



Tijdelijke regeling van de Minister voor Rechtsbescherming van 18 december 2018, nr 2169425, houdende regels over de pilot vaststelling van aannemelijkheid slachtofferschap mensenhandel (Tijdelijke regeling aannemelijkheid slachtofferschap mensenhandel)

De Minister voor Rechtsbescherming,

Overwegende dat met het Schadefonds Geweldsmisdrijven overeenstemming is bereikt over deze regeling;

Besluit:

Artikel 1 (begripsbepalingen)

In deze regeling wordt verstaan onder:

- *commissie*: de commissie, bedoeld in artikel 8 van de Wet schadefonds geweldsmisdrijven;
- *mensenhandel*: mensenhandel als bedoeld in artikel 273f van het Wetboek van Strafrecht;
- *sepot*: beslissing van het openbaar ministerie tot niet vervolging of niet verdere vervolging van de zaak;
- *subcommissie*: de Subcommissie, genoemd in artikel 2.

Artikel 2 (instelling en taak subcommissie)

1. Er is een Subcommissie slachtofferschap mensenhandel.
2. De subcommissie maakt deel uit van de commissie.
3. De subcommissie heeft tot taak om op aanvraag een deskundigenbericht uit te brengen over de vraag of het aannemelijk is dat de aanvrager slachtoffer is van mensenhandel.

Artikel 3 (aanvraag om een deskundigenbericht)

1. Een aanvraag om een deskundigenbericht kan slechts worden ingediend door degene die aangifte heeft gedaan van mensenhandel, jegens de aanvrager in Nederland gepleegd, welke aangifte is gevolgd door een sepot dat of door vrijspraak die dateert van na 2017.
2. De in het eerste lid bedoelde vereisten van aangifte en sepot of vrijspraak gelden niet als de aanvrager geen aangifte kon of wilde doen wegens ernstige bedreigingen of een medische of psychische beperking.
3. Tenzij het tweede lid van toepassing is, kan een aanvraag slechts worden ingediend binnen vier weken na de datum van het sepot of de vrijspraak.
4. Een aanvraag kan tot en met 31 december 2018 worden ingediend, met gebruikmaking van een door de subcommissie vastgesteld formulier.
5. Op het formulier wordt de aanvrager verzocht om de subcommissie toestemming te geven om aan derden gegevens en bescheiden te vragen en om relevante derden op de hoogte te brengen van de aanvraag en de stand van de procedure.

Artikel 4 (te verstrekken gegevens en bescheiden)

1. De aanvrager verstrekt aan de subcommissie de gegevens en bescheiden die de subcommissie nodig heeft om een deskundigenbericht te kunnen uitbrengen en waarover de aanvrager redelijkerwijs de beschikking kan krijgen.
2. De subcommissie kan de aanvraag buiten behandeling laten als de verstrekte gegevens en bescheiden onvoldoende zijn voor de beoordeling van de aanvraag, mits de aanvrager de gelegenheid heeft gehad de aanvraag binnen een door de subcommissie gestelde termijn aan te vullen.



Artikel 5 (gelegenheid tot horen)

1. Voordat de subcommissie een deskundigenbericht uitbrengt, stelt zij de aanvrager en zo nodig derden in de gelegenheid te worden gehoord.
2. Van het horen kan worden afgezien als:
 - a. de aanvraag kennelijk niet-ontvankelijk is,
 - b. kennelijk onaannemelijk is dat de aanvrager slachtoffer is van mensenhandel,
 - c. de aanvrager heeft verklaard geen gebruik te willen maken van het recht te worden gehoord,
 - d. de aanvrager niet binnen een door de subcommissie gestelde redelijke termijn verklaart dat hij gebruik wil maken van het recht te worden gehoord, of
 - e. kennelijk aannemelijk is dat de aanvrager slachtoffer is van mensenhandel.

Artikel 6 (inlichtingen vragen)

Als de aanvrager de in artikel 3, vijfde lid, bedoelde toestemming heeft gegeven, kan de subcommissie aan daarvoor in aanmerking komende autoriteiten, colleges, ambtenaren en andere personen de inlichtingen vragen die zij ter vervulling van haar taak nodig acht.

Artikel 7 (termijn uitbrengen deskundigenbericht)

1. De subcommissie brengt het deskundigenbericht uit binnen tien weken na ontvangst van de aanvraag.
2. De termijn wordt opgeschort gerekend vanaf de dag na die waarop de aanvrager is verzocht een verzuim als bedoeld in artikel 4, tweede lid, te herstellen, tot de dag waarop het verzuim is hersteld of de daarvoor gestelde termijn ongebruikt is verstreken.
3. De subcommissie kan het uitbrengen van het deskundigenbericht voor ten hoogste zes weken verdagen.
4. Verder uitstel is mogelijk voor zover de aanvrager daarmee instemt.

Artikel 8 (al dan niet gebruiken van deskundigenbericht)

De aanvrager bepaalt zelf of hij het deskundigenbericht al dan niet verstrekt aan derden.

Artikel 9 (samenstelling subcommissie)

1. Voor de periode van 1 januari tot en met 31 december 2018 worden benoemd tot lid van de subcommissie:
 - a. mevrouw A.H. Claassen, MSc, te Amsterdam;
 - b. mevrouw mr. C. Dettmeijer te Den Haag;
 - c. mevrouw mr. A. Koopsen te Amsterdam;
 - d. de heer dr. J.J.M. van Rij te Ouddorp;
 - e. mevrouw prof. mr. dr. C.R.J.J. Rijken te Etten-Leur;
 - f. mevrouw M. Tankink, PhD, te Heemstede.
2. De heer mr. R.R. Knobbout te Rijswijk, lid van de commissie, wordt voor de periode van 1 januari tot en met 31 december 2018 tevens benoemd tot lid en voorzitter van de subcommissie.

Artikel 10 (beleidsregels)

De commissie stelt beleidsregels vast over de toepassing van deze regeling. De beleidsregels worden bekendgemaakt door plaatsing op www.schadefonds.nl.

Artikel 11 (werkwijze subcommissie)

1. De subcommissie beslist met meerderheid van stemmen. Voor zover de stemmen staken geeft het oordeel van de voorzitter de doorslag.
2. De subcommissie stelt een reglement op voor haar werkzaamheden en de inrichting daarvan.



Artikel 12 (verwerking van persoonsgegevens)

1. Ten behoeve van de behandeling van de aanvraag verwerkt de subcommissie persoonsgegevens. De commissie is verwerkingsverantwoordelijke.
2. De persoonsgegevens worden maximaal twee jaar bewaard.

Artikel 13 (subsidie voor uitvoering van deze regeling)

De Minister voor Rechtsbescherming verstrekt de commissie een subsidie voor de kosten van de uitvoering van deze regeling, voor zover niet op andere wijze in de vergoeding van deze kosten kan worden voorzien. Titel 4.2 van de Algemene wet bestuursrecht is van overeenkomstige toepassing.

Artikel 14 (overgangsrecht)

Deze regeling blijft van toepassing op een aanvraag die is ingediend voor 1 januari 2019.

Artikel 15 (citeertitel)

Deze regeling wordt aangehaald als: Tijdelijke regeling aannemelijkheid slachtofferschap mensenhandel.

Artikel 16 (looptijd van deze regeling)

Deze regeling treedt in werking met ingang van 1 januari 2018 en vervalt met ingang van 1 januari 2019.

Deze regeling zal met de toelichting in de Staatscourant worden geplaatst.

*De Minister voor Rechtsbescherming,
S. Dekker*



TOELICHTING

Algemeen deel

Inleiding

Met deze regeling wordt het Schadefonds Geweldsmisdrijven (Schadefonds) gedurende 2018 bij wijze van proef uitgebreid met een Subcommissie slachtofferschap mensenhandel (hierna: subcommissie), die tot taak heeft om op aanvraag een multidisciplinair deskundigenbericht uit te brengen over de vraag of het aannemelijk is dat de aanvrager slachtoffer van mensenhandel is in de zin van artikel 273f van het Wetboek van Strafrecht (Sr). Dat deskundigenbericht kan de aanvrager helpen bij de aanvraag van een verblijfsvergunning op humanitaire gronden of een andere collectieve voorziening.

Deze pilot is ondergebracht bij het Schadefonds vanwege de daar beschikbare kennis en expertise. De ondersteuning van (mogelijke) slachtoffers van mensenhandel is in Nederland in belangrijke mate gerelateerd aan het (verloop van het) strafproces. Onder meer de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en GRETA¹ pleiten ervoor om de identificatie van slachtoffers van mensenhandel meer los te koppelen van het strafproces, door het inrichten van een alternatieve, onafhankelijke identificatieprocedure.

Op dit moment zijn er verschillende partijen, zoals de IND en opvanginstellingen, die worden geconfronteerd met de vraag of het aannemelijk is of iemand slachtoffer van mensenhandel is of niet. Bij een grote groep slachtoffers van mensenhandel kan of wordt het slachtofferschap niet door middel van een strafrechtelijke vervolging van de dader bewezen of vastgesteld. Ook zonder vervolging en veroordeling van de verdachte/dader kan iemand wel degelijk slachtoffer zijn en moet hij of zij dus toegang kunnen krijgen tot bepaalde voorzieningen. Hiertoe dient een procedure te worden ingericht. Om vorm te geven aan een dergelijke procedure, is binnen het Nationaal Verwijsmechanisme Mensenhandel (NVM) het traject 'multidisciplinaire advisering slachtofferschap mensenhandel' gestart. In dat kader is in 2015 een verkennend onderzoek verricht, waarin de mogelijkheden hiertoe zijn onderzocht.² Dit heeft geresulteerd in een pre-pilot (van september 2015 tot april 2016), uitgevoerd door het Schadefonds Geweldsmisdrijven, waarin de impact en mogelijkheden hieromtrent verder werden geïnventariseerd.

In vervolg op de pre-pilot wordt in 2018 door het Schadefonds een operationele pilot uitgevoerd. Deze heeft als hoofddoelen: 1) nagaan of de multidisciplinaire commissie slachtofferschap mensenhandel daadwerkelijk de aannemelijkheid van slachtofferschap kan beoordelen en 2) nagaan of het deskundigenbericht van de subcommissie toegevoegde waarde heeft voor betrokken partijen (zoals de slachtoffers zelf, de IND en opvanginstellingen). Het WODC zal de pilot eind 2018 evalueren. Aan de hand van de resultaten daarvan kan eventueel worden besloten om de pilot te verlengen, of om de werkwijze van de pilot voort te zetten in een structurelere vorm, en welke aanpassingen eventueel nodig zijn.

Artikelsgewijs

Artikel 1 (begripsbepalingen)

De subcommissie maakt deel uit van de commissie, bedoeld in artikel 8 van de Wet schadefonds geweldsmisdrijven (Wet SGM), zie artikel 2, tweede lid, van deze regeling. De term subcommissie is ontleend aan artikel 12 Wet SGM.

De strafbaarstelling van mensenhandel in artikel 273f Sr is gericht op het tegengaan van uitbuiting van mensen, in zeer brede zin. Het artikel stelt strafbaar onder meer het door dwang, geweld, misleiding of misbruik van omstandigheden een ander werven, vervoeren, overbrengen, huisvesten of opnemen met het oogmerk van uitbuiting van of het zich beschikbaar stellen tot het verrichten van seksuele handelingen door die ander of het beschikbaar stellen van organen door die ander. Ook het profijt trekken van uitbuiting is strafbaar. Uitbuiting kan onder meer omvatten seksuele uitbuiting, gedwongen arbeid of diensten, slavernij of andere dienstbaarheid.

De term sepot wordt alleen gebruikt in artikel 3.

Artikel 2 (instelling en taak subcommissie)

Net als deze regeling is de subcommissie tijdelijk: zij vervalt als de regeling vervalt. De leden van de subcommissie (zie artikel 9) zijn voor de duur van de pilot ook lid van de commissie, bedoeld in artikel 8 Wet SGM. De voorzitter van de subcommissie, de heer mr. R.R. Knobbout (zie artikel 9, tweede lid),

¹ De expertgroep die toeziet op de naleving van het Verdrag van de Raad van Europa ter bestrijding van mensenhandel.

² J. Murk en J. van Wijk, Conceptmodel multidisciplinaire advisering aannemelijkheid slachtofferschap mensenhandel, 2015.



was als enige al lid van de commissie en voor hem geldt uiteraard de voor die benoeming geldende termijn.

Het deskundigenbericht is slechts een onderbouwd standpunt en geen besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Men kan daarom niet in bezwaar of beroep tegen het deskundigenbericht. Een positief deskundigenbericht van de subcommissie leidt niet automatisch tot inwilliging van de aanvraag van een verblijfsvergunning of andere voorziening, en een negatief deskundigenbericht leidt niet automatisch tot afwijzing van de aanvraag. De IND, die verantwoordelijk is voor de behandeling van de gevraagde verblijfsvergunning, is niet verplicht om het deskundigenbericht te volgen, en als de IND een positief deskundigenbericht volgt, dan kunnen er andere redenen zijn die in de weg staan aan verlening van de verblijfsvergunning. Iets vergelijkbaars geldt voor andere gevraagde voorzieningen.

Het is aan de aanvrager zelf om het deskundigenbericht al dan niet te verstrekken aan de IND of andere instanties, zie artikel 8.

Artikel 3 (aanvraag om een deskundigenbericht)

Deze tijdelijke regeling staat in beginsel slechts open voor degene die aangifte heeft gedaan van het jegens hem of haar in Nederland gepleegde strafbare feit van mensenhandel, welke aangifte ná 2017 heeft geleid tot een sepot of vrijspraak. Een aanvraag om een deskundigenbericht moet worden ingediend binnen vier weken na de datum van het sepot of de vrijspraak.

De zinsnede 'mensenhandel, jegens de aanvrager in Nederland gepleegd' ziet, net als artikel 273f Sr, ook op degene die nog niet daadwerkelijk in Nederland is uitgebuit, maar wel met dat oogmerk door dwang, geweld etc. naar Nederland is gebracht.

De vereisten van aangifte en sepot of vrijspraak beogen om te bevorderen dat slachtoffers van mensenhandel aangifte doen en dat er voor de subcommissie voldoende informatie beschikbaar is om een deskundigenbericht te kunnen uitbrengen. Een uitzondering op deze vereisten geldt als de aanvrager van het deskundigenbericht geen aangifte kon of wilde doen wegens ernstige bedreigingen of een medische of psychische beperking. De aanvrager moet dat aannemelijk maken met een verklaring van de politie of een medische verklaring.

Aan het vereiste dat de aangifte moet hebben geleid tot een sepot is ook voldaan als de aanvrager tegen dat sepot schriftelijk beklag heeft gedaan bij het gerechtshof en het klaagschrift nog in behandeling is (artikel 12 Wetboek van Strafvervolging).

Aan het vereiste dat de aangifte moet hebben geleid tot vrijspraak is ook voldaan in geval van vrijspraak in eerste aanleg.

In elk geval moet de aanvraag uiterlijk op 31 december 2018 worden ingediend bij de subcommissie. Vijfde lid: de aanvraag wordt in beginsel ook in behandeling genomen als de aanvrager de subcommissie géén toestemming geeft om noodzakelijke stukken op te vragen en om derden op de hoogte te brengen van de ingediende aanvraag. Wel zal de aanvrager erop gewezen worden dat het ontbreken van die toestemming afbreuk kan doen aan de mogelijkheid om het deskundigenbericht deugdelijk te onderbouwen, en ook het risico meebrengt dat bijvoorbeeld de IND een beslissing neemt op de aanvraag om een verblijfsvergunning voordat het deskundigenbericht is uitgebracht.

Artikel 4 (te verstrekken gegevens en bescheiden)

Het eerste lid is ontleend aan artikel 4:2, tweede lid, Awb, het tweede lid aan artikel 4:5, eerste lid, van die wet.

Artikel 5 (gelegenheid tot horen)

Voordat de subcommissie het deskundigenbericht uitbrengt, wordt de aanvrager in beginsel in de gelegenheid gesteld om te worden gehoord. Zo nodig worden ook derden gehoord. Het horen mag eventueel ook telefonisch of met een beeldverbinding. Het tweede lid regelt in welke gevallen het horen achterwege kan blijven. Die uitzonderingen zijn afgeleid van artikel 7:3 Awb (over het horen in bezwaar). De uitzonderingen 'kennelijk onaannemelijk' en 'kennelijk aannemelijk' (de onderdelen b en e van het tweede lid) doelen daarbij, als equivalent van een kennelijk (on)gegrond bezwaar, op de situatie waarin het voor de subcommissie op basis van de aanvraag en de eventueel bij derden opgevraagde gegevens en bescheiden, evident is dat zij een negatief, respectievelijk positief deskundigenbericht zal uitbrengen.

Het is voor de aanvrager toegestaan om derden, zoals getuigen en deskundigen, mee te nemen naar de hoorzitting. De subcommissie kan in dat geval deze derden ook horen.

Artikel 7 (termijn uitbrengen deskundigenbericht)

De subcommissie heeft in beginsel tien weken om het deskundigenbericht uit te brengen. Die termijn wordt opgeschort als de aanvraag niet compleet is en de subcommissie de aanvrager verzoekt om de aanvraag aan te vullen. De tienwekentermijn kan zo nodig met maximaal zes weken worden verlengd.



Verdere verlenging is mogelijk als de aanvrager ermee instemt.

De subcommissie brengt het deskundigenbericht uit door het toe te zenden aan de aanvrager. Zo mogelijk wordt vóór verzending contact met de aanvrager gezocht om toelichting te geven. Het deskundigenbericht wordt door de subcommissie niet aan derden verstrekt, zie ook artikel 8.

Artikel 8 (al dan niet gebruiken van deskundigenbericht)

Het deskundigenbericht van de subcommissie is een onderbouwd standpunt over de vraag of de aanvrager slachtoffer is van mensenhandel. Het deskundigenbericht is geen besluit en is niet bindend. Het deskundigenbericht wordt alleen verstrekt aan de aanvrager en niet aan derden. De aanvrager bepaalt zelf of hij het deskundigenbericht al dan niet verstrekt aan derden zoals de IND. Met toestemming van de aanvrager kan de subcommissie wel aan derde instanties mededelen of er een deskundigenbericht is uitgebracht.

Artikel 9 (samenstelling subcommissie)

Zie de toelichting bij artikel 2.

Artikel 10 (beleidsregels)

De in dit artikel bedoelde beleidsregels worden vastgesteld door de commissie, bedoeld in artikel 8 Wet SGM.

Artikel 12 (verwerking van persoonsgegevens)

Op de pilot aannemelijkheid slachtofferschap mensenhandel is een privacyreglement van toepassing. Dit reglement heeft betrekking op alle door de subcommissie te behandelen en behandelde aanvragen gedurende de pilotperiode. Het reglement is gebaseerd op de Wbp en schenkt aandacht aan het gebruik van persoonsgegevens. Bij het opstellen van dit reglement is tevens rekening gehouden met de AVG,³ die de Wbp vanaf 25 mei 2018 zal vervangen. Om de aanvraag te kunnen beoordelen en ter onderbouwing omtrent de aannemelijkheid van het slachtofferschap mensenhandel, dient de subcommissie te beschikken over bepaalde persoonsgegevens. Met deze gegevens dient nauwkeurig te worden omgegaan en deze mogen niet voor andere doeleinden gebruikt worden dan waarvoor ze noodzakelijk zijn.

Persoonsgegevens zullen om praktische redenen worden gearhiveerd voor een periode van twee jaar. De subcommissie hanteert een termijn van twee jaar omdat een aanvrager twee jaar de tijd heeft om voortgezet verblijf aan te vragen nadat zijn vergunning is verlopen en het daarom van belang is dat een aanvrager het advies nog bij de commissie kan opvragen mocht hij het kwijt geraakt zijn. Daarnaast komt het regelmatig voor dat slachtoffers binnen twee jaar opnieuw slachtoffer worden. Het eerdere deskundigenbericht en de gegevens uit het dossier kunnen dan gebruikt worden voor de latere aanvraag. Persoonsgegevens en registratiegegevens mogen langer worden bewaard, wanneer zij geanonimiseerd worden of voor zover ze uitsluitend voor historische, statistische of wetenschappelijke doeleinden worden bewaard. De commissie, bedoeld in artikel 8 Wet SGM, is verantwoordelijk de bewaring en verwerking van de dossiers.

Niet alle informatie, en zeker niet de (bijzondere) persoonsgegevens, zal een weerslag (kunnen) krijgen in het deskundigenbericht. Het Schadfonds mag de verkregen gegevens niet verstrekken aan derden.

Artikel 13 (subsidie voor uitvoering van deze regeling)

Net als voor de Wet SGM (zie artikel 2 van die wet) wordt de uitvoering van deze regeling bekostigd door middel van een jaarlijkse subsidie, waarbij de subsidietitel van de Awb overeenkomstig wordt toegepast.

Artikel 14 (overgangsrecht)

Dit artikel regelt dat deze tijdelijke regeling van toepassing blijft op tijdig ingediende aanvragen die op 1 januari 2019 nog in behandeling zijn.

Artikel 16 (looptijd van deze regeling)

Deze regeling geldt in beginsel alleen gedurende 2018. Mocht worden besloten om de looptijd van de

³ Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming) (PbEU 2016, L 119).



pilot te verlengen, dan zal ook de looptijd van deze regeling worden verlengd.

*De Minister voor Rechtsbescherming,
S. Dekker*