

Onderzoeksrapport Stichting Vluchtelingenwerk
Nederland *West- en Oost Brabant &*
Bommelerwaard



Joyce van Venrooy 2016310

Afstudeerperiode: februari 2012 t/m mei 2012

Eerste afstudeerdocent: Kees de Jong

Tweede afstudeerdocent: Esther Koene

Afstudeermentor: Charles Cox

Datum van verschijning: 29 mei 2012, Geffen

Onderzoeksrapport Stichting Vluchtelingenwerk
Nederland *West- en Oost Brabant &*
Bommelerwaard: Een blik op de procedure betreffende
mensenhandel



Joyce van Venrooy 2016310

Afstudeerperiode: februari 2012 t/m mei 2012
Eerste afstudeerdocent: Kees de Jong
Tweede afstudeerdocent: Esther Koene
Afstudeermentor: Charles Cox

In opdracht van Stichting Vluchtelingenwerk Nederland West- en Oost Brabant &
Bommelerwaard, Charles Cox
Datum van verschijning: 29 mei 2012, Geffen

Classificatie: openbaar

Voorwoord

Naar aanleiding van mijn vorige stage heb ik de Stichting Vluchtelingenwerk benaderd met de vraag of zij onderzoeksmogelijkheden zag. Vrij snel kwam het onderwerp mensenhandel ter sprake. Op de locatie Vught heb ik mijn onderzoek mogen uitvoeren met als mentor Charles Cox. Met leuke collega's en voldoende aanspreekpunten heb ik mijn onderzoek goed kunnen uitvoeren en heb ik hier veel plezier aan beleefd. De onderzoeksresultaten zijn te lezen in dit rapport.

Ook middels deze weg wil ik Charles, Sascha en de andere collega's bedanken voor de hartelijke ontvangst en voor het feit dat ik veel vrijheid heb gekregen in de uitvoering van mijn onderzoek en mijn werkzaamheden. Ik heb erg genoten van de samenwerking.

Joyce van Venrooy

Inhoudsopgave

Samenvatting.....	6
Hoofdstuk 1 Inleiding.....	7
Aanleiding.....	7
Probleembeschrijving.....	7
Doelstelling.....	8
Centrale vraag.....	8
Onderzoekssoort.....	9
Onderzoeksgrenzen.....	9
Onderzoekskader.....	9
Leeswijzer.....	10
Hoofdstuk 2 Methodiek van onderzoeken.....	11
§ 2.1 De onderzoeker.....	11
§ 2.2 Middelen.....	11
§ 2.3 Procedure.....	12
Hoofdstuk 3 Het begrip mensenhandel.....	14
§ 3.1 Vormen van mensenhandel.....	14
§ 3.2 Handelingen.....	14
§ 3.3 Mensenhandel, mensensmokkel en slavenhandel.....	15
§ 3.3.1 Mensenhandel.....	15
§ 3.3.2 Mensensmokkel.....	15
§ 3.3.3 Slavenhandel.....	16
Hoofdstuk 4 Wet- en regelgeving.....	17
§ 4.1 Internationale verdragen en richtlijnen.....	17
§ 4.1.1 Verdrag van de Raad van Europa inzake bestrijding van mensenhandel.....	17
§ 4.1.2 Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.....	18
§ 4.1.3 Richtlijn 2011/36/EU.....	19
§ 4.1.4 Richtlijn 2004/81/EG.....	20
§ 4.2 Vreemdelingenwet 2000 en daaraan gerelateerde regelgeving.....	21
§ 4.2.1 Vreemdelingenwet 2000.....	21
§ 4.2.1.1 Asiel.....	22
§ 4.2.1.2 Regulier.....	23
§ 4.2.2 Vreemdelingenbesluit 2000.....	23
§ 4.2.3 Vreemdelingencirculaire 2000.....	24
§ 4.2.3.1 Hoofdstuk B9.....	24
§ 4.2.3.2 Slachtoffers.....	25
§ 4.2.3.3 Getuige-aangevers.....	27
§ 4.3 Strafrechtelijke grondslagen.....	27
§ 4.3.1 Grondslagen.....	27
§ 4.3.2 Samenhang van strafzaak en verblijfstitel.....	29
Hoofdstuk 5 Problemen procedures mensenhandel.....	30
§ 5.1 Praktijkdossiers.....	30
§ 5.1.1 Loes uit Sierra Leone.....	30
§ 5.1.2 Kim uit Kongo.....	32
§ 5.1.3 Mai uit Mongolië.....	33
§ 5.2 Beslissende criteria bij genomen beslissingen.....	34
§ 5.3 Knelpunten die zich voordoen in de praktijk.....	34

Hoofdstuk 6	Beklagprocedure Gerechtshof.....	36
§ 6.1	Beslissingen in klachtzaken.....	36
§ 6.2	Rode draad in argumenten.....	38
Hoofdstuk 7	Aanknopingspunten voor verbetering procedurele positie.....	40
§ 7.1	Korte samenvatting knelpunten.....	40
§ 7.2	Ruimte in wet- en regelgeving voor verbetering.....	40
§ 7.3	Voorstellen voor verbetering procedurele positie.....	40
Hoofdstuk 8	Conclusie en aanbevelingen.....	43
§ 8.1	Conclusie.....	43
§ 8.2	Aanbevelingen.....	43
Literatuurlijst.....		46

Samenvatting

Doelstelling

Op uiterlijk woensdag 29 mei 2012 wordt in het onderzoeksrapport een duidelijk en uitgebreid beeld geschetst aan de Stichting Vluchtelingenwerk West- en Oost Brabant & Bommelerwaard van de B9-procedure en wordt aangegeven hoe de positie van (mogelijke) slachtoffers van mensenhandel tijdens deze procedure kan worden versterkt.

Centrale vraag

Op basis van welke aanknopingspunten in de asioldossiers die bij de Stichting Vluchtelingenwerk West- en Oost Brabant & Bommelerwaard in behandeling zijn, kan binnen het kader van de bestaande wet- en regelgeving de procedurele positie van de vreemdeling die in aansluiting op de asielprocedure verblijf aanvraagt op basis van de bestaande B9-procedure worden verbeterd, gezien vanuit het perspectief van de rechtshulpverlener?

Methode van aanpak

Dit onderzoek betreft zowel een theoretisch als een praktisch onderzoek. Eerst komt de theorie aan bod in de zin van internationale en nationale wet- en regelgeving. Vervolgens komt de praktijk aan bod door middel van dossiers en beklagzaken van het Gerechtshof. Tot slot wordt er gekeken wat er verbeterd kan worden en of dat mogelijk is binnen het kader van de wet- en regelgeving.

Conclusie

De resultaten van het onderzoek wijzen op duidelijke knelpunten, welke verbeterd zouden kunnen worden. Voor verschillende van deze verbeterpunten zullen aanbevelingen worden gedaan.

Ook met betrekking tot de beklagprocedure is een duidelijke lijn te zien van afwijzingen. Helaas zal duidelijk worden dat hier weinig tot geen aanbevelingen voor kunnen worden gegeven.

Hoofdstuk 1 Inleiding

In de inleiding wordt aangegeven wat het doel van het onderzoek is en waar het onderzoek over gaat. Ook wordt aangegeven wat de grenzen van het onderzoek zijn.

Organisatie

De Stichting Vluchtelingenwerk [hierna: VLW] is de belangenbehartiger van asielzoekers en vluchtelingen. Op de locatie Vught geeft zij de bewoners vooral voorlichting en ondersteuning bij het terugkeren naar hun eigen land. Wanneer men niet terug wil naar het eigen land wordt er gekeken wat de persoon in kwestie dan kan doen om zijn verblijf op bijvoorbeeld de straat zo leefbaar mogelijk te maken. Wanneer een persoon nog een procedure heeft lopen geeft VLW de mensen voorlichting en helpt zij hen met het begrijpen van bijvoorbeeld uitspraken van de Rechtbank of het zoeken van contact met hun advocaat. Ook is VLW continu bezig met het opkomen voor de rechten van asielzoekers of vluchtelingen.

Aanleiding

Op 11 november 2011 heeft de minister voor Immigratie en Asiel Gert Leers [hierna: de Minister] een brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer gestuurd. In de inleiding wordt in eerste instantie over het regeerakkoord gesproken en het feit dat hierin is vastgelegd dat mensenhandel steviger moet worden aangepakt en misbruik van de B9-regeling moet worden tegengegaan. De minister geeft in zijn brief aan dat hij verdere maatregelen wil treffen om misbruik van de B9-procedure tegen te gaan. Hierbij gaat het om zes maatregelen, waarvan vier maatregelen direct kunnen worden uitgevoerd en waarvan twee maatregelen nader onderzocht worden. De eerste vier maatregelen houden in: het verkorten van de doorlooptijden in de B9-regeling, waar mogelijk vervolgen van valse aangiften mensenhandel, beëindigen van verblijfsrecht na sepot van de strafzaak en een Pilot Kansloze aanvragen uitvoeren. De twee maatregelen die nog worden onderzocht, zijn: het beëindigen van bijstand na bezwaar en inrichting van de bedenktijd. Naar aanleiding van deze aankondiging zijn verschillende organisaties bezorgd dat er nog meer slachtoffers van mensenhandel niet worden geloofd. VLW is een van deze organisaties en wil daarom graag een uitgebreid onderzoek naar recente ontwikkelingen die samenhangen met de problematiek rond mensenhandel en in het bijzonder de B9-procedure. Inmiddels heeft de ministerraad ingestemd met de aanscherping van de regeling.¹ Dit geeft des te meer reden om de 'echte' slachtoffers zo goed mogelijk te helpen.

Probleembeschrijving

VLW krijgt regelmatig te maken met slachtoffers van mensenhandel. De problematiek rond mensenhandel wordt in hoofdstuk B9 uit de Vreemdelingencirculaire besproken. In hoofdstuk B9 wordt de procedure beschreven die is bedoeld voor slachtoffers en getuige-aangevers van mensenhandel. Het doel ervan is slachtoffers van mensenhandel in staat te stellen aangifte te doen zonder dat er sprake is van een onmiddellijke dreiging van uitzetting. De B9-regeling maakt onderdeel uit van een integrale aanpak om mensenhandel te bestrijden, een uitdrukkelijke prioriteit voor politie en justitie in Nederland. Helaas gaan er in de uitvoering van de regeling zaken minder goed. Hierbij kan worden gedacht aan het niet informeren van slachtoffers over het bestaan van de bedenktijd of het moeilijk kunnen vinden van opvang.

¹ 'Misbruik verblijfsrecht slachtoffers mensenhandel minder aantrekkelijk', *Persberichten Rijksoverheid* 16 mei 2012.

Daar komt bij dat de Minister vindt dat er juist voor moet worden gewaakt dat er misbruik wordt gemaakt van de regeling. Zijn inziens is het voor een persoon die niets te verliezen heeft relatief gemakkelijk om ook eens een poging te wagen via de B9-regeling ook al is hij/zij geen slachtoffer van mensenhandel.

Als men een geloofwaardig en consistent verhaal vertelt, is het mogelijk dat niet op tijd wordt opgemerkt dat het verhaal niet waar is of onwaarheden bevat. Men probeert op deze manier toch aan een verblijfsvergunning te komen.

In 2010 zijn al enkele maatregelen genomen om de efficiëntie van de procedure te verhogen en misbruik te beperken. De Minister ziet nog steeds reden voor meer maatregelen ter voorkoming van misbruik. Zo heeft hij zeer onlangs “Maatregelen bestrijding misbruik verblijfsregeling slachtoffers mensenhandel” afgekondigd. Diverse maatschappelijke organisaties hebben al hun ernstige zorgen over deze maatregelen geuit. De Minister wil met zijn maatregelen doorlooptijden bij de IND verkorten, en het verblijfsrecht na sepot van de strafzaak beëindigen.

VLW wil graag weten hoe toepassing van hoofdstuk B9 in de praktijk verloopt, waar het aan schort en aan welke gevaren en onzekerheden slachtoffers bloot staan. Ook wil VLW samen met de advocatuur betere rechtsbijstand kunnen verlenen aan slachtoffers van mensenhandel.

In de praktijk blijkt maar al te vaak dat er achter vermeend misbruik van de B9-regeling wel degelijk een mensenhandelzaak schuilt. Veel slachtoffers worden in eerste instantie niet geloofd, bijvoorbeeld omdat ze geen consistent verhaal hebben.

Hun zaak wordt geseponeerd en dat is het dan. Maar deze mensen kampen vaak met zoveel psychische angsten dat het vertellen van een eenduidig verhaal lastig is. Ook door zaken goed uit te zoeken, blijken veel verhalen ineens wel waar. De vrees bestaat dat met de aangekondigde maatregelen van de Minister nog meer slachtoffers van mensenhandel niet geloofd worden, ook wanneer zij wel de waarheid vertellen. Dit heeft te maken met het feit dat slachtoffers van mensenhandel vaak moeite hebben met het vertellen van hun verhaal en VLW of de andere rechtshulpverleners weten niet altijd hoe zij hier mee om moet gaan. Als de regels aangescherpt worden, wordt misbruik van de regeling wel tegengegaan, maar bestaat ook de kans dat ‘echte’ slachtoffers wat minder tijd en ruimte krijgen om hun verhaal duidelijk te maken. VLW heeft, zoals gezegd, onvoldoende overzicht hoe deze problematiek precies in elkaar steekt en wil graag dat dit wordt onderzocht. Wanneer bij VLW – maar ook in de advocatuur - dossiers tevoorschijn komen van (mogelijke) slachtoffers van mensenhandel, weten de rechtshulpverleners vaak niet goed wat ze er mee moeten doen. Er zijn geen duidelijke richtlijnen op welke signalen gelet moet worden en op welke manier VLW de (mogelijke) slachtoffers bij kan staan. Het is niet duidelijk wanneer de rechtshulpverleners moeten aansturen op het starten van een B9-procedure en wanneer niet. Het onderzoek kan bijdragen aan de beantwoording van deze vragen.

Doelstelling

Op uiterlijk woensdag 29 mei 2012 wordt in het onderzoeksrapport een duidelijk en uitgebreid beeld geschetst aan de Stichting Vluchtelingenwerk West- en Oost Brabant & Bommelerwaard van de B9-procedure en wordt aangegeven hoe de positie van (mogelijke) slachtoffers van mensenhandel tijdens deze procedure kan worden versterkt.

Centrale vraag

Op basis van welke aanknopingspunten in de asioldossiers die bij de Stichting Vluchtelingenwerk West- en Oost-Brabant & Bommelerwaard in behandeling zijn, kan binnen het kader van de bestaande wet- en regelgeving de procedurele positie van de vreemdeling die in aansluiting op de asielprocedure verblijf aanvraagt op basis van de bestaande B9-procedure worden verbeterd, gezien vanuit het perspectief van de rechtshulpverlener?

Onderzoeksoort

De methode van onderzoek zal onder meer literatuuronderzoek zijn. VLW wil graag het een en ander weten over mensenhandel en door middel van informatie die door anderen is geschreven, wordt er geprobeerd een duidelijk beeld te vormen hiervan.

Omdat de onderzoeker probeert te achterhalen wat er is geschreven over een bepaald onderwerp betreft het een literatuuronderzoek.² Er zal dus vooral worden onderzocht door middel van een inhoudsanalyse van de documenten die worden gebruikt als bron. Daarnaast bestaat het onderzoek ook uit een juridisch bronnenonderzoek, omdat de wet- en regelgeving erg belangrijk is. Ook worden praktijkdossiers en beklagprocedures van het Gerechtshof 's-Hertogenbosch bestudeerd.

Onderzoeksgrenzen

De onderzoeker zal beschrijven wat het begrip mensenhandel precies inhoudt. De verschillende soorten mensenhandel zullen worden beschreven om het onderzoek te kunnen afbakenen. Diverse vormen van mensenhandel zullen algemeen worden beschreven en zullen niet door middel van individuele gevallen worden besproken en uitgewerkt.

Een belangrijk onderdeel van het onderzoek is de wet- en regelgeving. Zowel verdragen en richtlijnen als nationale wetten zullen worden geanalyseerd en de toepassing ervan zal worden uitgelegd. Dit betreft natuurlijk enkel de van belang zijnde wet- en regelgeving. Er wordt met name gedoeld op enkele EU richtlijnen, het Verdrag van de Raad van Europa inzake de Bestrijding van Mensenhandel, het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, de Vreemdelingenwet 2000, het Vreemdelingenbesluit, de Vreemdelingencirculaire en het Wetboek van Strafrecht.

Daarnaast worden de problemen die rechtshulpverleners ondervinden tijdens de procedures inzake mensenhandel uitgewerkt met behulp van dossiers uit de praktijk. De mogelijke juridische problemen zullen worden onderscheiden van de maatschappelijke, fysieke, emotionele en andere soortgelijke problemen. De juridische problemen zullen uitgebreider worden besproken, omdat het belangrijk is om eventuele oplossingen voor deze problemen aan te dragen. Een duidelijk inzicht in de problemen kan leiden tot mogelijke verbeterpunten in de procedure voor slachtoffers van mensenhandel.

Naar aanleiding van bovenstaande zullen er conclusies worden getrokken en zullen eventueel aanbevelingen aan VLW worden gedaan, indien dit noodzakelijk is en de uitvoering daarvan haalbaar wordt geacht.

Onderzoekskader

Het kader van het onderzoek betreft een juridisch kader. Het onderzoek ziet immers toe op verbeterpunten van een juridische procedure. Internationale verdragen en richtlijnen zijn belangrijk wanneer er (mogelijk) sprake is van mensenhandel. Ook nationale wetten, zoals de Vreemdelingenwet 2000 en het Wetboek van Strafrecht zijn belangrijk. Specifiek worden ook in het Vreemdelingenbesluit en in de Vreemdelingencirculaire zaken geregeld die betrekking hebben op mensenhandel. Met name de B9-procedure uit de Vreemdelingencirculaire ziet toe op de problematiek van mensenhandel in Nederland. De procedure is voornamelijk gebaseerd op de Vreemdelingenwet 2000, maar voor een totaalbeeld moet er ook aandacht worden besteed aan de strafrechtelijke regelgeving omtrent mensenhandel.

² IJzermans & van Schaaijk 2007, p. 23.

Omdat mensenhandel een erg actueel onderwerp is, zullen meer bronnen beschikbaar zijn dan alleen wet- en regelgeving. Verschillende andere documenten met informatie zullen worden onderzocht en meegenomen in het onderzoek, indien dit nodig wordt geacht. Deze stukken zullen als bron worden vermeld. Hierbij kan worden gedacht aan beklagprocedures of andere belangrijke bronnen van informatie.

Leeswijzer

Om een duidelijk beeld te krijgen van de opbouw van het onderzoeksrapport en de informatie die er te vinden is, is deze leeswijzer een handig middel.

Allereerst wordt in het eerste hoofdstuk aangegeven waarom het onderzoek is uitgevoerd en in opdracht van welke organisatie. Daarna wordt inzicht gegeven in de onderzoekster en de manier waarop zij te werk is gegaan. Deze informatie komt aan bod in het tweede hoofdstuk van het rapport. Vanaf hoofdstuk drie wordt het onderzoek inhoudelijk.

Het eerste inhoudelijke onderwerp dat aan bod komt, is het begrip mensenhandel. In het derde hoofdstuk wordt uitgelegd wat mensenhandel precies inhoudt en ook wat de verschillen zijn met andere soorten misdrijven, welke vaak onterecht worden aangemerkt als mensenhandel. In een volgend hoofdstuk worden de wet- en regelgeving en de internationale verdragen en richtlijnen besproken. In het vijfde hoofdstuk komt vervolgens een belangrijk deel van het onderzoek aan de orde, namelijk het praktische gedeelte. De problemen uit de praktijkdossiers zullen worden besproken en er zal gekeken worden naar opvallendheden en beslissende criteria bij de uitkomsten van de procedures. Vervolgens komt de beklagprocedure van artikel 12 Wetboek van Strafvordering aan de orde. Gekeken zal worden naar de beslissingen die voorheen zijn genomen en of er een rode draad te vinden is in deze uitspraken. Het volgende wat aan bod komt, zijn aanknopingspunten voor verbetering van de procedurele positie van slachtoffers van mensenhandel. In combinatie met de knelpunten van de vorige hoofdstukken zal worden gekeken welke ruimte er bestaat in de wet- en regelgeving voor verbetering en zullen er – waar mogelijk – voorstellen voor zulke verbetering worden besproken. Tot slot worden er conclusies getrokken over de ruimte in de wet- en regelgeving, de knelpunten die er bestaan en de mogelijke voorstellen voor verbetering.

Hoofdstuk 2 Methodiek van onderzoeken

De betrouwbaarheid van een onderzoek wordt onder meer bepaald door de manier waarop er is onderzocht. In dit hoofdstuk komt de onderzoekster kort aan de orde en zal naar voren komen wat de manier van onderzoeken is geweest en welke middelen daarvoor zijn gebruikt.

§ 2.1 De onderzoeker

Joyce van Venrooy is de betreffende onderzoekster. Zij is met de leeftijd van 21 een vierdejaars student van de opleiding HBO-rechten aan de Juridische Hogeschool Avans-Fontys.

De onderzoekster heeft de mogelijkheid gekregen een onderzoek te verrichten voor Stichting Vluchtelingenwerk West- en Oost Brabant & Bommelerwaard. Het betreft een onderzoek naar de procedures van mensenhandel en met name de B9-procedure voor de slachtoffers en getuige-aangevers. De opdrachtgever is Charles Cox, coördinator vrijheidsbeperkende locatie Vught [hierna: VBL Vught].

§ 2.2 Middelen

Het onderzoek is uitgevoerd met behulp van verschillende middelen. Internationale verdragen en richtlijnen en Nederlandse wet- en regelgeving zijn gebruikt om de wettelijke basis van het verbod en bestrijding van mensenhandel weer te geven. Specifiek gaat het om het Verdrag van de Raad van Europa inzake bestrijding van mensenhandel, het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, richtlijn 2011/36/EU, richtlijn 2004/81/EG, de Vreemdelingenwet 2000, het Vreemdelingenbesluit en het Wetboek van Strafrecht. Daarnaast wordt uitdrukkelijk de B9- procedure van de Vreemdelingen-circulaire 2000 besproken. Dit is meer beleid dan regelgeving, maar erg belangrijk voor de slachtoffers en getuige-aangevers van mensenhandel. Met bovengenoemde middelen wordt het theoretisch gedeelte van het onderzoek ingevuld.

Het praktisch gedeelte van het onderzoek wordt ingevuld door middel van dossiers van slachtoffers die daadwerkelijk te maken hebben gehad met mensenhandel en door middel van beklagzaken van het Gerechtshof. Hierbij kan worden gedacht aan een vermeende dader van mensenhandel die niet wordt vervolgd en de klacht die hierop volgt van het slachtoffer. Met betrekking tot de praktijkdossiers moet er een kanttekening worden gemaakt. Helaas zijn er maar drie dossiers welke kunnen worden onderzocht. Het is echter wel zo dat de B9-procedure een erg uitzonderlijke procedure is en niet erg regelmatig voorkomt. Het is daarom niet zo vreemd dat er weinig dossiers beschikbaar zijn. De dossiers zijn misschien niet representatief voor alle andere dossiers, maar er zijn voldoende punten uit te halen om het onderzoek te kunnen ondersteunen.

De reden dat deze middelen zijn gekozen, is dat het onderzoek zowel theoretisch als praktisch verantwoord kan worden op deze manier. Zowel de internationale als nationale wet- en regelgeving is betrouwbaar, omdat het door overheden is opgesteld en ze door iedere persoon geraadpleegd kunnen worden. Met de dossiers van slachtoffers en de beklagzaken kan er niet alleen worden gesproken over mogelijke problemen, maar ook over daadwerkelijke problemen. De middelen verschaffen een duidelijk en compleet beeld van de problematiek.

§ 2.3 Procedure

Het onderzoek betreft een literatuuronderzoek in combinatie met een juridisch bronnenonderzoek. De methode van literatuuronderzoek is gekozen, omdat er veel informatie beschikbaar is op het gebied van mensenhandel. Veel relevante informatie voor het onderzoek zal gevonden worden in bronnen die door anderen zijn geschreven. Op deze manier kan er ook een duidelijk en compleet beeld worden gevormd van de problematiek. Voor het juridisch bronnenonderzoek is gekozen, omdat de wet- en regelgeving ook belangrijk is. Het theoretische gedeelte van het onderzoek is een directe beschrijving van de internationale en nationale regels.

Het onderzoek zal uiteindelijk een link leggen tussen het theoretische gedeelte en het praktische gedeelte van de problematiek rond mensenhandel en zal vanuit daar mogelijke oplossingen aandragen aan VLW.

Het onderzoek heeft een duidelijke structuur, die overeenkomt met de manier van werken. De deelvragen zijn zo opgesteld dat eerst de complete theoretische achtergrond aan bod komt, daarna de praktische achtergrond en vervolgens de link tussen beiden. Deze volgorde komt terug in het onderzoeksrapport in de zin van hoofdstukken, waardoor het onderzoek overzichtelijk is en gemakkelijk te lezen.

Door met een en dezelfde volgorde te werken, hebben alle onderdelen voldoende tijd en aandacht gekregen en is er geen relevante informatie overgeslagen. Uiteindelijk zijn de verschillende invalshoeken uitgewerkt en is er een link gelegd, waardoor er een conclusie kan worden getrokken.

De middelen die zijn gebruikt, zijn bewust gekozen. De internationale verdragen en richtlijnen zijn gekozen, omdat mensenhandel niet alleen een probleem is op nationaal gebied, maar ook op internationaal gebied. Er zijn algemene artikelen opgesteld op internationaal niveau waarnaar gekeken moest worden om een duidelijk beeld te krijgen van mensenhandel. Ook de Nederlandse wet- en regelgeving is onder de loep genomen. Het onderzoek betreft met name de binnenlandse problematiek met betrekking tot mensenhandel en daarom is de Nederlandse wet- en regelgeving relevant. Deze middelen sluiten aan bij de tweede deelvraag: wat is de wet- en regelgeving met betrekking tot mensenhandel. Ook zijn er belangrijke andere middelen gebruikt, zoals rapporten en kamerstukken.

De wet- en regelgeving is openbaar en dus voor een ieder toegankelijk. Dit is belangrijk voor de herhaalbaarheid van het proces. Ook de andere bronnen die gebruikt zijn tijdens het onderzoek, zijn voor een ieder toegankelijk. De vindplaats wordt vermeldt in de bronvermelding dan wel in de literatuurlijst. Wanneer een bron niet direct is terug te vinden, zal deze zijn bijgevoegd als bijlage.

Omdat zowel de theorie als de praktijk wordt besproken en vervolgens vanuit deze invalshoeken conclusies worden getrokken, is het onderzoek meetbaar.

De connexiteit van het onderzoek voldoet, doordat de deelvragen antwoord zullen geven op de centrale vraag en aansluiten op de doelstelling. De eventuele oplossingen en de conclusie vloeien voort uit de theorie en praktijk die is onderzocht en zullen om die reden aansluiten op de centrale vraag en de doelstelling. Er is rekening gehouden met de onderlinge samenhang van alle onderdelen. Om die reden is het onderzoek als valide aan te merken.

Het is belangrijk voor de verdedigende partij van de (mogelijke) slachtoffers van mensenhandel eventuele oplossingen te hebben voor de problematiek. In dit geval is het voor VLW belangrijk te weten wat zij kunnen doen om de positie van de slachtoffers te verbeteren.

De conclusie zal een duidelijk beeld schetsen van de theorie, de praktijk en de onderlinge samenhang. Bovendien zal de uitkomst een mogelijke oplossing bieden voor de problematiek, zoals die geschetst wordt in de praktijk.

Het rapport zal worden uitgereikt aan de opdrachtgever, Stichting Vluchtelingenwerk West- en Oost Brabant & Bommelerwaard. De mogelijkheid van verspreiden of gebruik voor andere doeleinden ligt bij VLW.

Hoofdstuk 3 Het begrip mensenhandel

Om het onderzoek te kunnen begrijpen, is het belangrijk om de definitie van het onderwerp te weten. In dit hoofdstuk zal worden omschreven wat mensenhandel precies inhoudt en wat de verschillen zijn met andere – op het oog – soortgelijke begrippen.

§ 3.1 Vormen van mensenhandel

Mensenhandel is een breed begrip en kan opgesplitst worden in meerdere soorten. Mensen worden verhandeld voor een bepaalde reden. Vaak gaat het dan om uitbuiting. Grof weg is mensenhandel te verdelen in economische uitbuiting, seksuele uitbuiting en illegale orgaantransplantatie. Uitbuiting wil zeggen dat ergens voordeel wordt uitgehaald ten koste van – in dit geval – de slachtoffers van mensenhandel. In artikel 273f lid 2 Wetboek van Strafrecht wordt ook gesteld dat uitbuiting in ieder geval het volgende omvat: uitbuiting van een ander in de prostitutie, andere vormen van seksuele uitbuiting, gedwongen of verplichte arbeid of diensten, slavernij en met slavernij of dienstbaarheid te vergelijken praktijken.

Bij economische uitbuiting kan worden gedacht aan au pairs die worden uitgebuit of uitbuiting die betrekking heeft op de horeca. De werktijden kunnen dan overdreven lang zijn en de lonen extreem laag. Ook in de land- en tuinbouw worden regelmatig misstanden signaleerd. Men wordt vaak bedreigd en mishandeld en leeft ook vaak illegaal in Nederland, waardoor men niet verzekerd is.

De meest voorkomende vorm van uitbuiting blijft de seksuele uitbuiting. Hierbij komt de prostitutie in beeld. Vrouwen en meisjes worden verhandeld om tegen hun wil in seksuele handelingen te verrichten met mannen tegen betaling. Niet alleen vrouwen en meisjes krijgen met deze ellende te maken. In mindere mate worden ook mannen en jonge jongens slachtoffer van uitbuiting. Een onderdeel van deze uitbuiting is jeugdprostitutie, zoals hiervoor al is aangegeven. Jonge meisjes en jongens zijn vaak slachtoffer van seksuele uitbuiting, omdat ze weerloos zijn.

Op het eerste oog een wat vreemde reden voor mensenhandel is illegale orgaantransplantatie. In Nederland komt dit mondjesmaat voor. Men wordt gedwongen organen af te staan, zodat deze vervolgens kunnen worden verhandeld voor veel geld. Er zitten ernstige risico's aan verbonden, omdat organen worden verwijderd en er nauwelijks nazorg is. Het risico dat het slachtoffer overlijdt, is erg groot.

§ 3.2 Handelingen

De handelingen die onder het begrip mensenhandel vallen, worden uitgebreid besproken in artikel 273f Wetboek van Strafrecht. Omdat dit artikel in een volgend hoofdstuk nog uitgebreid uiteen wordt gezet, zal in dit hoofdstuk worden volstaan met een geringe toelichting.

De verschillende leden van artikel 273f Wetboek van Strafrecht geven een uitgebreide toelichting over wanneer er sprake is van mensenhandel. Tekst en commentaar geeft een duidelijk en compact beeld van wat dit artikel inhoudt. Strafbbaar wordt gesteld het door dwang, geweld, misleiding of misbruik van omstandigheden een ander werven, vervoeren, overbrengen, huisvesten of opnemen met het oogmerk van uitbuiting of het zich beschikbaar stellen van organen voor die ander.³ Ook wanneer er voordeel wordt gehaald uit uitbuiting is dit strafbaar.

³ Tekst en Commentaar strafrecht, aantekening 1a bij artikel 273f Wetboek van strafrecht.

Onder uitbuiting kan onder meer verstaan worden seksuele uitbuiting, gedwongen arbeid of diensten, slavernij of andere dienstbaarheid⁴, zoals ook is aangegeven in de eerste paragraaf van dit hoofdstuk.

Er bestaan ook andere handelingen die strafverzwarend werken, zoals wanneer de in lid 1 beschreven gedragingen in vereniging worden gepleegd of indien het slachtoffer beneden de zestien jaar is (lid 3).

Ook zwaar lichamelijk letsel, levensgevaar voor een ander of de dood tengevolge van de feiten zijn omstandigheden die strafverzwarend zijn (lid 4 en 5).⁵ Zoals uit voorgaande duidelijk is geworden, bestaan er meerdere gedragingen die kunnen worden aangemerkt als mensenhandel. In een volgend hoofdstuk zal hier dieper op worden ingegaan.

§ 3.3 Mensenhandel, mensensmokkel en slavenhandel

In deze paragraaf zullen drie verschillende begrippen aan de orde komen die in het dagelijks leven vaak door elkaar gebruikt worden. De verschillen zullen duidelijk worden naar aanleiding van de subparagrafen.

§ 3.3.1 Mensenhandel

De begrippen mensenhandel en mensensmokkel worden vaak door elkaar gebruikt en ook het onderscheid met slavenhandel is vaak niet geheel duidelijk.

Centraal in dit onderzoek staat het begrip mensenhandel. In voorgaande paragrafen is al het een en ander uiteengezet over het begrip mensenhandel. In de Memorie van Toelichting wordt mensenhandel gedefinieerd als: 'het dwingen – in ruime zin – van mensen om zich beschikbaar te stellen tot het verrichten van (seksuele) diensten of om eigen organen beschikbaar te stellen'.⁶ Mensenhandel is dus expliciet gericht op uitbuiting en niet op grensoverschrijdendheid, welke bij mensensmokkel wel meer centraal staat. Het belang van een individueel persoon staat op de voorgrond.

§ 3.3.2 Mensensmokkel

In tegenstelling tot mensenhandel is mensensmokkel altijd grensoverschrijdend.

Mensensmokkel is het hulp bieden bij illegale toegang, de doorreis en het verblijf.⁷ De strafbaarheid van mensensmokkel zit hem in het feit dat alleen mensen die daartoe gerechtigd zijn op het betreffende grondgebied mogen verblijven. Artikel 197a Wetboek van Strafrecht, waarin deze strafbaarheid is vastgelegd, is met name bedoeld om de staat te beschermen. Gesmokkelde personen zijn dan ook illegale vreemdelingen. In eerste instantie hebben de gesmokkelde personen vaak een afspraak met de smokkelaar dat deze de persoon naar een ander land 'brengt'. Waar de mensensmokkel vaak vrijwillig begint, eindigt dit ook vaak in niet-vrijwillige mensenhandel. Een smokkelaar kost veel geld en om hem of haar terug te betalen, kan de gesmokkelde slachtoffer worden van mensenhandel.

Smokkelaars hebben ook regelmatig contacten in het mensenhandelscircuit en zo komen de slachtoffers in de prostitutie terecht of in de land- en tuinbouw, waarbij ze worden uitgebuit. Hoewel mensenhandel en mensensmokkel regelmatig in elkaar overlopen, is er toch een duidelijk verschil tussen twee beiden, zoals in voorgaande is aangegeven.

⁴ *Tekst en Commentaar strafrecht*, aantekening 1a bij artikel 273f Wetboek van Strafrecht.

⁵ *Tekst en Commentaar strafrecht*, aantekening 1a bij artikel 273f Wetboek van Strafrecht.

⁶ *Kamerstukken II 2003/04*, 29 921 nr. 3, p. 2.

⁷ *Tekst en Commentaar strafrecht*, aantekening 8a bij artikel 273f Wetboek van Strafrecht.

Het verschil zit hem vooral in het feit dat wet- en regelgeving omtrent mensenhandel dus gericht is op bescherming van een individueel persoon en zowel grensoverschrijdend als een binnenlands probleem kan zijn en wet- en regelgeving omtrent mensensmokkel gericht is op bescherming van de staat en altijd grensoverschrijdend is.

§ 3.3.3 Slavenhandel

In artikel 274 Wetboek van Strafrecht is slavenhandel strafbaar gesteld. Een slaaf is een persoon die onvrijwillig en ongewild diensten verricht voor een andere persoon, welke hem/haar behandeld als zijn of haar eigendom. Slavenhandel wil zeggen dat deze personen (slaven) worden verhandeld voor financieel gewin. Volgens tekst en commentaar valt in ieder geval de handel in mensen onder het begrip slavenhandel.

Het is echter niet uitgesloten dat ook andere vormen van exploitatie en onderdrukking van medemensen als 'slavernij' kunnen worden aangemerkt.⁸ Het grote verschil met mensenhandel en mensensmokkel is dat slavenhandel vooral is gericht op het 'verkopen' van mensen voor financieel gewin. Mensenhandel is ook gericht op financieel gewin, maar daarbij worden de slachtoffers niet verkocht, maar gedwongen door de mensenhandelaar om bepaalde diensten te verrichten. Slachtoffers worden dus niet verkocht om daar het financiële gewin uit te verkrijgen, maar slachtoffers worden 'gebruikt'. Bij slavenhandel is het omgekeerde het geval.

Mensensmokkel daarentegen is slechts gericht op grensoverschrijding en een persoon illegaal naar een land brengen, waar diegene niet mag verblijven. Mensensmokkel en slavenhandel lijken in principe totaal niet op elkaar.

⁸ *Tekst en Commentaar strafrecht*, aantekening 1a bij artikel 274 Wetboek van Strafrecht.

Hoofdstuk 4 Wet- en regelgeving

De problematiek rond mensenhandel is erg omvangrijk. Zowel nationaal als internationaal is er het een en ander geregeld met betrekking tot deze problematiek. Deze wet- en regelgeving komt in dit hoofdstuk aan bod. Ook wordt de algemene wet- en regelgeving met betrekking tot vreemdelingen besproken, omdat slachtoffers van mensenhandel vaak in elkaar opvolgende procedures, zoals asiel en regulier zijn betrokken.

§ 4.1 Internationale verdragen en richtlijnen

Mensenhandel komt niet enkel voor in Nederland, maar ook in Europa en de rest van de wereld. Omdat verschillende landen, waaronder Nederland, zijn aangesloten bij bepaalde verdragen en richtlijnen zijn zij gebonden aan hetgeen daarin wordt vermeld. In deze paragraaf wordt een korte beschrijving gegeven van de verdragen en richtlijnen en enkele belangrijke artikelen daarvan worden summier beschreven.

§ 4.1.1 Verdrag van de Raad van Europa inzake bestrijding van mensenhandel

Om een globaal beeld van het verdrag te krijgen, kan er worden gekeken naar het eerste hoofdstuk van het verdrag. Hierin worden onder andere de doelstelling en de begripsomschrijvingen aangegeven. Met name de doelstelling is van belang om erachter te komen wat het verdrag inhoudt. In artikel 1 worden de doelstellingen genoemd. De eerste doelstelling is: 'het voorkomen en bestrijden van mensenhandel en daarbij gendergelijkheid te waarborgen'. Het voorkomen en bestrijden van mensenhandel is natuurlijk een logische doelstelling wanneer het gaat om een verdrag inzake bestrijding van mensenhandel. Bij het waarborgen van gendergelijkheid moet vooral worden gedacht aan het feit dat vrouwen misschien eerder zouden worden geloofd of geholpen, omdat zij relatief vaker in aanraking komen met mensenhandel. Het is echter zo dat mannen net zo goed slachtoffer kunnen worden van mensenhandel en het is daarom belangrijk dat alle slachtoffers gelijk worden behandeld en een eerlijke kans krijgen.

Een tweede doelstelling is: 'het beschermen van de mensenrechten van de slachtoffers van mensenhandel, het ontwikkelen van een veelomvattend kader voor de bescherming van en hulp aan slachtoffers en getuigen, en daarbij gendergelijkheid alsmede een doeltreffende opsporing en vervolging te waarborgen'. Deze doelstelling waarborgt vooral de rechten van en de hulp aan slachtoffers van mensenhandel en ook de opsporing en vervolging van de daders van mensenhandel.

De laatste doelstelling van het verdrag heeft betrekking op het bevorderen van internationale samenwerking in de bestrijding van mensenhandel. Landen hebben verschillende regels met betrekking tot de bestrijding en vervolging van mensenhandel. Omdat mensenhandel ook een internationaal karakter kan hebben in verband met grensoverschrijding (mensenmokkel) is het gewenst om de wet- en regelgeving enigszins op elkaar af te stemmen.

Ook de begripsbeschrijvingen van artikel 4 kunnen een verduidelijking geven van waar het om draait in het verdrag. Zo wordt onder mensenhandel het volgende verstaan: het werven, vervoeren, overbrengen van en het bieden van onderdak aan of het opnemen van personen, door dreiging met of gebruik van geweld of andere vormen van dwang, van ontvoering, bedrog, misleiding, machtsmisbruik of misbruik van een kwetsbare positie of het verstrekken of in ontvangst nemen van betalingen of voordelen teneinde de instemming van een persoon te verkrijgen die zeggenschap heeft over een andere persoon, ten behoeve van uitbuiting.

Uitbuiting omvat mede: ten minste de uitbuiting van prostitutie van anderen of andere vormen van seksuele uitbuiting, gedwongen arbeid of diensten, slavernij of praktijken die vergelijkbaar zijn met slavernij, onderworpenheid of de verwijdering van organen.⁹ Ook het werven, vervoeren en overbrengen van, het bieden van onderdak aan of het opnemen van een kind met het oogmerk van uitbuiting wordt beschouwd als mensenhandel, ook indien hierbij geen van de bij het vorige begrip beschreven middelen zijn gebruikt.¹⁰ Over het algemeen komt de begripsbepaling overeen met de begripsbepaling van de nationale wet- en regelgeving. In de volgende paragrafen wordt de nationale wet- en regelgeving nog uitgebreid besproken en zal dit ook duidelijk worden.

Dergelijke verdragen zijn echter vaak wel erg algemeen geformuleerd. Zo ook het Verdrag van de Raad van Europa inzake bestrijding mensenhandel. Er staan vooral algemeenheden in die betrekking hebben op hetgeen de partijen van het verdrag moeten doen en laten. Zo wordt er aangegeven dat partijen maatregelen moeten nemen om mensenhandel te voorkomen en om de rechten van slachtoffers te waarborgen en te bevorderen.

Een artikel dat de moeite waard is om individueel te benoemen is artikel 14. Hierin staat de verblijfsvergunning centraal. Het verdrag geeft duidelijk aan wanneer een partij een verblijfsvergunning dient af te geven. Lid 1 geeft dit weer:

1. Elke partij geeft een verlengbare verblijfsvergunning af aan slachtoffers, in een of beide van de volgende situaties:
 - a) de bevoegde autoriteit is van oordeel dat hun verblijf vanwege hun persoonlijke situatie noodzakelijk is;
 - b) de bevoegde autoriteit is van oordeel dat hun verblijf noodzakelijk is met het oog op hun samenwerking met de bevoegde autoriteiten bij het onderzoek of de strafrechtelijke procedure¹¹.

In veel gevallen zal een reguliere verblijfsvergunning voor bepaalde tijd worden verleend op basis van het belang van de strafrechtelijke procedure. In de nationale wet- en regelgeving is het een en ander meer specifiek uitgewerkt en dit zal verder worden besproken in de volgende paragrafen.

Het verdrag is dus met name bedoeld om globaal aan te geven waar partijen aan moeten voldoen en wat de richtlijnen zijn met betrekking tot de bestrijding van mensenhandel. In de nationale wet- en regelgeving moet worden gezocht naar specifieke uitwerkingen van onder andere het Verdrag van de Raad van Europa inzake bestrijding van mensenhandel.

§ 4.1.2 Handvest van de grondrechten van de Europese Unie

Verschillende landen van de Europese Unie hebben zich partij gesteld in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie. Het Handvest richt zich tot de volkeren van Europa en heeft dezelfde juridische waarde als de Verdragen.¹² Het is dus mogelijk voor een EU-burger een beroep te doen op het Handvest.

In tegenstelling tot het Verdrag van de Raad van Europa inzake bestrijding mensenhandel is het handvest niet specifiek gericht op mensenhandel, maar meer op alle universele rechten van de mens. In het handvest is artikel 5 gewijd aan slavernij. Onder lid 3 wordt aangegeven dat mensenhandel verboden is. Erg uitgebreid is dit dus niet.

⁹ Artikel 4 sub a Verdrag van de Raad van Europa inzake bestrijding van mensenhandel.

¹⁰ Artikel 4 sub c Verdrag van de Raad van Europa inzake bestrijding van mensenhandel.

¹¹ Art. 14 lid 1 sub a en b Verdrag van de raad van Europa inzake bestrijding mensenhandel.

¹² Artikel 6 lid 1 Verdrag betreffende de Europese Unie.

Voor een omschrijving van het begrip mensenhandel en de verdere strafbaarstelling met straffen moet wederom worden verwezen naar nationale wet- en regelgeving. Het geeft echter wel impliciet aan dat de partijen van het handvest moeten zorgen voor bestrijding van mensenhandel en zorg voor slachtoffers.

§ 4.1.3 Richtlijn 2011/36/EU

Richtlijn 2011/36/EU betreft een richtlijn inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers daarvan en ter vervanging van Kaderbesluit 2002/629/JBZ van de Raad. Deze richtlijn is dus duidelijk gericht op de problematiek rond mensenhandel. Een belangrijke overweging van de richtlijn is dat mensenhandel een ernstige, vaak in het kader van georganiseerde misdaad gepleegd misdrijf, grove schending is van de fundamentele rechten en uitdrukkelijk verboden door het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.¹³

Richtlijnen verplichten lidstaten wet- en regelgeving te formuleren op basis van hetgeen in de richtlijn wordt vermeld. Het is echter wel vrij de methode daarvoor te bepalen. De lidstaten moeten de bepalingen verwerken in wet- en regelgeving, maar mogen dus zelf beslissen welke vorm en middelen zij daarvoor gebruiken.¹⁴

De gehele richtlijn is van belang met betrekking tot de bestrijding van mensenhandel en bescherming van slachtoffers, maar er zijn enkele artikelen die individuele aandacht verdienen.

Allereerst is artikel 1 een belangrijk artikel, omdat dit artikel het onderwerp van de richtlijn kernachtig weergeeft. De inhoud van artikel 1 is als volgt: 'Deze richtlijn stelt minimumregels vast betreffende de omschrijving van strafbare feiten en straffen op het gebied van mensenhandel. Zij voert tevens gemeenschappelijke bepalingen in die de voorkoming van dit misdrijf en de bescherming van de slachtoffers verbeteren, met inachtneming van het genderperspectief'.¹⁵ Het merendeel van de artikelen zal dan ook te herkennen zijn in de nationale wet- en regelgeving, omdat die mede zijn afgeleid van deze richtlijn.

Artikel 2 is het eerstvolgende artikel met een belangrijke inhoud. Lid 1 geeft een omschrijving van de opzettelijke gedragingen die strafbaar gesteld moet worden door de lidstaten. Het gaat hierbij om het werven, vervoeren, overbrengen, huisvesten of opnemen van personen, daaronder begrepen de wisseling of overdracht van de controle over deze personen, door dreiging met of gebruik van geweld of andere vormen van dwang, door ontvoering, bedrog, misleiding, machtsmisbruik of misbruik van een kwetsbare positie of het verstrekken of in ontvangst nemen van betalingen of voordelen, teneinde de instemming van een persoon te verkrijgen die controle heeft over een andere persoon, ten behoeve van uitbuiting.¹⁶ In de andere leden worden de begrippen uit lid 1 nader omschreven.

Het is dus van belang dat de lidstaten voldoende maatregelen nemen om de genoemde gedragingen van lid 1 strafbaar te stellen en te voorkomen dat dergelijke situaties zich voordoen. De gedragingen van lid 1 komen heel duidelijk naar voren in artikel 273f Wetboek van Strafrecht. Dit artikel zal nog uitgebreid aan bod komen, maar te zien is dat duidelijk rekening is gehouden met internationale afspraken. Nederland is een lidstaat en heeft de verplichting om de bepalingen van de richtlijn te verwerken in de nationale wetgeving.

¹³ Overweging 1 Richtlijn 2011/36/EU (*PbEU* 2011, L101/1).

¹⁴ Artikel 288 Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

¹⁵ Artikel 1 Richtlijn 2011/36/EU (*PbEU* 2011, L101/1).

¹⁶ Artikel 2 Richtlijn 2011/36/EU (*PbEU* 2011, L101/1).

Een ander artikel dat enige aandacht verdient, is artikel 11. Dit artikel ziet er op toe dat de lidstaten slachtoffers van mensenhandel bijstaan en ondersteunen. Met name lid 7 van dit artikel is de moeite waard om toe te lichten.

‘De lidstaten hebben aandacht voor de belangen van slachtoffers met specifieke behoeften, met name waar deze behoeften voortkomen uit een eventuele zwangerschap, hun gezondheidstoestand, een handicap, een geestesstoornis of psychische aandoening die zij hebben, of als gevolg van ernstige vormen van psychisch, fysiek of seksueel geweld die zij hebben ondergaan’.¹⁷ Hierbij kan worden gedacht aan medische hulp voor lichamelijke gebreken of een doorverwijzing naar een psychiater.

Slachtoffers van mensenhandel hebben vaak een erg ingrijpende periode achter de rug en met name psychische belemmeringen om hun verhaal te vertellen, komen vaak voor. Dit zal ook aan de orde komen in hoofdstuk 7 bij de praktijkproblemen.

Omdat dit soort bijstand en ondersteuning soms problemen oplevert, is het van belang lid 7 van artikel 11 te hebben toegelicht.

§ 4.1.4 Richtlijn 2004/81/EG

Richtlijn 2004/81/EG is een richtlijn 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. Het gaat hierbij dus om slachtoffers van mensenhandel en/of mensensmokkel. De twee gedragingen die vaak ook samen gaan.

Om te kunnen begrijpen waarom de richtlijn in het leven is geroepen, is het gemakkelijk om artikel 1 te benoemen. Hierin wordt het doel van de richtlijn aangegeven.

‘Het doel van de richtlijn is de voorwaarden vast te stellen voor het verlenen van verblijfstitels van beperkte duur, gekoppeld aan de duur van de daarmee verband houdende nationale procedures, aan onderdanen van derde landen die hun medewerking verlenen bij het bestrijden van mensenhandel of hulp bij illegale immigratie’.¹⁸ Het gaat hierbij dus vooral om een richtlijn met betrekking tot de reguliere verblijfsvergunning die voor bepaalde tijd aan slachtoffers van mensenhandel wordt verleend, indien daar aanleiding voor bestaat en er een strafrechtelijk onderzoek wordt gestart.

Alhoewel de definitie van mensenhandel al meerdere malen aan de orde is gekomen, beschrijft artikel 2 van de richtlijn nogmaals een definitie van mensenhandel. Deze is te vinden in de artikelen 1, 2 en 3 van Kaderbesluit 2002/629/JBZ. Het gaat hierbij om gedragingen van werving, vervoer, overbrenging, huisvesting en daaropvolgende opname van een persoon, met inbegrip van wisseling of overdracht van de controle over deze persoon, wanneer (a) gebruik wordt gemaakt van dwang, geweld, of bedreiging, met inbegrip van ontvoering, of (b) gebruik wordt gemaakt van misleiding of fraude, of (c) er sprake is van misbruik van machtspositie van een situatie van kwetsbaarheid, zodanig dat de betrokken persoon in feite geen andere keuze heeft dan zich te laten misbruiken, of (d) geld of voordelen worden gegeven of ontvangen om de instemming te verkrijgen van een persoon die controle heeft over een andere persoon, teneinde de arbeid of de diensten van deze persoon uit te buiten met inbegrip van ten minste gedwongen of verplichte arbeid of diensten, slavernij of met slavernij of dienstbaarheid te vergelijken praktijken, of de prostitutie van anderen te exploiteren, of met het oog op andere vormen van seksuele exploitatie, met inbegrip van pornografie.¹⁹

¹⁷ Artikel 11 lid 7 Richtlijn 2011/36/EU (*PbEU* 2011, L101/1).

¹⁸ Artikel 1 Richtlijn 2004/81/EG (*PbEU* 2004, L261/19).

¹⁹ Artikel 1 Kaderbesluit 2002/629/JBZ (*PbEG* 2002, L203/1).

Dit lijkt een hele waslijst, maar in feite komt de definitie van het kaderbesluit overeen met de andere definities die al eerder zijn toegelicht. Ook zal de definitie over het algemeen overeenkomen met die van de komende hoofdstukken, omdat er uniformiteit dient te bestaan. Des te meer omdat Nederland een lidstaat is, die rekening moet houden met de richtlijn.

Specifiek wordt er veel aandacht gegeven aan de procedure rond verblijfstitels. Het tweede hoofdstuk van de richtlijn bevat nog een belangrijk artikel welke de moeite waard is om toe te lichten. Artikel 6 betreft de bedenktijd. De (mogelijke) slachtoffers van mensenhandel dienen bedenktijd te krijgen om te herstellen en afstand te kunnen nemen van de daders van de strafbare feiten. Op deze manier kunnen zij beslissen of ze willen samenwerken met de autoriteiten. In geval van de mensenhandelprocedure is dit in de vorm van een aangifte met daaraan gekoppeld een strafrechtelijk onderzoek. Omdat de slachtoffers in deze bedenktijd eventueel geholpen kunnen worden met hun problemen en de overweging of ze aangifte moeten doen, is dit een belangrijke voorwaarde voor de procedure.

Ook met betrekking tot de intrekking van de verblijfstitel is het een en ander geregeld in de richtlijn. Artikel 14 geeft de mogelijkheid de verblijfstitel in te trekken wanneer de voorwaarden hiervoor niet langer voldaan zijn. Vaak is het zo dat dit gebeurt, wanneer de strafrechtelijke procedure niets heeft opgeleverd en het onderzoek stopt.

De inhoud van deze artikelen komt nog uitgebreid aan bod in de volgende paragrafen, omdat dit alles ook op nationaal niveau is uitgewerkt.

§ 4.2 Vreemdelingenwet 2000 en daaraan gerelateerde regelgeving

Hoewel de problematiek rond mensenhandel uitgebreid is uitgewerkt in internationale verdragen en richtlijnen is het natuurlijk minstens zo belangrijk om op nationaal niveau alles geregeld te hebben. De Vreemdelingenwet 2000 geeft uitwerking aan zowel reguliere als asielvergunningen. Hoewel voor het desbetreffende onderwerp met name de reguliere vergunning van belang is, gaat aan de reguliere procedure vaak een asielprocedure – waarin het asielverzoek is afgewezen – vooraf. Daarom wordt deze ook kort besproken.

§ 4.2.1 Vreemdelingenwet 2000

In de Vreemdelingenwet 2000 zijn al de mogelijke manieren vastgelegd op basis waarvan een vreemdeling rechtmatig in Nederland zou kunnen verblijven. In totaal zijn er dertien gronden waarop een vreemdeling verblijf kan aanvragen. De grond van het rechtmatig verblijf is van belang voor diverse andere bepalingen van de Vreemdelingenwet 2000.²⁰ Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan beleid dat gekoppeld is aan bepaalde artikelen. Een persoon die verblijf aanvraagt op basis van asielgronden, zal niet te maken krijgen met beleid dat specifiek gericht is op de reguliere procedure.

Op grond van artikel 8 heeft de vreemdeling uitsluitend rechtmatig verblijf op grond van een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd, een verblijfsvergunning regulier voor onbepaalde tijd, een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd en een verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd. Deze gronden zijn te plaatsen onder de categorie rechtmatig verblijf op grond van een vergunning.

²⁰ Lodder 2011, p 29.

Er zijn ook nog andere gronden die onder te verdelen zijn in rechtmatig verblijf op grond van het unierecht, rechtmatig verblijf in afwachting van de beslissing op een aanvraag of in afwachting van het indienen van een asielaanvraag en rechtmatig verblijf op grond van de wet.²¹

In de categorie rechtmatig verblijf op grond van een vergunning zijn twee verschillende verblijfstitels te onderscheiden. Dit zijn de verblijfsvergunning op asielgronden en de verblijfsvergunning op reguliere gronden. Deze zullen hierna afzonderlijk worden besproken.

§ 4.2.1.1 Asiel

Artikel 13 Vreemdelingenwet 2000 geeft aan dat een verzoek tot het verlenen van een verblijfsvergunning slechts ingewilligd wordt indien internationale verplichtingen daartoe nopen, met de aanwezigheid van de vreemdeling een wezenlijk Nederlands belang is gediend of klemmende redenen van humanitaire aard daartoe nopen.²²

Een aanvraag voor een verblijfsvergunning kan op basis van asielgronden worden toegekend. Dit is een van de twee mogelijkheden in de categorie vergunningen. De term asiel is een niet nader omschreven begrip en komt niet vaak voor in de Vreemdelingenwet 2000. Artikel 29 lid 1 geeft echter wel voorwaarden voor verblijf op asielgerelateerde gronden. De rechter moet de voorwaarden toetsen op basis van de volgorde waarin ze in artikel 29 zijn opgenomen. De voorwaarden in wettelijke volgorde zijn: 'hetzij verblijf als verdragsvluchteling, hetzij op verblijf vanwege een in het land van herkomst dreigende behandeling die ingevolge artikel 3 Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden is verboden, hetzij wanneer de vreemdeling bescherming zoekt, omdat hij/zij reeds ernstige gevolgen van mensenrechtenschendingen heeft ondervonden'.²³ Daarnaast wordt onder asiel ook verstaan een verblijfsvergunning op grond van omstandigheden in het land van herkomst die niet zien op één individu in het bijzonder en daarom van categoriale aard dienen te worden genoemd.²⁴

Een asielverzoek is een door een onderdaan van een derde land of een staatloze ingediend verzoek dat kan worden opgevat als een verzoek om verlening van internationale bescherming door een lidstaat op grond van het Verdrag van Genève (of Vluchtelingenverdrag), aldus artikel 2 lid 1 sub b van de Procedurerichtlijn. Er zijn twee verschillende soorten vergunningen die kunnen worden verleend aan de verzoeker. Dit is een verblijfsvergunning asiel bepaalde tijd en een verblijfsvergunning asiel onbepaalde tijd. De vergunning bepaalde tijd is geregeld in artikel 28 en verder en de vergunning onbepaalde tijd is geregeld in artikel 33 en verder.

Slachtoffers van mensenhandel hebben vaak eerst een asielprocedure doorlopen en zijn op die manier in aanraking gekomen met VLW. Indien hun asielprocedure op niets uitloopt, kan de vreemdeling een reguliere procedure starten. Om voorgaande reden wordt de asielprocedure kort behandeld.

Het soort verblijfsvergunning waar VLW hoofdzakelijk mee te maken krijgt, is de verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd. Daarin zijn twee procedures te onderscheiden. Dat is de AA-procedure en de verlengde procedure. AA-procedure staat voor de algemene asielprocedure en is gericht op een snelle afhandeling van zaken.

De procedure is duidelijk afgebakend. De procedure begint met een rust- en voorbereidingstermijn van zes dagen.

²¹ Lodder 2011, p.29.

²² Artikel 13 Vreemdelingenwet 2000.

²³ Van Bennekom & Van der Winden 2011, p 18.

²⁴ Van Bennekom & Van der Winden 2011, p 18.

Deze termijn geeft de vreemdeling de tijd om zich te laten voorlichten over de procedure en ook geeft dit de Minister de mogelijkheid een begin te maken aan een onderzoek naar de aanvraag. Na de zes dagen van rust en voorbereiding volgen acht dagen van inspanning. Op dag één wordt het eerste gehoor afgenomen. Hierin kan de vreemdeling zijn reisverhaal toelichten. De tweede en de derde dag staan in het teken van het nader gehoor. Tijdens dit gehoor wordt het asielrelaas inhoudelijk behandeld. De reden van de vreemdeling om naar Nederland te komen, komt uitgebreid aan bod. Op dag vier bestaat de mogelijkheid voor de vreemdeling om correcties en aanvullingen in te dienen naar aanleiding van het eerste en het nader gehoor. Dit wordt namens de vreemdeling door zijn of haar advocaat ingediend. Op dag vijf wordt het voornemen uitgereikt.

Een voornemen is soortgelijk aan een beschikking, maar heeft een voorlopig karakter. Vaak staan hier al de definitieve gronden in voor toe- of afwijzing. De ervaring leert dat een voornemen vrijwel altijd een voornemen tot afwijzing betreft.

Hoewel het voornemen nog geen beschikking betreft, bestaat er wel een mogelijkheid voor de vreemdeling hierop te reageren. Door middel van een zienswijze die de advocaat op de zesde dag opstelt, kan de vreemdeling alsnog proberen een positieve beschikking te ontvangen. Dag zeven en acht zijn vervolgens de dagen waarop de beschikking wordt gemaakt en wordt uitgereikt. Hoewel tegen een beschikking beroep open staat op basis van artikel 1:3 juncto artikel 8:1 Algemene wet bestuursrecht, heeft de vreemdeling na een negatieve beschikking geen recht meer op opvang. De vertrektermijn bedraagt vier weken.

Daarnaast bestaat er nog een verlengde asielprocedure die maximaal zes maanden kan duren. Wanneer de AA-procedure niet genoeg tijd en ruimte biedt voor voldoende onderzoek stroomt de vreemdeling door naar de verlengde procedure. De procedure betreft geen speciale procedure met andere handelingen, maar biedt slechts extra tijd.

§ 4.2.1.2 Regulier

Een andere manier op basis waarvan verblijf kan worden aangevraagd, is op reguliere gronden. Er zijn meerdere categorieën van reguliere verblijfsvergunningen. Een aantal van deze categorieën zijn: familieleden en partners, au pairs en andere vormen van uitwisseling, vreemdelingen die medische behandeling behoeven en slachtoffers en getuige-aangevers van mensenhandel.

De verblijfsvergunning regulier kan nog worden onderverdeeld in een vergunning voor bepaalde tijd en een vergunning voor onbepaalde tijd. De verblijfsvergunning voor bepaalde tijd wordt verleend voor hoogstens vijf achtereenvolgende jaren, aldus artikel 14 lid 3 Vreemdelingenwet 2000. De verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd wordt zonder beperkingen en voorschriften verleend, aldus artikel 20 lid 2 Vreemdelingenwet 2000.

De verblijfsvergunning voor slachtoffers en getuigen-aangevers van mensenhandel betreft een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd. De wettelijke basis hiervan is gelegen in artikel 14 Vreemdelingenwet 2000. In lid 2 wordt aangegeven dat er krachtens een algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld aan de betreffende verblijfsvergunning. Zo is dat ook geregeld met de vergunning voor slachtoffers en getuigen-aangevers van mensenhandel in het Vreemdelingenbesluit 2000. Hierin is een specifiek artikel opgenomen betreffende mensenhandel. Deze zal in de volgende subparagraaf aan de orde komen.

§ 4.2.2 Vreemdelingenbesluit 2000

Het vreemdelingenbesluit 2000 is een meer praktische uitwerking van de Vreemdelingenwet 2000. Zo is bijvoorbeeld in artikel 3.4 Vreemdelingenbesluit een uitwerking gegeven van de reguliere verblijfsvergunning voor bepaalde tijd van artikel 14 Vreemdelingenwet 2000.

De beperkingen waarover eerder is verteld, houden verband met onder andere gezinshereniging of gezinsvorming, het verrichten van arbeid in loondienst en de vervolging van mensenhandel.

Voor de slachtoffers en getuige-aangevers van mensenhandel heeft het Vreemdelingenbesluit 2000 een apart artikel. Dit betreft artikel 3.48. Volgens dit artikel kan een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd onder een beperking verband houdend met de vervolging van mensenhandel worden verleend aan de vreemdeling die slachtoffer-aangever is van mensenhandel, voor zover er sprake is van een strafrechtelijk opsporingsonderzoek of vervolgingsonderzoek naar of berechting in feitelijke aanleg van de verdachte van het strafbare feit waarvan aangifte is gedaan, aan de vreemdeling die slachtoffer is van mensenhandel, voor zover er sprake is van een strafrechtelijk opsporingsonderzoek of vervolgingsonderzoek naar of berechting in feitelijke aanleg van de verdachte van het strafbare feit, bedoeld in artikel 273 Sr en het slachtoffer hieraan op andere wijze dan door het doen van aangifte medewerking verleent of aan de vreemdeling die getuige-aangever is van mensenhandel, voor zover er sprake is van een strafrechtelijk opsporingsonderzoek of vervolgingsonderzoek naar of berechting in feitelijke aanleg van de verdachte van het strafbare feit waarvan aangifte is gedaan en het verblijf in Nederland van de getuige-aangever naar het oordeel van de minister in het belang van de opsporing of vervolging van de verdachte noodzakelijk is.^{25 26}

Het beleid rondom de mensenhandelproblematiek is vastgelegd in de Vreemdelingen-circulaire en dan in met name hoofdstuk 9. In de volgende paragraaf zal dit beleid aan bod komen.

§ 4.2.3 Vreemdelingen-circulaire 2000

De Vreemdelingen-circulaire 2000 bevat beleid. Het is een uitwerking van hoe de wet- en regelgeving moet worden toegepast, welke is vastgelegd in onder andere de Vreemdelingenwet 2000 en het Vreemdelingenbesluit 2000. Hoofdstuk B9 van de Vreemdelingen-circulaire 2000 bevat beleid betreffende de problematiek rond mensenhandel en in verband met het belang van het onderzoek zal enkel dit hoofdstuk worden besproken.

§ 4.2.3.1 Hoofdstuk B9

Hoofdstuk B9 van de Vreemdelingen-circulaire 2000 is hét hoofdstuk waarin de praktische zaken rondom mensenhandel worden geregeld. In dit hoofdstuk wordt het rechtmatige verblijf van slachtoffer- en getuige-aangevers en slachtoffers die op andere wijze medewerking verlenen aan het opsporings- of vervolgingsonderzoek van mensenhandel gedurende de bedenktijd voorafgaande aan de aangifte en gedurende de periode van opsporing, vervolging en berechting in feitelijke aanleg na aangifte van mensenhandel geregeld. Daarnaast biedt het hoofdstuk richtlijnen voor het bieden van opvang en bescherming van de slachtoffer- en getuige-aangevers en slachtoffers die op andere wijze medewerking verlenen aan het opsporings- en vervolgingsonderzoek van mensenhandel.²⁷ Door het feit dat ze medewerking verlenen, is de opschorting van de verwijdering of het verlenen van een tijdelijke verblijfsvergunning geoorloofd.

Om een duidelijk beeld te krijgen van het begrip mensenhandel, heeft hoofdstuk B9 aangegeven welke elementen het begrip mensenhandel bevat.

²⁵ Egter van Wissekerke 2011, p. 124.

²⁶ Artikel 3.48 Vreemdelingenbesluit 2000.

²⁷ Hoofdstuk B9 onder 1 Vreemdelingen-circulaire 2000.

Het gaat om iedere gedraging waarmee de binnenkomst van vreemdelingen in, de doorreis over, het verblijf in of het vertrek van het grondgebied van een land wordt bevorderd, iedere gedraging die gericht is op de seksuele uitbuiting tegen betaling en een van de overige in artikel 273f Wetboek van Strafrecht als mensenhandel strafbaar gestelde ernstige vormen van uitbuiting.²⁸

Zoals al eerder is aangegeven, bevat artikel 3.48 Vreemdelingenbesluit 2000 de voorwaarden waaronder een verblijfsvergunning kan worden afgegeven aan een slachtoffer-aangever, een getuige-aangever of een slachtoffer dat op andere wijze medewerking verleend. In de volgende paragrafen komt aan de orde hoe van de bevoegdheid tot het verlenen van de verblijfsvergunningen gebruik wordt gemaakt.

§ 4.2.3.2 Slachtoffers

Wanneer indicaties aanwezig zijn dat er sprake is van mensenhandel dient de politie de vreemdeling op de hoogte te brengen van de mogelijkheid tot het doen van aangifte of het op andere wijze verlenen van medewerking aan een strafrechtelijk opsporings- of vervolgingsonderzoek.²⁹ Vaak is er sprake van een bedenktijdfase waarin de vreemdeling kan nadenken of hij/zij aangifte wil doen of andere medewerking willen verlenen.

De bedenktijdfase is in het leven geroepen, omdat slachtoffers van mensenhandel vaak een turbulente periode achter de rug hebben en zich niet meteen kunnen uiten. De bedenktijd betreft maximaal drie maanden, is eenmalig en wordt niet verlengd. Deze fase is echter niet voor elke vreemdeling weggelegd.

Voor de volgende categorieën staat de bedenktijdfase open: vreemdelingen die worden aangetroffen bij een controle verband houdende met mensenhandel, vreemdelingen die in Nederland in een situatie als bedoeld in artikel 273f Wetboek van Strafrecht als mensenhandel strafbaar gesteld werkzaam zijn geweest, die niet over een geldige verblijfstitel beschikken en die zelf contact opnemen met de politie, vreemdelingen die nog niet in Nederland werkzaam zijn geweest in een situatie als strafbaar gesteld in artikel 273f Wetboek van Strafrecht, die niet over een geldige verblijfstitel beschikken en in Nederland zijn aangetroffen, maar wel mogelijk slachtoffer zijn van mensenhandel en vreemdelingen die nog geen toegang tot Nederland hebben gehad, maar wel mogelijk slachtoffer zijn van mensenhandel waarbij de Koninklijke Marechaussee bepaalt, zo nodig in overleg met het Openbaar Ministerie, of er voldoende signalen van mensenhandel zijn om bedenktijd aan te bieden.³⁰

Gedurende de bedenktijdperiode heeft de vreemdeling recht op verblijf in Nederland en kan hij/zij aanspraak maken op voorzieningen, verstrekkingen en uitkeringen, aldus artikel 8 sub k Vreemdelingenwet 2000 juncto artikel 11 lid 2 sub c Vreemdelingenwet 2000.

²⁸ Hoofdstuk B9 onder 1 Vreemdelingencirculaire 2000.

²⁹ Hoofdstuk B9 onder 3.1 Vreemdelingencirculaire 2000.

³⁰ Hoofdstuk B9 onder 3.2 Vreemdelingencirculaire 2000.

De bedenktijdperiode eindigt, indien het vermoedelijke slachtoffer tijdens de bedenktijdfase met onbekende bestemming is vertrokken, indien het vermoedelijke slachtoffer gedurende de bedenktijdfase aangeeft af te zien van het doen van aangifte of het op andere wijze verlenen van medewerking aan een strafrechtelijk opsporings- of vervolgingsonderzoek naar of berechting in feitelijke aanleg van de verdachte, indien het vermoedelijke slachtoffer aangifte van mensenhandel heeft gedaan en het proces-verbaal heeft ondertekend, of op andere wijze medewerking heeft verleend aan een strafrechtelijk opsporings- of vervolgingsonderzoek naar of berechting in feitelijke aanleg van de verdachte of indien de vreemdeling een aanvraag om een verblijfsvergunning – anders dan op grond van dit hoofdstuk B9 – indient of heeft ingediend.³¹

Tijdens de bedenktijdperiode heeft het vermoedelijke slachtoffer van mensenhandel recht op opvang en huisvesting en medische bijstand en rechtshulp. Met betrekking tot de opvang licht de politie het Coördinatiecentrum Mensenhandel in en zorgt deze voor passende opvang in samenwerking met zorgcoördinator vrouwenopvang. Indien de capaciteit dit toelaat, wordt voor de vreemdeling opvang gezocht binnen de desbetreffende politieregio. Met betrekking tot medische- en rechtsbijstand draagt ook de zorgcoördinator er zorg voor dat de vreemdeling zich medisch kan laten onderzoeken en zich zo nodig kan laten behandelen. Ook zorgt de coördinator er voor dat de vreemdeling wordt geïnformeerd over de juridische consequenties van het doen van aangifte of het op andere wijze verlenen van medewerking.³² In de volgende hoofdstukken die betrekking hebben op de praktische dossiers zullen met name de medische bijstand en de rechtshulp ook aan bod komen.

De bedenktijdfase moet natuurlijk ergens toe leiden. Of de vreemdeling doet geen aangifte, of hij/zij doet dit wel. Wanneer de vreemdeling aangifte wil doen of medewerking wil verlenen, licht de politie de Immigratie- en Naturalisatiedienst hierover in. De aangifte wordt ambtshalve aangemerkt als een aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning.

Na het verlenen van de verblijfsvergunning kan het slachtoffer zich nog steeds melden bij de zorgcoördinator voor opvang, voor medisch onderzoek en voor rechtshulp. Wanneer het slachtoffer geen gebruik heeft gemaakt van de bedenktijdfase, maar direct aangifte heeft gedaan, wordt het Coördinatiecentrum Mensenhandel door de politie ingeschakeld voor opvang.

De verblijfsvergunning wordt in beginsel voor de periode van één jaar verleend.³³ Deze periode kan worden verlengd zolang er sprake is van een strafrechtelijke opsporings- of vervolgingsonderzoek of berechting in feitelijke aanleg van de verdachte.

Wanneer de vreemdeling aangeeft af te zien van het doen van aangifte of het op andere wijze verlenen van medewerking, wordt de opschorting van het vertrek opgeheven en zal de vreemdeling Nederland uit eigen beweging moeten verlaten volgens artikel 61 juncto artikel 62 Vreemdelingenwet 2000. Hier bestaat echter wel een uitzondering op en dat is wanneer aangetoond wordt dat het slachtoffer geen aangifte kan of wil doen of anderszins medewerking kan of wil verlenen aan de strafrechtelijke opsporing en vervolging van de mensenhandelaar in verband met een ernstige bedreiging en/of een medische of psychische beperking.³⁴

³¹ Hoofdstuk B9 onder 3.3 Vreemdelingencirculaire 2000.

³² Hoofdstuk B9 onder 3.2.9 Vreemdelingencirculaire 2000.

³³ Hoofdstuk B9 onder 8.1 Vreemdelingencirculaire 2000.

³⁴ Hoofdstuk B9 onder 13 Vreemdelingencirculaire 2000.

Indien de vreemdeling wel aangifte doet, maar de verdachte toch niet wordt vervolgd dan wel de vervolging niet wordt voortgezet, kunnen zowel slachtoffers als getuige-aangevers schriftelijk beklag doen bij het Gerechtshof.³⁵

§ 4.2.3.3 Getuige-aangevers

Op basis van artikel 14 Vreemdelingenwet 2000 kan de verblijfsvergunning bepaalde tijd onder een beperking verband houdend met de vervolging van mensenhandel worden verleend, indien de vreemdeling getuige-aangever is van mensenhandel, de vreemdeling terzake aangifte heeft gedaan of er sprake is van een strafrechtelijk opsporingsonderzoek.³⁶ Getuige-aangevers kunnen vreemdelingen zijn die werkzaam zijn in dezelfde sector als het slachtoffer of vreemdelingen die kennis dragen van mensenhandel.³⁷

Wanneer een getuige-aangever aangifte heeft gedaan, wordt dit automatisch gezien als een aanvraag tot een verblijfsvergunning. Het Openbaar Ministerie wordt ingelicht en geeft ook meteen de doorslag of een verblijfsvergunning zal worden verleend of niet. De vraag is of de aanwezigheid van een getuige-aangever in Nederland gewenst is voor het opsporings- en vervolgingsonderzoek tegen de verdachte.³⁸ De aangifte schort de verwijdering van de vreemdeling op.

Ook de verblijfsvergunning voor de getuige-aangever wordt in principe voor de periode van één jaar verleend. De vergunning is geldig zolang het Openbaar Ministerie de aanwezigheid van betrokkene in Nederland noodzakelijk acht en zal vervallen wanneer dit niet meer het geval is.³⁹ Anderzijds kan de vergunning verlengd worden, wanneer het noodzakelijk is dat de betrokkene in Nederland aanwezig is.

Zoals al eerder is aangegeven, kunnen zowel slachtoffers als getuige-aangevers van mensenhandel schriftelijk beklag doen bij het Gerechtshof, indien de verdachte niet wordt vervolgd dan wel de vervolging niet wordt voortgezet.

§ 4.3 Strafrechtelijke grondslagen

Mensenhandel is strafbaar gesteld in artikel 273f van het Wetboek van Strafrecht. Om een zo duidelijk mogelijk beeld te krijgen van de problematiek zullen in deze paragraaf ook andere artikelen die samenhangen met mensenhandel worden besproken.

§ 4.3.1 Grondslagen

Mensenhandel is niet een probleem dat op zichzelf staat. Vaak krijgen slachtoffers van mensenhandel ook te maken met bijvoorbeeld mensensmokkel of minderjarige prostitutie. Verschillende van deze handelingen zijn strafbaar gesteld in het Wetboek van Strafrecht.

In artikel 197a Wetboek van Strafrecht is mensensmokkel strafbaar gesteld. De definitie van mensensmokkel is al eerder aan de orde gekomen in hoofdstuk 3.3.2. Het gaat hierbij om hulp bij illegale toegang, doorreis of verblijf.⁴⁰ Mensensmokkel is belangrijk om te vermelden, omdat dit vaak kan leiden tot mensenhandel. Een vreemdeling raakt meer dan eens in aanraking met een mensensmokkelaar die geen goede bedoelingen heeft.

³⁵ Hoofdstuk B9 onder 10 Vreemdelingencirculaire 2000.

³⁶ Hoofdstuk B9 onder 5 Vreemdelingencirculaire 2000.

³⁷ Hoofdstuk B9 onder 5a Vreemdelingencirculaire 2000.

³⁸ Hoofdstuk B9 onder 6.1 Vreemdelingencirculaire 2000.

³⁹ Hoofdstuk B9 onder 8.2 Vreemdelingencirculaire 2000.

⁴⁰ *Tekst en Commentaar strafrecht*, aantekening 1 bij artikel 197a Wetboek van Strafrecht.

Wanneer de mensensmokkelaar de vreemdeling eenmaal hulp heeft geboden, kan het voorkomen dat hij/zij daar iets voor terug wil wat de vreemdeling niet kan betalen. De smokkelaar kan een mensenhandelaar worden of de vreemdeling daarmee in contact brengen om zo de schuld af te kunnen betalen. Slachtoffers kunnen dan bijvoorbeeld alsnog in de prostitutie of de illegale land- of tuinbouw terecht komen, wat in feite mensenhandel is.

Ook artikel 248b Wetboek van Strafrecht is de moeite waard om toe te lichten. Dit betreft een artikel over prostitutie door minderjarigen. Strafbbaar gesteld is het plegen van ontucht met iemand die zich beschikbaar stelt tot het verrichten van seksuele handelingen met een derde tegen betaling en die de leeftijd van zestien, maar nog niet van achttien jaren heeft bereikt.⁴¹ Vaak worden minderjarige meisjes of jongens de prostitutie ingelokt door mensenhandelaren. Dit betreft illegale prostitutie in verband met de minderjarigheid van de slachtoffers. Om de slachtoffers te beschermen, kan niet alleen een beroep worden gedaan op artikel 273f Wetboek van Strafrecht, maar ook op artikel 248b Wetboek van Strafrecht. Dit is niet specifiek voor de daders, maar vooral voor 'cliënten' die de slachtoffers bezoeken, want daarmee worden de slachtoffers ongewild en ongevraagd ook mee geconfronteerd.

Wat natuurlijk niet mag ontbreken is het artikel van mensenhandel: artikel 273f Wetboek van Strafrecht. Dit is dé strafbaarstelling voor mensenhandel.

Ook dit artikel is al enigszins aan de orde gekomen in hoofdstuk 2.3. Voor de volledigheid zal nogmaals kort worden weergegeven wat in dat hoofdstuk aan de orde is gekomen. Strafbbaar wordt gesteld het door dwang, geweld, misleiding of misbruik van omstandigheden een ander werven, vervoeren, overbrengen, huisvesten of opnemen met het oogmerk van uitbuiting of het beschikbaar stellen van organen voor die ander.⁴² Ook wanneer er voordeel wordt gehaald uit uitbuiting is dit strafbaar. Onder uitbuiting kan onder meer verstaan worden seksuele uitbuiting, gedwongen arbeid of diensten, slavernij of andere dienstbaarheid⁴³. Er bestaan ook andere handelingen die strafverzwarend werken, zoals wanneer de in lid 1 beschreven gedragingen in vereniging worden gepleegd of indien het slachtoffer beneden de zestien jaar is (lid 3). Ook zwaar lichamelijk letsel, levensgevaar voor een ander of de dood tengevolge van de feiten zijn omstandigheden die strafverzwarend zijn (lid 4 en 5).⁴⁴ De straf die staat op mensenhandel is een gevangenisstraf van ten hoogste acht jaren of een geldboete van de vijfde categorie. Dit is een bedrag van €76.000,-.⁴⁵ Zoals hiervoor al is genoemd, kunnen de straffen ook afwijken. De volgende leden van het artikel geven aan wanneer de straf hoger kan uitvallen.

Lid 3: de schuldige wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste twaalf jaren of geldboete van de vijfde categorie, indien:

- 1) de feiten, omschreven in het eerste lid, worden gepleegd door twee of meer verenigde personen;
- 2) de persoon ten aanzien van wie de in het eerste lid omschreven feiten worden gepleegd, de leeftijd van zestien jaren nog niet heeft bereikt.

Lid 4: indien een van de in het eerste lid omschreven feiten zwaar lichamelijk letsel ten gevolge heeft of daarvan levensgevaar voor een ander te duchten is, wordt gevangenisstraf van ten hoogste vijftien jaren of geldboete van de vijfde categorie opgelegd.

Lid 5: indien een van de in het eerste lid omschreven feiten de dood ten gevolge heeft, wordt gevangenisstraf van ten hoogste achttien jaren of geldboete van de vijfde categorie opgelegd.⁴⁶

⁴¹ *Tekst en Commentaar strafrecht* bij artikel 248b Wetboek van Strafrecht.

⁴² *Tekst en Commentaar strafrecht*, aantekening 1 bij artikel 273f Wetboek van Strafrecht.

⁴³ *Tekst en Commentaar strafrecht*, aantekening 1 bij artikel 273f Wetboek van Strafrecht.

⁴⁴ *Tekst en Commentaar strafrecht*, aantekening 1 bij artikel 273f Wetboek van Strafrecht.

⁴⁵ Artikel 23 lid 4 Wetboek van Strafrecht.

⁴⁶ Artikel 273f Wetboek van Strafrecht.

§ 4.3.2 Samenhang van strafzaak en verblijfstitel

Nu zijn de reguliere- en asielprocedure en de strafrechtelijke gang van zaken aan de orde gekomen, maar het verband daartussen misschien wat minder. Aangegeven is dat de verblijfsvergunning voor de slachtoffer-aangever geldig is zolang er sprake is van een strafrechtelijk opsporings- of vervolgingsonderzoek naar of berechting in feitelijke aanleg van de verdachte van het strafbare feit waarvan aangifte is gedaan of waaraan op andere wijze medewerking is verleend.⁴⁷ Dit houdt dus in dat de verblijfstitel blijft bestaan zolang er sprake is van een onderzoek, dan wel daadwerkelijke berechting. Wanneer de strafzaak vervalt, vervalt daarmee ook de titel.

Voor de getuige-aangever geldt in principe hetzelfde. Een van de voorwaarden voor een verblijfsvergunning voor een getuige-aangever is dat er sprake is van een strafrechtelijk opsporingsonderzoek of vervolgingsonderzoek naar of berechting in feitelijke aanleg van de verdachte van het strafbare feit, waarvan aangifte is gedaan.⁴⁸ Ook dit betekent dus dat de verblijfstitel vervalt wanneer er geen sprake meer is van een onderzoek of een daadwerkelijke berechting. Bij zowel het slachtoffer als bij de getuige-aangever zijn de strafzaak en de verblijfstitel dus vrijwel onlosmakelijk met elkaar verbonden.

⁴⁷ Egter van Wissekerke 2011, p. 125.

⁴⁸ Hoofdstuk B9 onder 5c Vreemdelingendecret 2000.

Hoofdstuk 5 Problemen procedures mensenhandel

Om te kunnen bepalen hoe VLW de slachtoffers van mensenhandel beter kan bijstaan, zal eerst moeten worden bekeken hoe de situatie in de praktijk is. In dit hoofdstuk komen daarom de bestaande problemen uit de praktijk aan de orde.

§ 5.1 Praktijkdossiers

In eerste instantie is het van belang een globaal beeld te krijgen van het verhaal van het slachtoffer en de stappen die zijn genomen. Door middel van de uiteenzetting kunnen later de problemen en knelpunten worden uitgelicht. In verband met de privacy van cliënten kunnen helaas geen bronnen worden vermeld.

§ 5.1.1 Loes uit Sierra Leone

In totaal zijn er drie dossiers, welke onder de loep zijn genomen. In het eerste dossier staat een 24-jarige vrouw uit Sierra Leone centraal. Voor het gemak wordt zij Loes genoemd. Ze heeft uitgebreid verslag gedaan over de reden van haar vertrek uit Sierra Leone. Samenvattend is de indirecte reden van haar vertrek gelegen in het feit dat haar moeder in 2011 is overleden. Haar moeder behoorde tot een bepaalde gemeenschap en zij voerde besnijdenissen uit bij meisjes. De andere vrouwen van de gemeenschap zijn na het overlijden van moeder naar het huis van Loes en haar moeder gegaan en hebben Loes opgepakt. Ze moest de rol van haar moeder overnemen, maar dit wilde zij niet. Ze moest een nacht bij het lichaam van haar moeder doorbrengen en daarna is ze door de vrouwen meegenomen naar het bos. Ze is daar zeven dagen gebleven. De vrouwen wilden dat Loes zichzelf nogmaals zou besnijden, maar dit heeft ze geweigerd. Vervolgens is ze meegenomen naar een rivier waar twee andere meisjes de duivel uit de rivier moesten halen. De meisjes zijn niet teruggekomen en vervolgens zijn de vrouwen en Loes naar het bos teruggekeerd. Loes vertelde de vrouwen dat ze haar behoefte moest doen en zag toen de mogelijkheid te ontsnappen. Ze is naar een vriendin gegaan en daar heeft ze de man ontmoet die haar naar Nederland heeft gebracht.

Eenmaal in Nederland geeft ze aan tegen haar wil te zijn vastgehouden. Loes heeft ongeveer twee maanden in een huis in Nederland doorgebracht. Telkens als de man die haar vasthield wegging, ging de deur achter hem op slot. Wanneer op een dag een man kwam om het huis schoon te maken en de deur niet op slot was, greep ze haar kans om te vluchten. Loes heeft toen een tijdje gelopen en kwam bij een treinstation. Ze was overstuur en er kwam een donkere man naar haar toe. Deze man heeft haar uiteindelijk geholpen in Ter Apel (aanmeldcentrum) te komen. Dit alles is gebleken na het eerste- en het nader gehoor.

In de correcties en aanvullingen is aan de orde gekomen dat mevrouw aangifte wil doen inzake vrouwenhandel. Ze geeft daarbij wel aan door te willen gaan met de asielprocedure. Hier is dus te zien dat de procedures door elkaar heen kunnen lopen, wat in een eerder hoofdstuk is vernoemd.

In eerste instantie wordt bij het voornemen aangegeven dat zowel de asiel- als de reguliere aanvraag zal worden afgewezen. Nu voor dit onderzoek de praktische uitwerking van de asielprocedure wat minder relevant is, zal enkel worden ingegaan op de afwijzing van de reguliere procedure. In het voornemen wordt aangegeven dat de betrokkene niet voldoet aan de voorwaarden voor verlening van een verblijfsvergunning regulier onder een beperking verband houdend met de vervolging van mensenhandel. Daarbij worden enkele overwegingen meegenomen.

Er is niet gebleken dat betrokkene aangifte heeft gedaan of op andere wijze medewerking heeft verleend aan een strafrechtelijk opsporings- of vervolgingsonderzoek naar of berechting in feitelijke aanleg van een verdachte van mensenhandel. Als dit wel het geval was, was de Immigratie- en Naturalisatiedienst hiervan op de hoogte gesteld.

Onder verwijzing van B14/5.3 Vreemdelingen-circulaire 2000 wordt opgemerkt dat de asielzoeker die stelt slachtoffer te zijn van mensenhandel, maar terzake (nog) geen aangifte heeft gedaan noch op andere wijze medewerking heeft verleend aan het strafrechtelijk opsporings- of vervolgingsonderzoek, niet in aanmerking komt voor ambtshalve verlening van een verblijfsvergunning onder de beperking verband houdend met de vervolging van mensenhandel.

Indien betrokkene na afloop van de asielprocedure (alsnog) aangifte doet, vindt verlening (alsnog) plaats.

Ook de beschikking pakt voor beide procedures negatief uit. Zowel de aanvraag voor een vergunning op asielgronden als de aanvraag voor een vergunning op reguliere gronden wordt afgewezen. In de beschikking wordt voor het gedeelte van mensenhandel vrijwel dezelfde verklaring gegeven met betrekking tot de afwijzing van de vergunning. Er is geen aangifte gedaan of op andere wijze medewerking verleend.

De weigering om ambtshalve een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd te verlenen heeft tot gevolg dat betrokkene Nederland onmiddellijk uit eigen beweging moet verlaten, tenzij uit hoofde van een andere beslissing een andere vertrektermijn geldt.

Bij de gronden van beroep heeft de advocaat duidelijk zijn pijlen gericht op de asielprocedure. Toch is er nog wel wat gezegd over de reguliere procedure. De advocaat van Loes geeft aan dat zij vanaf het begin heeft laten weten aangifte te willen doen. Vanaf dat moment is ze afhankelijk van instanties. Ze heeft alle medewerking verleend. De advocaat geeft aan dat Loes in de correcties en aanvullingen heeft aangegeven aangifte te willen doen en dat zij de Minister verzoekt het Ruitteam hierover contact met haar op te laten nemen. Op basis van bovenstaande is Loes van mening dat haar ten onrechte de reguliere verblijfsvergunning is geweigerd.

In de uitspraak van de Rechtbank wordt vervolgens aangegeven dat niet is gebleken dat mevrouw aangifte heeft gedaan ter zake van mensenhandel en daarom niet in aanmerking komt voor een verblijfsvergunning regulier, zoals ook al eerder is aangegeven. Aangegeven wordt dat de gemachtigde ter zitting heeft toegelicht dat mevrouw tot op heden niet in de gelegenheid is gesteld daadwerkelijk aangifte te doen van mensenhandel. De daarvoor verantwoordelijke mensen van de politie hebben aan VLW toegezegd dat mevrouw binnenkort zal worden opgeroepen om alsnog aangifte te kunnen doen. Het beroep wordt ongegrond verklaard, maar dit heeft voornamelijk te maken met het asielverzoek en niet met het reguliere verzoek.

Als reactie op het ongegronde beroep stelt de gemachtigde hoger beroep in. Bij de grieven wordt verder niets vermeld over de feiten met betrekking tot mensenhandel. Loes moet nu wachten tot ze in staat wordt gesteld aangifte te doen.

Bij beschikking van een aantal weken later wordt de aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd in de zin van artikel 14 van de Vreemdelingenwet 2000, onder de beperking als genoemd in de Vreemdelingen-circulaire 2000, hoofdstuk B9 ingewilligd. De verblijfsvergunning wordt verleend zolang er sprake is van een strafrechtelijk opsporings- of vervolgingsonderzoek naar of berechting in feitelijke aanleg van de verdachte(n) van het strafbare feit waarvan aangifte is gedaan.

Daarbij wordt wel vermeld dat Loes een geldig paspoort dient aan te vragen bij de diplomatieke vertegenwoordiging van het land waarvan zij de nationaliteit bezit. Dit in verband met een eventuele verlengingsprocedure.

In een brief van de politie die Loes een aantal weken later heeft gekregen, staat dat een onderzoek is ingesteld naar aanleiding van de aangifte, maar dat er in de aangifte geen verdere aanknopingspunten zijn om de opsporing van de verdachten van mensenhandel voort te zetten. Ook anderszins is er onvoldoende opsporingsindicatie voor nader onderzoek naar de identiteit van de bedoelde verdachten. Het onderzoek wordt om die reden gesloten. Naar aanleiding van deze beslissing heeft de gemachtigde nog met Loes gesproken, maar ook hij gaf aan dat het begrijpelijk is dat de politie geen aanknopingspunten ziet voor een verder onderzoek. Mevrouw kan immers vrijwel niets vertellen over de persoon van de verdachte. De Immigratie- en Naturalisatiedienst is voornemens de verblijfsvergunning in te trekken om voornoemde reden.

§ 5.1.2 Kim uit Kongo

Het tweede dossier betreft een 21-jarige vrouw uit Kongo. In verband met de privacy van de betreffende persoon wordt zij Kim genoemd.

In het rapport van eerste en tweede gehoor komt haar verhaal naar voren. Hiervan zal een korte samenvatting van worden gegeven.

Kim geeft aan dat haar moeder vroeg overleden is en dat zij en haar zus zijn opgevoed door hun tante, de zus van hun moeder. Sinds een paar jaar zijn ze echter bij een vriendin van hun moeder gaan wonen, omdat Kim en haar zus zijn weggestuurd bij hun tante.

Wanneer in het dorp werd aangeboden modellenwerk te kunnen doen in Europa zag Kim haar kans op een beter leven. Degene die de reis heeft georganiseerd en betaald, is dus een persoon die zich voordeed als scout van modellen. De 'modellen' werden naar België gebracht om daar te werken. Kim geeft aan te zijn vastgehouden in België. Ze was met een groep van tien meisjes en ook deze meisjes zouden als topmodel kunnen gaan werken, zo werd hen verteld. Omdat modellenwerk niets uithaalde, moesten ze als prostituee gaan werken. Op een gegeven moment werd ze bedreigd, omdat andere meisjes wel geld binnenhaalde en zij niet. Ze werd steeds gecontroleerd en zij en de andere meisjes konden nergens naartoe, omdat ze bewaakt werden. Ook is Kim verkracht.

Na ongeveer een maand in België te hebben verbleven, kreeg Kim een klant die haar vertelde dat hij haar wel zou bevrijden. Hij heeft haar toen midden in de nacht weggehaald en naar Nederland gebracht. Hij heeft tegen haar gezegd dat ze asiel aan moest gaan vragen. De man heeft haar eerst ondergebracht bij een familie, welke haar later heeft meegenomen naar het Aanmeldcentrum in Ter Apel.

Bovendien heeft de medewerker van de Immigratie- en Naturalisatiedienst in het eerste gehoor aangegeven dat de mogelijkheid tot aangifte van mensenhandel bestaat. Kim geeft aan heel bang te zijn om terug te moeten naar Kongo, omdat een belangrijke persoon of meerdere belangrijke personen volgens haar achter de mensenhandel zit. Deze personen hebben veel invloed en ze is bang dat ze vermoord zal worden als ze terugkeert, omdat ze zich heeft onttrokken aan de groep.

Het voornemen van Kim betreft nu enkel de asielaanvraag. Het voornemen bestaat om de aanvraag van Kim tot het verlenen van een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd af te wijzen in verband met tegenstrijdige verklaringen en een ongeloofwaardig asielrelaas. Het gedeelte van mensenhandel wordt verder niet besproken in het voornemen.

De beschikking betreft wederom enkel de asielaanvraag. Dit komt omdat er nog geen aangifte is gedaan. De aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning asiel wordt nu ook afgewezen om dezelfde redenen als welke zijn aangegeven in het voornemen.

Ongeveer anderhalve maand na de negatieve beschikking betreffende de asielprocedure kan Kim aangifte doen bij de politie en kort daarna is er een beschikking afgegeven.

Hierin wordt aangegeven dat de aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd in de zin van artikel 14 van de Vreemdelingenwet 2000, onder de beperking genoemd in de Vreemdelingen-circulaire 2000, hoofdstuk B9 wordt ingewilligd. Kim krijgt hiermee een verblijfsvergunning voor de duur van één jaar. De vergunning wordt verleend zolang er sprake is van een strafrechtelijk opsporings- of vervolgingsonderzoek naar of berechting in feitelijke aanleg van de verdachte(n) van het strafbare feit. Een erg uitgebreide motivering voor de inwilliging wordt niet gegeven. De beslissing wordt vooral gebaseerd op het feit dat er aangifte is gedaan en er een strafrechtelijk onderzoek loopt.

Omdat de personen op de verschillende centra komen en gaan, zijn soms niet meer alle papieren aanwezig. Het is daarom helaas ook onduidelijk wat er verder met Kim is gebeurd en of zij heden nog steeds een verblijfsvergunning heeft.

§ 5.1.3 Mai uit Mongolië

Het derde dossier betreft een 37-jarige vrouw uit Mongolië. Ze heeft echter vanaf ongeveer haar vijfde in China gewoond en is nooit meer teruggegaan naar Mongolië. Mai is vertrokken uit China in 1998 en is toen naar Rusland gegaan. Via Rusland is ze in Oostenrijk beland, zo werd haar verteld. En na een aantal keren te zijn overgestapt met de trein is ze in Nederland terecht gekomen.

In China heeft Mai via een vader van haar klasgenootje contact gekregen met een man die haar zou helpen met de reis. Hier ging ze graag in mee, omdat ze in China werd gepest. Ze hoorde dat het fijn zou zijn in het buitenland en dat ze geld kon verdienen. Ze hoefde niets te betalen voor de reis, maar zou dan wel twee jaar voor de mensen moeten werken om de reis daarmee af te betalen. Mai vertelt in het eerste gehoor dat ze naar een kamer werd gebracht waar al andere vrouwen zaten en dat daar mannen kwamen waarmee ze moesten slapen. Na een halfjaar is ze ontsnapt via het raam. Ze is bij een restaurant terecht gekomen waar ze is opgevangen en ze heeft hier een halfjaar gewerkt. Daarna is ze bij een gokhal terecht gekomen en heeft ze op het dochttertje van de baas gepast. Mai mocht in het restaurant slapen. Na een halfjaar daar verbleven te hebben, is Mai een vrouw tegengekomen en is ze bij haar gaan wonen. De vrouw heeft Mai geholpen met het zoeken naar werk en is daarna weggegaan.

Verderop in het eerste gehoor geeft de interviewster aan dat mevrouw aangifte kan doen en vraagt of ze hier eventueel aan mee zou willen werken. Mai geeft aan dat ze dit wel wil doen als ze beschermd wordt door de Nederlandse autoriteiten.

In eerste instantie krijgt Mai een afwijzend voornemen betreffende de aanvraag voor een verblijfsvergunning bepaalde tijd asiel. Het asielrelaas van mevrouw wordt wel geloofwaardig geacht, maar er zijn andere redenen gegeven voor de afwijzing, zoals het feit dat ze bescherming had kunnen vragen bij de autoriteiten van het desbetreffende land.

Om diezelfde redenen is ook de beschikking die later volgt negatief. Mai ontvangt echter wel een week later een nieuwe beschikking waarin haar een verblijfsvergunning regulier wordt verleend voor de periode van één jaar. De vergunning is geldig zolang er sprake is van een strafrechtelijk opsporings- en vervolgingsonderzoek naar of berechting in feitelijke aanleg van de verdachten van het strafbare feit waarvan aangifte is gedaan.

Wederom zijn niet alle papieren aanwezig in dit dossier. Uit het feit dat er een klaagschrift gezonden is naar het gerechtshof kan echter de conclusie worden getrokken dat de zaak is geseponneerd. Dit wordt ook vermeldt in het klaagschrift.

Er was onvoldoende, dan wel gebrek aan bewijs en/of er ontbreken voldoende aanwijzingen om tot verder onderzoek over te gaan. De gemachtigde van Mai geeft aan dat er meerdere aanknopingspunten voor nader onderzoek zijn, zoals het feit dat het strafbare feit zich in de omgeving van Nijmegen heeft afgespeeld en dat Mai de woning heeft beschreven waarin zij werd vastgehouden.

Verdere papieren ontbreken helaas. Niet duidelijk is wat het antwoord is van het Gerechtshof. Naar alle waarschijnlijkheid is de verblijfsvergunning ingetrokken, want mevrouw zit inmiddels in een vrijheidsbeperkende locatie waar vreemdelingen verblijven die binnenkort worden uitgezet.

§ 5.2 Beslissende criteria bij genomen beslissingen

Bij de desbetreffende dossiers is er bij allen op enig moment sprake van een inwilliging van de aanvraag tot verlening van een verblijfsvergunning regulier. In eerste instantie wordt deze vergunning enkel verleend op basis van de aangifte en het feit dat er een strafrechtelijk onderzoek wordt gestart. Andere criteria worden niet zichtbaar in de beschikking meegenomen. Het is dus lastig om te bekijken welke argumenten slachtoffers kunnen aandragen.

Wat wel erg duidelijk naar voren komt, zijn de redenen waarom een zaak wordt geseponeerd of een onderzoek niet wordt voortgezet en daarom de vergunning wordt ingetrokken. Vaak is het zo dat slachtoffers geen duidelijke aanknopingspunten hebben. Ze hebben geen naam van de dader, geen adressen, geen plaatsnamen en geen uiterlijke kenmerken. Zonder deze gegevens is het ook erg lastig om een onderzoek voort te zetten. Het is onduidelijk in welke richting de dader gezocht moet worden.

§ 5.3 Knelpunten die zich voordoen in de praktijk

In elk van de dossiers zijn een aantal knelpunten te herkennen. Het eerste dossier betrof Loes uit Sierra Leone. Zoals al gebleken is, is de beschikking in eerste instantie afgewezen op basis van het feit dat er geen aangifte is gedaan of anderszins medewerking is verleend aan een strafrechtelijk onderzoek. Dit is natuurlijk vreemd, omdat Loes aangegeven heeft aangifte te willen doen. Dit is echter slechts tussen neus en lippen door in de correcties en aanvullingen vermeld. Hoewel de overheid sneller had kunnen handelen, is het ook de taak van de advocaat en eventueel van VLW om aan te sturen op het doen van aangifte. Niet is gebleken dat dan wel de advocaat dan wel medewerkers van VLW druk hebben gezet achter het doen van aangifte, wanneer zij merkten dat er door de betreffende instanties geen actie werd ondernomen.

Wat ook erg opvallend is, is dat zowel in het eerste gehoor als in het nader gehoor niet gesproken wordt over prostitutie. VLW heeft een vluchtverhaal analyse [hierna: VVA] gemaakt van Loes en daaruit is gebleken dat Loes zich gedurende twee maanden moest laten prostitueren om geld te ontvangen voor een zekere man. Op basis van deze bevindingen zou toch eerder aangestuurd moeten worden op eventuele mensenhandel. Ook het feit dat Loes gedurende twee maanden onderdak heeft gekregen voor 'niets' zou een indicatie moeten zijn voor het signaleren van mensenhandel of eventuele verdachte praktijken. VLW heeft op basis van de VVA geen gehoren bijgewoond en ook niet extra aangestuurd op het doen van aangifte, terwijl er toch duidelijke indicaties waren voor mensenhandel.

Bovendien worden in deze zaak de asiel en de reguliere procedure gelijktijdig gevolgd. Alle stukken bevatten dus zowel een asiel gerelateerd gedeelte als een regulier gerelateerd gedeelte. Wat erg opvalt, is het feit dat asiel gerelateerde feiten veel meer aandacht krijgen in vergelijking met regulier gerelateerde feiten. Ook de advocaat geeft voor de reguliere procedure veel minder uitgebreide gronden dan voor de asiel procedure.

Dit lijkt in eerste instantie een gemiste kans te zijn. Wanneer er een aparte procedure wordt gevolgd, krijgt het onderwerp de juiste aandacht en prioriteit.

In tegenstelling tot het verhaal van Loes is bij Kim wel goed ingespeeld op de mensenhandel. In het eerste gehoor wordt al duidelijk gepraat over het feit dat ze de prostitutie in moest en dat ze aangifte kan doen hiervan. Toch is de rol van VLW hierin minimaal.

Er is wel een VVA gemaakt in overleg met mevrouw, maar uiteindelijk wordt hier niets concreets mee gedaan. Verder zijn er weinig knelpunten op te merken. Kim heeft vrij snel aangifte kunnen doen en daarna heeft zij ook meteen een tijdelijke verblijfsvergunning gekregen. Het feit dat Kim zelf aangaf wat er met haar was gebeurd, heeft daar veel mee te maken.

Bij Mai uit Mongolië zijn geen bijzonderheden op te merken. Ook bij Mai wordt in het eerste gehoor aangegeven dat zij aangifte kan doen van mensenhandel, omdat zij ook verteld heeft hierover. Er zijn echter geen directe aanwijzingen dat VLW haar intensief heeft bijgestaan als slachtoffer van mensenhandel. Haar advocaat heeft haar wel goed geholpen, maar zoals eerder al is aangegeven waren er erg weinig aanknopingspunten voor een verder onderzoek. Mevrouw heeft wel een uitgebreid verhaal kunnen vertellen van de plekken waar zij geweest is. Met name in de omgeving Nijmegen. VLW en/of haar advocaat zouden eventueel na kunnen gaan welke plekken dit geweest zouden zijn, maar de bijstand hierin is minimaal geweest.

Duidelijk is dat er nog wel wat dingen schorten in de bijstand van slachtoffers van mensenhandel. Er wordt weinig gedaan met de signalen van mensenhandel, er wordt weinig druk gezet, er wordt minimaal begeleid en er worden ook weinig individuele gesprekken gevoerd met de slachtoffers. Ook is er niet vaak een medewerker van VLW aanwezig bij de gehoren met de Immigratie- en Naturalisatiedienst, terwijl hij/zij hierbij wel zou kunnen aansturen op het verhaal van mensenhandel. Ook bij de aangifte zou het slachtoffer wat meer aangestuurd kunnen worden door een medewerker van VLW.

Hoofdstuk 6 Beklagprocedure Gerechtshof

Wanneer naar aanleiding van een aangifte een persoon niet wordt vervolgd, kan de aangever een klacht hierover indienen bij het Gerechtshof op basis van artikel 12 Wetboek van Strafvordering. Op basis van de beslissingen in deze zaken zouden eventueel aanknopingspunten gevonden kunnen worden voor het verbeteren van de procedurele positie van het slachtoffer.

§ 6.1 Beslissingen in klachtzaken

Het Gerechtshof 's-Hertogenbosch heeft inzage kunnen geven in een aantal dossiers. Omdat er een geheimhoudingsverklaring is ondertekend, kunnen de bronnen niet worden genoemd. Er zijn in totaal tien dossiers onderzocht, welke kunnen worden gezien als representatief voor het geheel van zaken dat bij het Gerechtshof 's-Hertogenbosch [hierna: hof] aanhangig is gemaakt.

Omdat een aantal zaken bijna identiek zijn qua beslissing zullen deze niet allemaal worden behandeld. Hierna zal te zien zijn wat er identiek is aan de zaken.

Inzake de eerste casus heeft klager aangifte gedaan van mensenhandel en/of bedreiging. Hij is weggevlucht uit Sierra Leone samen met een voormalig zakenpartner van zijn vader. Ze hebben enige tijd samen in een woning verbleven, waarbij klager soms geen eten en drinken kreeg en de deur op slot bleef. Ook moest hij gemeenschap hebben met die persoon. Op een zeker moment, wanneer zij samen naar de stad zijn gereden, zag klager een vluchtmoment. Klager kan geen informatie geven over het vliegtuig en het personeel in het vliegtuig, noch over de luchthaven waar zij zijn aangekomen of de woning en woonplaats. Uit het proces-verbaal van bevindingen blijkt dat onderzoek is gedaan naar de locatie van de woning, naar aanleiding van de summiere gegevens omtrent die woning. Dit heeft echter niets opgeleverd. Evenmin heeft het onderzoek naar de dader(s) iets opgeleverd. Het hof acht op basis van de afgelegde verklaringen en de feiten en omstandigheden uit het dossier geen bewijs van een of meerdere strafbare feiten aanwezig om de vervolging van beklaagde te bevelen. Het hof wijst het beklag af.

De volgende casus betreft een klaagster die aangifte heeft gedaan wegens mensenhandel. Zij zou via een andere persoon in contact zijn gekomen met beklaagde, jegens wie zij aangifte heeft gedaan. Hij zou haar hebben meegenomen naar Conakry (Guinee) en met het vliegtuig vanuit daar zijn vertrokken. Uiteindelijk zijn ze verder gereisd met een auto naar een woning. Beklaagde heeft vervolgens tegen klaagster gezegd dat hij veel geld had uitgegeven en dat zij dit moest terugverdienen in de vorm van prostitutie. Wanneer beklaagde vergeten was de deur op slot te doen, is klaagster gevlucht.

Het Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel heeft de aangifte gecontroleerd op mogelijke aanknopingspunten, maar dit heeft niets opgeleverd. Klaagster heeft in haar aangifte geen concrete informatie over de reis (de duur van de reis, de luchthaven van aankomst en het tijdstip van aankomst) kunnen geven. Evenmin kon zij een duidelijk signalement van beklaagde geven of een omschrijving van de plaats waar zij heeft verbleven. Het dossier bevat geen overtuigend en wettig bewijs van enig strafbaar feit jegens klaagster, noch ten aanzien van enige concrete verdachte die een dergelijk strafbaar feit gepleegd zou hebben. Op basis van voorgaande wijst het hof het beklag af.

Er zijn nog enkele soortgelijke zaken waar het beklag wordt afgewezen om dezelfde reden als bovenstaande. Deze zaken zullen niet individueel worden uitgewerkt.

In de derde zaak heeft klaagster het voorstel gekregen in Nederland te komen studeren via een man die zij sprak op MSN. Klaagster is met het vliegtuig naar Frankfurt gevlogen en vanuit daar met de trein naar Amsterdam gereisd. Ze heeft de reis zelf geregeld en betaald. De broer van diegene die klaagster op MSN had gesproken kwam haar ophalen. Hij vertelde haar dat zij haar kennis van MSN niet meer zou ontmoeten. Vervolgens heeft deze man haar meegenomen naar Ter Apel om asiel aan te vragen. De aanvraag werd afgewezen waarop klaagster opnieuw contact zocht met haar kennis. Zij werd door hem opgehaald en meegenomen naar Tilburg. Klaagster is bij verschillende vrienden van deze kennis ondergebracht. Op een gegeven moment had zij seks met verschillende vrienden van de kennis. Haar kennis heeft echter wel gezorgd dat er een herhaald asiolverzoek kwam. Hier is echter ook negatief op beslist.

Door medewerkers van het Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel is een aantal personen en locaties die door klaagster zijn genoemd, bekeken. Hier is echter niets uit gekomen. Het hof is van oordeel dat onvoldoende en overtuigend bewijs ten aanzien van een of meer concrete dader(s) van mensenhandel aanwezig is om de vervolging te bevelen. Naar het oordeel van het hof mag niet verwacht worden dat op enig andere wijze nader bewijs zal kunnen worden geleverd. Overwogen is dat in onderhavige zaak uitgebreid onderzoek is gedaan door de politie. Daarom wijst het hof het beklag af.

Ook de motivatie voor deze beslissing komt in meerdere dossiers voor. Deze zullen wederom niet allen worden besproken. Het hof gebruikt exact dezelfde zinnen om de beslissing toe te lichten en dit heeft dus geen meerwaarde.

In de volgende zaak is er wederom aangifte gedaan van mensenhandel. Klaagster is met behulp van twee mannen uit Sierra Leone vertrokken. Zij is met een van deze mannen per vliegtuig vertrokken naar een voor haar onbekende bestemming. Na aankomst is zij met de man naar een huis gereden, waar ongeveer nog tien andere meisjes van Nigeriaanse afkomst woonden. Klaagster heeft een week in dat huis gewoond en zag dat er geregeld mannen kwamen. Ook gingen er elke avond een aantal meisjes weg. Een van de meisjes vertelde haar later dat ze in de prostitutie moesten werken.

Klaagster is op een gegeven moment met de man vertrokken naar een andere onbekende bestemming. Na aankomst op het vliegveld zijn zij en de man door een chauffeur naar een huis gebracht. De volgende ochtend kwam er een andere man die vertelde dat hij veel geld had uitgegeven voor klaagster en dat zij dit terug moest verdienen. Gedurende twee tot drie maanden moest klaagster gemeenschap hebben met verschillende mannen. Na deze periode heeft een klant haar helpen ontsnappen.

Er zijn camerabeelden nagekeken van het station Amsterdam Amstel, omdat klaagster een van de beklagde zou hebben zien lopen. Dit heeft echter niets opgeleverd. Naar de genoemde namen is ook onderzoek gedaan door het Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel, maar ook dit heeft niets opgeleverd. Klaagster is bovendien met de politie door Eindhoven gereden omdat ze mogelijk herkenningspunten zou kunnen aanwijzen. Dit was niet het geval.

Het advies voor het hof is dat zij de advocaat-generaal in de gelegenheid stelt nader onderzoek te doen in het land van herkomst, Sierra Leone, naar de periode voorafgaand aan de komst van klaagster naar Nederland. Omdat klaagster minderjarig was, is dit de standaard procedure.

Op dit moment is de zaak aangehouden en wordt deze in juni hervat. Het komt regelmatig voor dat een zaak wordt aangehouden om zo een of beide partijen gelegenheid te geven een en ander te onderzoeken of getuigen te horen. Toch levert dit vaak niets op op basis waarvan de beslissing op een toewijzing zou uitdraaien.

Tot slot het laatste dossier. Dit betreft mensenhandel en huiselijk geweld. Klaagster heeft beklagde leren kennen in Turkije. Een week na hun ontmoeting hebben zij zich verloofd.

Beklaagde ging terug naar Nederland om papieren te regelen en zou terug komen als dat in orde was. Een maand later kreeg klaagster bezoek van de broer van beklagde. Deze vertelde haar dat ze beter met hem kon trouwen, omdat ze dan via België naar Nederland kon komen en dat was gemakkelijker volgens hem. Ze is met dit voorstel akkoord gegaan. De broer heeft een verblijfsvergunning in België geregeld. Beklaagde is vervolgens naar Turkije gekomen om door de Imam getrouwd te worden. Klaagster is die nacht met beklagde naar België gevlogen en zij zijn vanuit daar naar Valkenburg gereden. Klaagster is daar gedurende vijf maanden met beklagde gebleven en had onvrijwillige gemeenschap met hem. Klaagster vertelt ook dat beklagde haar vroeg om op de autoweg als prostituee te werken. Vanwege dit voorstel is klaagster weggelopen.

Het hof geeft aan dat het onderzoek van de politie geen enkel tastbaar resultaat heeft opgeleverd en dat de kans op vruchtbaar onderzoek wordt verkleind naarmate de tijd verstrijkt tussen de feiten waarvan aangifte is gedaan en het onderzoek daarnaar. Het hof acht echter termen aanwezig om het beklag gegrond te verklaren en de vervolging van beklagden te bevelen ter zake van: verkrachting, mensenhandel c.q. uitbuiting, huiselijk geweld c.q. mishandeling. Dit gelet op het feit dat de verklaringen van beklagden in de raadkamer evident en op cruciale punten afwijken van de eerdere verklaringen bij de politie, alsmede gelet op de ernst en de omvang van de beweerdelijk gepleegde feiten en de aanknopingspunten in het dossier. Het hof verklaart het beklag daarom gegrond en beveelt de vervolging van beklagden.

Naar aanleiding van voorgaande dossiers is duidelijk dat er meer afwijzingen zijn dan toewijzingen. Deze toewijzing is daarom erg bijzonder. Bij een toewijzing zijn vaak bijzondere omstandigheden aanwezig, zoals in deze zaak. Verschillende personen verklaren tegenstrijdige dingen en verklaren ook tegenstrijdig aan hetgeen zij eerder hebben verklaard. Zo heeft beklagde tijdens de raadkamer dingen verteld die haaks staan op hetgeen hij vooraf heeft verteld bij de politie. Dit gaf aanleiding voor een toewijzing van de klacht.

§ 6.2 Rode draad in argumenten

In de vorige paragraaf zijn de argumenten genoemd op basis waarvan een beklag wordt toe- of afgewezen. Duidelijk is geworden dat er vaker een afwijzende beslissing is dan een toewijzende beslissing.

Wat betreft afwijzingen is een duidelijke lijn te zien. Hoewel het in bovenstaande zaken op een andere wijze wordt geformuleerd, komt het argument voor afwijzing vaak op hetzelfde neer. De ene keer wordt het omschreven als: 'het hof acht op basis van de afgelegde verklaringen en de feiten en omstandigheden uit het dossier geen bewijs van een of meerdere strafbare feiten aanwezig om de vervolging van beklagde te bevelen'. De andere keer wordt het beschreven als: 'het dossier bevat geen overtuigend en wettig bewijs van enig strafbaar feit jegens klaagster, noch ten aanzien van enige concrete verdachte die een dergelijk strafbaar feit gepleegd zou hebben'. Ook aan de orde gekomen is: 'het hof is van oordeel dat onvoldoende en overtuigend bewijs ten aanzien van een of meer concrete dader(s) van mensenhandel aanwezig is om de vervolging te bevelen. Niet verwacht mag worden dat op enig andere wijze nader bewijs zal kunnen worden geleverd'.

Waar dit alles op neer komt, is dat er onvoldoende aanknopingspunten of onvoldoende bewijs is, om tot vervolging over te kunnen gaan. De aanknopingspunten die er waren, zijn onderzocht en hierop kan niet verder worden gegaan.

Helaas is het vaak het geval dat alle aanknopingspunten bij de politie al uitgeput zijn en voldoende zijn onderzocht. Daarom levert de beklagprocedure bijna altijd een afwijzende beslissing op. Van de tien procedures waar inzage in is gegeven, is één beslissing toewijzend en zijn er negen afwijzingen.

Dit is representatief voor de rest van de beslissingen. Ook medewerkers van het hof geven aan dat een toewijzing een erg uitzonderlijk voorkomen is. Voor een toewijzing zijn erg uitzonderlijke situaties nodig, zoals in de zaak die in de vorige paragraaf is besproken.

Hoofdstuk 7 Aanknopingspunten voor verbetering procedurele positie

Wanneer er knelpunten in een procedure zijn, is er vaak ook een manier om dit te verbeteren. Daar moet dan echter wel ruimte voor zijn in de wet- en regelgeving. Deze ruimte wordt in dit hoofdstuk onderzocht en op basis daarvan worden voorstellen gedaan voor verbetering.

§ 7.1 Korte samenvatting knelpunten

Zoals in het vorige hoofdstuk ook al is aangegeven, wordt er erg weinig gedaan met signalen die aangeven dat een persoon slachtoffer is van mensenhandel. Wanneer een persoon 'gratis' gedurende een langere periode in een pand in Nederland verblijft, zou dit een belletje moeten laten rinkelen en zou er in ieder geval een gesprek moeten plaatsvinden over deze bevindingen. Ook wordt er in een aantal gevallen weinig druk gezet door zowel VLW als de advocaat. Als er sneller actie wordt ondernomen en druk gezet wordt door de advocaat of VLW zou het slachtoffer eventueel eerder geholpen kunnen worden.

Bovendien lijkt het alsof slachtoffers minimaal begeleid worden bij bijvoorbeeld de gehoren met de Immigratie- en Naturalisatiedienst of de aangifte bij de politie. De rechtsbijstandverleners zouden het slachtoffer kunnen aansturen, zodat alle belangrijke feiten aan bod komen. Niet is gebleken dat dit nu gebeurt, of in ieder geval niet structureel of regelmatig.

Ook worden de asiel en de reguliere procedure regelmatig naast elkaar gevolgd, waardoor de reguliere procedure vaak een ondergeschikte rol heeft aan de asielprocedure. Dit doet afbreuk aan de kans op een positieve beslissing. Al met al zou de procedure een stuk beter verlopen als deze punten zouden worden aangepakt.

§ 7.2 Ruimte in wet- en regelgeving voor verbetering

Voor enkele verbeteringen tijdens de procedure is geen ruimte in de wet- en regelgeving nodig, omdat dit geen ingrijpende hulp is. Dit betreft bijvoorbeeld het voeren van gesprekken met het slachtoffer en het algemeen voorlichten over bijvoorbeeld het doen van aangifte.

Andere manieren van hulp bieden, worden wel min of meer genoemd in de wet- en regelgeving en daarbij moet dus worden gekeken welke ruimte de wet- en regelgeving hiervoor biedt. Hierbij worden de verdragen, richtlijnen en nationale wet- en regelgeving meegenomen die in een vorig hoofdstuk ook aan bod zijn gekomen.

Het verdrag van de Raad van Europa inzake bestrijding mensenhandel beschrijft algemeenheden. Partijen moeten maatregelen nemen om mensenhandel te voorkomen en om de rechten van slachtoffers te waarborgen en te bevorderen. Dit is dus erg ruim genomen en dit laat erg veel ruimte over. In de nationale wet- en regelgeving zal de uitwerking hiervan moeten worden gezocht.

Het handvest van de grondrechten van de Europese Unie is niet specifiek gericht op mensenhandel, maar op universele rechten van de mens. Hierin wordt niet gesproken over de manier waarop slachtoffers van mensenhandel beschermd of behandeld moeten worden. De ruimte kan dus niet vanuit dit handvest worden bepaald.

Richtlijn 2011/36/EU is wel duidelijk gericht op de problematiek van mensenhandel en geeft in artikel 11 aan dat de lidstaten slachtoffers van mensenhandel bijstaan en ondersteunen. Lid 7 geeft daar een specifiekere uitwerking van.

'De lidstaten hebben aandacht voor de belangen van slachtoffers met specifieke behoeften, met name waar deze behoeften voortkomen uit een eventuele zwangerschap, hun gezondheidstoestand, een handicap, een geestesstoornis of psychische aandoening die zij hebben, of als gevolg van ernstige vormen van psychisch, fysiek of seksueel geweld die zij hebben ondergaan'.⁴⁹ Er worden echter geen specifieke middelen genoemd, waarmee dit kan worden bereikt. In principe is de vrijheid erg groot. Er moet echter nog wel in de nationale wet- en regelgeving worden gekeken of daar een specifiekere uitwerking wordt gegeven. Hier zal later op worden ingegaan.

Richtlijn 2004/81/EG geeft ook niet specifiek aan op welke manier slachtoffers moeten worden bijgestaan. Er wordt enkel genoemd dat (mogelijke) slachtoffers van mensenhandel bedenktijd dienen te krijgen om te herstellen en afstand te kunnen nemen van de daders. In deze bedenktijd zou eventueel ondersteuning worden geboden, maar de vraag is welke ruimte daarvoor is. In deze richtlijn wordt niet over die ruimte gesproken.

De Vreemdelingenwet 2000 en het Vreemdelingenbesluit 2000 spreken beiden niet over de bedoelde ondersteuning van deze paragraaf.

De Vreemdelingencirculaire 2000 daarentegen geeft wel aan dat een slachtoffer van mensenhandel aanspraak kan maken op voorzieningen, verstrekkingen en uitkeringen. Bovendien heeft hij/zij recht op opvang en huisvesting en medische bijstand en rechtshulp. Met name de medische bijstand en de rechtshulp zijn van belang voor het onderzoek. In principe regelt de zorgcoördinator de medische bijstand en licht hij/zij het slachtoffer in over juridische consequenties van het doen van aangifte en het op andere wijze verlenen van medewerking. Het is echter niet uitgesloten dat ook rechtshulpverleners hierop kunnen en mogen aansturen.

In principe geven de verdragen en richtlijnen aan dat de lidstaten ondersteuning moeten bieden aan de slachtoffers van mensenhandel, maar ze laten de middelen hiervoor open. In de nationale wet- en regelgeving zou dan een meer specifieke uitwerking hiervan terug te vinden moeten zijn. Het is echter zo dat de nationale wet- en regelgeving ook erg veel openingen laat. Dit komt mede door het feit dat de ondersteuning en middelen van niet al te ingrijpende aard zijn. Hoewel de zorgcoördinator het een en ander regelt voor het slachtoffer kunnen VLW en de advocaat in het dagelijkse bestaan meer contact maken met het slachtoffer en hem of haar meer ondersteuning bieden. Zoals is gebleken, is de ruimte in de wet hiervoor aanwezig. Hierna zullen concrete voorstellen worden gedaan voor die extra ondersteuning.

§ 7.3 Voorstellen voor verbetering procedurele positie

Om de procedurele positie van mensenhandelslachtoffers te verbeteren, moet daarvoor natuurlijk wel ruimte zijn in de wet- en regelgeving. In de vorige paragraaf is duidelijk geworden dat de ruimte hiervoor vrij groot is. Er zijn twee manieren waarop de procedurele positie kan worden verbeterd. In eerste instantie kan rekening worden gehouden met de rode draad van argumenten uit hoofdstuk 5. Daarnaast kunnen de knelpunten van hoofdstuk 6 worden aangepakt. Dat betreft vooral ondersteuning en bijstand voor en tijdens de strafrechtelijke procedure.

Op basis van hetgeen in hoofdstuk 5 aan bod is gekomen, in combinatie met hetgeen in de vorige paragraaf is besproken, kunnen er een aantal voorstellen worden gedaan ter verbetering van de procedurele positie.

Het is duidelijk geworden dat het soms lang duurt voordat slachtoffers aangifte kunnen doen en dat er dan al een negatieve beschikking voor hen klaar ligt.

In principe kan de advocaat of een medewerker van VLW druk zetten achter het doen van aangifte.

⁴⁹ Artikel 11 lid 7 Richtlijn 2011/36/EU (*PbEU* 2011, L101/1).

VLW kan bijvoorbeeld zelf de politie benaderen voor een uitnodiging voor het doen van aangifte. Nergens wordt aangegeven dat dit niet mogelijk is en hiermee is de kans groot dat er meer vaart wordt gezet achter de procedure. Het slachtoffer hoeft dan geen negatieve beschikking te verwachten in verband met het niet meewerken aan een strafrechtelijk onderzoek.

Bovendien is opgevallen dat er weinig gedaan wordt met de informatie die een slachtoffer verschaft. In een aantal gevallen is een VVA gemaakt naar aanleiding van het verhaal van een slachtoffer. Hier is echter niets zichtbaars mee gedaan. Ook wanneer in een verslag van een eerste of tweede gehoor signalen op te merken zijn van mensenhandel wordt hier niet altijd op ingespeeld door VLW. VLW zou – wanneer tekenen van mensenhandel gesignaleerd worden – een gesprek moeten aanknopen met het slachtoffer om het een en ander duidelijk te krijgen en hem of haar voor te lichten over een eventuele aangifte. Dit kan natuurlijk in samenspraak met de advocaat gebeuren. De begeleiding lijkt vooral in het beginstadium te wensen over te laten.

Wanneer de signalering van mogelijke mensenhandel plaatsvindt, zouden medewerkers van VLW ook vaker gehoren bij moeten wonen. In het eerste gehoor is vaak te merken of iemand slachtoffer is van mensenhandel of niet. Het is dan verstandig om bij het tweede gehoor een medewerker van VLW aanwezig te laten zijn. Deze kan eventueel nog vragen stellen aan de medewerker van de Immigratie- en Naturalisatiedienst, indien hij of zij van mening is dat er belangrijke dingen in het gesprek worden gemist. Ook kan het slachtoffer op deze manier bijgestaan worden en kan worden bekeken of ook de problematiek rond mensenhandel voldoende aandacht krijgt en of de medewerker van de Immigratie- en Naturalisatiedienst aanstuurt op het doen van aangifte.

Wat misschien minder vaak nodig is, maar niet minder belangrijk is, is het doorverwijzen naar een psycholoog/psychiater dan wel een ander medisch specialist. In de behandelde dossiers komt dit niet aan de orde, alhoewel dat nooit met zekerheid te zeggen is. Toch is het regelmatig zo dat slachtoffers van mensenhandel veel hebben meegemaakt en daar een trauma of een andere stoornis of minder ernstige klachten aan hebben overgehouden. VLW kan erop aansturen dat de slachtoffers worden doorverwezen naar het GGZ of een andere instantie. Dit moet natuurlijk in samenwerking gaan met de betreffende huisarts. Uit de praktijk is gebleken dat er erg terughoudend gehandeld wordt met betrekking tot doorverwijzing of dat slachtoffers erg lang moeten wachten. Een eventuele behandeling of slechts een aantal gesprekken, kunnen het slachtoffer ook helpen hun verhaal beter te vertellen.

Met name in de bedenktijd fase zou VLW regelmatig contact moeten houden met het slachtoffer en gesprekken moeten voeren in verband met de aangifte. VLW is een belangenbehartiger voor het slachtoffer en legt de zaken anders en misschien wat menselijker uit dan de betrokken overheidsinstanties, die vooral ook praktisch zijn ingesteld. Wat ook wenselijk lijkt te zijn, is een aparte asielprocedure en een aparte reguliere procedure. In het onderzoek is te zien dat wanneer deze procedures door elkaar heen lopen, er altijd een procedure is die meer aandacht krijgt. In samenspraak met de advocaat en het slachtoffer zou dit beter afgestemd kunnen worden.

Op basis van de argumenten die in hoofdstuk 6 aan bod zijn gekomen, is er slechts één mogelijkheid om tot een beter resultaat te komen, al is dit een erg magere mogelijkheid. Naar voren is gekomen dat er op basis van de aanknopingspunten vaak geen onderzoek meer te verrichten is, omdat de punten minimale informatie bevatten. Wanneer VLW en/of eventueel de advocaat voorafgaande aan het onderzoek al eens kijkt naar de aanknopingspunten en bijvoorbeeld op zoek gaat naar de woning van de dader wanneer daar aanwijzingen voor zijn, wordt de kans op succes enigszins vergroot. De aanknopingspunten staan nog verser in het geheugen. Een grote kans op succes is echter uitgesloten en daarom kunnen er geen goede en uitgebreide aanbevelingen worden gedaan op basis van de beklagprocedure.

Hoofdstuk 8 Conclusie en aanbevelingen

In dit hoofdstuk komt de conclusie van het onderzoek naar aanleiding van de voorgaande hoofdstukken naar voren. Op basis van deze conclusie worden aanbevelingen gedaan. Deze zullen in de tweede paragraaf aan bod komen. De conclusie en aanbevelingen zullen een antwoord geven op de centrale vraag van het onderzoek.

§ 8.1 Conclusie

Op basis van de centrale vraag en de voorgaande hoofdstukken dient er een conclusie te worden getrokken. De centrale vraag luidde: 'op basis van welke aanknopingspunten in de asioldossiers die bij de Stichting Vluchtelingenwerk West- en Oost Brabant & Bommelerwaard in behandeling zijn, kan binnen het kader van de bestaande wet- en regelgeving de procedurele positie van de vreemdeling die in aansluiting op de asielprocedure verblijf aanvraagt op basis van de bestaande B9-procedure worden verbeterd, gezien vanuit het perspectief van de rechtshulpverlener'.

Op basis van voorgaande hoofdstukken zijn een aantal aanknopingspunten te vinden voor verbetering ten aanzien van de procedurele positie van (mogelijke) slachtoffers van mensenhandel. In hoofdstuk 6.3 is te zien welke knelpunten er aanwezig zijn. Deze knelpunten kunnen worden gezien als aanknopingspunten voor verbetering. Dit zijn de volgende zaken. Wanneer er signalen van mensenhandel zijn, wordt hier weinig mee gedaan. In de VVA's die de medewerkers van VLW maken, staan vaak uitgebreide verhalen van de mensenhandel. Vervolgens komt dit nergens meer terug. Ook wanneer in het eerste gehoor duidelijk is dat de vreemdeling mogelijk een slachtoffer is van mensenhandel wordt hier niet direct op gereageerd. Zo wordt er ook weinig druk gezet, bijvoorbeeld voor het kunnen doen van aangifte. In de zaken die tijdens het onderzoek aan bod zijn gekomen, is ook weinig begeleid en lijken ook weinig individuele gesprekken te zijn gevoerd. Tevens worden de gehoren bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst nauwelijks bijgewoond, terwijl dit een erg ingrijpende gebeurtenis kan zijn en waarbij een medewerker van VLW een slachtoffer juist bij zou kunnen staan. Bovendien wordt er nog te weinig doorverwezen naar een medisch specialist. Wat ook naar voren is gekomen, is de gelijktijdige behandeling van asiel en reguliere zaken. Dit lijkt niet wenselijk, omdat een van de procedures dan vaak minder aandacht en tijd krijgt. Kortom, er zijn genoeg aanknopingspunten in de dossiers te vinden waarmee met enige sturing een verbetering van de procedurele positie zou kunnen plaatsvinden. In de volgende paragraaf zullen aanbevelingen worden gedaan op basis van voorgaande aanknopingspunten, waarmee de rechtshulpverlener samen met het slachtoffer meer succes zou kunnen afdwingen in de procedure.

Ook met betrekking tot de beklagprocedure van hoofdstuk 6 zijn een aantal zaken naar voren gekomen. Het merendeel van de zaken wordt afgedaan met een afwijzing. Dit is ook de lijn in de rest van de aanhangig gemaakte zaken. Het aanknopingspunt dat te vinden is in de klachtzaken, is dat de klacht vrijwel altijd ongegrond is en de reden die hiervoor wordt gegeven, is vaak het feit dat er geen verdere aanknopingspunten zijn of er geen voldoende en wettig bewijs is voor vervolging. De aanknopingspunten die er wel waren, zijn vaak al uitgeput bij de politie en hebben tot (vrijwel) niets geleid. Op basis hiervan zal gekeken moeten worden of er een aanbeveling te doen is met betrekking tot de klachtprocedure.

Willen er aanbevelingen worden gedaan, moet dit natuurlijk wel mogelijk zijn binnen de grenzen van de wet- en regelgeving. In hoofdstuk 7.2 is naar voren gekomen dat de lidstaten, waaronder Nederland, vrij zijn in de middelen die zij inzetten bij het bieden van ondersteuning aan slachtoffers van mensenhandel.

Bovendien wordt in de nationale wet- en regelgeving ook vrij veel ruimte gelaten. Het een en ander wordt vanuit de overheid geregeld en staat in de wet, zoals het feit dat de zorgcoördinator opvang et cetera regelt.

Verder wordt minimaal aangegeven wie ondersteuning aan het slachtoffer moet bieden en wat dit precies moet inhouden. De ruimte voor aanbevelingen is vrij groot. De aanbevelingen zullen echter ook niet van al te ingrijpende aard zijn en zijn daarom ook erg laagdrempelig om toe te passen.

§ 8.2 Aanbevelingen

In hoofdstuk 7.3 zijn verschillende zaken naar voren gekomen die zouden kunnen worden verbeterd. Op basis van deze aanknopingspunten kan binnen het kader van de bestaande wet- en regelgeving het een en ander worden verbeterd ten aanzien van de procedurele positie van het slachtoffer, zoals bij de conclusies al te zien was. Hierna zullen deze zaken geconcretiseerd worden.

Zoals al eerder is aangegeven duurt het soms lang voordat slachtoffers worden uitgenodigd om aangifte te doen. Om de aangifte sneller te mogen doen, zal VLW druk moeten gaan zetten achter het doen van aangifte. Concreet kunnen zij de politie benaderen met het verzoek het slachtoffer uit te nodigen. Op deze manier hoeft het slachtoffer niet onnodig te wachten op een negatieve beschikking, omdat geen aangifte is gedaan of anderszins geen medewerking is verleend.

Bovendien moet er meer worden gedaan met de informatie die door een slachtoffer wordt gegeven. Een goede zaak is dat er VVA's worden gemaakt over het verhaal van het slachtoffer, maar hier wordt vervolgens weinig mee gedaan. Wanneer signalen op te merken zijn van mensenhandel moet hier actie op worden ondernomen.

VLW zou het slachtoffer moeten inlichten over het doen van aangifte, indien dit nog niet gebeurd is en VLW zou het slachtoffer hoe dan ook moeten volgen in verband met eventuele psychische problemen en dergelijke. Deze informatie kan dan direct met de advocaat worden gedeeld.

Wat af en toe naar voren komt in gesprekken met vreemdelingen over het algemeen is dat ze vervelende ervaringen hebben met gehoren bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst. Het is dan ook verstandig voor VLW om – wanneer er (mogelijk) sprake is van mensenhandel – een of beide gehoren bij te wonen om zo het een en ander te kunnen begeleiden. Wanneer de medewerker van de Immigratie- en Naturalisatiedienst iets is vergeten, kan dit zo worden aangevuld.

Zoals eerder ook al is vermeld, zijn de psychische of andere medische klachten ook zaak om in de gaten te houden. Wanneer VLW regelmatig contact heeft met het slachtoffer wordt vaak ook duidelijk of iemand speciale hulp nodig heeft, zoals dat van een psycholoog of een psychiater. VLW zou in dit geval moeten aansturen op een afspraak bij de huisarts van het desbetreffende centrum of bijvoorbeeld een GGZ in de omgeving. Wanneer de klachten van het slachtoffer worden behandeld, komt hun verhaal vaak ook beter naar voren en hebben ze minder moeite dit te vertellen.

Ook lijkt het wenselijk te zijn om de asielprocedure en de reguliere procedure apart te laten behandelen. In samenspraak met het slachtoffer en de advocaat zou VLW moeten aansturen op aparte behandeling. Hierdoor krijgt ook de reguliere procedure de juiste aandacht en tijd. Wanneer deze procedures samengaan, is het vaak zo dat de asielprocedure een hogere prioriteit lijkt te hebben.

Om dit alles mogelijk te maken is het verstandig dat een slachtoffer van mensenhandel een vaste contactpersoon bij VLW krijgt die hem/haar intensief begeleidt. Het is wenselijk om bijvoorbeeld één keer in de week af te spreken met het slachtoffer om te kijken hoe alles verloopt en of de begeleider hem/haar nog ergens mee kan helpen. Het is natuurlijk aan de medewerker zelf om te bepalen wat de frequentie van de afspraken is.

Vooraf voor en tijdens de bedenktijd fase is de begeleiding belangrijk, omdat dit de periode is dat het slachtoffer alles op een rijtje moet zien te krijgen en het een lastige taak is als ze dit alleen moeten doen.

Op basis van hetgeen naar voren is gekomen inzake de beklagprocedure is het moeilijk om een aanbeveling te doen. Zoals al is gebleken ligt een afwijzing van de klacht vaak aan het feit dat er geen verdere aanknopingspunten zijn of dat er geen bewijs is.

Helaas zal VLW hier weinig aan kunnen veranderen. Hetgeen het slachtoffer weet, heeft hij of zij vaak al verteld aan de politie of aan een andere instantie. Wanneer deze informatie is uitgeput en niets heeft opgeleverd, kan VLW ook niets meer toevoegen wat dit onderwerp betreft. De enige aanbeveling die op basis van deze bevinding te geven is, is om de aanknopingspunten die het slachtoffer geeft al voorafgaande aan het onderzoek eens na te lopen. Hierin zou de advocaat VLW moeten bijstaan.

Het is echter moeilijk voor een slachtoffer om voldoende aanknopingspunten te geven, omdat de daders er vaak voor zorgen dat de slachtoffers zo min mogelijk zien. Zo wordt er vaak in de nacht gereisd en komt het slachtoffer weinig tot niet buiten. Een goede en uitgebreide aanbeveling op basis van de beklagprocedure is om die reden helaas niet mogelijk.

Ondanks het feit dat er op basis van de beklagprocedure geen goede en uitgebreide aanbeveling mogelijk is, zal de procedurele positie van het slachtoffer worden verbeterd met de vaste contactpersoon en de aanbevelingen die in het eerste gedeelte van deze paragraaf zijn gedaan.

Literatuurlijst

Artikelen

- Dr. R.S.B. Kool, *Tekst en Commentaar strafrecht* bij artikel 248b Wetboek van Strafrecht.
- Mr. K.K. Lindenberg, *Tekst en Commentaar strafrecht*, aantekening 1 bij artikel 197a Wetboek van Strafrecht.
- Mr. H.M. van Maurik, *Tekst en Commentaar strafrecht*, aantekening 1 bij artikel 273f Wetboek van Strafrecht.
- Mr. H.M. van Maurik, *Tekst en Commentaar strafrecht*, aantekening 8a bij artikel 273f Wetboek van Strafrecht.
- Mr. H.M. van Maurik, *Tekst en Commentaar strafrecht*, aantekening 1a bij artikel 274 Wetboek van Strafrecht.

Besluiten

- Besluit van de Raad van 19 juli 2002 inzake bestrijding van mensenhandel (*PbEG* 2002, L203/1).

Boeken

- M.H. Bastiaans e.a., *Leidraad voor juridische auteurs*, Deventer: Kluwer 2007.
- W.J. van Bennekom & J.H. van der Winden, *Asielrecht*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2011
- H.G. Egter van Wissekerke, *Regulier verblijfsrecht*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2011.
- G.G. Lodder, *Vreemdelingenrecht in vogelvlucht. Over toelating en verblijf van vreemdelingen in Nederland*, Den Haag: SDU uitgevers 2011.
- P.A.M. Mevis, *Capita Strafrecht. Een thematische inleiding*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2009.
- G.A.F.M. van Schaijk, *Praktijkgericht Juridisch Onderzoek*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2011.
- M.G. IJzermans & G.A.F.M. van Schaijk, *Oefening baart kunst. Onderzoeken, argumenteren en presenteren voor juristen*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2007.

Elektronische bronnen

- 'Mensenhandel' <www.comensha.nl>
- <www.vandale.nl>

Handvesten

- Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (*PbEG* 2000, C364/1).

Kamerstukken

- Brief maatregelen bestrijding misbruik verblijfsregeling slachtoffers mensenhandel, *Kamerstukken II 2011/12*.
- Uitvoering van internationale regelgeving ter bestrijding van mensensmokkel en mensenhandel, *Kamerstukken II 2003/04*, 29 291 nr. 3, p.2.

Media

- 'Misbruik regeling slachtoffers mensenhandel aan banden', *Persberichten Rijksoverheid* 15 november 2011.
- 'Misbruik verblijfsrecht slachtoffers mensenhandel minder aantrekkelijk', *Persberichten Rijksoverheid* 16 mei 2012.
- 'Pauw & Witteman', VARA Nederland 1, 17 januari 2012.

Rapporten

- *Achtste rapportage van de nationaal rapporteur voor de Nationaal Rapporteur mensenhandel*, Den Haag: BNRM 2010.
- *Kwantitatieve gegevens over (de vervolging en berechting van) verdachten en veroordeelden in mensenhandelzaken in de periode 2006-2010 voor de Nationaal Rapporteur mensenhandel*, Den Haag: BNRM 2012.
- *Plan van aanpak Task Force Aanpak Mensenhandel voor het Openbaar Ministerie*, 2009.

Richtlijnen

- 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 (*PbEU* 2004, L 261/19).
- Richtlijn 2005/85/EG van de Raad van 1 december 2005 betreffende minimumnormen voor de procedures in de lidstaten voor de toekenning of intrekking van de vluchtelingenstatus (*PbEU* 2005, L326/13).
- 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 (*PbEU* 2011, L 101/1).

Verdragen

- Verdrag van de Raad van Europa inzake bestrijding van mensenhandel, Warschau 16 mei 2005, *Trb.* 2006, 99.
- Verdrag betreffende de Europese Unie, Maastricht 7 februari 1992, *Trb.* 1992, 74.
- Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, Rome 25 maart 1957, *Trb.* 1957, 91.

Wetten en regels

- Artikel 1:3 Algemene wet bestuursrecht.
- Artikel 8:1 Algemene wet bestuursrecht.
- Hoofdstuk B9 Vreemdelingencirculaire 2000
- Artikel 3.48 Vreemdelingenbesluit 2000.
- Artikel 3.88 Vreemdelingenbesluit 2000.
- Artikel 8 sub k Vreemdelingenwet 2000.
- Artikel 11 lid 2 sub c Vreemdelingenwet 2000.
- Artikel 13 Vreemdelingenwet 2000.
- Artikel 23 lid 4 Wetboek van Strafrecht.
- Artikel 273f Wetboek van Strafrecht.