-270.

Brunovskis, Anette & Rebecca Surtees (2007), *Leaving the past behind? When victims of trafficking decline assistance*, Oslo and Vienna: Fafo and Nexus Institute.

Buker, Hasan (2007), 'Transporting Women Sexworkers from Nigeria to Europe', *Crime & Justice International*, sept.-okt., p. 4-12.

- Claassen, S. (2005), 'Dan moeten ze hun mond maar opendoen'. *Slachtoffers van mensenhandel in vreemdelingenbewaring*, Amsterdam: BLinN-Humanitas/Novib.
- Daalder, A.L. (2007), *Prostitutie in Nederland na opheffing van het bordeelverbod*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers / Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum.
- Dorn, Armin & Conny Rijken (2005), *Awareness-raising of judicial authorities concerning trafficking in human beings. Country report The Netherlands*, The Hague: International Organization for Migration.
- ECPAT (2003), *Minderjarigen in de prostitutie in Nederland, een quick scan*, Amsterdam: ECPAT.
- Eimeren, Esther van (2004), *Een weg terug? Slachtoffers van vrouwenhandel over terugkeer naar het land van herkomst*, Amsterdam: Bonded Labour in Nederland, BLinN.
- Fokker, Dorenda (2006), *Slachtoffer van mensenhandel en vreemdeling in Nederland. Dient Nederland een onvoorwaardelijk verblijfsrecht te bieden?* (Scriptie VU A'dam), Amsterdam: Vrije Universiteit.
- Hout, M.M.J. & F.J. van der Laan (2008), *Schone schijn. De signalering van mensenhandel in de vergunde prostitutiesector*, Driebergen: Korps Landelijke Politiediensten.
- In-pact Politie-adviescentrum (2007), *Korpsmonitor prostitutie en mensenhandel*, Utrecht: Landelijke Expertgroep Mensenhandel.
- INDIAC (2008), *Evaluatie gendergerelateerd vreemdelingenbeleid in Nederland*, Rijswijk: Immigratie- en Naturalisatiedienst, INDIAC.
- International Organization for Migration (2000), *Trafficking in unaccompanied minors in the European Union*, International Organization for Migration, IOM.
- Internationale Organisatie voor Migratie (2007), 'Thema terugkeer', *Migratie Info*, 4, p. 1-19.
- Internationale Organisatie voor Migratie (2008), 'Thema vreemdelingenbewaring', *Migratie Info*, 2, p. 1-22.
- Jonge van Ellemeet, H. de & M. Smit (2006), 'Trafficking for exploitation outside the sex industry', In: C. van den Anker & J. Doomernik (eds.), *Trafficking and women's rights*, Pallgrave Macmillan, p. 219-232.
- Kleij, Aika van der (2003), *Provisions for Victims of Trafficking in Bonded Sexual Labour i.e. Prostitution in six European Countries*, Amsterdam: Bonded Labour in Nederland, BLinN.
- Kloosterboer, Karin & Anke van den Borne (2004), *Ongezien en ongehoord. Kinderhandel in Nederland, een eerste inventarisatie*, Amsterdam: UNICEF, ECPAT NL, Defence for Children International Nederland.
- Koopsen, A. (2005), 'Aanspraken slachtoffers mensenhandel en de B9-regeling', *Migrantenrecht*, p. 4-11.

Korvinus, A.G. e.a. (2006), 'Mensenhandel: de achtergronden en omtrekken van het begrip uitbuiting in art. 273a Sr', p. 286-290.

Kromhout, M.H.C., H. Wubs & E.M.Th. Beenakkers (2008), *Illegaal verblijf in Nederland. Een literatuuronderzoek*, Den Haag: Ministerie van Justitie. Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum.

Kromhout, M.H.C. & Y.H. Leijstra (2006), *Terugkeer en MOB bij alleenstaande minderjarige vreemdelingen. Landelijk beleid en lokale praktijk*, Den Haag: Ministerie van Justitie, Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum.

La Strada International (2008), *Violation of Women's Rights. A cause and consequence of trafficking in women*, Amsterdam: La Strada International, LSI.

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

Ministerie van Buitenlandse Zaken (2008), *Thematisch ambtsbericht Nigeria positie van vrouwen en minderjarigen*, Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken.

Ministerie van Justitie (2004), *Nationaal Actieplan Mensenhandel. Aanvullende maatregelen van het kabinet in het kader van de aanpak van mensenhandel in Nederland*, Den Haag: Ministerie van Justitie.

Nationaal rapporteur mensenhandel (2002), *Mensenhandel. Eerste rapportage van de Nationaal Rapporteur*, Den Haag: BNRM.

Nationaal rapporteur mensenhandel (2003), *Mensenhandel. Tweede rapportage van de Nationaal Rapporteur*, Den Haag: BNRM.

Nationaal rapporteur mensenhandel (2007), *Mensenhandel. Vijfde rapportage van de Nationaal Rapporteur*, Den Haag: BNRM.

Nationaal rapporteur mensenhandel (2008), *Mensenhandel, aanvullende kwantitatieve gegevens. Zesde rapportage van de Nationaal Rapporteur*, Den Haag: BNRM.

Openbaar Ministerie (2007), *Notitie Versterking aanpak Mensenhandel en Mensensmokkel*, Den Haag: Landelijk Parket Openbaar Ministerie.

Orfano, Isabella & Marco Bufo (2007), *The Italian system of assistance and integration of victims of trafficking in human beings*, Martinsicuro: Associazione On the Road, Voluntary Association ONLUS.

Payoke, Associazione On the Road & De Rode Draad (2003), *Research based on case studies of victims of trafficking in human beings in 3 EU Member States, i.e. Belgium, Italy and The Netherlands*, European Commission (Hippocrates Programme), Payoke (Belgium), Associazione On the Road (Italy) & De Rode Draad (The Netherlands).

Raad voor de Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (2008), *Advies Vreemdelingenbewing*, Den Haag: Raad voor de Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming, RSJ.

- Raaijmakers, Charlotte (2008), 'Het Nederlandse B9-programma: adequaat of niet?', *Journal vreemdelingenrecht*, p. 606-622.
- Rijken, C. & Koster, D. (2008), 'A human rights based approach to trafficking in human beings in theory and practice', (www.papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1135108).
- Rijken, Conny & Linda van Krimpen (2008), 'The Introduction of Quality Labels in the Prostitution Sector as a Means to Combat Trafficking in Human Beings', *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, p. 59-88.
- Sent, Chris (2008), 'Mensenhandel en medisch onderzoek', *Migrantenrecht*, p. 343-349.
- Siegel, Dina & Sylvia de Blank (2008), 'Vrouwen die in vrouwen handelen. De rol van vrouwen in mensenhandelnetwerken', *Tijdschrift voor criminologie*, p. 35-48.
- Smit, M. e.a. (2007), 'Mensenhandel', *Justitiële Verkenningen*, 7, p. 5-133.
- Stichting tegen Vrouwenhandel (2007), *Ketenaanpak tegen mensenhandel. Resultaatgericht samenwerken voor slachtoffers (en daders) van seksuele en economische uitbuiting*, Amsterdam: Stichting tegen Vrouwenhandel.
- Talens, Cristina & Cecile Landman (2003), *Good practices on (re)integration of victims of trafficking in human beings in six European countries*, Bonded Labour in the Netherlands, BLinN-Novib/Humanitas.
- U.S. Department of State (2008), *Trafficking in Persons Report*, (www.state.gov/g/tip).
- Ven, Gerrit van de & Corinna Mitrovitch (2007), *Rapport Korpsmonitor prostitutie & mensenhandel*, In-pact Politie Adviescentrum.
- Vianen, René van e.a. (2007), *Positie van slachtoffers van mensenhandel. Eerste trendrapportage 2006*, Utrecht: Adviesbureau Van Montfoort & Verwey-Jonker Instituut.
- Wijers, Marjan (2004), *Documentenanalyse B9 regeling mensenhandel*, Utrecht: Verwey-Jonker Instituut, (www.verwey-jonker.nl).
- Zimmerman, C. e.a., *Stolen Smiles: a summary report on the physical and psychological health consequences of women and adolescents trafficked in Europe*, Londen: The London School of Hygiene and Tropical Medicine, 2006.

BIJLAGE 2

Lijst geraadpleegde organisaties

Ten behoeve van het advies ‘mensenhandel’ werden de volgende organisaties en deskundigen over het onderwerp mensenhandel bevraagd.

Advocaten migratierecht
BLinN (Bonded Labour in Nederland)
Bureau Nationaal Rapporteur Mensenhandel
Commissie Integraal Toezicht Terugkeer (CITT)
COA
Comensha (Coördinatiecentrum Mensenhandel)
ECPAT (End Child Prostitution, Child Pornography and Trafficking of Children for Sexual Purposes)
Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel (EMM)
Gemeente Den Haag
Human rights research & consultancy
HVO/Querido, Amsterdams Coördinatiepunt mensenhandel
IND Den Bosch, contactpersonen mensenhandel
IND Immigration Liaison Office
IOM
Koninklijke Marechaussee
Landelijke Expertgroep Mensenhandel (LEM)
Mensensmokkel Informatie Groep (MIG)
Nidos
Openbaar Ministerie, Landelijk Parket
SAMAH
Stichting Jade, jongerenopvang
Taakorganisatie Vreemdelingen (TOV)
Taskforce amv's
UNHCR
Universiteit van Tilburg, Internationaal en Europees Publiekrecht
VluchtelingenWerk Nederland

BIJLAGE 3

Overzicht van uitgebrachte adviezen

2002

- Vreemdelingen in bewaring (Advies 2002/01)
- VN-Vrouwenverdrag in relatie tot de positie van vreemdelingenvrouwen in het Nederlandse vreemdelingenrecht en vreemdelingenbeleid (Advies 2002/02)
- Buitenlandse documenten en de toepassing van DNA-identificatie in het Nederlandse vreemdelingenbeleid (Advies 2002/03)

2003

- Briefadvies Afschaffing driejarenbeleid
- Vreemdelingenbeleid en terrorismebestrijding (Advies 2003/04)
- Briefadvies Nederlands voorzitterschap EU 2004
- Kinderen en de asielpraktijk (Advies 2003/05)

2004

- Regulering en facilitering van arbeidsmigratie (Advies 2004/06)
- Briefadvies Eenmalige bijzondere maatregel c.a.
- Voorbij de horizon van 'Amsterdam' (Advies 2004/07)
- Naar één snelle en zorgvuldige asielprocedure (Advies 2004/08)
- Inburgeringseisen als voorwaarde voor verblijf in Nederland (Advies 2004/09)
- Terugkeer: de internationale aspecten (Advies 2004/10)
- Van Contourennota naar Inburgeringswet (Advies 2004/11)
- Briefadvies Motie Dittrich c.s., alfabetiseringseisen t.a.v. migrerende partners

2005

- Terugkeer: de nationale aspecten (Advies 2005/12)
- Tegen de wil achtergebleven (Advies 2005/13)
- Briefadvies Aanvullende vragen advies ACVZ 'Tegen de wil achtergebleven'
- Openbare orde en verblijfsbeëindiging (Advies 2005/14)
- Tot het huwelijk gedwongen (Advies 2005/15)
- Toelating en verblijf voor religieuze doeleinden (Advies 2005/16)
- Briefadvies Vragen advies ACVZ 'Toelating en verblijf voor religieuze doeleinden'

2006

- Briefadvies Motie Dittrich c.s., tweede onderdeel
- Terug naar school (Advies 2006/17)
- Eerste Hulp bij Huwelijksdwang (Advies 2006/18)
- Categorieaal beschermingsbeleid, een 'nood zaak' (Advies 2006/19)
- Transparant en toetsbaar (advies 2006/20)
- Briefadvies Motie Staaij/De Vries vrijstelling mvv-vereiste

2007

- Secuur en Snel. Voorstel voor een nieuwe asielprocedure (Advies 2007/21)
- Profijt van Studiemigratiebeleid. Een advies over de arbeidsmarktpositie van buitenlandse afgestudeerden (Advies 2007/22)
- Briefadvies Een status voor hoogopgeleide asielzoekers?
- MVV, weg ermee? Voorstel voor één procedure voor inreis- en verblijfsvergunning (Advies 2007/23)
- Immigratie op maat. Advies over een nieuwe opzet voor het reguliere migratiebeleid (Advies 2007/24)

2008

- Briefadvies Medische aspecten asiel/regulier
- Leges voor (arbeids)migratie naar Nederland (Advies 2008/25)
- Artikel 1F Vluchtelingenverdrag in het Nederlands vreemdelingenbeleid (Advies 2008/26)
- Nederland migratieland, ook in 2025 (g)een probleem (uitgave Sdu Uitgevers)
- Nederlanderschap in een onbegrensde wereld. Advies over het Nederlandse beleid inzake meervoudige nationaliteit (Advies 2008/27)

SUMMARY

Protect victims and fight human trafficking

An advisory report on a balanced protective regime for the victims of human trafficking.

Summary

Human trafficking is an indictable offence and a human rights violation. It involves using compulsion, deception or abuse to manoeuvre people into a situation in which they can be exploited or to keep them in that situation. It has implications for criminal law and, since many of the victims are not Dutch nationals, for aliens law. This report looks at both areas of law as they relate to each other. However, given its area of expertise, the primary focus of the Advisory Committee on Migration Affairs (ACVZ) is on the aliens law aspects of human trafficking.

The current arrangement covering victims of human trafficking

Under the current ‘B9 arrangement’ – named after the relevant chapter of the Aliens Act Implementation Guidelines 2000 (Vc 2000) – aliens in whose case there is the ‘slightest indication’ that they are the victims of human trafficking are given a maximum of three months in which to reflect, free from pressure, on whether they wish to cooperate in the investigation and prosecution of their alleged traffickers.

Cooperation with the police and Public Prosecution Service (OM) is a precondition for qualifying for a residence permit under the B9 arrangement. This permit allows the holder to remain in the Netherlands during the criminal investigation. Continued residence is permitted if the victim’s cooperation leads to a conviction, if at the time that the court gives judgment the victim has resided legally in the Netherlands on the basis of a B9 residence permit for over three years, or if after three years the case has not yet been disposed of.

Changes to the B9 arrangement necessary

In preparing this report, the ACVZ spoke to various bodies concerned with human trafficking. These discussions produced varied responses. Some organisations believe that the policy needs adjustment, others do not. On the basis of the various findings, the ACVZ believes there are sufficient grounds for proposing changes to current regulations in this report.

Of relevance to this conclusion is the fact that the current B9 arrangement is largely focused on facilitating the enforcement of criminal law. Figures provided by the Human Trafficking Coordination Centre (Comensha) and the National Rapporteur on Human Trafficking (NRM), among others, show that most suspected victims do not cooperate in investigating and prosecuting their traffickers. After the period of reflection they therefore have no right to shelter and/or assistance from the State, nor do they qualify for protection under the B9 arrangement. The system therefore fails to acknowledge the exceptional situation in which these aliens find themselves. The ACVZ is also of the opinion that this aspect of policy is not in accordance with the Council of Europe’s

Convention on Action against Trafficking in Human Beings, which says that support for victims may not be made dependent on their willingness to cooperate in a criminal investigation.

Like the supporters of the ‘human rights based approach’, the ACVZ takes the view that it is the duty to provide protection and not the cooperation requirement that must be the guiding principle in granting residence permits to victims of trafficking. The ACVZ therefore advocates changes to the B9 arrangement.

Proposal for a balanced B9 arrangement

The changes envisaged by the ACVZ are based on the following premises:

- victims of human trafficking should receive assistance and temporary residence, whether they cooperate in the investigation and prosecution of their traffickers or not;
- the assessment of whether a person is a victim of trafficking should be based on information from a range of sources;
- cooperation with the police and Public Prosecution Service should be a requirement for the right to continued residence.

On the basis of these premises, the ACVZ recommends – in brief – the following approach:

Stage 1: Is there the ‘slightest indication’ of human trafficking?

- If there is the ‘slightest indication’ of human trafficking, or if a person lodges a complaint, he or she is entitled to a temporary residence permit for a period of six months.
- The police inform the person concerned during an intake interview that cooperation in the investigation and prosecution of the traffickers is important from the point of view of continued residence rights.
- The first three months of the residence permit granted on the grounds of an indication of trafficking should be a period of calm and reflection.
- If after the reflection period an application for a residence permit as a victim of trafficking is submitted, the last three months of the residence permit granted on the grounds of an indication of trafficking constitute the period in which the State Secretary for Justice, who assesses whether the person concerned is a credible victim of trafficking, has to come to a decision.
- If after the period of reflection no application for a residence permit as a victim of trafficking has been submitted, the residence permit granted on the grounds of an indication of trafficking will be withdrawn.

Stage 2: Is the person concerned a victim of human trafficking?

- The State Secretary for Justice assesses the personal situation of the applicant, using information obtained from the police, Public Prosecution Service and organisations providing help to victims.
- At that stage a medical/psychological examination may be carried out by a specialised forensic physician, psychiatrist or psychologist, if considered necessary by one of the organisations involved or the person in question. Such an examination can provide an insight into the connection between medical complaints, if any, and the alleged

victim status of the person concerned. In addition, the examination can establish whether the person is psychologically strong enough to make a statement. The State Secretary will take the outcome into account in reaching a decision.

- If the State Secretary decides on the basis of all the information available that the alien is a credible victim of trafficking, he or she will be granted a temporary residence permit as a victim of trafficking for a period of one year.

Stage 3: is the person in question entitled to continued residence?

- Victims who have cooperated in the investigation and prosecution of traffickers will be eligible for continued residence one year after the granting of a temporary permit as a victim of trafficking, whatever the result of the criminal investigation.
- Victims who have not cooperated with the police and Public Prosecution Service will have to return to their country of origin once their residence permit as a victim of trafficking has lapsed, unless an inquiry carried out by the Repatriation and Departure Service (DT&V) shows that their personal situation or the situation in their country of origin militates against this.

The ACVZ is of the opinion that this will create a model that offers a solid protective regime, facilitates criminal investigations and is not susceptible to abuse. This is because a temporary residence entitlement is granted on the basis of victim status, while continued residence is dependent on cooperation with the police and Public Prosecution Service. The broader investigation into the personal situation of the alien carried out by the State Secretary on the basis of information from a wide range of sources guarantees that only 'genuine' victims will be granted a residence permit offering the prospect of continued residence.

Detention with a view to deportation

Every year several thousand aliens are detained in the Netherlands pending their deportation. Some of these are suspected victims of human trafficking. In the ACVZ's opinion, detention of this particular group must only be a last resort, in view of the fact that many victims have already been deprived of their liberty by traffickers. The ACVZ advocates research into alternatives to detention for this group.

The basis of the policy concerned is that signs of human trafficking should be identified and assessed *before* the alien is detained. Although the importance of early identification seems to be broadly acknowledged, in practice such indications are not always recognised in time. In the ACVZ's view, one of the reasons for this is that there is no clear policy framework. Neither the Aliens Act Implementation Guidelines 2000, nor current case law clarifies whether detention is in itself permissible where there is the slightest indication of human trafficking. Nor can it be clearly concluded from the Guidelines precisely when the B9 arrangement should be offered to a victim. The ACVZ therefore recommends the inclusion of an explicit instruction in the Guidelines that assessment of whether there is the 'slightest indication' of trafficking should take place prior to detention. If it is concluded that there is such an indication, the authorities should not proceed to detention, or should immediately end detention, informing the person in question of the B9 arrangement and offering a period of reflection.

Unaccompanied minor aliens (AMVs)

AMVs are a vulnerable group, particularly those who are or are likely to be victims of human trafficking (high-risk AMVs). Preventing and fighting human trafficking are therefore among the priorities of current AMV policy. This is evidenced by the screening of passengers by the Dutch Rapid Action Teams (SATs) in January and February 2008 at a Nigerian airport, and the two-year pilot project offering shelter and protection to high-risk AMVs launched in the Netherlands on 1 January 2008. The ACVZ believes that SATs can only have a preventive effect if they are established at European level and adequate protection and shelter for potential victims of trafficking prevented by the SATs from leaving the country is put in place.

The ACVZ is of the opinion that a number of issues demand specific consideration when the pilot project is evaluated at the end of 2009. One of these is the lack of transparency around decisions to place a person in protected shelter; another is that a criminal investigation is not always launched in such circumstances. The ACVZ recommends that NGOs like SAMAH, a national organisation serving the interests of young asylum seekers, and Bonded Labour in the Netherlands (BLinN), an organisation providing support for the victims of human trafficking, be allowed access to protected reception centres, and secondly that in evaluating the pilot project, best practices in alternative, non-governmental forms of shelter are examined.

The ACVZ believes that the return of high-risk AMVs to their countries of origin can only take place if there is sufficient protection against falling into the hands of traffickers again, and intensive support in looking for alternatives for the future is available. A number of NGOs have good results in this field. The ACVZ recommends that the scope for cooperation with these organisations and the exchange of best practices be examined.

List of recommendations

With regard to the B9 arrangement

- 1. Grant a temporary residence permit for six months whenever there is the 'slightest indication' of human trafficking.*
- 2. Begin an inquiry into the victim status of the alien. To this end, the State Secretary for Justice assesses the personal situation of the alien, taking a proactive approach to the duty to investigate. This means that information is obtained not only from the police and Public Prosecution Service, but also from organisations providing assistance and where necessary from medical sources.*
- 3. Grant a (second) temporary residence permit to aliens who are credible victims of trafficking.*
- 4. Grant identified victims of trafficking who have cooperated in the investigation and prosecution of their traffickers continued residence rights.*
- 5. Do not grant identified victims of trafficking who have not cooperated in the investigation and prosecution of their traffickers continued residence after a year, but perform an individual return inquiry/risk analysis for them that looks both at their personal situation and the situation in the country of origin. If this shows there are no obstacles to return, the return procedure may be initiated. If however either situation*

presents obstacles to return, the temporary residence permit should be extended. The ACVZ believes that aliens in this group should be granted continued residence rights if such obstacles to return remain in force for three years.

With regard to detention with a view to deportation

- 6. Include a specific instruction in the Aliens Act Implementation Guidelines 2000 to the effect that when illegal aliens are picked up by the police, the possibility that the 'slightest indication' of human trafficking is present should be explored before they are placed in detention.*
- 7. Include a specific instruction in the Guidelines to the effect that where there is the 'slightest indication' of human trafficking detention will not be imposed (unless there are specific facts and circumstances relating to the alien personally which require detention in the interests of public order and/or national security) and the person in question will immediately be informed of the B9 arrangement.*
- 8. Include a specific instruction in the Guidelines to the effect that where there is the 'slightest indication' of human trafficking in the case of a person who has been placed in detention – despite the principle stated in recommendation 7 – such detention will immediately be ended (unless there are specific facts and circumstances relating to the alien personally which require detention in the interests of public order and/or national security) and the person in question will immediately be informed of the B9 arrangement.*
- 9. Include in the description of the duty to balance interests in the general provisions of the Guidelines on measures to deprive and restrict liberty a specific instruction to the effect that, in cases involving the detention of victims of human trafficking who are obliged to leave the country, compelling weight must be attached to the individual interest of the person concerned. The rule for this group of aliens is, therefore, "No detention, unless...".*
- 10. Examine whether there are alternatives to detention for suspected or recognised victims of trafficking.*

With regard to AMVs and high-risk AMVs

- 11. Allow NGOs like SAMAH and BLinN access to the protected reception centres so they can assist high-risk AMVs in seeking alternative future scenarios.*
- 12. In evaluating the Protected Shelter pilot project take into account the results of the pilot project run by the Amsterdam Human Trafficking Coordination Centre and Nidos in which underage victims of trafficking receive intensive guidance and assistance without being placed in a custodial setting.*
- 13. Involve NGOs as well as IOM in preparing underage victims of trafficking for their return to their country of origin and examine whether their return programmes for AMVs could also be useful for this group.*

Samenstelling van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken per 1 februari 2009

Voorzitter

- Mw. mr. A.C.J. van Doijeweert, coördinerend vice-president rechtbank 's-Gravenhage, sector strafrecht.

Plaatsvervangend voorzitter

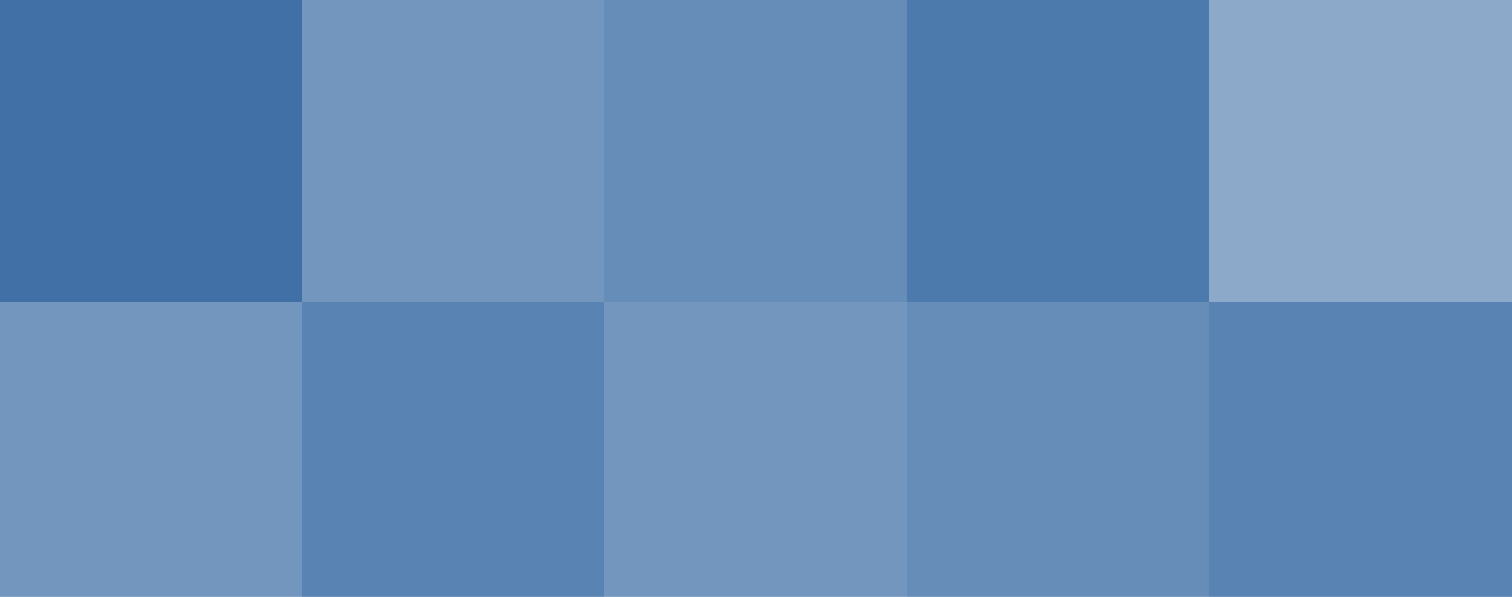
- Mr. dr. H.H.M. Sondaal, voormalig Nederlands ambassadeur, laatstelijk in Australië.

Leden

- Mw. drs. H.J. Bakker, directeur Stichting Oikos.
- Mr. dr. H. Battjes, universitair hoofddocent aan de Vrije Universiteit Amsterdam.
- Mw. prof. mr. dr. C.C.J.H. Bijleveld, senior onderzoeker Nederlands Instituut Criminaliteit en Rechtshandhaving (NSCR), tevens hoogleraar methoden en technieken criminologisch onderzoek aan de Vrije Universiteit Amsterdam.
- Prof. dr. G.B.M. Engbersen, hoogleraar algemene sociologie aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Mr. P.A. Schaafsma, oud-president-directeur Sociale Verzekerings Bank.
- Mw. prof. mr. A.B. Terlouw, hoogleraar rechtssociologie aan de Radboud Universiteit Nijmegen.
- Mw. dr. L.H.M. van Willigen, arts, consultant gezondheidszorg, vluchtelingen en mensenrechten.

Secretaris

- Mr. W.N. Mannens.



9 789085 210450 >

ISBN-13 978-90-8521-045-0