

Aan de minister van Immigratie en Asiel
Directoraat-Generaal Vreemdelingenzaken
Directie Migratiebeleid
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

| Datum | Onderwerp | Uw kenmerk |
|-----------------|---|------------|
| 18 januari 2012 | Maatregelen bestrijding misbruik verblijfsregeling slachtoffers mensenhandel | 5716693/11 |

Excellentie,

Op 11 november 2011, heeft u in een brief aan de Tweede Kamer 'Maatregelen bestrijding misbruik verblijfsregeling slachtoffers mensenhandel' bekend gemaakt.¹

In uw brief citeert u uit het regeerakkoord: *Mensenhandel wordt steviger aangepakt. Misbruik van de verblijfsregeling voor slachtoffers van mensenhandel wordt tegengegaan.* Dit voornemen wordt in het regeerakkoord geuit als onderdeel van het aanpakken van het onrechtmatig verblijf van vreemdelingen in Nederland.² De aanpak van mensenhandel en misbruik van de verblijfsregeling voor slachtoffers wordt genoemd als onderdeel van een aanpak die gericht is op het zo snel mogelijk het land uit zetten van overlast gevende en criminele (illegaal) in Nederland verblijvende personen. Slachtoffers van mensenhandel worden in dit kader enkel genoemd in samenhang met misbruik van de verblijfsregeling. Dit kan niet de bedoeling zijn.

Gelet op deze achtergrond is het verheugend dat u in uw brief onderkent dat mensenhandel een zeer ernstig misdrijf is dat tot mensonterende omstandigheden leidt. In uw brief verwijst u naar het voornemen in het regeerakkoord dat: *Daders harder worden aangepakt, slachtoffers een sterkere positie krijgen. De ondersteuning van slachtoffers wordt verbeterd.*³

U stelt dat bij de aanpak van mensenhandel het belang van het slachtoffer voorop staat. Wij menen echter dat uw brief, en de daarin voorgenomen maatregelen, dit belang niet voorop stelt, maar achterstelt.

¹ Brief TK, 11 nov. 2011, kenmerk 5716693/11 (hierna: brief TK).

² Regeerakkoord VVD-CDA, hoofdstuk 6 "Immigratie", p. 24.

³ Regeerakkoord VVD-CDA, hoofdstuk 10 "Veiligheid", p. 41.

GENEREUZE RECHTEN

In uw brief leidt u de kwetsbaarheid van de B9-regeling voor misbruik in met de volgende zinnen:

“Nederland kent rechten toe aan slachtoffers van mensenhandel die verder gaan dan waartoe Nederland op basis van internationale regelgeving is verplicht. Dit komt de aanpak van mensenhandel ten goede en is ook in het belang van het slachtoffer. Het maakt een regeling zoals de B9-procedure echter kwetsbaar voor misbruik. Het kabinet wil misbruik van de regeling zoveel mogelijk tegengaan.”

Hiermee wordt de suggestie gewekt dat de Nederlandse B9-regeling zo genereus is, dat deze kwetsbaar is voor misbruik. Nederland voldoet strikt genomen aan de minimumbepalingen⁴ zoals onder andere gesteld in het Mensenhanderverdrag.⁵ Buiten de ruimere bedenktijd in Nederland, die drie in plaats van de verplichte enkele maand bedraagt, worden geen rechten toegekend aan slachtoffers die verder gaan dan waartoe internationale regelgeving, jurisprudentie daarbij, verplicht.⁶ De suggestie kan daarom geen stand houden.

April 2011 is de Europese Richtlijn ter voorkoming en bestrijding van mensenhandel in werking getreden.⁷ Deze richtlijn dient maart 2013 omgezet te zijn in nationaal recht. Artikel 11 derde lid van de EU-Mensenhandelrichtlijn⁸ stelt dat opvang en zorg niet mogen afhangen van de bereidheid van een slachtoffer om mee te werken aan het strafrechtelijk onderzoek, de vervolging of het proces. Voor zover al gesteld kan worden dat Nederland aan het gestelde in lid 3 voldoet, middels de bedenktijd en de zogenaamde discretionaire bevoegdheid,⁹ dient de toegang tot de

⁴ BNRM 7, hfdst. B9 en voortgezet verblijf pp. 165 -228.

⁵ 16 mei 2005, Warschau Verdrag van de Raad van Europa inzake bestrijding van Mensenhandel (Mensenhanderverdrag).

⁶ Er bestaat een veelheid aan richtlijnen en rapportages die verdergaande beschermingmaatregelen *adviseren dan Nederland hanteert of vraagtekens stellen bij het minimum beschermingsniveau dat Nederland biedt o.a.: Recommended Principles and Guidelines on Human Rights and Human Trafficking (UNHCR); Human Rights standards for the treatment of trafficked persons, Foundation Against Trafficking in Women, International Human Rights Law Group en de Global Alliance Against Traffic in Women; Committee on the Elimination of all forms of Discrimination against Women Fifth Periodic Report of the Netherlands, UN Doc. CEDAW/C/NLD/5, 24 nov. 2008.*

⁷ Richtlijn 2011/36/EU van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2011 inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers daarvan, en ter vervanging van Kaderbesluit 2002/629/JBZ van de Raad, PB L 101 van 15.4.2011 (EU-Mensenhandelrichtlijn). De richtlijn moet maart 2013 omgezet zijn in nationale wetgeving.

⁸ Richtlijn 2011/36/EU van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2011 inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers daarvan, en ter vervanging van Kaderbesluit 2002/629/JBZ van de Raad, PB L 101 van 15.4.2011 (EU-Mensenhandelrichtlijn). De richtlijn moet maart 2013 omgezet zijn in nationale wetgeving.

⁹ Art. 4.3 lid 3 Vb 2000.

bescherming middels de B9-regeling zo ingericht te zijn dat deze onverwijd en effectief is.¹⁰ Wanneer (mogelijke) slachtoffers na bijvoorbeeld een eerste intake geen bedenktijd of de mogelijkheid tot het doen van aangifte aangeboden krijgen en zaken informeel worden geseponneerd, voldoet Nederland niet aan het vereiste zoals gesteld in het derde lid van de EU-Mensenhandelrichtlijn. Vanuit de praktijk bereiken ons geluiden dat niet altijd voldaan wordt aan dit materiele toegangsvereiste.

Wij verzoeken de minister maatregelen te nemen zodanig dat materiële toegang tot de B9-regeling wordt gegarandeerd en Nederland voldoet aan het vereiste in artikel 11 lid 3 van de EU-Mensenhandelrichtlijn.

MINDERJARIGE SLACHTOFFERS

Minderjarige slachtoffers van mensenhandel hebben, ongeacht het verlenen van medewerking aan strafrechtelijk onderzoek, onder andere op grond van het Internationale Verdrag van de Rechten van het Kind, recht op passende ondersteuning, waaronder ondersteuning bij volledige re-integratie in de samenleving en ondersteuning bij lichamelijk en psychisch herstel.¹¹ Het belang van het kind dient te allen tijde voorop te staan. De Nederlandse B9-regeling, voor zover van toepassing op minderjarige slachtoffers, gaat beslist niet verder dan waartoe internationale kinderrechten verplichten. De opvang en ondersteuning van minderjarigen dient niet bepaald te worden door de aangiftebereidheid en de duur van het strafproces, maar door de mate van herstel van het kind. Voor minderjarige slachtoffers is de regeling beslist niet genereus en ontbreekt het voorsnog aan een aan de specifieke behoeften van minderjarigen aangepaste regeling.

Wij verzoeken de minister zorg te dragen voor een aangepaste verblijfsregeling voor minderjarige slachtoffers mensenhandel, waarbij rekening wordt gehouden met de individuele behoeften en belangen van het kind, zoals voorgeschreven in artikel 39 IVRK, en artikel 13, 14 en 16 van de EU-Mensenhandelrichtlijn.

VERMEEND MISBRUIK VAN DE B-9 REGELING

“De toegang tot de verblijfsregeling dient te worden beperkt tot voor wie deze is bedoeld: slachtoffers van mensenhandel die samenwerken met de autoriteiten in

¹⁰ Art. 11 lid 3 EU-Mensenhandel Richtlijn 2011/36/EU. Een illegaal in ons land verblijvend slachtoffer mensenhandel is zonder garantie tot 'materiele' toegang tot de b9-regling niet meer dan elke andere illegale vreemdeling, voor wie uitzetting en een inreisverbod dreigt. Uit een artikel in de Volkskrant 12 dec. 2011 bleek dat 12 illegale werkster het land zijn uitgezet zonder dat onderzocht is of sprake is geweest van uitbuiting.

¹¹O.a.: art. 39, VN Internationaal Verdrag voor de Rechten van het Kind (IVRK); art. 9 lid 3 Facultatief Protocol inzake de verkoop van kinderen, kinderprostitutie en kinderpornografie bij het Verdrag inzake de Rechten van het Kind.

het kader van de strafrechtelijke aanpak van mensenhandel. Hierdoor blijven de maatschappelijke kosten beperkt en blijft het draagvlak voor de regeling behouden.”¹²

De B9-regeling is bedoeld voor het beschikbaar houden van vreemdelingen voor politie en justitie, maar heeft de vorm gekregen van een verblijfsvergunning. De B9-regeling is evenwel de enige mogelijkheid voor slachtoffers om veilig mee te kunnen werken aan opsporing en vervolging.

Met enige regelmaat duikt het beeld op als zouden slachtoffers aangifte doen alleen om een verblijfsvergunning te verkrijgen. Dat geldt in het bijzonder wanneer de advocaten van mensenhandelaren geloofd moeten worden.¹³ Nadrukkelijk geldt dat uit onderzoek door het Bureau Nationaal Rapporteur Mensenhandel (BNRM) noch uit onderzoek gedaan door het Openbaar Ministerie misbruik is gebleken.¹⁴ Het aankondigen van maatregelen om misbruik tegen te gaan, draagt het risico dat nog voordat misbruik daadwerkelijk gekwantificeerd is, impliciet de boodschap naar buiten wordt gebracht als zou er op grote schaal sprake zijn van misbruik van de B9-regeling. Dit kan leiden tot ongewenste vooroordelen. Zo spreekt Elissen (PVV) in een motie reeds over ‘veelvuldig misbruik’ van de B-9-regeling.¹⁵

Ook het vonnis van rechtbank Zwolle in de zogenaamde Koolvis zaak is hierbij tekenend.¹⁶ De rechtbank baseert zijn beslissing dat sprake zou zijn van onrechtmatige beïnvloeding van de getuigenaangevers, mede op niet bestaande statistiek met betrekking tot misbruik van de verblijfsregeling:

*“Mede in aanmerking genomen de omstandigheid dat – naar **de ervaring heeft geleerd en statistieken hebben uitgewezen** – nogal eens ten onrechte een beroep op de B9-regeling wordt gedaan door vreemdelingen en extra waakzaamheid te dien aanzien in elk geval geboden is, had naar het oordeel van de rechtbank van het openbaar ministerie in deze zaak mogen worden verwacht dat zij juist bij de inzet van genoemde externe partners volledig de regie had gehouden.”¹⁷*

¹² Brief TK, p. 2.

¹³ Het lijkt inmiddels bijna standaard verweer geworden om bij niet legaal in ons land verblijvende slachtoffers mensenhandel aan te voeren dat zij een verklaring zouden hebben afgelegd in ruil voor een verblijfsvergunning.

¹⁴ BNRM 7, p.187-194.

¹⁵ 29 nov. 2011, TK vergaderjaar 2011-2012, Motie (Andre) Elissen over de B9-regeling, 28836.

¹⁶ Hoogstwaarschijnlijk zal het Gerechtshof Leeuwarden begin 2012 uitspraak in hoger beroep in de Koolviszaak doen.

¹⁷ Dat sprake kan zijn van eigen ervaring van de rechtbank lijkt hoogst onwaarschijnlijk gezien de omvang en uniciteit van de Koolviszaak. Omdat de rechtbank verwijst naar statistieken mag aangenomen worden dat de rechtbank doelt op objectieve ervaring. De vraag is dan naar welke statistieken de rechtbank verwijst oftewel door welke feiten de ervaring waar de rechtbank een beroep op doet, onderbouwd wordt nu dergelijk onderzoek niet bestaat. LJV: BK5349 en LJV: BK5669; C.M. Sent, Kool- en andere rotte vis: over rechterlijke vonnissen in mensenhandelzaken: www.HumanTrafficking.Info.

Nu deze statistiek, ook blijktens uw brief niet bestaat,¹⁸ maar de rechtbank mede op basis daarvan wel getuigenverklaringen buiten het bewijs heeft gelaten, is duidelijk wat de vergaande gevolgen kunnen zijn van het afgeven van signalen. Verdachten zijn – na jaren van internationaal politieonderzoek – vrijgesproken van mensenhandel.

Niet valt uit te sluiten dat sprake is van misbruik, evenmin valt vooralsnog uit te sluiten dat geen of nauwelijks sprake is van misbruik. Vooroordelen echter, kunnen betekenen dat het vermoeden van misbruik leidend wordt bij bejegening van slachtoffers in plaats van waarheidsvinding en bescherming in relatie tot mensenhandel. Wij zijn bang dat de effecten van het afgeven van het signaal van mogelijk misbruik en het nemen van maatregelen zoals het beperken van de rechten van slachtoffers om niet gekwantificeerd misbruik tegen te gaan, meer kwaad doen. Deze maatregelen missen niet alleen feitelijke of juridische grondslag, maar staan evenmin in verhouding tot de beoogde effecten.¹⁹

Wij verzoeken de minister om misbruik van de B9-regeling aan te tonen vóórdát maatregelen worden genomen, dan wel terug te komen op de term misbruik, tot misbruik van de B9-regeling daadwerkelijk is aangetoond.

DOORLOOPTIJDEN VOORTGEZET VERBLIJF VERKORTEN²⁰

Wij onderschrijven dat aanvragen voor voortgezet verblijf zo snel mogelijk dienen te worden afgehandeld om mensen zo kort mogelijk in onzekerheid te laten verkeren. De minister stelt terecht dat het kan gaan om zeer complexe zaken, die vragen om behandeling door gekwalificeerde en zeer ter zake kundige ambtenaren. Wij kunnen niet genoeg benadrukken dat uiterste zorgvuldigheid geboden blijft.²¹ Het terugsturen van slachtoffers die een reëel risico lopen opnieuw slachtoffer te worden, is in strijd met artikelen 3, 4 en 13 EVRM. *“given the irreversible nature of the harm that might occur if the risk of torture or ill-treatment alleged materialised and the importance which it attaches to article 3, the notion of an effective remedy under article 13 requires independent and rigorous scrutiny of a claim that there exist substantial grounds for fearing a real risk of treatment contrary to article 3.....!”*²²

¹⁸ *Ibid* voetnoot 13.

¹⁹ *Lang niet altijd gelooft de politie een mensenhandelverhaal direct en is bereid een aangifte op te nemen. In de hierboven aangehaalde Koolviszaak heeft het lang geduurd voordat individueel alle signalen zijn opgepakt. Er zijn meer voorbeelden. Hier informeren ondertekenaars u graag nader over.*

²⁰ *In de brief wordt ‘Doorlooptijden verblijfsregeling’ abusievelijk B-9 genoemd. De paragraaf in de brief ziet echter op de regeling tot voortgezet verblijf zoals neergelegd in afd. B-16 Vc.*

²¹ *Psychische labiliteit ten gevolge van traumatische ervaringen kan ten nadele de kans op herhaling van ronseling door mensenhandelaren beïnvloeden en staat bovendien aan een soepele reïntegratie in de weg.*

²² *EHRM, Jabari v. Turkey, Appl. No. 40035/98, Council of Europe: European Court of Human Rights, 11 July 2000. Dit betreft het zgn. refoulementverbod, een internationaal erkend principe, voortkomend uit het Vluchtelingenrecht. Voor artt. 2 en 3 EVRM geldt dat een inbreuk op het recht voldoende is. De op grond van artikel 15, lid 2 EVRM geldende absolute werking, beschermt personen in dat geval tegen verwijdering (en niet-toelating) wanneer die verwijdering een*

Nu reeds bereiken ons signalen dat aanvragen voortgezet verblijf soms al te snel worden afge-
wezen. Tijdens het algemeen overleg stelt u dat snelle doorlooptijden betekent dat de echte
slachtoffers snel hun verblijfsrecht krijgen en dat diegenen die misbruik willen maken, door de
mand vallen.²³ Alsof snelheid ook maar in enig verband staat tot echt slachtofferschap mensen-
handel. Zonder garanties voor aandacht en tijd voor de bijzondere problematiek in relatie tot
mensenhandel in de procedure voortgezet verblijf, zijn wij bang voor een onzorgvuldige proce-
dure waarmee een slachtoffer een recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel ontnomen wordt.²⁴

VALSE AANGIFTE WAAR MOGELIJK VERVOLGEN

U kondigt aan dat het OM valse aangiften waar mogelijk zal vervolgen. Wanneer het OM over
voldoende bewijs beschikt kan vervolging worden ingesteld tegen een valse aangifte. Er is dan
geen niet tot vervolging over te gaan, zoals nu reeds gebeurt. Wij begrijpen niet waarom dit als
extra drempel voor het doen van aangifte moet worden opgeworpen.

U lijkt extra aandacht te willen besteden aan deze mogelijke vervolgingen om zo een signaal af
te geven aan vreemdelingen die de regeling zouden willen misbruiken. Dit signaal kan door
slachtoffers worden ervaren als een extra drempel voor het doen van aangifte. Dat geldt in het
bijzonder voor ongedocumenteerde slachtoffers die vaak al bang zijn voor de politie. Door dit
signaal gecombineerd met de op handen zijnde strafbaarstelling van illegaliteit,²⁵ zal de angst
voor arrestatie en detentie die slachtoffers van mensenhandel nu regelmatig weerhoudt om naar
politie of hulpverlening te stappen, alleen maar toenemen. Het is belangrijk, oog voor deze
schadelijke 'bijwerkingen' te houden.

De zeer complexe en moeilijk te doorgronden psychische problematiek die bij slachtoffers
speelt, kan bovendien tot verkeerde inschattingen leiden bij politie, justitie en rechterlijke
macht.²⁶ In dit verband wijzen wij op een uitspraak van de rechtbank Middelburg waarbij een
slachtoffer van gedwongen prostitutie werd vervolgd omdat zij valse aangifte zou hebben ge-
daan. "*Dat er hiaten kunnen voorkomen bij het afnemen van dergelijke verhoren is niet onge-
bruikbaar, zoals de getuige-deskundige ter zitting heeft toegelicht. Dat is te verklaren uit de
vele angsten, taboes en onzekerheden alsmede een gebrekkig tijdsbesef waarmee slachtoffers
van mensenhandel veelal kampen.*" De rechtbank gaat nadrukkelijk niet mee in de tenlasteleg-
ging van valse aangifte en spreekt de vrouw vrij.²⁷

*reëel risico impliceert op een door artikel 2 of 3 verboden behandeling. Art 15 lid 2 geldt ook voor art. 4 lid 1, het
verbod op slavernij. In Rantsev v Cyprus brengt het EHRM mensenhandel onder de reikwijdte van art. 4 lid 1 EVRM.*

²³ TK 280638, nr 50, p. 16.

²⁴ Zie: Pilot kansloze aanvragen.

²⁵ C. Passchier & S. Claassen, 'Boete voor illegalen is de wereld op zijn kop', *Trouw*, 6 dec. 2011; C.M. Sent, 'Straf-
baarstelling illegaliteit werkt uitbuiting in de hand', *HumanTrafficking.Info*, 22 sept 2011.

²⁶ *Ibid*: voetnoot 34.

²⁷ *Rb. Middelburg 3 april 2007, parketnr. 12/715105-07, LJN: BA2128. Rb. Amsterdam, 8 mei 2007, AWB 06/55922
(ve07000962j; ABRvS, 6 nov. 2006, nr. 20060731 6/1 iv 2007/7, Migratie web: veO600I 534.*

VERBLIJFSRECHT NA SEPOT VAN DE STRAFZAAK BEËINDIGEN

Een verblijfsvergunning zal volgens uw brief dienen te worden ingetrokken zodra het OM de strafzaak heeft geseponeerd. Het verblijfsrecht tijdens de beklagprocedure wordt afgeschaft.

“Aangezien het onderzoek is afgesloten en er geen verdere vervolging plaatsvindt, is het niet langer nodig dat de vreemdeling in Nederland verblijft.”²⁸

Niet beter had het instrumentele gebruik van slachtoffers duidelijk gemaakt kunnen worden. Niet gezegd is dat in het geval van een sepot een persoon geen slachtoffer van mensenhandel is en geen verdere bescherming nodig heeft. Aangenomen mag worden dat bij de voorgestelde maatregel na sepot, direct voortgezet verblijf zal worden aangevraagd. Een vreemde, niet ondenkbare situatie ontstaat, wanneer een slachtoffer beklag indient en de aanvraag voortgezet verblijf wordt afgewezen, en het beklag doorloopt en later gegrond wordt verklaard. In dat geval moet het slachtoffer Nederland verlaten terwijl de beklagprocedure nog loopt en het verblijfsrecht nooit beëindigd had mogen worden. Zal bovendien dan een nieuwe B9-vergunning afgegeven worden?

Wanneer het verblijfsrecht tijdens de beklagprocedure niet meer doorloopt, wordt de periode voor het opbouwen van rechten zoals bijstand, toeslagen en een zorgverzekering voor slachtoffers korter. Wanneer geen voorzieningen zijn toegekend voordat voortgezet verblijf wordt aangevraagd, wordt de aanvrager niet gelijk gesteld met een Nederlander in de zin van de Wet Werk en Bijstand.²⁹ Het gevolg is dat tijdens de procedure voor voortgezet verblijf deze voorzieningen niet meer verstrekt zullen worden. Dit heeft ernstige gevolgen voor slachtoffers opvangorganisaties en hulpverlening die zo onvoldoende middelen hebben om de opvang en zorg te financieren.

Niet gezegd is dat bij een sepot, de vreemdeling geen slachtoffer van mensenhandel is en geen noodzaak tot verdere bescherming bestaat. Aan een sepot kunnen vele oorzaken ten grondslag liggen. Een daarvan kan de onvoldoende, onvoldoende tijdige of onvoldoende adequate inzet van opsporingscapaciteit zijn, waardoor geen of onvoldoende aanwijzingen boven water komen om vervolging opportuun te achten.³⁰ Het blijkt bijzonder moeilijk in Mensenhandelzaken bewijs te vergaren en ketenaanpak³¹ en stapelmethoden staan pas kort in de aandacht en zijn nog lang niet wijd verbreid.³² Tevens zien we een ontwikkeling waarbij zaken bestuurlijk en/of fiscaal worden aangepakt waarna geen veroordeling volgt van de handelaar.³³

²⁸ Brief, p. 4.

²⁹ Art. 1 Besluit gelijkstelling vreemdelingen WWB, WIJ, IOAW, IOAZ en WWIK.

³⁰ Er zijn gevallen bekend waarbij de politie onderzoek naar een zaak (meerdere slachtoffers) laat vallen ten gunste van een ander onderzoek. Hierover kan navraag worden gedaan bij Fier Fryslân.

³¹ Handreiking, Ketenregie en bestuurlijk toezicht in de vergunde prostitutiesector, J. Hendriks, M. Corsèl, Task Force Mensenhandel, 2009.

³² Tenslotte is het zaak dat procesdossiers tijdig worden doorgestuurd, zodat advocaten hun cliënten weloverwogen kunnen adviseren over het al dan niet doorzetten van een beklagprocedure. Helaas gebeurt dat lang niet altijd.

³³ Werkwijze ketenregie, barrièremodel.

PILOT KANSLOZE AANVRAGEN

“Evenmin kan een toename van kansloze zaken –waarin niet of nauwelijks aanknopingspunten zijn voor opsporing– met cijfers worden onderbouwd. Dit neemt niet weg dat maatregelen nodig zijn om misbruik van de regeling in ieder geval zoveel mogelijk tegen te gaan.”³⁴

Een toename van het aantal kansloze zaken kan niet met cijfers worden onderbouwd. Niet duidelijk in dat verband is dat maatregelen nodig zouden zijn om misbruik van de B9-regeling zo veel mogelijk tegen te gaan. Hiermee wordt de suggestie gewekt als zou sprake zijn van misbruik in het geval van een kansloze zaak. Er kunnen vele redenen zijn waarom een zaak aanvankelijk niet of nauwelijks aanknopingspunten bevat.³⁵ Misbruik dient altijd tegengegaan te worden, maar bovenal dient een halt toegeroepen te worden aan mensenhandel. Het percentage slachtoffers dat aangifte doet, neemt licht toe maar is nog steeds laag.³⁶ Voorkomen moet worden dat door af te schrikken het percentage weer afneemt.

U stelt, na een Pilot kansloze aanvragen te overwegen of een snelle procedure als onderdeel van de B9-regeling wordt opgenomen. Hierbij dient onderzocht te worden in hoeverre humanitaire redenen een verblijf kunnen rechtvaardigen. Gezien de zwaarwegende belangen bij het proces van slachtofferidentificatie, ligt het in de rede, bij dit proces het oordeel van opvangorganisaties en bijvoorbeeld (forensisch) deskundigen, naast in eerste instantie en alleen het oordeel van de politie mee te wegen. Artikel 11 lid 4 EU-Mensenhandelrichtlijn verplicht tot samenwerking met opvangorganisaties bij slachtofferidentificatie.

Wij verzoeken de minister maatregelen te nemen zodat bij het proces van slachtofferidentificatie conform het gestelde in artikel 11 lid 4 EU-Mensenhandelrichtlijn samenwerking met bevoegde hulpverleningsorganisaties, ontstaat;³⁷

De oorzaken waarom zaken als kansloos worden afgedaan ofwel onvoldoende opsporingsindicaties bevatten, kunnen velerlei zijn. Slachtoffers willen wel zorg en bescherming, maar willen voorkomen dat de daders worden opgepakt en houden uit angst voor represailles verder hun mond. Slachtoffers hebben geen of weinig vertrouwen in de politie en het ontbreekt aan tijd om dat vertrouwen op te bouwen. Een andere mogelijkheid is dat een zaak zo oud is dat indicaties inmiddels zijn verdwenen. Niet valt uit te sluiten dat mensenhandelverhalen worden ‘verzonden’ om wille van het verkrijgen van een tijdelijke verblijfstitel.³⁸ Het verzinnen en influisteren van

³⁴ Brief TK, p. 3.

³⁵ Zie: Medische psychische problematiek.

³⁶ Jaarrapportage 2010, Comensha.

³⁷ De gezamenlijke ondertekenaars van dit schrijven zijn de minister graag behulpzaam bij het uitwerken van maatregelen hieromtrent.

³⁸ BNRM7, p. 188.

verhalen gebeurt echter ook door de mensenhandelaren die zo op snelle wijze hun 'waar' weer in handen krijgen.³⁹

De minister stelt dat voor een goede voortgang gegevens over de strafrechtelijke en vreemdelingenrechtelijke procedures direct worden uitgewisseld. Niet duidelijk is hoe deze snelle uitwisseling van gegevens zich verhoudt tot de mogelijkheid voor slachtoffers om veilig aangifte te doen. Wij verzoeken de minister uitleg te geven hoe de mogelijkheid tot het doen van veilige aangifte geborgd wordt, binnen de uitwisseling van gegevens tussen versnelde strafrechtelijke en vreemdelingenrechtelijke procedures.

MEDISCH PSYCHISCHE PROBLEMATIEK

Het is van het grootste belang om ook in verband met de pilot kansloze zaken nauwkeurig te onderzoeken waarom een slachtoffer niet wil of kan verklaren.⁴⁰ Mensenhandel schaadt in ernstige mate de gezondheid van slachtoffers. Slachtoffers worden misleid, bedreigd, gedrogeerd, verkracht, lichamelijk en geestelijk mishandeld. Niet alleen zijn er blauwe plekken, tatoeages en andere fysieke gevolgen. Slachtoffers kampen bijna zonder enige uitzondering met een complexe range aan psychische problemen en zijn ernstig getraumatiseerd. Het merendeel van de slachtoffers kampt met grote angsten en depressies naast significante aantasting van zowel de cognitieve als de emotionele vermogens. Voor veel slachtoffers is het vermijden van herinneringen en het praten over wat hen is overkomen een natuurlijke en automatische overlevingsstrategie. Het gevolg is dat een slachtoffer lang niet altijd direct het hele verhaal kan vertellen.⁴¹ Schaamte, angst voor represailles en het hervinden van vertrouwen, maken dat slachtoffers van mensenhandel uiterst zorgvuldig, met compassie, begrip en kennis van hun culturele achtergrond en vooral bijzonder geduldig benaderd moeten worden. Alleen dan blijken ware verhalen vaak pas boven water te komen.⁴² Het verdient aanbeveling om ten minste naar analogie van de nieuwe algemene asielpcedure een medisch onderzoek te verrichten om na te gaan of een slachtoffer gehoord kan worden.⁴³

³⁹ De gezamenlijke ondertekenaars zijn uiteraard bereid om praktijkvoorbeelden aan te dragen ter illustratie hiervan.

⁴⁰ De noodzaak tot het doen van forensisch medisch onderzoek bestaat niet alleen voor zg kansloze zaken. Een onderzoek kan ook als steunbewijs worden gebruikt in het strafrecht als zg, "Pro Justitia rapportages". Zie voetnoot 42.

⁴¹ Direct niet alleen in de zin van tijd, maar ook bij nieuwe personen, gezichten etc.

⁴² Voorbeelden kunnen worden opgevraagd bij Fier Fryslân. Zie voor de medisch psychische gevolgen van mensenhandel: Catty Zimmerman et al.: *Stolen Smiles: a summary report on the physical and psychosocial health consequences of women and adolescents trafficked in Europe*, The London School of Hygiene & Tropical Medicine 2006; C.M. Sent 'Mensenhandel en Medisch onderzoek', *Migrantenrecht*, 9-10 2008, pp 343-349; N. Ostrovski et al. 2011 May 14, *BMC Public Health Women in post-trafficking services in Moldova diagnostic interviews over two time periods to assess returning women's mental health*; D. Alempijevic e.a. 2007 'Forensic medical examination of victims of trafficking in human beings', *Torture*, Vol. 11 Number 2/2007, p. 117.

⁴³ Art. 3.109, lid 5 Vb 2000. Het verdient voorkeur forensisch medisch onderzoek te baseren op het zg. *Istanbul Protocol, Manual on the Effective Investigation and Documentation of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment United Nations: 9 aug. 1999*

Wij verzoeken de minister ten minste in de Pilot- kansloze zaken de mogelijkheid tot het doen van medisch forensisch onderzoek te onderzoeken. Onderzocht dient te worden in welke mate medische en psychische problemen in de weg kunnen staan aan het horen van het slachtoffer.⁴⁴

BEEINDIGEN VAN BIJSTAND NA BEZWAAR

U geeft aan te onderzoeken of bijstand kan worden gestopt na bezwaar tegen de afwijzing aanvraag voortgezet verblijf. Het wijzigen van het recht op voortzetting van voorzieningen is een drastisch middel.⁴⁵ Zeer kwetsbare mensen worden geconfronteerd met het (tijdelijk) wegvallen van voorzieningen waarmee zij in hun levensonderhoud voorzien. Onduidelijk is of deze maatregel een afschrikkende effect heeft op mogelijke misbruik van de B9-regeling. Wel duidelijk is dat wanneer ook de doorlooptijden voortgezet verblijf verkort en mogelijk onzorgvuldiger worden, slachtoffers worden aangetast in het formeel en materieel aanwenden van een effectief rechtsmiddel.⁴⁶ Daarmee staat het middel niet in verhouding tot het beoogde doel.

VERHOGEN DREMPEL AANBIEDEN BEDENKTIJD

Wat betreft deze laatste te onderzoeken maatregel kunnen wij kort zijn. De drempel in Nederland voor het verlenen van bedenktime ligt nu bij 'de geringste aanwijzing'. Verdragsrechtelijk is Nederland verplicht dit te doen bij 'reasonable grounds',⁴⁷ oftewel 'redelijke gronden'.⁴⁸ Ook de EU-Mensenhandelrichtlijn, gaat in het tweede lid van artikel 11 uit van redelijke gronden. U stelt dat de bedenktime, internationaal pas bij 'gegronde redenen' zou zijn voorgeschreven. Niet duidelijk is waar u deze zwaardere drempel op baseert.

Het verhogen van de drempel voor het aanbieden van bedenktime, impliceert het risico dat (nog) minder signalen worden opgepakt en slachtoffers niet meer de bedenktime wordt aangeboden en zij langer in hun onmenselijke situatie gevangen blijven.⁴⁹ Dit gaat ten koste van opsporing en vervolging en is in strijd met de positieve verplichtingen voortvloeiend uit jurisprudentie van het EHRM.⁵⁰

⁴⁴ Naar analogie, art. 3.109, Vb 2000; Fier Fryslan en HumanTraffickingInfo hebben een (oriënterend) onderzoeksvoorstel 'Noodzaak tot Forensisch Medisch Onderzoek Mensenhandel?' ter beschikking en bespreken graag dit voorstel.

⁴⁵ Art. 1 Besluit gelijkstelling WWB.

⁴⁶ Art. 13 EVRM.

⁴⁷ Art. 13 lid 1 Mensenhandelverdrag: EHRM, *Rantsev vs Cyprus*, *Rantsev v. Cyprus and Russia application no. 25965/04*.

⁴⁸ *Ibid* 31 (r.o. 286).

⁴⁹ Zonder uitzondering wordt gesproken dat het huidige aantal slachtoffers mensenhandel 'het topje van de ijsberg zou zijn'.

⁵⁰ EHRM 26 juli 2005, nr. 73313/01, *Siliadin v. Frankrijk*; EHRM, *Rantsev vs Cyprus*, *Rantsev v. Cyprus and Russia nr. 25965/04*.

CONCLUSIE

Misbruik van de verblijfsregeling is niet kwantificeerbaar. Duidelijk is wel dat u een signaal af wil geven aan personen die mogelijk misbruik willen maken van het tijdelijke verblijfsrecht dat geboden wordt door de B9-regeling.

Wij betreuren ten zeerste dat dit signaal wordt afgegeven in een tijd dat de aandacht bij het opsporing- en vervolgingsapparaat evenals andere instanties zoals gemeentes, kamers van koop-handel, zorgverzekeringen en de zittende magistratuur nog maar net op gang lijkt te komen. Een tijd waarin juist extra signalen ter versterking van de bewustwording van mensenhandel nodig zijn. Dezelfde tijd waarin illegaal verblijf strafbaar is, zonder dat extra garanties zijn gesteld voor toegang tot de B9-regeling en daardoor toegang tot bescherming voor slachtoffers van mensenhandel. Het huidige signaal impliceert het risico dat al bestaande vooroordelen worden bevestigd of ontstaan en werkelijke signalen van slachtofferschap verloren gaan.

De minister stelt dat daders harder worden aangepakt en slachtoffers de bescherming krijgen die ze verdienen. Daders worden in Nederland vooralsnog niet harder aangepakt.⁵¹ Slachtoffers verdienen bescherming, bescherming die niet strikt en alleen afhankelijk zou mogen zijn van hun succesvolle medewerking aan opsporing en vervolging.⁵² Wij mogen hen niet afgedankt in de marge van onze samenleving achterlaten. Dat is niet de bescherming die slachtoffers van ernstige mensenrechtenschendingen verdienen.

WIJ VRAGEN DAAROM OM DE VOLGENDE MAATREGELEN:

Samenvattend vragen Fier Fryslân en HumanTrafficking.Info, Defence for Children – ECPAT, Co-mensha, FairWork, Stop Kindermisbruik, Humanitas Rotterdam, Amsterdams Coördinatiecentrum Mensenhandel, VieJa Utrecht, Jade zorggroep, Stichting Leger des Heils Welzijns- en Gezondheidszorg en MJD Groningen de minister(s) om de volgende maatregelen:

⁵¹ *De cijfers van het 4 jan 2012 verschenen rapport, Kwantitatieve gegevens over (de vervolging en berechting van) verdachten en veroordeelden in mensenhandelzaken in de periode 2006-2010, spreken voor zich.*

⁵² Vgl. C. Rijken en J. van Dijk, 'Hulpverlening aan slachtoffers van mensenhandel een mensenrecht of beloning?', Justitiële verkenningen, jrg. 33, nr. 7, 2007.

1. Misbruik van de B9-regeling aantonen voordat maatregelen worden genomen; *en/of* Terugkomen op de term misbruik, tot misbruik van de B9-regeling daadwerkelijk is aangetoond;
2. Maatregelen te nemen zodanig dat materiële toegang tot de B9-regeling wordt gegarandeerd en Nederland voldoet aan het vereiste in artikel 11 lid 3 van de EU-Mensenhandelrichtlijn;
3. Zorg te dragen voor een aangepaste verblijfsregeling voor minderjarige slachtoffers mensenhandel, waarbij rekening wordt gehouden met de individuele behoeften en belangen van het kind.
4. Ten minste in de Pilot- kansloze zaken de mogelijkheid tot het doen van medisch forensisch onderzoek te onderzoeken. Onderzocht dient te worden in welke mate medische en psychische problemen in de weg kunnen staan aan het horen van het slachtoffer;
5. Wij verzoeken de minister uitleg te geven hoe de mogelijkheid tot het doen van veilige aangifte geborgd wordt binnen de uitwisseling van gegevens tussen versnelde strafrechtelijke en vreemdelingenrechtelijke procedures;
6. Maatregelen te nemen zodat bij het proces van slachtofferidentificatie conform het gestelde in artikel 11 lid 4 EU-Mensenhandelrichtlijn samenwerking met bevoegde hulpverleningsorganisaties, ontstaat.⁵³

Voor vragen of reacties kunt u terecht bij:

Chris Sent – HumanTrafficking.Info: T:06 20440678 E: chrissent@humantrafficking.info

Ineke van Buren – coördinator Netwerk Mensenhandel Friesland T: 06-18628785

E:ivanburen@fierfryslan.nl

Linda Terpstra – voorzitter Raad van Bestuur Fier Fryslân T: 06-18628791

E:directie@fierfryslan.nl

Anke van Dijke – lid Raad van Bestuur Fier Fryslân T: 06-33747615 E:directie@fierfryslan.nl

Cc. de minister van Veiligheid en Justitie

Cc. algemene commissie van Veiligheid en Justitie

Cc. algemene commissie Immigratie en Asiel

⁵³ De gezamenlijke ondertekenaars van dit schrijven zijn de minister graag behulpzaam bij het uitwerken van maatregelen hieromtrent.

fier!fryslân
hulp bij geweld

