

7 Versterkte bescherming voor slachtoffers van mensenhandel

Is aanpassing van de B9 naar aanleiding van Europese regelgeving noodzakelijk?

Conny Rijken¹

Inleiding

In april 2011 werd binnen de EU de richtlijn inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers daarvan aangenomen (hierna Richtlijn mensenhandel).² Zoals blijkt uit de titel en in tegenstelling tot het Kaderbesluit mensenhandel,³ dat door deze richtlijn zal worden vervangen, bevat de richtlijn specifieke bepalingen ter bescherming van slachtoffers van mensenhandel. Op nationaal niveau wordt de bescherming van slachtoffers van mensenhandel geregeld in hoofdstuk 9 deel B van de Vreemdelingencirculaire, met als titel 'Mensenhandel'. De regeling die hierin is neergelegd wordt doorgaans aangeduid als de B9-regeling of kortweg de B9.⁴ Deze bepaalt niet alleen onder welke omstandigheden slachtoffers en getuige-aangevers van mensenhandel een tijdelijke verblijfsvergunning kunnen krijgen, maar ook, indien zij verblijfsrecht hebben op grond van de B9, op welke hulp en bijstand zij recht hebben in de verschillende fasen van hun verblijf. De B9-regeling is door de jaren heen verschillende malen aangepast, niet zelden vanwege Europese regelgeving. De vraag die in deze bijdrage centraal staat is in welke mate de B9-regeling en de praktische uitvoering daarvan voldoet aan de nieuwe richtlijn en of aanpassing daarvan nodig is. Voor de beantwoording van deze vraag wordt eerst een korte introductie van de richtlijn gegeven, vervolgens worden de meest belangrijke aspecten betreffende bijstand en ondersteuning van slachtoffers van mensenhandel uit de richtlijn besproken en wordt de Nederlandse wet- en regelgeving samen met de

praktijk op deze punten getoetst. Deze aspecten zijn: i) het verbod om bijstand aan en ondersteuning van slachtoffers van mensenhandel afhankelijk te maken van de bereidheid van het slachtoffer medewerking te verlenen aan de strafrechtelijke procedure en ii) toegang tot bijstand en ondersteuning.

De Richtlijn mensenhandel

De Richtlijn mensenhandel kan gezien worden als een belangrijke stap in het realiseren van een mensenrechtelijke benadering waarbij slachtofferbescherming integraal onderdeel is van de aanpak van mensenhandel. Daartoe zijn in de richtlijn een aantal artikelen opgenomen betreffende de bijstand en ondersteuning⁵ en de bescherming van slachtoffers in de strafrechtelijke procedure. Eveneens bevat de richtlijn bepalingen ter bescherming van kinderen. Zoals blijkt uit de titel van de richtlijn richt deze zich op de bestrijding en voorkoming van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers, doorgaans aangeduid met de drie P's

1 Mr. C. Rijken is universitair hoofddocent Europees en Internationaal Recht aan de Universiteit van Tilburg.

2 Richtlijn 2011/36, PB L 101, 15 april 2011. Implementatietermijn eindigt op 6 april 2013.

3 Kaderbesluit 2002/629/JBZ inzake bestrijding mensenhandel, PB L 203, 1 augustus 2002.

4 Een verblijfsvergunning regulier kan worden verleend op grond van artikel 3.4, eerste lid, onder S Vb 2000.

5 In deze bijdrage wordt voor de maatregelen ter bescherming van slachtoffers de terminologie van de richtlijn gevolgd. De richtlijn spreekt van bijstand en ondersteuning en bescherming tijdens de strafprocedure.

van *prosecution, prevention* en *protection*.⁶ In overweging 7 is aangegeven dat de strijd tegen mensenhandel vorm dient te krijgen middels een geïntegreerde, holistische en een op mensenrechten gebaseerde aanpak.

De Richtlijn mensenhandel gaat niet over de voorwaarden voor toegang en verblijf van slachtoffers mensenhandel, deze zijn geregeld in Richtlijn 2004/81 betreffende een tijdelijke verblijfstitel voor slachtoffers mensenhandel die samenwerken met de autoriteiten (hierna Richtlijn verblijfsrecht slachtoffers mensenhandel of Richtlijn 2004/81).⁷ Wel dient bij de implementatie en uitleg van de Richtlijn mensenhandel rekening gehouden te worden met de Richtlijn verblijfsrecht slachtoffers mensenhandel.⁸

Andere belangrijke punten in de Richtlijn mensenhandel zijn de uitbreiding van de definitie mensenhandel naar mensenhandel ten behoeve van gedwongen bedelarij, uitbuiting van criminele activiteiten en orgaanhandel. De preambule schaaft ook illegale adoptie en gedwongen huwelijken onder de definitie, voor zover aan de overige elementen van mensenhandel is voldaan.⁹ In het kader van de preventie van mensenhandel biedt de richtlijn de mogelijkheid om de consument strafrechtelijk te vervolgen indien deze diensten afneemt van een slachtoffer van mensenhandel, terwijl hij weet dat de persoon slachtoffer is van mensenhandel. Naast deze materiële aspecten volgen uit het feit dat bestrijding van mensenhandel nu is neergelegd in een richtlijn belangrijke procedurele consequenties, zoals de directe werking van de richtlijn voor individuen en een volledige bevoegdheid van het Hof van Justitie van de EU. Alhoewel over elk van deze aspecten alsook over de overige niet genoemde bepalingen uit de richtlijn interessante debatten worden gevoerd, beperkt deze bijdrage zich tot het verbod bijstand en ondersteuning afhankelijk te maken van medewerking en de toegang tot bijstand en ondersteuning voor slachtoffers mensenhandel.

Verbod medewerkingvereiste voor bijstand en ondersteuning

De maatregelen voor slachtoffers mensenhandel in de Richtlijn mensenhandel zijn extensief en concreet geformuleerd. Bijstand en ondersteuning in de woorden van artikel 11, vijfde lid, 'behelst ten minste een levensstandaard die de slachtoffers in staat stelt in hun onderhoud te voorzien via maatregelen als een geschikte en veilige opvang en materiële bijstand, alsmede de noodzakelijke medische behandelingen, waaronder psychologische bijstand, advies en informatie, en indien nodig vertaling en vertolking'. De richtlijn vermeldt in lid 3 van artikel 11 dat de verlening van bijstand en ondersteuning aan een slachtoffer niet afhankelijk is van diens bereidheid om mee te werken aan het strafrechtelijk onderzoek, de vervolging of het proces. Deze bepaling is geïnspireerd op het Verdrag van de Raad van Europa inzake de bestrijding van mensenhandel, waar in artikel 12, zesde lid, is neergelegd dat hulp aan slachtoffers niet afhankelijk mag worden gemaakt van de bereidheid van het slachtoffer als getuige op te treden.¹⁰ Alhoewel de EU betrokken was bij de onderhandelingen van dit verdrag heeft de EU het tot nu toe niet ondertekend of geratificeerd. Belangrijk is te realiseren dat het hier gaat om *bijstand en ondersteuning* aan het slachtoffer die

6 Soms worden de drie P's nog aangevuld met een P van *partnership* en/of een P van *punishment*.

7 Richtlijn 2004/81/EG van de Raad van 29 april 2004 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, PB L 261 van 6 augustus 2004, p. 19.

8 Overweging 17 en artikel 11(3) Richtlijn mensenhandel.

9 Overweging 11 en artikel 2 Richtlijn mensenhandel.

10 CETS 197, 16 mei 2005, in werking getreden 1 februari 2008. Overigens spreekt het verdrag in artikel 12(6) van aangifte, maar het toelichtend rapport bij het verdrag leert ons dat bijstand aan slachtoffers niet afhankelijk mag worden gesteld van de medewerking met de autoriteiten in strafrechtelijke procedures en is dus breder.

niet afhankelijk mag zijn van de medewerking van het slachtoffer en niet de toekenning van een *verblijfsrecht*. Staten die partij zijn bij het verdrag kunnen het verblijfsrecht wel afhankelijk maken van de medewerking van het slachtoffer.¹¹ Zoals gezegd is dit binnen de EU geregeld in Richtlijn 2004/81 met een verblijfsrecht voor slachtoffers die meewerken met de autoriteiten. *Bijstand en ondersteuning* en *verblijfsrecht* zijn zowel in de richtlijn als in het verdrag van de Raad van Europa van elkaar losgekoppeld.

Deze scheiding veronderstelt een duidelijke afbakening tussen het verblijfsrecht aan de ene kant en bijstand en ondersteuning aan de andere. Maar wanneer we naar de inhoud van Richtlijn 2004/81 kijken, dan zien we dat daarin ook bepalingen zijn opgenomen betreffende de hulp en bijstand aan slachtoffers mensenhandel. In de Richtlijn mensenhandel is daarentegen een breder aanbod van hulp en bijstand opgenomen. Er is dus een overlap tussen de twee richtlijnen als het gaat om bijstand en ondersteuning. In de Richtlijn mensenhandel mag deze niet afhankelijk worden gesteld van de bereidheid mee te werken in een strafprocedure, terwijl in Richtlijn 2004/81 deze medewerking als expliciete voorwaarde is gesteld voor de toepassing van de richtlijn, inclusief de bijstand en ondersteuning.¹² De Europese Commissie is van plan Richtlijn 2004/81 aan te passen. In een evaluatie van deze richtlijn gaf zij aan te overwegen een aanpassing van Richtlijn 2004/81 voor te willen stellen waarbij een verblijfsrecht gebaseerd wordt op de kwetsbare positie en de noden van het slachtoffer en niet louter op de bereidheid mee te werken in een strafprocedure.¹³ Echter, een dergelijk voorstel is nog niet uitgebracht. De ogenschijnlijke strijdigheid tussen de richtlijnen wordt nog verder gecompliceerd doordat artikel 11, derde lid, van de Richtlijn mensenhandel expliciet bepaalt dat de daarin opgenomen verplichting geldt 'onverminderd Richtlijn 2004/81/EG of soortgelijke nationale voorschriften' waardoor het adagium *lex posterior derogat legi priori* hier niet opgaat.

Koppeling in de B9

In Nederland is in de B9-regeling zowel het *verblijfsrecht* voor als *bijstand en ondersteuning* aan slachtoffers mensenhandel geregeld. Conform Richtlijn 2004/81 geldt dat in beginsel medewerking is vereist om in aanmerking te komen voor een verblijfsstatus op grond van de B9. De bedenktijd van maximaal drie maanden is hiervan uitgezonderd. Hierin krijgt het (vermoedelijke) slachtoffer drie maanden de tijd om te overwegen of hij/zij mee wil werken met de autoriteiten en om tot rust te komen. Pas nadat een verblijfsstatus is aangevraagd, kan het slachtoffer ook gebruik maken van de bijstand en ondersteuning in de B9. Een van de voorwaarden voor een verblijfsvergunning op grond van de B9 is dat 'de vreemdeling terzake aangifte heeft gedaan of op andere wijze medewerking heeft verleend aan een strafrechtelijk opsporings- of vervolgingsonderzoek naar of berechting in feitelijke aanleg van de verdachte van het strafbare feit bedoeld in artikel 273f van het WvSr'.¹⁴ Daarnaast gelden als voorwaarden dat de vreemdeling slachtoffer is van mensenhandel en dat er sprake is van een strafrechtelijk opsporingsonderzoek of vervolgingsonderzoek naar of berechting in feitelijke aanleg van de mensenhandel.¹⁵ Via het vreemdelingenrecht is het verblijfsrecht en daarmee ook bijstand en ondersteuning dus direct gekoppeld aan niet alleen de medewerking in de strafprocedure maar tevens ook aan acties die in deze strafrechtelijke procedure worden genomen.

11 Zie artikel 12 en 14 Verdrag Raad van Europa inzake de bestrijding van mensenhandel.

12 Zie artikel 1, 7 en 9 Richtlijn 2004/81.

13 Zie Rapport van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad COM (2010)493, Brussel, 15 oktober 2010, p. 11.

14 B9/2 Vc 2000.

15 Voor getuige-aangevers geldt de bedenktijd niet en zoals de aanduiding al doet vermoeden dienen zij altijd aangifte te doen om in aanmerking te kunnen komen voor een verblijfstitel op grond van de B9.

In december 2010 werd een uitzondering op het vereiste van medewerking geïntroduceerd in paragraaf 13 van de B9. Hierin is bepaald dat wanneer een slachtoffer geen aangifte kan of wil doen of mee kan of wil werken met het onderzoek vanwege ernstige bedreigingen en/of medische beperking, het slachtoffer onder omstandigheden toch een beroep kan doen op de B9. Hiervoor gelden twee voorwaarden, namelijk een verklaring van de politie dat de betrokken persoon (mogelijk) slachtoffer is van mensenhandel en (in geval van ernstige bedreigingen) een verklaring van de politie dat medewerking of aangifte door de vreemdeling niet verwacht kan worden in verband met bedreigingen in Nederland. In dat geval wordt verondersteld dat deze bedreigingen ook in de weg staan aan uitzetting. In geval van medische beperking moet uit medische informatie blijken dat een psychische aandoening medewerking in de weg staat. Deze informatie moet afkomstig zijn van een persoon ingeschreven in het register van Beroepen in de Individuele Gezondheidszorg (BIG) of het register van het Nederlands Instituut van Psychologen. Ook hier is een verklaring van de politie vereist dat betrokkene slachtoffer is van mensenhandel. Er is dus naast de verklaring van slachtofferschap van de politie altijd nog een tweede verklaring van politie of zorgverlener nodig.¹⁶

Naast de voorwaarde van medewerking stelt de B9 ook nog de voorwaarde dat er sprake is van een strafrechtelijk opsporings- of vervolgingsonderzoek, waardoor een nog sterkere koppeling van het verblijfsrecht en de bijstand en ondersteuning met de strafrechtelijke procedure wordt bewerkstelligd. Het probleem bij deze voorwaarde is dat de keuze om wel of niet te vervolgen veelal buiten het slachtoffer ligt en van vele factoren afhankelijk is, die niet noodzakelijkerwijs te maken hebben met de ernst van de zaak of het slachtofferschap. Uit onderzoek van de nationaal rapporteur bijvoorbeeld blijkt dat een gebrek aan prioriteit en capaciteit naast een gebrek aan kennis en expertise oorzaken

zijn van het ontstaan van plankzaken, waarin geen actie door de politie wordt ondernomen en waarin geen sprake is van een opsporings- of vervolgingsonderzoek.¹⁷ Wanneer in een zaak geen actie door de politie wordt ondernomen, een aangifte of verklaring niet wordt opgenomen (bijvoorbeeld omdat er geen gecertificeerde politieambtenaar beschikbaar is op dat moment), er niet (verder) wordt vervolgd of een zaak wordt geseponneerd, komt de grond aan een verblijfsvergunning op grond van de B9 te ontvallen of gaat men niet over tot het aanbieden van de bedenktijd. Door toekenning van de B9, inclusief bijstand en ondersteuning, afhankelijk te stellen van het bestaan van een opsporings- of vervolgingsonderzoek vallen de slachtoffers in deze zaken buiten het beschermingsregime van de B9 en de bedenktijd.¹⁸

Beklag tegen een beslissing te seponeren in mensenhandelzaken leidt volgens onderzoek van de nationaal rapporteur slechts in een enkel geval tot gegronde verklaring van het beklag.¹⁹ Hieruit valt weliswaar op te maken dat in de onderzochte zaken het OM op basis van de beschikbare gegevens een sepotbeslissing had mogen nemen, maar dat zegt niet automatisch iets over het slachtofferschap; dat wordt in beginsel niet beoordeeld in een beklagprocedure. Toch zal de IND de intrekking uitvoeren bij sepot of afwezigheid van een strafrechtelijk onderzoek, zonder een zelfstandige toetsing van de situatie van het slachtoffer mensenhandel te maken. Na een aanpassing van de Vc 2000 in juni 2010 maakt de IND wel een dergelijke toets wanneer

16 Zie ook *Mensenhandel. Een genderscan op de B9 regeling*, rapport van E-quality, BLinN en COMENSHA, 15 juni 2011, p. 10.

17 BNRN, zevende rapportage mensenhandel, 2009, p. 350-352.

18 BNRN, zevende rapportage mensenhandel, 2009, p. 187-193, ACVZ advies, *De mens beschermd en de handel bestreden*, 2009, p. 26-30, B. Boermans, *Uitgebuit en in de bak*, BLinN, 2009.

19 BNRN, zevende rapportage mensenhandel, 2009, p. 193-202.

het slachtoffer heeft meegewerkt maar er geen opsporings- of vervolgingsonderzoek is ingesteld. Daarnaast werd een ambtshalve toetsing aan de B9 ingevoerd in geval van afwijzing van een asielerzoek.²⁰ Wanneer in het kader van een asielerzoek de asielzoeker stelt slachtoffer te zijn van mensenhandel en er geen sprake is van aangifte of medewerking, dan wordt het asielerzoek volgens de normale procedure van artikel 29 en 31 Vw 2000 beoordeeld, ongeacht of tijdens de procedure een beroep werd gedaan op de B9.²¹ Daarbij heeft het slachtoffer/de vreemdeling de stelplicht, wat betekent dat het slachtoffer/de vreemdeling zijn/haar verklaringen aannemelijk moet maken conform paragraaf C14/2.4 Vc 2000. Echter, indien er sprake is van een sepot of berechting van de zaak in feitelijke aanleg, is het beleid gehandhaafd, inhoudende de intrekking van het verblijfsrecht op grond van B9 zonder beoordeling door de IND.²²

Evaluatie

Het systeem van koppeling van de bijstand en ondersteuning aan slachtoffers mensenhandel aan het verblijfsrecht en aan de strafrechtelijke procedure, zoals is gebeurd op Europees niveau in Richtlijn 2004/81 en op nationaal niveau in de B9-regeling, zorgt ervoor dat niet gesproken kan worden van bijstand en ondersteuning onafhankelijk van bereidheid mee te werken in een strafprocedure, zoals is voorgeschreven in artikel 11, derde lid, van de Richtlijn mensenhandel. Door naast het vereiste van medewerking ook nog de voorwaarde te stellen dat er sprake moet zijn van een strafrechtelijk opsporings- of vervolgingsonderzoek, versterkt Nederland deze koppeling en wordt bijstand en ondersteuning wel heel erg vanuit een strafrechtelijk perspectief bekeken.²³ Alhoewel er een uitzondering is gecreëerd voor slachtoffers die geen medewerking kunnen verlenen, is ook deze omgeven met een aantal voorwaarden. De zelfstandige toetsing door de IND in geval er geen opsporings- of vervolgingsonderzoek plaatsvindt en de ambtshalve toetsing bij de afwijzing van een asielerzoek, zijn een stap in de goede richting.

Deze zelfstandige toetsing zou echter ook toegepast moeten worden in geval de B9 wordt ingetrokken, bijvoorbeeld vanwege een sepot, bij plankzaken, of andere redenen voor de afwijzigheid van een strafrechtelijk onderzoek. Toch is niet te verwachten dat de regering aanpassing van het beleid bij de implementatie van de richtlijn noodzakelijk zal achten. Zij was bij de implementatie van artikel 12, zesde lid, van het verdrag van de Raad van Europa inzake bestrijding van mensenhandel al van mening dat aanpassing van het nationaal beleid niet nodig is.²⁴ Het feit dat het mogelijk was om op humanitaire gronden (B16 Vc 2000) een verblijfstitel aan te vragen zonder medewerking te hoeven verlenen, werd voldoende geacht om te voldoen aan deze verdragsverplichting. Dit miskent evenwel de bijzondere en vergaande bepalingen in de B9 ten opzichte van een reguliere verblijfsvergunning. De rol van de zorgcoördinator als spil rondom het slachtoffer is neergelegd in de B9, evenals beschermde opvang, er is een uitzondering gemaakt op het middelenvereiste, evenals voor het betalen van leges en de inburgeringsplicht.²⁵ Slachtoffers in de B9 hebben recht op een uitkering op basis van de Wet werk en bijstand, terwijl de vreemdeling die verblijf heeft

²⁰ *Stcrt.* 2010, 10228, p. 47.

²¹ Rb. 's-Gravenhage 12 april 2011, LJN BQ5406.

²² *Stcrt.* 2010, 10228, p. 47, paragraaf B14/5

²³ *Mensenhandel. Een genderscan op de B9 regeling*, rapport van E-quality, BLinN en COMENSHA, 15 juni 2011, p. 8-13, ACVZ advies, *De mens beschermd en de handel bestreden*, 2009, p. 17-20, 26-30.

²⁴ TK 2007-2008, 31 429, nr. 3, p. 9-10 en nr. 6, p. 6-8.

²⁵ Ingevolge hoofdstuk B16 paragraaf 1 zijn de algemene voorwaarden van artikel 16 Vw 2000 van toepassing. Hierin worden gronden aangegeven voor afwijzing aanvraag verblijf voor bepaalde tijd, zoals beschikbaarheid van document voor grensoverschrijding, beschikken over voldoende middelen van bestaan, geen gevaar voor openbare orde. Hiervoor zijn uitzonderingen gecreëerd in de B9. Ook is er in de B9 een vrijstelling van Machtiging voor Voorlopig Verblijf (MVV), maar ingevolge art. 16 j ° art. 17(1)d Vw 2000 geldt deze uitzondering ook voor slachtoffers of getuige-aangevers van mensenhandel indien zij een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd aanvragen.

op individuele gronden een beroep kan doen op de Rvb.²⁶ Daarnaast is het slachtoffers in de B9 toegestaan te werken zonder dat een tewerkstellingsvergunning is vereist. Slachtoffers zouden dus ook als prostituee kunnen werken als zij dat zouden willen. Bij een verblijfsrecht op humanitaire gronden is een tewerkstellingsvergunning wel vereist en deze wordt niet afgegeven voor werkzaamheden in de prostitutie.²⁷ Een ander belangrijk nadeel is dat een beslissing op een aanvraag op basis van de B16 vaak lang duurt.²⁸ De minister voor Immigratie en Asiel is zich hiervan bewust en heeft in een brief betreffende maatregelen ter bestrijding van misbruik van de B9 aangekondigd dat de IND sneller gaat beslissen op aanvragen om voortgezet verblijf van slachtoffers mensenhandel.²⁹ Overigens gaat het om voortgezet verblijf en naar de tekst van B16 gaat het om de gevallen waarin sepot of vrijspraak heeft plaatsgevonden binnen drie jaar. Wanneer aangifte niet wordt opgenomen, geen onderzoek wordt gestart, of het slachtoffer niet naar de politie wil of kan gaan, kan van voortgezet verblijf geen sprake zijn.

Kortom, op basis van de hierboven geschetste problemen, de directe koppeling van de B9 met de strafprocedure en het specifieke karakter van de B9, kan niet worden gesteld dat de bijstand en ondersteuning aan slachtoffers mensenhandel toegankelijk is onafhankelijk van de wil om mee te werken aan de strafprocedure. Wanneer bijstand en ondersteuning gekoppeld zijn aan het verblijfsrecht en het verblijfsrecht afhankelijk is van medewerking van het slachtoffer, dan geldt dit *mutatis mutandis* voor bijstand en ondersteuning. Om te voldoen aan de Richtlijn mensenhandel is derhalve aanpassing van de B9 nodig in die zin dat de bijstand en ondersteuning apart worden geregeld van de verblijfsrechtelijke status. Nu er in de B9 een mogelijkheid is gecreëerd, hoe beperkt ook, om in aanmerking te komen voor de B9 zonder medewerking te verlenen of aangifte te doen, valt niet te verwachten dat de regering tot een dergelijke aanpassing zal overgaan. De voorgestelde maatregelen ter bestrijding van misbruik van de B9, o.a.

het beëindigen van het verblijfsrecht na sepot en mogelijke beëindiging van bijstand na bezwaar en een mogelijke verhoging van de drempel voor het aanbieden van de bedenktijd (zie ook hierna), versterken dit gevoel.

Toegang tot bijstand en ondersteuning

Een aspect dat samenhangt met het voorgaande is *de toegang* tot maatregelen ter bescherming van slachtoffers van mensenhandel. Artikel 11, eerste lid, Richtlijn mensenhandel bepaalt dat slachtoffers voor, tijdens en na de strafprocedure bijstand en ondersteuning dienen te krijgen, welke volgens lid 2 terstond door de bevoegde autoriteiten moet worden verleend wanneer er een op redelijke gronden gebaseerde aanwijzing is dat een persoon slachtoffer is van mensenhandel.³⁰ In overweging 18 wordt uitgelegd dat dit ook inhoudt dat tijdens de bedenktijd aan niet legaal verblijvende (vermoedelijke) slachtoffers onvoorwaardelijke bijstand en ondersteuning

26 Regeling verstrekkingen bijzondere groepen vreemdelingen, TK 2007-2008, 31 429, nr. 6, p. 7-8.

27 Artikel 3 Besluit ter uitvoering Wet Arbeid Vreemdelingen: Een tewerkstellingsvergunning wordt geweigerd voor werkzaamheden geheel of ten dele bestaande in het verrichten van seksuele handelingen met derden of voor derden.

28 Schrijvende voorbeelden worden besproken in *BNRM*, zevende rapportage mensenhandel, 2009, p. 202-223.

29 Brief van 11 november 2011, kenmerk 5716693/11 van de minister voor Immigratie en Asiel aan de voorzitter van de Tweede Kamer, betreffende Maatregelen bestrijding misbruik verblijfsregeling slachtoffers mensenhandel.

30 In zijn brief van 11 november 2011 stelt de minister dat op grond van internationaal recht er 'gegronde redenen' voor slachtofferschap moeten zijn voor het aanbieden van bedenktijd, maar zowel de richtlijn als het verdrag van de Raad van Europa ter bestrijding van mensenhandel spreken van 'redelijke gronden' (artikel 10 en 13 Verdrag RvE) om aan te nemen dat een persoon slachtoffer is van mensenhandel. Dit ligt beduidend dichter bij de in Nederland gebruikte term 'geringste aanwijzing' dan 'gegronde redenen' en laat dus minder ruimte voor het verhogen van de drempel voor het aanbieden van de verblijfsregeling, welke mogelijkheid de minister nader wil onderzoeken.

moet worden geboden. Maar wie zijn de bevoegde autoriteiten en wanneer is er sprake van redelijke gronden om aan te nemen dat iemand slachtoffer van mensenhandel is? Om lidstaten de mogelijkheid te geven bij de implementatie van de richtlijn zoveel mogelijk aan te sluiten bij de nationale regelgeving, is ervoor gekozen niet nader te preciseren wie de bevoegde autoriteiten zijn. Uiteraard dient de implementatie zodanig vorm te krijgen dat daarmee bewerkstelligd wordt dat bijstand en ondersteuning terstond wordt aangeboden indien er sprake is van vermoeden van slachtofferschap.

Toegang tot de B9

De plicht om mogelijke slachtoffers van mensenhandel te informeren over de B9 is in de B9-regeling in eerste instantie overgelaten aan de politie en autoriteiten belast met toezicht op vreemdelingen. Volgens paragraaf 3.1 B9 dient de politie reeds bij de geringste aanwijzing dat er sprake is van mensenhandel, de vreemdeling te wijzen op de mogelijkheid van het doen van aangifte of het op andere wijze verlenen van medewerking aan een strafrechtelijk opsporings- of vervolgingsonderzoek terzake mensenhandel. Alhoewel deze formulering strikter is dan de verplichting in de Richtlijn mensenhandel, dient deze zo uitgelegd te worden dat de politie de procedure rondom de bedenktijd en de B9 dient uit te leggen bij de geringste aanwijzing.³¹

Bij de toepassing van deze bepaling over de toegang tot de B9 (en de bedenktijd) doen zich een aantal problemen voor.

Een eerste probleem dat zich voordoet bij de toegang tot bijstand en ondersteuning is het identificeren van slachtoffers. In de aanwijzing mensenhandel van het College van PGs is een lijst met indicatoren opgenomen die in de praktijk behulpzaam kunnen zijn bij de identificatie van slachtoffers van mensenhandel.³² In de praktijk blijkt het vaak lastig om slachtoffers van mensenhandel te herkennen. Als oorzaken kunnen hiervoor genoemd worden dat niet hele-

maal is uitgekristalliseerd wanneer een situatie als mensenhandel gekwalificeerd kan worden,³³ dat autoriteiten belast met controles (inclusief bijvoorbeeld arbeidsinspectie en gemeentelijke diensten belast met brandveiligheid en huisvesting) slechts een gedeelte van het strafbare feit te zien krijgen en dit deel als zodanig niet kwalificeren als (een deel) van mensenhandel, dat er een gebrek is aan kennis, samenwerking en bewustzijn van het strafbare feit en aan capaciteit bij de betrokken instanties.³⁴ Daarnaast percipiëren slachtoffers zichzelf vaak niet als slachtoffer en maken zich dus niet als zodanig kenbaar. Wanneer (mogelijke) slachtoffers niet als zodanig worden erkend wordt hen ook niet de bedenktijd of de B9-regeling aangeboden. Een schrijnend voorbeeld biedt de Rechtbank Den Haag in een zaak welke in februari 2011 werd gewezen. Er heeft een controle plaatsgevonden in een pand op basis van CIE informatie (Criminele Inlichtingen en informatie Eenheid) waaruit zou blijken dat een illegale minderjarige die vermoedelijk slachtoffer is van uitbuiting zich in dat pand zou bevinden. Bij controle bleek een jongen in het pand aanwezig die zich niet kon legitimeren. Toch werd niet gehandeld op basis van de B9, maar werd hij staande gehouden en in bewaring gesteld vanwege redelijk

31 Zie Aanwijzing mensenhandel, 1 januari 2009, *Stcrt.* 2718, 31 december 2008, p. 5, 13-14.

32 Aanwijzing mensenhandel, 1 januari 2009, *Stcrt.* 2718, 31 december 2008, p. 1.

33 Overigens is met betrekking tot arbeidsuitbuiting een belangrijke bijdrage geleverd in de verdere definiëring daarvan in het arrest van de Hoge Raad van 27 oktober 2009, LJN BI7097. Zie ook de noot van Y. Buruma bij dit arrest in *NJ* 2010, 598.

34 M. van Heemskerck, C. Rijken, 'Combating Trafficking in Human Beings for Labour Exploitation in the Netherlands', in: C. Rijken (ed.) *Combating Trafficking in Human Beings for Labour Exploitation*, Wolf Legal Publishers, 2011. De nationaal rapporteur heeft in haar achtste rapportage aandacht besteed aan de training van betrokken partijen om mensenhandel beter te onderkennen. Zie *BNRM*, achtste rapportage mensenhandel, 2010, p. 70-75.

vermoeden van illegaal verblijf.³⁵ De rechtbank achtte de staandehouding en de bewaring niet onrechtmatig. In een vergelijkbare zaak kwam de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State tot eenzelfde conclusie.³⁶ Ook daar werd de vreemdeling staande gehouden op een adres waar werd binnengetroten in een onderzoek naar mensensmokkel en mensenhandel op basis van meldingen en informatie binnengekomen bij de politie. De afdeling oordeelde dat op basis van deze meldingen en informatie er een redelijk vermoeden van illegaal verblijf kon ontstaan en dat de staandehouding en bewaring derhalve rechtmatig waren. In een derde zaak werd de bewaring ook rechtmatig geacht ondanks sterke aanwijzingen van slachtofferchap van mensenhandel.³⁷ In zijn kritische noot bij dit arrest behandelt van Kalmthout het moment waarop de bedenktijd aangeboden dient te worden. Reeds bij een geringe aanwijzing van mensenhandel dient de betrokkene te worden gewezen op de mogelijkheid voor het doen van aangifte en dient deze geïnformeerd te worden over de bedenktijd. Derhalve dient dit te gebeuren voordat de persoon in bewaring wordt gesteld.³⁸ Het is verbazingwekkend dat in deze zaken de informatie betreffende de mogelijkheid van mensenhandel, en die bekend is (gemaakt) aan de politie, niet als voldoende is aangemerkt voor het bestaan van een geringe aanwijzing van mensenhandel, op basis waarvan het slachtoffer geïnformeerd zou moeten worden over de rechten in de B9 en de bedenktijd aangeboden had moeten worden. De uitzetting van illegale werksters in de regio Kennemerland is het meest recente voorbeeld waaruit de voorrang van uitzetting op bescherming blijkt en dat de problemen rondom de toegang tot de bedenktijd en de B9 laat zien. Alhoewel de chef van de Vreemdelingenpolitie verklaart dat het feit dat illegale arbeid vaak gepaard gaat met uitbuiting aanleiding was voor het politieonderzoek, is niet onderzocht of er daadwerkelijk sprake was van uitbuiting en is er dus ook geen bedenktijd aangeboden.³⁹

Een tweede probleem bij de toegang tot de B9-regeling is dat de B9 steeds verwijst naar de politie (inclusief de vreemdelingenpolitie en KMAR Schiphol), die het slachtoffer informeert en identificeert en wijst op de mogelijkheden van de B9. De politie dient ook de bedenktijd toe te kennen en te zorgen dat in geval van aangifte of medewerking de procedure voor de aanvraag B9 in gang wordt gezet. Andere instanties die ook in aanraking komen met slachtoffers of getuigen van mensenhandel, zoals NGO's, advocaten of personen werkzaam in de sectoren waar slachtoffers werkzaam zijn, spelen hier geen (formele) rol in.⁴⁰ Door de uitbreiding van de definitie van mensenhandel in artikel 273f Sr naar arbeidsuitbuiting, is de groep actoren die met mensenhandel en slachtoffers van mensenhandel in aanraking kunnen komen enorm uitgebreid.⁴¹ Bij een

35 Rb. 's-Gravenhage zp. Rotterdam, 22 februari 2011, LJN BP5646. Voor de volledigheid het verdere verloop in deze zaak. Een dag na de aanhouding heeft een intakegesprek plaatsgevonden en daaruit wordt geconcludeerd dat er geen sprake is geweest van uitbuiting. Eiser wordt in bewaring gesteld, welke hij onrechtvaardig oordeelt. De rechter legt het nationaal recht conform de nog niet geïmplementeerde Terugkeerrichtlijn uit en komt tot de conclusie dat de bewaring niet in strijd is met de Terugkeerrichtlijn of paragraaf A6/1.5 Vc 2000 omdat buiten de jeugdinstelling waar hij thans verblijft geen geschikt verblijf beschikbaar is en er derhalve vluchtgevaar is.

36 ABRvS 5 maart 2010, «JV» 2010/157.

37 ABRvS 30 juni 2006, «JV» 2006/325.

38 A.M. van Kalmthout, noot bij ABRvS 30 juni 2006, «JV» 2006/325, p. 1385-1389.

39 Zie *De Volkskrant* 16 december 2011, "Twaalf illegale werksters land uitgezet". Overigens werd in een aantal zaken de staandehouding onrechtmatig en de bewaring onrechtvaardig geacht, zie o.a. Rb. 's Gravenhage 17 februari 2011, LJN BQ4648 en ABRvS 13 juli 2011, LJN BR2059.

40 *Mensenhandel. Een genderscan op de B9 regeling*, rapport van E-quality, BLinN en COMENSHA, 15 juni 2011, p. 10-11.

41 C. Rijken (ed.), *Combating Trafficking in Human Beings for Labour Exploitation*, Wolf Legal Publishers, 2011. Denk hierbij bijvoorbeeld aan afdelingen bij gemeenten belast met brandveiligheid en woningvoorschriften, arbeidsinspectie, Sociale Inlichtingen en Opsporingsdienst (SIOD), Kamer van Koophandel, Belastingdienst etc.

vermoeden van slachtofferschap moeten deze actoren via de politie bewerkstelligen dat deze persoon in aanmerking komt voor de bedenktijd of voor een verblijfsvergunning op grond van de B9. De politie moet dan overtuigd worden dat er sprake is van mensenhandel en dient daarop actie te ondernemen (o.a. toekennen bedenktijd, informeren IND, administratieve verantwoordelijkheid). Het is niet ondenkbaar dat verschil van inzicht bestaat of er sprake is van een slachtoffer mensenhandel tussen de 'ontdekker' en de politie, omdat alle instanties vanuit hun eigen opdracht en visie naar het fenomeen mensenhandel kijken. Daarbij is het niet evident dat alle organisaties dezelfde belangen hebben. Hiermee hangt samen dat slachtoffers niet makkelijk naar de politie stappen, bijvoorbeeld omdat zij geen vertrouwen hebben in de politie of uit vrees voor uitzetting wanneer zij illegaal in Nederland verblijven. Uit de hierboven behandelde zaken en eerder onderzoek blijkt dat deze vrees niet onterecht is.

De meldingen van slachtoffers mensenhandel bij het Coördinatiecentrum Mensenhandel (COMENSHA) bevestigen het beeld dat een groot aantal van de geregistreerde slachtoffers van mensenhandel wordt gemeld buiten de politie om. In 2010 was ongeveer driekwart van de meldingen bij COMENSHA afkomstig van de politie. Voorgaande jaren was dat ruim de helft. De andere meldingen komen o.a. van opvangvoorzieningen, vluchtelingenwerk, SIOD, advocaten, arbeidsinspectie en diverse hulpverleningsinstellingen.⁴²

Een derde probleem is het feit dat door politie vanuit een opsporingsperspectief naar een zaak van mensenhandel wordt gekeken. Als een slachtoffer zich meldt met beperkte informatie, op basis waarvan het niet of beperkt mogelijk is een opsporingsonderzoek te starten, dan kan het slachtoffer niet in aanmerking komen voor verblijfsrecht en bijstand en ondersteuning op basis van de B9. Klachten over het niet opnemen van een aangifte van een slachtoffer, het seponeren van de zaak bij de politie en het niet verlenen

van de bedenktijd of de B9 wanneer een slachtoffer wel wil meewerken blijven bestaan.⁴³ Zoals we hierboven hebben gezien heeft dit vergaande consequenties voor slachtoffers.

Over de problemen rondom de weigering van opnemen van een aangifte heeft de ombudsman zich in duidelijke bewoordingen uitgelaten en gesteld dat op grond van artikel 163 Sv er in beginsel een verplichting geldt voor opsporingsambtenaren een aangifte van een strafbaar feit op te nemen. Onderzoek naar de betrouwbaarheid van degene die de aangifte wil doen, noch een inschatting of er voldoende bewijsmateriaal kan worden vergaard, dienen in dit stadium een rol te spelen. Indien men vermoedt dat het gaat om een vreemdelingenrechtelijke status en er niet of nauwelijks aanknopingspunten voor opsporing zijn, dan kan worden besloten geen (verder) onderzoek te doen en dit moet aan de IND worden doorgegeven. Daarmee is namelijk gewaarborgd dat een beklagprocedure kan worden gestart. Er is volgens de ombudsman weinig ruimte voor een uitzondering op de plicht om een aangifte van een strafbaar feit op te nemen. De Vc 2000 gaat er overigens van uit dat een sepotbeslissing wordt genomen door een Ov], aldus de ombudsman.⁴⁴

Een vierde probleem bij de toegang tot de B9 is dat slachtoffers van mensenhandel in vreemdelingendetentie vaak niet als zodanig worden erkend.⁴⁵ Paragraaf 3.1 van de B9 stelt dat indien er aanwijzingen zijn dat gedetineerde slachtoffer is van mensenhandel de politie het (vermoedelijke) slachtoffer dient te informeren over de

42 Zie jaarverslag COMENSHA 2010, beschikbaar op www.comensha.nl. In 2010 werden 1056 slachtoffers gemeld bij COMENSHA.

43 BNRM, zevende rapportage mensenhandel, 2009, p. 187-193, B. Boermans, *Uitgebut en in de bak*, BLinN, 2009.

44 De nationale ombudsman, 10 augustus 2006, «JV» 2006/391.

45 B. Boermans, *Uitgebut en in de Bak*, BLinN, 2009, S. Claassen, 'Dan moeten ze hun mond maar open doen', *slachtoffers van mensenhandel in vreemdelingendetentie*, BLinN, 2005.

rechten in de B9 en zo nodig de bedenktijd aan moet bieden. Hierdoor komt de grondslag aan de bewaring te ontvallen en de bewaring dient te worden opgeheven.

Een vijfde en laatste probleem dat hier aandacht verdient is het vermoeden van oneigenlijk gebruik van de B9-procedure. Met name wanneer personen in vreemdelingendetentie verklaren dat ze slachtoffer van mensenhandel zijn en aangifte willen doen of mee willen werken, rijzen er vermoedens van misbruik.⁴⁶ In beginsel moet bij een geringe aanwijzing van mensenhandel de persoon geïnformeerd worden over de rechten in de B9 en dient met het aanbieden van de bedenktijd uitzetting te worden opgeschort. Volgens de Raad van State leidt een aangifte of een bereidheid tot medewerking niet direct tot een ongegrondheid van de bewaring.⁴⁷ Dit is anders wanneer de aangifte onterecht als vals wordt aangemerkt en vreemdelingendetentie volgt. In dat geval, zo oordeelde de rechter, is de detentie van meet af aan onrechtmatig.⁴⁸ Ook wanneer er weinig opsporingsindicaties zitten in een aangifte, wordt snel vermoed dat misbruik van de B9 de motivatie is voor een aangifte. Ondanks inspanningen meer duidelijkheid te krijgen over misbruik van de B9 is dit tot op heden niet met cijfers te onderbouwen.⁴⁹ Dit laat de minister evenwel onverlet om acties tegen misbruik te ondernemen en verhoging van de drempel voor het aanbieden van de verblijfsregeling als mogelijke maatregel te gaan onderzoeken.

Evaluatie

Op papier lijkt de B9-regeling te voldoen aan de eisen van de richtlijn wat betreft toegang tot de B9. Bij de geringste aanwijzing van slachtofferchap dient de bedenktijd te worden aangeboden en dient de persoon geïnformeerd te worden over de B9-regeling. Dat de toegang in Nederland laagdrempelig is, zoals wel wordt gesteld, valt te betwisten en uit de hiervoor geschetste problemen blijkt het tegendeel. Aanpassing van de B9 op dit punt op basis van de richtlijn lijkt

niet nodig, aanpassing van de praktijk echter wel.

Conclusie

Nederland heeft de aanpak van mensenhandel hoog op de prioriteitenlijst staan. Onderkend wordt dat het een ernstig misdrijf is en een grove inbreuk maakt op de fundamentele rechten van een persoon. Om deze persoon ook voldoende bescherming en waarborgen te verlenen, lijkt voor de regering een brug te ver. De voorwaarden die gesteld worden voordat een slachtoffer mensenhandel in aanmerking kan komen voor een verblijfsrecht en daaraan gekoppeld bijstand en ondersteuning (medewerking met politie, bestaan opsporings- of vervolgingsonderzoek) lijken strenger dan bij een asielaanvraag waarbij de vreemdeling zijn asielaanvraag moet maken. Bovendien is het in grote mate aan de politie overgelaten om te beoordelen of aan de voorwaarden is voldaan en niet aan de IND, die normaliter de gronden voor verblijf beoordeelt. Het valt opsporingsautoriteiten niet kwalijk te nemen dat zij vanuit een opsporingsperspectief naar een verklaring kijken, dat is hun primaire taak en tevens wordt een strafrechtelijk onderzoek als voorwaarde voor verblijf op grond van de B9 gesteld. Dat andere actoren geen rol spelen bij het vaststellen van slachtof-

46 BNRM, zevende rapportage mensenhandel, 2009, p. 187-193.

47 Raad van State zp. 's-Hertogenbosch, 22 februari 2011, LJN BP5933. Een aangifte mensenhandel wordt ambtshalve aangemerkt als een aanvraag tot verlenen van een verblijfsvergunning zodra deze is doorgestuurd naar de IND. Hangende de aanvraag heeft de vreemdeling rechtmatig verblijf op grond van artikel 8(f) Vw 2000, zodat inbewaringstelling in beginsel nog mogelijk is (artikel 59(1)b Vw 2000). Nadat de IND de aanvraag heeft ingewilligd heeft de vreemdeling rechtmatig verblijf in de zin van artikel 8(a) en komt de grondslag aan de bewaring te ontvallen.

48 ABRvS 18 mei 2010, «JV» 2010/255.

49 Zie ook brief van de minister voor Migratie en Asiel aan de Tweede Kamer van 11 november 2011.

ferschap en toegang tot de B9 is niet langer vol te houden.

Al met al is een mensenrechtelijke benadering van mensenhandel waarbij wordt uitgegaan van de behoeften en noden van slachtoffers ver te zoeken. In plaats daarvan richt het beleid zich op het misbruik van de regeling en blijft met de uitvoering van de B9-regeling het opsporingsbelang voorop staan, met een centrale rol voor de politie. Dat we hiermee de aangiftebereidheid van slachtoffers zullen vergroten ligt niet voor de hand. Om dat te bewerkstelligen zal het risico van uitzetting moeten worden vermindert, zal de IND meer verantwoordelijkheid moeten nemen in een zelfstandige beoordeling en zal gezocht moeten worden naar een manier om bijstand en ondersteuning los te koppelen van het verblijfsrecht en daarmee van de bereidheid mee te werken. Voorts leidt de voorwaarde van een strafrechtelijk onderzoek tot ongewenste situaties en dient deze te worden heroverwogen. Wanneer deze maatregelen worden getroffen, kan met recht gezegd worden dat de aanpak van mensenhandel hoge prioriteit heeft in Nederland.