

Het huidige systeem ontkoppeld?

Medewerking in ruil voor verblijf:
het medewerkingsvereiste neergelegd in de B9-regeling onderzocht
vanuit een mensenrechtelijke benadering

2011



Lubna Baroud
Tilburg, 2011

Faculteit Rechtsgeleerdheid
Universiteit van Tilburg
Promotor: Dr. Mr. C.R.J.J. Rijken

Titel	Het huidige systeem ontkoppeld? <i>Medewerking in ruil voor verblijf: het medewerkingsvereiste neergelegd in de B9-regeling onderzocht vanuit een mensenrechtelijke benadering</i>
Naam	Lubna Baroud
ANR	S426591
T.b.v.	Masterscriptie
Departement	Strafrecht
Faculteit	Rechtswetenschappen
Instituut	Universiteit van Tilburg
Eerste begeleider	Dr. Mr. C.R.J.J. Rijken
Tweede begeleider	Dr. L.M. van der Knaap
Datum	14 november 2011

PROLOOG

She sits heartlessly and cold
Sick out of her mind
New stock has arrived
She must pretend before them
To be one of the girls
In her heart she knows
Shortly they each will become her
After being broken
Sold to the highest bidder
Over and over in a day
She only wonders
The ones that were such as her
Answering and thinking
They were old enough to be on their own
Wanting the world
She only thinks now
The picture to come for them
Victims each of them of human trafficking
Sex slaves who live in fear
If they fail their duties
They will be beaten
Till they give in
Forced to take drugs
Till addicted
Penniless
Except for the clothes on their backs
Each night they sleep together
Sick and tired
Inside of the Pimps den
Some live
Some die
Seldom do they ever escape
Those that do
Never forget
Never feel free
Never feel human
Being a survivor of bondage¹

¹ Human Trafficking the Bondage (poem) by Debra Faulconer Baker

VOORWOORD

Introductie

Deze scriptie is geschreven ter afsluiting van de Master Rechtsgeleerdheid, accent strafrecht aan de Universiteit van Tilburg. Mijn interesse voor het onderwerp mensenhandel komt niet uit de lucht vallen. Al van kleins af aan las ik over slavernij. Het begrip slavernij wordt doorgaans geassocieerd met Kunta Kinte taferelen: het vervoeren van slaven op afschuwelijke en beestachtige wijze in de kolonisatieperiode. Gebeurtenissen die eeuwen geleden plaatsvonden en die wij in de hedendaagse samenleving als geciviliseerde maatschappij achter ons hebben gelaten. Oude geschiedenisboeken staan vol met verhalen over slavernij, waarbij er veroordelend wordt gesproken over de wijze waarop slaven werden geëxploiteerd. Hoe was het mogelijk dat de maatschappij deze beestachtige taferelen goedkeurde, of in ieder geval tolereerde? Slavernij is echter geen begrip louter uit het verleden, maar ook uit het heden. Slachtoffers van mensenhandel zijn vaak veroordeeld tot een moderne vorm van slavernij waaruit het haast onmogelijk is om te ontsnappen. Geweld, verkrachting, uitbuiting, mishandeling en zelfs moord worden vaak in één adem genoemd met het begrip mensenhandel. Gelukkig weten sommige slachtoffers te ontsnappen uit de klauwen van hun handelaren. En dan is het van belang om op een respectvolle en passende manier hulp, opvang en een verblijfsvergunning te verlenen aan de 'overlevers' van deze moderne vorm van slavernij. Indien het slachtoffer wenst om zijn of haar hestel in Nederland te laten plaatsvinden, moet hier geen complexe procedure aan ten grondslag liggen, juist omdat de belangen van slachtoffers centraal moeten staan in mijn optiek. Een van de voorwaarden voor slachtoffers om in Nederland in aanmerking te komen voor een verblijfsvergunning betreft de medewerking van slachtoffers aan het onderzoek. In deze bijdrage zal getracht worden om te onderzoeken of dit medewerkingsvereiste, en vooral de koppeling ervan aan het verblijfsrecht, vanuit een mensenrechtelijke benadering adequaat is. Het aantal slachtoffers zal hierdoor niet verminderd worden, maar hopelijk zal er hierdoor wel een beter inzicht ontstaan in de wijze waarop er met slachtoffers wordt omgegaan en de wijze waarop dit verbeterd kan worden. Het is aan de internationale en de nationale gemeenschap om een werkwijze te vinden waarmee slachtoffers van mensenhandel met respect bejegend worden zodat ze weer op een normale wijze kunnen participeren in de maatschappij. Indien dit niet de norm is, zal onze maatschappij hoogstwaarschijnlijk ook veroordeeld worden in de geschiedenisboeken van de toekomst.

Dankwoord

Nu mijn persoonlijke aanleiding tot dit onderzoek is uiteengezet, rest mij nog het dankwoord. Met deze bijdrage komt niet alleen een einde aan mijn academische opleiding, maar zeg ik ook mijn geweldige studententijd vaarwel. Alle mensen die op enigerlei wijze een bijdrage hebben geleverd aan het vullen van mijn koffer – zij het met juridische bagage dan wel met een uitrusting bijdragend aan de ontwikkeling van mijn persoonlijkheid – ben ik ontzettend dankbaar. Graag wil ik met dit dankwoord enkele personen speciaal bedanken.

Vooreerst gaan woorden van dank uit naar mijn scriptiebegeleidster dr.mr. Conny Rijken. Zij heeft mij geholpen een juiste structuur aan te brengen in mijn scriptie. De deur van haar kantoor stond altijd open voor boeiende gesprekken en interessante discussies. Door haar enthousiasme en kennis raakte ik tijdens het schrijven van mijn scriptie net zo bevlogen als haar. Voorts wil ik professor Jan van Dijk bedanken voor de goede ideeën die hij heeft aangedragen, waardoor ik gestimuleerd werd op een hoger niveau naar mijn scriptie te kijken. Een woord van dank gaat ook uit naar mijn oud-collega's bij de permanente vertegenwoordiging van Nederland bij de Raad van Europa en het secretariaat van GRETA bij de Raad, die altijd klaar stonden om mij te voorzien van advies. Mijn dank gaat ook uit naar Claudia Oosting van de politie Eindhoven. Door onze gesprekken en haar uitleg heb ik een beter inzicht gekregen omtrent de wijze waarop de B9-regeling in de praktijk werkt.

Een speciaal dankwoord gaat uit naar mijn ouders voor hun liefde, onvoorwaardelijke steun en vertrouwen in mij tijdens mijn gehele studie en in het bijzonder bij mijn afstuderen.

Tot slot wil ik een speciaal dankwoord richten naar mijn vriend Jeroen die tijdens mijn studie en het schrijven van deze scriptie altijd voor mij klaarstond, voor zijn hulp en onaflatende interesse in mijn studie en in deze bijdrage, zijn vertrouwen in mijn kunnen en zijn onvoorwaardelijke steun.

Lubna Baroud

Tilburg, november 2011

INHOUDSOPGAVE

PROLOOG	3
VOORWOORD	4
INLEIDING	8
HOOFDSTUK I	
CONCEPTUEEL KADER.....	12
I.1 Inleiding	12
I.2 Mensenhandel	12
I.2.1. Mensenhandel versus mensensmokkel	12
I.2.2. Internationale definitie mensenhandel.....	13
I.2.3. Europese definitie mensenhandel.....	17
I.2.4. Nederlandse definitie mensenhandel	19
I.2.5. Belgische definitie mensenhandel.....	21
I.2.6. Italiaanse definitie mensenhandel	23
I.2.7. Tussenconclusie.....	24
I.3 Slachtoffers van mensenhandel	24
I.3.1. De algemene term slachtoffer.....	24
I.3.2. Slachtoffers van mensenhandel	25
I.4 Een korte uiteenzetting van drie modellen	27
HOOFDSTUK II	
IDENTIFICATIE VAN SLACHTOFFERS EN HET RECHT OP VERBLIJF	29
II.1 Inleiding	29
II.2 Internationaal kader	30
II.3 Europees kader	31
II.3.1. Richtlijn 2004/81/EG	31
II.3.2. Verdrag van de Raad van Europa inzake de bestrijding van mensenhandel.....	33
II.3.3. Richtlijn 2011/36/EU	36
II.4 Nederland	39
II.4.1. Toekenning van het recht op verblijf.....	39
II.4.2. Identificatie van slachtoffers	44
II.4.3. Knelpunten	49
II.5 België	50
II.5.1. Toekenning van het recht op verblijf.....	50
II.5.2. Identificatie van slachtoffers	54

II.5.3. Knelpunten	56
II.6 Italië	57
II.6.1. Introductie	57
II.6.2. Toekenning van het recht op verblijf.....	57
II.6.3. Identificatie van slachtoffers	61
II.6.4. Valkuilen	62
II.7 Tussenconclusie: een vergelijking van de drie modellen	63

HOOFDSTUK III

VICTIM CENTERED APPROACH: DOMINANTE INVLOED OP DE HUIDIGE WETGEVING?	72
III.1 Inleiding	72
III.2 Internationaal kader	72
III.3 Europees kader	73
III.3.1. Richtlijn 2004/81/EG	73
III.3.2. Verdrag van de Raad van Europa inzake de bestrijding van mensenhandel.....	73
III.3.3. Richtlijn 2011/36/EU	75
III.4 De nationale modellen	76
III.4.1. Inleiding	76
III.4.2. Nederland: kenmerken van de B9-regeling.....	76
III.4.3. België: kenmerken van het Slachtofferstatuut Mensenhandel.....	77
III.4.4. Italië: kenmerken van het artikel 18 programma.....	78
III.5 Tussenconclusie	79

HOOFDSTUK IV

CONCLUSIE & AANBEVELINGEN.....	80
IV.1 Inleiding.....	80
IV.2 Conclusie	80
IV.2.1. Samenvatting onderzoek	80
IV.2.2. Antwoord op de onderzoeksvraag	81
IV.3 Aanbevelingen.....	83
IV.3.1. Conclusie kort samengevat & aanbevelingen	83

LIJST MET AANGEHAALDE LITERATUUR.....	87
BIJLAGE 1	93
BIJLAGE 2	94
BIJLAGE 3	95
BIJLAGE 4	97

INLEIDING

Mensenhandel neemt wereldwijd toe². Met de toename van mensenhandel neemt ook het aantal slachtoffers toe. Er worden steeds meer slachtoffers van mensenhandel gesignaleerd, ook in Nederland. In Nederland hebben we een specifieke regeling voor slachtoffers van mensenhandel. Dit is de B9-regeling. De term B9 verwijst naar hoofdstuk B9 uit de Vreemdelingenwet. In dit hoofdstuk wordt de procedure beschreven die is bedoeld voor slachtoffers en getuigen van mensenhandel. Om in aanmerking te komen voor een tijdelijke verblijfsvergunning moet een vermoedelijk slachtoffer van mensenhandel aan drie eisen voldoen: het vermoedelijke slachtoffer moet zijn aangemerkt als slachtoffer van mensenhandel, het slachtoffer moet aangifte hebben gedaan of op een andere wijze medewerking hebben verleend aan het onderzoek en er moet daadwerkelijk sprake zijn van een opsporings- of vervolgingsonderzoek waarvan het slachtoffer aangifte heeft gedaan of waaraan het slachtoffer op een andere wijze medewerking heeft verleend. Een recente ontwikkeling binnen de B9-regeling is dat er twee uitzonderingsgronden zijn gecreëerd met betrekking tot het medewerkingsvereiste. Indien aangetoond kan worden dat er sprake is van een ernstige bedreiging en/of een psychische of medische beperking van het slachtoffer, is medewerking van het slachtoffer niet een vereiste om in aanmerking te komen voor een (tijdelijke) verblijfsstatus. In alle andere gevallen blijft het medewerkingsvereiste gelden. Slachtoffers verliezen het recht op verblijf indien ze afzien van het doen van aangifte of afzien van het op een andere wijze verlenen van medewerking aan het onderzoek. Slachtoffers verliezen tevens het recht op verblijf zodra de strafzaak door het OM wordt geseponneerd. Daarnaast vervalt het verblijfsrecht ook indien tegen de uitspraak van de rechtbank in het proces van de verdachte geen beroep is ingesteld of het gerechtshof uitspraak heeft gedaan³.

Naar aanleiding van de zojuist vermelde criteria komt het beeld naar voren dat de huidige B9-regeling zich vooral richt op facilitering van de handhaving van het strafrecht. De medewerking van het slachtoffer is namelijk op twee uitzonderingsgevallen na vereist om een verblijfsvergunning te kunnen krijgen. De slachtoffers die niet meewerken met de politie vallen buiten het beschermingsregime van de B9-regeling. Van slachtoffers die wel meewerken, is hun verblijfsrecht afhankelijk van het strafrechtelijk onderzoek. Dit blijkt onder andere uit het feit dat de verblijfsvergunning van een slachtoffer vervalt op het moment dat een zaak wordt geseponneerd. Aan het seponeren van een zaak kunnen echter verschillende redenen ten grondslag liggen. Zo kunnen beperkte en financiële middelen een reden zijn voor het openbaar ministerie om een zaak te seponeren.⁴ In andere gevallen hebben de autoriteiten bijvoorbeeld andere prioriteiten of is er niet genoeg bewijs om de daders te vervolgen. In dit soort gevallen kan er door de politie nog steeds een redelijk vermoeden zijn dat er sprake is van een slachtoffer. Uit dit voorbeeld blijkt duidelijk dat het in Nederland, ofschoon we de B9 regeling hebben, die specifiek gericht is op slachtoffers van mensenhandel, nog

² Shelley 2010, p. 127

³ Hoofdstuk B9/Artikel 8.1

⁴ Rijken & Van Dijk 2007, p. 30.

onvoldoende lukt om daadwerkelijk handen en voeten te geven aan een benadering waarbij het slachtoffer centraal staat. De twee belangrijkste oorzaken voor dit probleem zijn het feit dat het opsporingsbelang prevaleert boven het belang van het slachtoffer en de verstrengeling van het strafrecht en het vreemdelingenrecht als het gaat om hulp en bescherming aan slachtoffers van mensenhandel.⁵

Tijdens het identificatieproces van slachtoffers speelt de politie een grote rol. Vermoedelijke slachtoffers kunnen namelijk geen aanspraak maken op de B9-regeling indien ze niet geïdentificeerd worden als slachtoffer. De identificatie van slachtoffers geschiedt door de politie en is een uiterst complexe aangelegenheid. In deze bijdrage zal daarom ook aandacht besteed worden aan de wijze waarop er door de politie met het identificatieproces van slachtoffers wordt omgegaan. Vanuit een mensenrechtelijke benadering is het namelijk van belang dat de juiste eisen in acht worden genomen en dat deze complexe situatie van identificering voorzichtig en met zorg wordt benaderd.

De ontevredenheid over het huidige systeem is onmiskenbaar en blijkt uit het advies van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ)⁶. In het advies stelt de ACVZ dat niet het medewerkingsvereiste, maar de beschermingsplicht voorop zou moeten staan. Dit zou inhouden dat de persoonlijke situatie van het vermoedelijke slachtoffer bepaalt of hem of haar verblijf wordt toegestaan. Bij de overheid is de frustratie met betrekking tot het huidige systeem ook aanwezig, omdat de overheid vreest dat slachtoffers misbruik maken van het systeem. Het idee achter deze stelling is dat een vreemdeling zich als slachtoffer voordoet en een aanklacht indient, zodat hij of zij in aanmerking komt voor een verblijfsregeling.⁷

De rechten van slachtoffers zijn in de loop der jaren aanzienlijk toegenomen. De Europese Unie heeft met betrekking tot de rechten van slachtoffers ook maatregelen getroffen. Sinds een aantal jaren wordt bepleit om het *human rights based approach*, ook bekend als het *victim centred approach*, toe te passen. De ontwikkeling van deze gedachtegang brengt met zich mee dat het slachtoffer centraal staat. Bij deze benadering zijn de (kwetsbare) positie van het slachtoffer, de inbreuken die gemaakt zijn op het slachtoffer en de schendingen van hun mensenrechten de beginpunten om stappen te ondernemen tegen mensenhandel.⁸ Met de komst van deze slachtoffergerichte aanpak is het daarom van belang om te toetsen of het medewerkingsvereiste neergelegd in de B9-regeling vanuit een mensenrechtelijke benadering toegestaan is.

⁵ Rijken & Van Dijk 2007, p. 25-26.

⁶ Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken, *De mens beschermd en de handel bestreden: een advies over evenwichtige beschermingsregime voor slachtoffers van mensenhandel. Advies uitgebracht aan staatssecretaris van Justitie*, Den Haag: Drukwerk 2009 ; C. Rijken & J. van Dijk. *Hulpverlening aan slachtoffers van mensenhandel: mensenrecht of beloning?* Justitiële verkenningen, jrg. 33, nr. 7, 2007, p. 23-37.

⁷ Aldus Mr. S.F.J. Smeets, strafrechtadvocaat te Spong Advocaten

⁸ Principles and Guidelines on Human Rights and Trafficking of the High Commissioner on Human Rights, E/2002/68/Add.1 (2002).

De centrale vraag van deze scriptie luidt dan ook: *“In hoeverre is het vanuit een mensenrechtelijke benadering toegestaan om de medewerking van slachtoffers⁹ als voorwaarde voor een verblijfsrechtelijke status in Nederland te stellen?”*

In de onderzoeksvraag is bewust gekozen voor het gebruik van het begrip verblijfsrechtelijke status in plaats van de begrippen hulp en opvang. Het geven van hulp en opvang is namelijk een vertrekpunt, maar zonder de toekenning van een verblijfsrechtelijke status worden slachtoffers opnieuw onderworpen aan de gevaren die eventueel in het land van herkomst op de loer liggen. Gevaren zijn onder andere armoede, eerwraak en het risico dat het slachtoffer weer in dezelfde vicieuze cirkel valt. Bovendien worden slachtoffers, door ze een verblijfsvergunning te ontzeggen en te eisen dat ze het land verlaten, als daders behandeld. Deze vorm van secundaire victimisatie moet voorkomen worden en juist daarom is het van belang om de procedure voor slachtoffers niet onnodig complex te maken en ervoor te zorgen dat de belangen van slachtoffers niet geschonden worden door ze een verblijfsstatus te ontzeggen.

Aan de hand van de deelvragen¹⁰ zal getracht worden een antwoord te formuleren op de centrale vraag. Ten eerste zal in hoofdstuk I het conceptueel kader besproken worden. In dit hoofdstuk zullen de termen mensenhandel, slachtoffer, *victim centered approach*, *prosecution based approach* en *migration approach* behandeld worden. Deze begrippen zijn van essentieel belang voor dit onderzoek en dragen bij aan een betere begripsvorming.

Vervolgens zal in hoofdstuk II de identificatie van slachtoffers en de toewijzing van het recht op verblijf centraal staan. In dit hoofdstuk zal onderzocht worden onder welke voorwaarden het slachtofferschap wordt toegekend en onder welke voorwaarden het verblijfsrecht voor slachtoffers wordt toegekend in Nederland, België en Italië. De keuze voor België heeft als grondslag dat het Belgische slachtofferstatuut vergelijkbaar is met de Nederlandse B9-regeling, waardoor de kleine verschillen tussen België en Nederland interessant zijn en eventueel voor Nederland ter inspiratie kunnen dienen. Het Italiaanse systeem wordt onderzocht naar aanleiding van het tweesporenstelsel dat gehanteerd wordt, waarbij het indienen van een aangifte niet verplicht is. Voorts zal er gekeken worden naar belangrijke internationale en Europese juridische instrumenten om mensenhandel aan te pakken en de verplichtingen die deze instrumenten met zich meebrengen voor de lidstaten. Vooral de gevolgen die de nieuwe Richtlijn van 5 april 2011 met zich meebrengt zijn hier relevant, aangezien het de vraag is of deze nieuwe richtlijn een loskoppeling van de medewerking van slachtoffers aan het verblijfsrecht oplegt aan Nederland en de andere lidstaten. Naar aanleiding van de verplichtingen die voortvloeien uit deze wetgevingsinstrumenten, zal er onderzocht worden of de Nederlandse B9-regeling tot

⁹ Met slachtoffers wordt in deze scriptie geduid naar vreemdelingen die in Nederland aangeven dat ze slachtoffer zijn van mensenhandel of waarvan een vermoeden is dat ze slachtoffer zijn in Nederland of elders. Deze scriptie zal zich niet richten op slachtoffers van mensenhandel met een Nederlandse nationaliteit en andere EU onderdanen, aangezien deze slachtoffers niet afhankelijk zijn van de B9 regeling. Onder mensenhandel wordt alle vormen van mensenhandel verstaan.

¹⁰¹⁰ Zie bijlage 1

wijziging van het huidige regime verplicht wordt. Daarenboven zal gekeken worden of de vormgeving van het Belgische Slachtofferstatuut Mensenhandel en het Italiaanse artikel 18 ter inspiratie kunnen dienen voor de Nederlandse B9-regeling.

Aansluitend zal in hoofdstuk III het *victim centered model*, het *prosecution model* en het *migration model* besproken worden. Het *victim centered model* hanteert een mensenrechtelijke en slachtoffergerichte benadering. Er zal onderzocht worden of de drie besproken landen ook vanuit een mensenrechtelijke benadering omgaan met de procedure omtrent de identificatie en het verblijf van slachtoffers. Er zal vooral aandacht besteedt worden aan het effect dat elk model heeft op de behandeling van slachtoffers, en dan met name de wijze waarop het verblijfsrecht van slachtoffers gekoppeld is aan de strafrechtelijke procedure of medewerking. Er zal bovendien onderzocht worden welk model Europa hanteert met betrekking tot de relevante mensenhandelverdragen. Op Internationaal niveau zal dit ook onderzocht worden. Er zal tevens bekeken worden welk model Nederland, België en Italië hanteren door de bestaande regelingen van deze landen te evalueren. Dit hoofdstuk is van belang voor deze bijdrage, omdat hier gekeken wordt of de huidige B9-regeling kenmerken van een slachtoffergerichte en daarmee mensenrechtelijke aanpak vertoont. Daarnaast kan onderzocht worden of het stellen van een medewerkingsvereiste ook valt onder een mensenrechtelijke aanpak.

Ten slotte wordt een conclusie getrokken, waar de hoofdvraag zal worden beantwoord. In dit laatste hoofdstuk zal geconcludeerd worden of het medewerkingsvereiste vanuit een mensenrechtelijke benadering losgekoppeld moet worden van het toekennen van een verblijfsstatus. Voorts zal er gekeken worden of bepaalde aspecten uit het Belgische en het Italiaanse systeem ter inspiratie kunnen dienen voor de B9-regeling. Vervolgens zullen er aan de hand van de getrokken conclusie aanbevelingen worden gedaan.

Het onderzoek in deze bijdrage zal grotendeels plaatsvinden door middel van literatuurstudie. Bij onduidelijkheden zal getracht worden om door middel van gesprekken met de politie meer informatie te krijgen over de wijze waarop de vaststelling van het slachtofferschap geschiedt in de praktijk en de wijze waarop de toewijzing van het verblijfsrecht plaatsvindt.

I. CONCEPTUEEL KADER

I.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zullen enkele begrippen behandeld worden die in de inleiding al naar voren zijn gekomen en die van essentieel belang zijn voor dit onderzoek. De twee begrippen die een belangrijke rol spelen in dit onderzoek zijn de begrippen ‘mensenhandel’ en ‘slachtoffer’. Nadere opheldering van deze begrippen is nodig om te voorkomen dat deze twee begrippen foutief worden uitgelegd. Het begrip mensenhandel zal nader uitgewerkt worden, aangezien er verschillende definities gehanteerd worden met betrekking tot dit begrip. De vele definities die er zijn, zullen in paragraaf I.2. besproken worden. Vervolgens zal in paragraaf I.3. het begrip slachtoffer nader uitgewerkt worden. Het is van belang om dit begrip nader uit te werken, aangezien de slachtoffers van mensenhandel centraal staan in deze bijdrage. In de laatste paragraaf zullen tot slot de begrippen *victim centered model*, *prosecution model* en *migration model* besproken worden. De drie modellen zijn relevant om een beter inzicht te kunnen krijgen omtrent de belangen die bij de aanpak van mensenhandel en de behandeling van slachtoffers centraal staan. Om een antwoord te kunnen formuleren op de onderzoeksvraag van deze bijdrage, is een bespreking van de modellen van belang. Vooral de bespreking van het *victim centered model*, die gekenmerkt wordt door een mensenrechtelijke benadering, is voor het onderzoeksdoel van deze bijdrage waardevol. In hoofdstuk drie zal er meer aandacht besteed worden aan deze drie modellen, waarbij er gekeken zal worden naar het gebruik van deze modellen in de praktijk en de gevolgen die dat heeft voor de wijze waarop de wetgeving is vormgegeven.

I.2 Mensenhandel

I.2.1. Inleiding

Het begrip mensenhandel is in deze bijdrage al meerdere malen aan bod gekomen. Een belangrijke ontwikkeling gekoppeld aan de definitie van mensenhandel betreft de recente uitspraak van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) in de zaak Rantsev tegen Cyprus en Rusland.¹¹ In deze uitspraak brengt het Europese Hof mensenhandel binnen het bereik van artikel 4 EVRM, waarin het verbod op slavernij, dienstbaarheid en dwangarbeid is vastgelegd. Niet alleen de aanpak van mensenhandel, maar ook de definitie van mensenhandel is vaak onderhevig geweest aan discussie. Deze paragraaf zal zich daarom richten op de definitie van mensenhandel.

I.2.2. Mensenhandel versus mensensmokkel

Ten eerste is het van belang om het verschil tussen mensenhandel en mensensmokkel aan te stippen. Deze twee begrippen worden vaak in één adem genoemd, maar hebben wel degelijk een verschillende betekenis. Zowel op nationaal niveau als op internationaal en Europees niveau wordt er een onderscheid gemaakt tussen

¹¹ EHRM 7 januari 2010, nr. 25965/04 (Rantsev t. Cyprus en Rusland)

mensenhandel en mensensmokkel. Kort samengevat is mensensmokkel alleen het over de grens brengen van een persoon zonder dat deze de benodigde papieren bezit met als doel het behalen van winst.¹² Bij mensenhandel staat echter niet het smokkelen, maar het uitbuiten van een persoon centraal.¹³ Het omvat ook een veel langer traject; vanaf het rekruteren tot aan het onder dwang te werk stellen, en alle stappen die daar tussen genomen moeten worden. Aangezien deze bijdrage zich richt op slachtoffers van mensenhandel, zal er verder niet ingegaan worden op de definitie van mensensmokkel. Om een goed beeld te krijgen van de definitie van mensenhandel, zullen de verschillende definities in deze paragraaf uiteengezet worden.

I.2.3. Internationale definitie mensenhandel

Op internationaal niveau zijn in de loop der jaren meerdere maatregelen getroffen om mensenhandel aan te pakken. De evolutie die de definitie van mensenhandel met de komst van deze maatregelen heeft ondergaan, zal hier nader uiteengezet worden.

I.2.3.1. Internationale schikking van 18 mei 1904 betreffende de handel in blanke slavinnen

Een van de eerste en oudste juridische maatregelen die getroffen is om mensenhandel tegen te gaan is de Internationale schikking van 18 mei 1904 betreffende de handel in blanke slavinnen¹⁴. Deze schikking beoogde meerderjarige vrouwen die werden misleid of gedwongen en minderjarige meisjes tegen handel voor prostitutiedoeleinden in het buitenland te beschermen.¹⁵ Ten aanzien van de meerderjarige slachtoffers was het echter noodzakelijk dat het aspect dwang of bedrog aanwezig was.¹⁶ Het eerste artikel van het verdrag omschrijft de handel in blanke slavinnen als: *“vrouwen en meisjes die gebruikt worden voor immorele doeleinden in het buitenland”*¹⁷ Het gevolg van deze bepaling is dat zowel vrouwen en meisjes die niet blank zijn als mannen en jongens niet onder de reikwijdte van het Verdrag vallen. Als men kijkt naar de tijd waarin dit verdrag tot stand is gekomen, is dit niet zo verwonderlijk.

I.2.3.2. Internationale overeenkomst van 4 mei 1910 betreffende de beteugeling van vrouwenhandel

De Internationale overeenkomst van 4 mei 1910 betreffende de beteugeling van vrouwenhandel¹⁸ kwam enkele jaren na de Internationale schikking van 18 mei 1904 betreffende de handel in blanke slavinnen tot stand. Een persoon was naar aanleiding van deze overeenkomst strafbaar aan vrouwenhandel wanneer hij of zij: *‘ter voldoening van andermans lusten, een minderjarige vrouw of meisje, zelfs met haar toestemming, voor*

¹² Protocol tegen de smokkel van migranten over land, over de zee en in de lucht, tot aanvulling van het Verdrag tegen transnationale georganiseerde misdaad, totstandgekomen op 15 november 2000 te New York, Trb. 2001, 70

¹³ Vermeulen 2006, p.23

¹⁴ Internationale schikking van 18 mei 1904 betreffende de handel in blanke slavinnen, B.S 7 juli 1905, 3.413

¹⁵ Smit & Boot 2007, p.11

¹⁶ Hamerlynck 1992-1993, p. 1119

¹⁷ Art. 1 Internationale Schikking ter Uitbanning van de Handel in blanke slavinnen

¹⁸ Internationale overeenkomst van 4 mei 1910 betreffende de beteugeling van de Vrouwenhandel, B.S 20 augustus 1914, 5.193

ontucht heeft aangeworven, meegenomen of ontvoerd'.¹⁹ Het verdrag verstond onder een minderjarige iemand die de leeftijd van 20 jaar nog niet had bereikt.²⁰ Uit het tweede artikel van de overeenkomst valt tevens af te leiden dat deze gedragingen ten aanzien van meerderjarigen ook strafbaar zijn wanneer ze *'door middel van bedrog, geweld, bedreiging, machtsmisbruik of enig ander dwangmiddel'* geschieden.²¹ Met de komst van deze overeenkomst werd er enigszins vooruitgang geboekt, aangezien ook niet blanke vrouwen nu onder de reikwijdte vielen van mensenhandel. Een bescherming voor mannelijke slachtoffers bleef helaas wel uit. Tevens had de overeenkomst alleen betrekking op vrouwenhandel waarbij het slachtoffer voor seksuele doeleinden werd geëxploiteerd. De reikwijdte van het begrip was nog niet zodanig uitgebreid dat andere doeleinden er ook onder vielen.²²

1.2.3.3. Internationale overeenkomst voor de onderdrukking van de handel in Vrouwen en Kinderen

Met de komst van de Internationale Overeenkomst van 30 september 1921 inzake de onderdrukking van de handel in vrouwen en kinderen²³ werd het toepassingsgebied uitgebreid²⁴ en was het voor minderjarigen van het mannelijk geslacht ook mogelijk om als slachtoffer aangemerkt te worden.

1.2.3.4. Internationale Overeenkomst inzake de bestrijding van de Handel in meerderjarige vrouwen

De Internationale overeenkomst van 11 oktober 1933 betreffende de bestrijding van de handel in meerderjarige vrouwen²⁵ stelt een persoon strafbaar wanneer hij *'ter voldoening van andermans lusten, een meerderjarige vrouw of meisje, met het oog op het plegen van ontucht in een ander land, heeft verleid, weggelokt of vervreemd, zelfs wanneer dit gebeurde met haar goedvinden'*.²⁶ Evenals de voorgaande overeenkomsten, komen alleen slachtoffers in aanmerking die over de grenzen heen zijn gebracht en daar voor seksuele doeleinden worden geëxploiteerd. Slachtoffers van binnenlandse exploitatie vallen derhalve buiten het bereik van deze overeenkomst.²⁷ Wel gewijzigd is het feit dat deze overeenkomst niet eist dat er sprake

¹⁹ Artikel 1 Internationale Overeenkomst van 4 mei 1910

²⁰ Smet 2009-2010, p. 69

²¹ Artikel 2 Internationale Overeenkomst van 4 mei 1910

²² Vermeulen & d'Hondt 2002, p. 236

²³ Internationale overeenkomst van 11 oktober 1921 voor de Onderdrukking van de Handel in Vrouwen en Kinderen, B.S 2-3 november 1922, 7.458

²⁴ Hamerlynck 1992-1993, p. 1120 ; Siron & Baeveghem, 1999, p. 7

²⁵ Internationale overeenkomst van 11 oktober 1933 betreffende de bestrijding van de Handel in meerderjarige vrouwen, B.S. 29-30 november 1936, 4.574 (Volkenbond, 11 oktober 1933, in Nederland bekendgemaakt bij besluit d.d. 8 oktober 1935, Stb. 598)

²⁶ Art. 1 Internationaal Verdrag inzake de Bestrijding van de Handel in Meerderjarige Vrouwen, Genève, 11 oktober 1933, 150 LNTS 431.

²⁷ Hamerlynck 1992-1993, p. 1120

moet zijn van dwang van bij meerderjarige vrouwelijke slachtoffers.²⁸ Dit had als gevolg dat de bewijsvoering minder problematisch verliep.²⁹

1.2.3.5. Conventie ter bestrijding van de handel in mensen en exploitatie van andermans prostitutie

Deze conventie uit 1950³⁰ was de vervanger van de eerder genoemde verdragen in de vier voorgaande paragrafen³¹. Volgens artikel 1 van het verdrag is een persoon strafbaar die: *'ten einde andermans driften te voldoen, hetzij een ander persoon aanwerft, meeneemt of wegbrengt met het oog op het plegen van prostitutie, hetzij andermans prostitutie exploiteert.'*³² Net zoals de Internationale overeenkomst van 11 oktober 1933 betreffende de bestrijding van de handel in meerderjarige vrouwen, is de toestemming van het slachtoffer niet relevant voor de strafbaarstelling.³³ Net zoals haar voorgangers, is de Conventie uitsluitend gericht op mensenhandel met het oog op seksuele exploitatie.³⁴ Nederland is echter geen partij bij dit VN-verdrag, omdat het verdrag ook verplicht tot strafbaarstelling van uitbuiting van meerderjarige personen die zich vrijwillig prostitueren.³⁵ Deze verplichting is in strijd met het Nederlandse gedoogbeleid gericht op de bestrijding van onvrijwillige prostitutie en de regulering van de exploitatie van vrijwillige prostitutie.³⁶ Het gevolg hiervan is dat de in dit hoofdstuk besproken verdragen van 1910, 1921 en 1933, die wel door Nederland werden geratificeerd, voor Nederland nog steeds gelden. Het Nederlandse artikel 273f lid 1 sub 3 WvSr is zowaar direct beïnvloed door het Verdrag uit 1933 inzake de bestrijding van handel in meerderjarige vrouwen. In het verdrag uit 1933 wordt het aanwerven van meerderjarige vrouwen, wanneer dit gebeurt met het oog op het plegen van ontucht in een ander land, strafbaar gesteld. Dit geldt ook in gevallen dat er sprake is van instemming van de meerderjarige vrouw³⁷. In het derde sublid van artikel 273f lid 1 is de invloed van het

²⁸ Voorheen werden meerderjarige vrouwelijke slachtoffers alleen beschermd indien er sprake was van dwang. Een vrouw van 21 jaar wordt beschouwd als zijnde meerderjarig, zie hiervoor artikel 5 Internationale Overeenkomst 1933, 150 LNTS 431

²⁹ Vermeulen, Moens & Den Busser 2007, p. 234

³⁰ Verdrag van 21 maart 1950 ter bestrijding van de mensenhandel en van de exploitatie van andermans prostitutie, United Nations Treaty Series, Vol. 96, No. 1342, 271

³¹ De Conventie vernietigt en vervangt tussen de Partijen volgende internationale akten: (par. 1.2.3.1.) Internationale schikking van 18 mei 1904 betreffende de vrouwenhandel, (par. 1.2.3.2.) Internationale overeenkomst van 4 mei 1910 betreffende de beteugeling van de vrouwenhandel, (par. 1.2.3.3.) Internationale overeenkomst van 30 september 1921 voor de onderdrukking van de handel in Vrouwen en Kinderen, (par. 1.2.3.4) Internationale overeenkomst van 11 oktober 1933 betreffende de bestrijding van de handel in meerderjarige vrouwen

³² Artikel 1 VN-Verdrag 1950

³³ Vermeulen & d'Hond 2002, p. 238

³⁴ Idem voetnoot 33

³⁵ Kamerstukken II, 2004/05, 30 157, nr. 1, onder A.

³⁶ Smit & Boot 2007, p. 11

³⁷ Art. 1 van dit Verdrag verplicht staten tot strafbaarstelling van *'Any person who, in order to gratify the passions of another person, procures, entices or leads away, even with her consent, a woman or a girl of full age for immoral purposes to be carried out in another country'* (Stbl. 598, 8 oktober 1935); Gerritsma & Wijers, p.64

verdrag duidelijk zichtbaar. Er wordt in het derde sublid namelijk de persoon strafbaar gesteld die *‘een ander aanwerft, medeneemt of ontvoert met het oogmerk die ander in een ander land ertoe te brengen zich beschikbaar te stellen tot het verrichten van seksuele handelingen met of voor een derde tegen betaling’*. Zowel het aanwerven en meenemen van personen van Nederland naar het buitenland als de omgekeerde situatie vallen hieronder. Het artikel vereist echter niet dat de actie is verricht met het oogmerk van uitbuiting. Het gevolg van deze bepaling is dat zelfs personen die geworven zijn, maar die legaal, vrijwillig en zonder dwang naar Nederland zijn gekomen om seksuele diensten te verrichten, onder de reikwijdte van het artikel vallen. Dit strookt weer met het Nederlands prostitutiebeleid.³⁸ In paragraaf 1.2.5 zal artikel 273f WvSr verder uitgelicht worden.

1.2.3.6. Palermo Protocol inzake de voorkoming, bestrijding en bestraffing van mensenhandel

In november 2000 werd tijdens de VN conferentie in Palermo voor het eerst een algemeen geaccepteerde definitie van vrouwenhandel gegeven in het zogenaamde Palermo-protocol. Deze definitie is veel uitgebreider dan de definities die in de voorgaande paragrafen zijn langsgekomen. Dit VN Protocol uit 2000 inzake de voorkoming, bestrijding en bestraffing van mensenhandel,³⁹ definieert mensenhandel in artikel 3 lid 1 als: *“het werven, vervoeren, overbrengen van en het bieden van onderdak aan of het opnemen van personen – door dreiging met of gebruik van geweld of andere vormen van dwang, van ontvoering, fraude, misleiding, machtsmisbruik of misbruik van een kwetsbare positie of het verstrekken of ontvangen van betalingen of voordelen teneinde de instemming van een persoon te verkrijgen die zeggenschap heeft over een andere persoon – met het oogmerk van uitbuiting. Uitbuiting omvat ten minste de uitbuiting van een ander in de prostitutie of andere vormen van seksuele uitbuiting, gedwongen arbeid of diensten, slavernij of praktijken die vergelijkbaar zijn met slavernij of dienstbaarheid of de verwijdering van organen”*.⁴⁰

Deze internationale definitie van mensenhandel is ruim en kan op verschillende manieren worden geïnterpreteerd. Het is niet direct duidelijk wat er allemaal onder uitbuiting valt. De elementen die aan de uitbuiting verbonden moeten worden, zijn niet nader gedefinieerd. Allereerst is dit niet verwonderlijk, aangezien het artikel en daarbij de definitie geschikt moet zijn voor implementatie door alle lidstaten. Met een meer specifieke definitie zou men het risico lopen dat het artikel niet geaccepteerd wordt.⁴¹ Tevens is het überhaupt de vraag of een meer specifieke definitie gewenst is, aangezien enige ruimte wellicht juist positief uit zal werken bij de definitie die lidstaten geven aan mensenhandel. De definitie in het Palermo Protocol is

³⁸ Beijer 2010, p. 1006

³⁹ De gehele naam van het verdrag is: Aanvullend protocol inzake de preventie, bestrijding en bestraffing van mensenhandel, in het bijzonder vrouwenhandel en kinderhandel, bij het Verdrag van de Verenigde Naties tegen transnationale georganiseerde misdaad. (New York, 15 november 2002. Dit Protocol is in werking getreden op 25 december 2003).

⁴⁰ Brief minister Bot aan Eerste en Tweede Kamer, 1-6-2005 (Kamerstuk 30 157 (R 1792), nr. 1). Hier wordt de Nederlandse vertaling van het Engelse artikel gegeven.

⁴¹ Rijken & Koster 2008, p. 2.

namelijk maar een basis en het is aan de lidstaten om deze definitie te kneden in een vorm die gepast is voor de lidstaat in casu.

In het Protocol komen de termen *coercive sexual exploitation* (dwangmatige seksuele uitbuiting), *forced sexual exploitation* (gedwongen seksuele uitbuiting), *consent is irrelevant when force or deceit was used* (instemming is niet relevant wanneer macht of bedrog werd gebruikt) voor. Dit impliceert dat wanneer er geen macht, bedrog of andere middelen worden gebruikt, er wel iets bestaat als vrijwillige prostitutie. Bij de onderhandelingen voorafgaand aan het protocol was dit juist onderwerp van discussie. De discussie richtte zich vooral op het aspect van *consent*. De abolusionisten, waaronder de Coalition Against Trafficking in Women (CATW) zagen alle vormen van prostitutie als een schending van de rechten van de vrouw. De Human RightsCaucus zagen prostitutie juist als een legitieme vorm van arbeid. Het is in ieder geval duidelijk dat het onder het huidige Protocol irrelevant is of er sprake is van *consent*, in andere woorden, of het slachtoffer toestemming heeft verleend, indien de middelen in artikel 3 lid 1 van het Protocol zijn gebruikt.⁴² Wanneer het niet volwassenen, maar kinderen betreft, worden er minder strenge eisen gesteld aan de kwalificatie van mensenhandel. Wanneer het gaat om het werven, vervoeren en overbrengen van, het bieden van onderdak aan of het opnemen van een kind met het oogmerk van uitbuiting, dan is het niet noodzakelijk dat de middelen genoemd in het eerste lid van het artikel zijn gebruikt.⁴³ Dit draagt bij aan de waarborging van de extra kwetsbare positie van kinderen.

I.2.4. Europese definitie mensenhandel

Mensenhandel is op grond van artikel 5 lid 3 van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie verboden.⁴⁴ Het Handvest laat zich echter niet uit over de exacte definitie van mensenhandel. Ook op Europees niveau is er veel ophef geweest met betrekking tot de definitie van mensenhandel. Op 24 februari 1997 keurde de Raad van de Europese Unie een gemeenschappelijk optreden goed voor acties tegen mensenhandel en seksuele uitbuiting. Het doel van het gemeenschappelijk optreden was het stellen van algemene regels binnen Europa op het gebied van mensenhandel en het verbeteren van de juridische samenwerking tussen lidstaten. In 2002 kwam kaderbesluit 2002/629/JBZ⁴⁵ tot stand, waarin de bestrijding van mensenhandel door de EU-lidstaten is gereguleerd. Dit kaderbesluit was van essentieel belang omdat op Europees niveau overeenstemming was bereikt over een gemeenschappelijke definitie van mensenhandel. Deze definitie wijkt echter niet veel af van de definitie die het Palermo Protocol hanteert. Uit artikel 1 van het Kaderbesluit is af te leiden dat onder het bereik van mensenhandel valt:

⁴² Raymond 2002, p. 492

⁴³ Artikel 3 lid 3 en 4 Palermo protocol, met middelen wordt bedoeld: *dreiging met of gebruik van geweld of andere vormen van dwang, van ontvoering, fraude, misleiding, machtsmisbruik of misbruik van een kwetsbare positie of het verstrekken of ontvangen van betalingen of voordelen teneinde de instemming van een persoon te verkrijgen die zeggenschap heeft over een andere persoon.*

⁴⁴ Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie (2000C,364/01) 18-12-2000

⁴⁵ Kaderbesluit 2002/629/JBZ van de Raad van 19 juli inzake bestrijding van mensenhandel

“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, zodanig dat de betrokken persoon in feite geen andere keuze heeft dan zich te laten misbruiken, 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 bevat 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.”.

De definitie in dit artikel wijkt in zoverre af van de internationale definitie dat het verwijderen van organen niet onder de reikwijdte van de Europese definitie valt. Wel gelden er, net zoals in de Palermo bepaling van mensenhandel, minder strenge eisen voor de kwalificatie van mensenhandel wanneer de slachtoffers kinderen zijn.⁴⁶ Op 5 april 2011 is de nieuwe richtlijn tot stand gekomen ter voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers, en tot intrekking van kaderbesluit 2002/629/JBZ. Om het hoofd te kunnen bieden aan recente ontwikkelingen op het gebied van mensenhandel, wordt in deze richtlijn, ten opzichte van Kaderbesluit 2002/629/JBZ, een bredere definitie gehanteerd van wat onder mensenhandel moet worden verstaan.⁴⁷ De nieuwe richtlijn verstaat onder mensenhandel ook bedelen, uitbuiting van strafbare activiteiten en orgaanhandel. Onder de reikwijdte van mensenhandel valt volgens artikel 2 van de nieuwe richtlijn:

“1. het werven, vervoeren, overbrengen, huisvesten en opnemen van personen, daaronder begrepen het ruilen en overdragen van de controle over deze personen, door dreiging met of gebruik van geweld of andere vormen van dwang, door ontvoering, bedrog, misleiding, machtsmisbruik, misbruik van een kwetsbare positie of het verstrekken of in ontvangst nemen van geld of voordelen, teneinde iemand die controle heeft over een andere persoon te doen toestemmen in diens uitbuiting.

2. Met een kwetsbare positie wordt een situatie bedoeld waarin de betrokkene geen andere werkelijke of aanvaardbare keuze heeft dan het misbruik te ondergaan.

3. Uitbuiting omvat ten minste uitbuiting van prostitutie van anderen, andere vormen van seksuele uitbuiting, gedwongen arbeid of dienstverlening — bedelarij daaronder begrepen — slavernij en met slavernij vergelijkbare praktijken, dienstbaarheid, uitbuiting van strafbare activiteiten, en de verwijdering van organen.”

Wanneer gebruik is gemaakt van de in artikel 2 lid 1 genoemde middelen, is de instemming van het slachtoffer met de beoogde of daadwerkelijke uitbuiting irrelevant.⁴⁸ Bovendien gelden er ook in deze richtlijn minder strenge eisen voor de kwalificatie van mensenhandel wanneer het slachtoffer een kind is.⁴⁹ Indien het

⁴⁶ Art 1 lid 3 Kaderbesluit en Artikel 1 lid 4 Kaderbesluit

⁴⁷ Zie ook Voorstel van 29 maart 2010 voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers, en tot intrekking van Kaderbesluit 2002/629/JBZ, p.11

⁴⁸ Artikel 2 lid 4 Richtlijn 5 april 2011

⁴⁹ Artikel 2 lid 5 Richtlijn 5 april 2011

slachtoffer een kind is, is het werven, vervoeren, overbrengen, huisvesten of opnemen van het slachtoffer ook strafbaar zonder dat er sprake is van de middelen die genoemd worden in artikel 2 lid 1 van de Richtlijn, waaronder dreiging met of gebruik van geweld of andere vormen van dwang, ontvoering, bedrog, misleiding en machtsmisbruik. Deze extra bescherming beoogt de kwetsbare positie van kinderen te waarborgen.

I.2.5. Nederlandse definitie mensenhandel

In Nederland is de definitie van mensenhandel enkele malen gewijzigd. De Tweede Kamer kwam op 12 november 2003 met het wetsvoorstel 'Uitvoering internationale regelgeving ter bestrijding van mensensmokkel en mensenhandel'.⁵⁰ Dit wetsvoorstel strekte tot uitvoering van een aantal mondiale en regionale rechtsinstrumenten ter bestrijding van mensensmokkel, mensenhandel, uitbuiting van kinderen en kinderpornografie.⁵¹ Op 1 januari 2005 is de definitie van mensenhandel met de komst van artikel 273f uit het Wetboek van Strafrecht gewijzigd.⁵² Opgemerkt moet worden dat de oude jurisprudentie met betrekking tot de nadere invulling van de strafbaarstelling van mensenhandel tevens wel behouden is gebleven, aangezien het oude artikel 250a Sr is overgenomen in het nieuwe artikel.⁵³ Het oude artikel 250a uit het Wetboek van Strafrecht stelde alle vormen van uitbuiting voor prostitutie en andere vormen van seksuele uitbuiting strafbaar. Met de komst van het nieuwe artikel is de reikwijdte van dit artikel enorm uitgebreid, met als gevolg dat artikel 273f Sr het langste artikel in het Wetboek van Strafrecht is.⁵⁴ Een van de meest relevante ontwikkelingen is dat in het nieuwe artikel naast seksuele uitbuiting nu ook sociaaleconomische uitbuiting en orgaanhandel onder het toepassingsgebied van mensenhandel vallen. De Nederlandse definitie van mensenhandel in artikel 273f van het Wetboek van Strafrecht vertoont gelijkenissen met de Europese en de Internationale definitie.⁵⁵ Het Nederlandse artikel luidt als volgt:

*“Als schuldig aan mensenhandel wordt met een gevangenisstraf van ten hoogste zes jaren of een geldboete van de vijfde categorie gestraft: degene die een ander door dwang, geweld of een andere feitelijkheid of door bedreiging met geweld of een andere feitelijkheid, door afpersing, fraude, misleiding dan wel door misbruik van uit feitelijke omstandigheden voortvloeiend overwicht, door misbruik van een kwetsbare positie of door het geven of ontvangen van betalingen of voordelen om de instemming van een persoon te verkrijgen die zeggenschap over een ander heeft, werft, vervoert, overbrengt, huisvest, of opneemt, met het oogmerk van uitbuiting van die ander of de verwijdering van diens organen. (...)”*⁵⁶ Uitbuiting omvat ten minste uitbuiting van

⁵⁰ Kamerstukken II 2003/2004, 29291, nr. 3.

⁵¹ Memorie van Toelichtingen, 29 291, Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2. Nr 3, 2003-2004

⁵² Op 1 januari 2005 is namelijk het oude artikel 250a Wetboek van Strafrecht, vervangen door het nieuwe en meer uitgebreide artikel 273a Sr. Dit artikel is op 1 september 2006 zonder wijzigingen toe te passen omgenummerd naar artikel 273f Sr

⁵³ NRM, *Zevende Rapportage van de nationale rapporteur*, Den Haag 2009, p.18

⁵⁴ NRM, *Zevende Rapportage van de nationale rapporteur*, Den Haag 2009, p.19

⁵⁵ Noteboom, p.31

⁵⁶ Artikel 273f lid 1 Wetboek van Strafrecht

*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.*⁵⁷

Uit de voorafgaande citatie van het artikel blijkt dat het hier gaat om een complex artikel, waarbij verschillende gedragingen van uiteenlopende aard aan de orde komen en onder de definitie van mensenhandel worden gebracht. Artikel 2 van het Europese kaderbesluit geeft als het ware de opdracht aan de lidstaten om onder andere de definitie en strafbaarstelling van mensenhandel nader te concretiseren. Enerzijds kan betoogd worden dat Nederland met de invoering van artikel 273f Sr grotendeels aan deze plicht heeft voldaan. Anderzijds kan er niet gesteld worden dat artikel 273f Sr zodanig geconcretiseerd is dat er helemaal geen onduidelijkheden meer zijn omtrent het begrip mensenhandel.⁵⁸ De term uitbuiting is namelijk een van de termen die nog nadere uitleg behoeft. In artikel 273f wordt er een niet-limitatieve opsomming gegeven van wat er onder uitbuiting kan worden verstaan.⁵⁹ Een verdere concretisering is echter nog steeds noodzakelijk. Uit de memorie van toelichting blijkt echter dat de wetgever een nadere uitleg van deze termen aan de rechter overlaat.⁶⁰ Uit de rechtspraak blijkt dat voor de beoordeling van de vraag of er sprake is van mensenhandel, telkens de feiten in onderlinge samenhang gezien moeten worden.⁶¹ Het gevolg hiervan is wel dat er veel onduidelijkheden blijven bestaan betreffende de concrete definitie van mensenhandel. Waar de wetgever wel enigszins duidelijkheid over gegeven heeft, zijn bepaalde activiteiten die niet vallen onder de definitie van mensenhandel volgens artikel 273f van het Wetboek van Strafrecht. Illegale adoptie is een van deze activiteiten. Ook de koop en verkoop van kinderen, mits er geen sprake is van uitbuiting, valt niet onder de Nederlandse definitie van mensenhandel. Of de Nederlandse definitie die momenteel gehanteerd wordt, voldoet aan Europese standaarden, valt nog te bezien. Uit rechtsoverweging 11 van de nieuwe richtlijn 2011/36/EU van 5 april 2011 blijkt namelijk dat onder de definitie van mensenhandel ook illegale adoptie valt, voor zover deze de constitutieve elementen van mensenhandel omvat.⁶² Het gevolg hiervan is dat de Nederlandse wetgever wordt aangespoord om de uitbreiding van de Nederlandse definitie van mensenhandel in overweging te nemen. Om een beter inzicht te krijgen omtrent de definitie van mensenhandel, is in het volgende schema de definitie uitgewerkt⁶³.

⁵⁷ Artikel 273f lid 2 Wetboek van Strafrecht

⁵⁸ Smit en Boot 2007, p. 15.

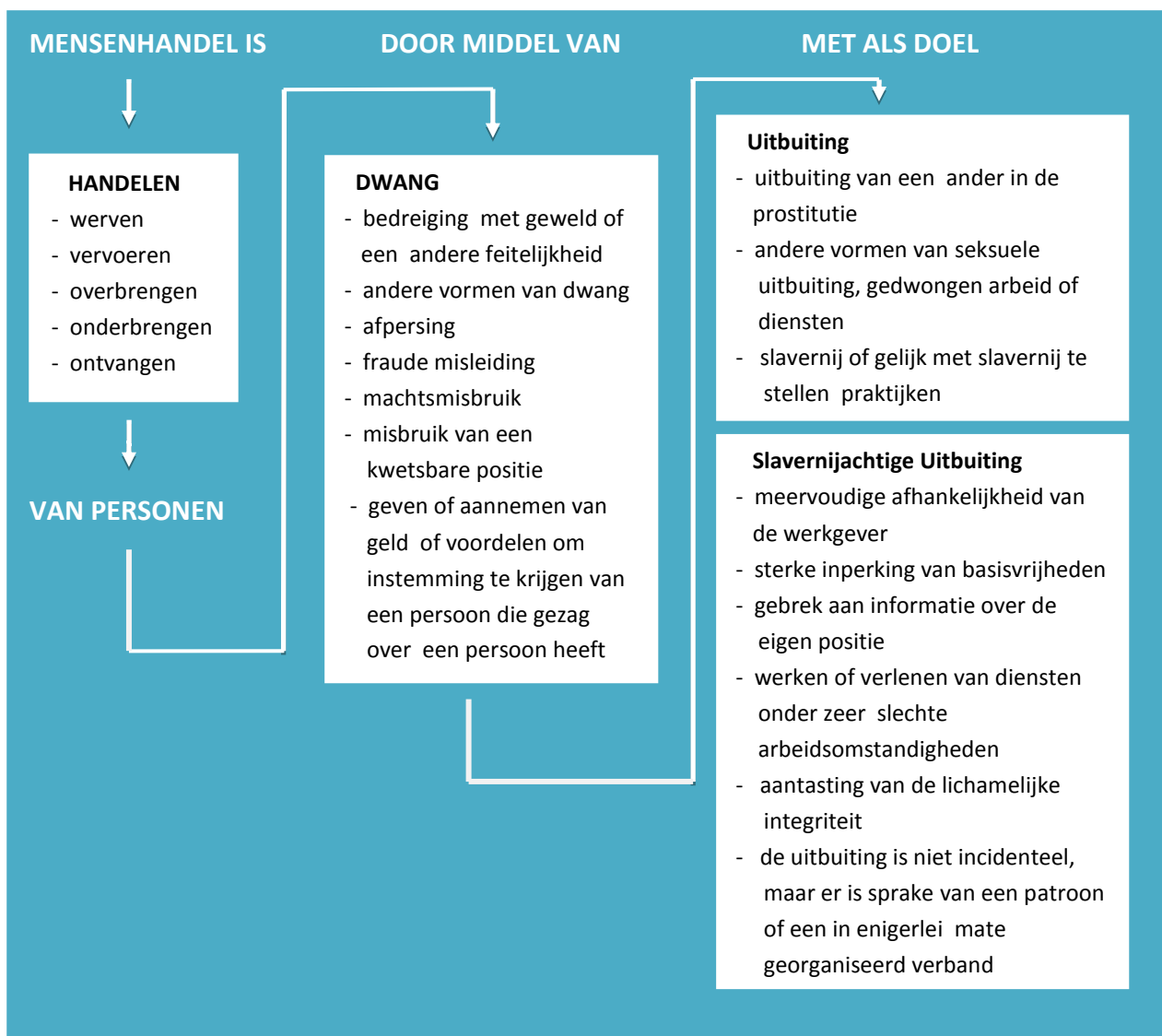
⁵⁹ Uitbuiting van een ander in de prostitutie, andere vormen van seksuele uitbuiting, gedwongen of verplichte arbeid of diensten, slavernij en met slavernij of dienstbaarheid te vergelijken praktijken: zie hiervoor ook Smit & Boot, justitiële verkenningen, p.17

⁶⁰ Kamerstukken II 2003/2004, 29291, nr. 3, p. 13.

⁶¹ Smit & Boot 2007, p. 18

⁶² Richtlijn 2011/36/EU (PbEU 2011, L101/2, punt 11)

⁶³ Schema Stichting religieuzen tegen vrouwenhandel, <http://www.srtv.info/>, laatst geraadpleegd 1 oktober 2011; Smit & Boot 2007, p. 17-18



I.2.6. Belgische definitie mensenhandel

Evenals de Nederlandse definitie, is ook de Belgische definitie enkele jaren geleden onderhevig geweest aan drastische wijzigingen. In de Belgische wet van 10 augustus 2005⁶⁴ wordt de reikwijdte van de definitie van mensenhandel enorm uitgebreid in vergelijking met haar voorganger.⁶⁵ In tegenstelling tot de Mensenhandelwet van 1995, waarbij de definitie van mensenhandel voornamelijk betrekking had op mensenhandel in de prostitutiesector, omvat de definitie in de nieuwe wetsbepaling mensenhandel in verschillende sectoren.⁶⁶ De nieuwe bepaling stelt ook mensenhandel in verband met arbeidsexploitatie en

⁶⁴ Wet 10 augustus 2005 tot wijziging van diverse bepalingen met het oog op de versterking van de strijd tegen mensenhandel en mensensmokkel en tegen praktijken van huisjesmelkers, *BS* 2 september 2005.

⁶⁵ Wet van 13 april 1995 houdende bepalingen tot bestrijding van de mensenhandel en van de kinderpornografie, *BS* 25 april 1995.

⁶⁶ Aendenboom 2005, p. 340; Aendenboom 2007, p.86

orgaan- of weefseldiefstal en- transplantatie strafbaar.⁶⁷ Onder de nieuwe mensenhandelbepaling zijn ook personen strafbaar die andermans bedelarij exploiteren en anderen een misdaad of wanbedrijf doen plegen.⁶⁸ In artikel 433quinquies van het Strafwetboek is de definitie van mensenhandel omschreven als:

“de werving, het vervoer, de overbrenging, de huisvesting, de opvang van een persoon, de wisseling of de overdracht van de controle over hem teneinde:

1) ten aanzien van deze persoon de misdrijven te laten plegen die bedoeld worden in de artikelen 379, 380, §§ 1 en 4, en 383bis, § 1;

2) ten aanzien van deze persoon het misdrijf te laten plegen dat bedoeld wordt in artikel 433ter;

3) deze persoon aan het werk te zetten of te laten aan het werk zetten in omstandigheden die in strijd zijn met de menselijke waardigheid;

4) bij deze persoon organen of weefsels weg te nemen of te laten wegnemen in strijd met de Wet van 13 juni 1986 betreffende het wegnemen en transplanteren van organen;

5) of deze persoon tegen zijn wil een misdaad of een wanbedrijf te doen plegen.

*Behalve in het in 5 bedoelde geval is de toestemming van de in het eerste lid bedoelde personen met de voorgenomen of daadwerkelijke uitbuiting van geen belang.”*⁶⁹

Het opmerkelijke van dit artikel is dat het voor de kwalificatie van mensenhandel geen vereiste is dat de dader misbruik maakt van de bijzondere kwetsbare positie van een persoon of gebruik maakt van geweld, bedreigingen, listige kunstgrepen of andere vormen van dwang. Dit zijn louter verzwarende omstandigheden.⁷⁰ Uit het artikel blijkt ook dat de toestemming van het slachtoffer met de voorgenomen of daadwerkelijke uitbuiting niet relevant is voor de kwalificatie van het artikel. De enige uitzondering hierop is het tegen de wil van een persoon iemand een misdaad of wanbedrijf doen plegen. Met deze bijzondere constructie wijkt de Belgische definitie van mensenhandel af van de Europese en de Internationale definities van mensenhandel.

⁶⁷ Het is wel van belang om op te merken dat bescherming tegen arbeidsuitbuiting reeds in de Wet van 4 augustus 1996 betreffende het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk voorkwam, zie Wet van 4 augustus 1996 betreffende het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk (B.S. 18.9.1996); Memorie van toelichting van het wetsontwerp tot wijziging van verschillende bepalingen met het oog op de versterking van de strijd tegen de mensenhandel en mensensmokkel, Parl. Doc.Kamer, 2004-05, nr. 51-1560/1, p. 19

⁶⁸ Artikel 433quinquies Boek II, titel VIII, hoofdstuk III ter Strafwetboek; Hollevoet 2009-2010, p.5

⁶⁹ Het Belgisch Strafwetboek kan geraadpleegd worden op <http://www.belgischrecht.be/codex.asp#pen>, laatst geraadpleegd op 1 oktober 2011

⁷⁰ Verzwarende omstandigheden van het misdrijf vinden we terug in de artikelen 433sexies en 433septies; Centrum voor gelijkheid van kansen en racismebestrijding, *Jaarverslag 2005. Het Belgischemensenhandelbeleid: gewikt en gewogen*, Brussel, Centrum voor gelijkheid van kansen en racismebestrijding, 2005, p. 14-16; Centrum voor gelijkheid van Kansen en racismebestrijding, *Jaarverslag 2007. Het Belgische mensenhandelbeleid: gewikt en gewogen*, Brussel, Centrum voor gelijkheid van kansen en racismebestrijding, 2008, p. 12-13

Deze definities stellen namelijk dat mensenhandel een element van dwang of onvrijheid moet omvatten.⁷¹ Het feit dat deze bestanddelen ontbreken, is een bewuste keuze die door de Belgische wetgever is gemaakt, met als doel het verlichten van de bewijslast voor het openbaar ministerie.⁷² Met betrekking tot de Belgische definitie van mensenhandel dient opgemerkt te worden dat, net zoals in Nederland, de kwalificatie van mensenhandel sterk afhankelijk is van het oordeel van de feitenrechter. Uit de memorie van toelichtingen blijkt namelijk dat in België de strafbaarstelling van mensenhandel niet afhankelijk is van het reële karakter van de uitbuiting, maar van de beoordeling van de feitenrechter op basis van de omstandigheden van het desbetreffende geval.⁷³

1.2.7. Italiaanse definitie mensenhandel

In 2003 werd er een nieuwe Italiaanse wet geïntroduceerd met betrekking tot mensenhandel.⁷⁴ Voorheen was het handelen in prostituees verboden gesteld op grond van de Wet 75/1958⁷⁵, waarin ook de rekrutering van personen in Italië en het buitenland met als doel seksuele exploitatie verboden was gesteld.⁷⁶ Evenals de oude Nederlandse en Belgische definities, was de Italiaanse definitie ook gekoppeld aan seksuele exploitatie en prostitutie. De belangrijkste wijziging in de Italiaanse wetgeving inzake mensenhandel, werd gemaakt door de invoering van de nieuwe Wet 228/2003.⁷⁷ De oude artikelen 600, 601 en 602 van de *Codice Penale* hadden betrekking op de misdaden van slavernij en de commercialisering van slaven.⁷⁸ De wijziging in 2003 gaf een meer diepgaande omschrijving van het begrip slavernij en stelde dat slavernij bestaat uit alle vormen van onderwerping die een individu moet verdragen en die door een persoon worden gepleegd met als doel de toepassing van dwangarbeid, gedwongen seksuele handelingen, bedelen, of andere handelingen van exploitatie.⁷⁹ Slavernij kan volgens het artikel geschieden door middel van bedreiging, geweld, bedrog, machtsmisbruik, misbruik van de kwetsbare fysieke of psychische positie van een persoon of misbruik van de kwetsbare positie van een persoon door de belofte van economisch voordeel of andere winst aan de personen

⁷¹ Koning Boudewijnstichting, *Belgisch mensenhandelbeleid. Status Questionis, evaluatie en toekomstopties*, Brussel, 2006, p. 14-28.

⁷² Aendenboom 2005, p. 342.

⁷³ Memorie van toelichting van het wetsontwerp tot wijziging van verschillende bepalingen met het oog op de versterking van de strijd tegen de mensenhandel en mensensmokkel, *Parl. Doc. Kamer*, 2004-05, nr. 51-1560/1, p. 20.

⁷⁴ Wet 228/2003 '*Misure contro la tratta di persone*' in *Gazzetta Ufficiale* 23/8/2003, nummer 195.

⁷⁵ Wet 75/1958 '*Abolizione della regolamentazione della prostituzione e lotta contro lo sfruttamento della prostituzione altrui*'. In *Gazzetta Ufficiale* nummer 55, 4/3/1958.

⁷⁶ Artikel 3 lid 7 van de Wet 75/1958 '*Abolizione della regolamentazione della prostituzione e lotta contro lo sfruttamento della prostituzione altrui*'

⁷⁷ Act 228/2003 '*Misure contro la tratta di persone*' in *Gazzetta Ufficiale* 23/8/2003, nummer 195.

⁷⁸ Artikelen 600 – 602 van de *Codice penale*.

⁷⁹ Ventrella 2007, p. 73

die het gezag uitoefenen over de slachtoffers.⁸⁰ Artikel 601 van de *Codice penale* stelt dat mensenhandel gekwalificeerd kan worden als het vervoeren van personen van de ene lidstaat naar de andere met als doel het exploiteren van deze personen.⁸¹ Volgens de Italiaanse wetgeving geschiedt mensenhandel door middel van bedrog, geweld, bedreiging, misbruik van gezag of misbruik van de kwetsbare positie van een persoon.⁸² Een daad begaan tegen een persoon jonger dan achttien jaar zorgt voor strafverzwarende omstandigheden. Indien het doel van de handel prostitutie of het verwijderen van organen is, zorgt dit ook voor strafverzwarende omstandigheden.⁸³

I.2.8 Tussenconclusie

Uit het voorgaande valt af te leiden dat zowel in de Nederlandse als Belgische en Italiaanse wetgeving enkele jaren geleden op drastische wijze wijzigingen zijn aangebracht omtrent de definitie van mensenhandel. In alle drie landen was het mensenhandel begrip voorheen afgebakend tot mensenhandel met betrekking tot de prostitutie en seksuele exploitatie. Inmiddels is de reikwijdte van het begrip zodanig uitgestrekt dat allerlei vormen van uitbuiting eronder vallen. In alle landen geldt dat de invulling van het begrip sterk afhankelijk is van de concrete feiten en omstandigheden in een specifiek geval. Dit brengt met zich mee dat de rechter een grote beoordelingsvrijheid wordt toegekend. Enerzijds kan dit gezien worden als een positief punt, gelet op het feit dat het van belang is om bij alle gevallen naar de concrete feiten en omstandigheden te kijken om tot een goede beoordeling te komen. Bovendien is de rechter dan niet gebonden aan een afbakening van het begrip. Anderzijds brengt dit met zich mee dat gelijkwaardige gevallen op verschillende wijzen worden beoordeeld, waardoor er in het ene land sprake kan zijn van mensenhandel en in het andere land niet. Hierdoor blijft een concrete centrale definitie van mensenhandel nog steeds onduidelijk.

I.3 Slachtoffers van mensenhandel

I.3.1. De algemene term slachtoffer

Momenteel wordt de term slachtoffer in de meeste woordenboeken beschreven als 'iemand die door bepaalde gebeurtenissen zwaar getroffen wordt'. Als men kijkt naar de oude betekenis die het woordenboek verschaft over het woord slachtoffer, dan ziet men dat de term slachtoffer wordt beschreven als 'offer, dulder, lijder(es) die of wat opgeofferd is'.⁸⁴ Het woord slachtoffer, geassocieerd met een persoon, wordt voor het eerst

⁸⁰ Zie artikel 600 lid 2 van de *Codice penale* zoals gewijzigd door artikel 1 lid 2 van Wet 228/2003 '*Misure contro la tratta di persone*' in *Gazzetta Ufficiale* 23/8/2003, nummer 195

⁸¹ Zie artikel 600 lid 1 van de *Codice penale* zoals gewijzigd door artikel 2 lid 1 van Wet 228/2003 '*Misure contro la tratta di persone*' in *Gazzetta Ufficiale* 23/8/2003, nummer 195

⁸² Idem noot 60

⁸³ Zie artikel 601 lid 2 van de *Codice penale* zoals gewijzigd door artikel 2 lid 2 van Wet 228/2003 '*Misure contro la tratta di persone*' in *Gazzetta Ufficiale* 23/8/2003, nummer 195

⁸⁴ Van Dale woordenboek uit 1864

gebruikt in theologische teksten rond de tijd van de Reformatie. Hiervoor werd het woord slachtoffer in de meeste Europese talen gebruikt als metafoor.⁸⁵ De Nederlandse victimoloog Jan van Dijk stelt dat het gebruik van het woord slachtoffer is afgeleid van 'victima', het Latijnse woord voor offerdier. De keuze voor deze definitie van het slachtofferbegrip roept bepaalde vraagtekens op, aangezien de 'victima'-definitie als het ware de hoop op een snel herstel uitsluit.⁸⁶ De huidige trend is dan ook dat slachtoffers steeds vaker bedenkingen koesteren om 'slachtoffer' genoemd te worden, omdat het stereotype van een slachtoffer als passief en hulpeloos wordt ervaren.⁸⁷ In de literatuur is dan ook vaker discussie ontstaan over het labelen van slachtoffers⁸⁸ en uit de praktijk blijkt ook dat slachtoffers vaker objecties tonen om als slachtoffer aangemerkt te worden.⁸⁹ De definitie van het begrip slachtoffer is veelomvattend, complex en beperkt zich niet tot de zojuist gegeven uitleg. De etymologie van het begrip slachtoffer, de sociale etikettering van slachtoffers en de ontwikkeling die het begrip heeft ondergaan in de loop der tijd zijn aandachtspunten waar een gehele bijdrage aan gewijd zou kunnen worden. Aangezien een gehele uiteenzetting van dit begrip niet relevant is voor het beantwoorden van de onderzoeksvraag van deze scriptie, zal hiervan afgezien worden.

1.3.2. Slachtoffers van mensenhandel

Slachtoffers van mensenhandel zijn personen die zijn uitgebuit en personen van wie de mensenrechten zijn geschonden. Het kenmerkende van slachtoffers van mensenhandel is dat iemand anders profiteert van de schending van hun mensenrechten. In Nederland is op 1 januari 2011 de *'Wet ter versterking van de positie van het slachtoffer in het strafproces'* in werking getreden. In deze wet is voor het eerst een definitie van het begrip "slachtoffer" opgenomen. Naar aanleiding van deze nieuwe wet wordt als slachtoffer aangemerkt degene die als rechtstreeks gevolg van een strafbaar feit vermogensschade of ander nadeel heeft ondervonden⁹⁰. Het internationale en Europees recht geven geen alomvattende definitie omtrent de invulling van het begrip slachtoffer. Het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens geeft echter wel enige invulling aan het slachtofferbegrip. Het EVRM verstaat onder slachtoffer: "Een slachtoffer is de persoon die direct wordt getroffen door een handelen of nalaten waarover wordt geklaagd."⁹¹ Onder het EVRM is het vereiste van slachtoffer een zelfstandig beginsel. Uitleg van dit beginsel moet los van het nationale recht worden

⁸⁵ Bijvoorbeeld dat iemand een slachtoffer is van zijn eigen ambities.

⁸⁶ Van Dijk 2009, p. 3

⁸⁷ Paul Roker, 2006, Jan van Dijk, Spalek 2006

⁸⁸ Idem voetnoot 85

⁸⁹ Een voorbeeld hiervan is de zaak van Natascha Kampus, slachtoffer van een 8 jaar durende ontvoering: 'I am not a victim simply because other people say I am', 20-08-2007, Telegraaf. Van Dijk verwijst hier in zijn artikel (Van Dijk 2009, p.1) ook naar.

⁹⁰ Artikel 51a lid 1 Wetboek van Strafvordering

⁹¹ Het vereiste van 'direct affectedness' is van belang bij de bepaling van het slachtofferschap: EHRM 15 juli 1982, no. 8130/76 (Eckle v. Duitsland), par. 66 (1).

uitgelegd.⁹² Opgemerkt moet worden dat het Hof wel enige vrijheid heeft bij de vaststelling van het slachtofferschap, aangezien het EHRM bij ontvankelijkheidsvragen de effectiviteit van het een en ander ook in acht neemt.⁹³ In de zaak Cardot vs. Frankrijk stelde het Hof dat het begrip slachtoffer en de toegankelijkheid tot het Hof *'must be interpreted and applied so as to make its safeguards practical and effective with some degree of flexibility and without excessive formalism'*.⁹⁴ Dit impliceert dat een persoon als slachtoffer kan worden aangemerkt, zonder daadwerkelijk schade te hebben geleden.⁹⁵ Met betrekking tot slachtoffers van mensenhandel is de definitie die het EHRM hanteert niet de meest relevante, aangezien (mogelijke) slachtoffers van mensenhandel, pas nadat er schade en nadeel is ondervonden vanwege handelingen of nalaten van de staat, een klacht kunnen indienen bij het Hof. Aangezien de mogelijkheden voor (mogelijke) slachtoffers van mensenhandel om, nadat er schade is ondervonden door handelingen en nalaten van de staat, niet in deze bijdrage centraal staan, zal hier niet meer aandacht aan worden besteedt. Van belang is met name de definitie van slachtoffers *van mensenhandel*. Gekeken naar de internationale en nationale definities van mensenhandel die in de vorige paragraaf aan de orde zijn gekomen, kan er gesproken worden van een slachtoffer van mensenhandel wanneer de personen zijn aangeworven, vervoerd, overgebracht, ondergebracht of ontvangen door middel van bedreiging met of gebruik van geweld of andere vormen van dwang met het oogmerk van uitbuiting. Hoe deze begrippen precies worden ingevuld zal nader besproken worden in het volgende hoofdstuk. Als men kijkt naar de constructie van het Nederlandse systeem met betrekking tot de vaststelling van slachtoffers van mensenhandel, en dan om meer specifiek te zijn, het feit dat de vaststelling van het slachtofferschap gekoppeld is aan de strafrechtelijke procedure, dan kunnen er vraagtekens bij dit systeem worden gezet. Met het huidige systeem kan het namelijk voorkomen dat er geen sprake is van een juridisch slachtoffer, maar wel van een sociaal slachtoffer. Het feit dat iemand namelijk geen aanklacht indient, of het feit dat een zaak wordt geseponneerd, brengt niet automatisch met zich mee dat het individu niet is aangeworven, vervoerd, overgebracht, ondergebracht of ontvangen door middel van bedreiging met of gebruik van geweld of andere vormen van dwang in de zin van uitbuiting. Het betekent alleen dat het individu in kwestie volgens het juridische systeem geen slachtoffer in strafrechtelijke zin is. En aangezien de vaststelling van een sociaal slachtofferschap geen rechtsgeldige basis is voor een 'vermoedelijke' slachtoffer van mensenhandel om een verblijfsvergunning te krijgen, zal in de komende hoofdstukken onderzocht worden of de eisen voor een juridisch slachtofferschap gewijzigd moeten worden.

⁹² EHRM 21 oktober 1998, no. 28202/95 (Middelburg en Van der Zee en Het Parool v. Nederland) par. 1, 3e alinea. *'The word victim in the context of article 25 of the Convention, denotes the person directly affected by the act which is at issue'*; EHRM 4 december 1995, no. 28204/95 (Tauria en 18 anderen v. Frankrijk *'The commission examines only the personal situation of applicants and not the general scope of the laws applicable to them'*

⁹³ EHRM 27 juni 2000, no. 22277/93 (Ilhan v. Turkije), par. 51-55: *'The court has previously held in the context of article 35 par. 1 that the rules of admissibility must be applied with some degree of flexibility and without excessive formalism'*.

⁹⁴ EHRM 19 maart 1991, no. 11069/84 (Cardot v. Frankrijk), par. 33

⁹⁵ Hierdoor is het begrip 'indirect victim' ontstaan: personen die zelf geen directe nadeel hebben ondervonden van een inmenging, maar die een nauwe band hebben met de person tegen wie de gedraging waarover wordt geklaagd hebben.

I.4. Een korte uiteenzetting van drie modellen

De strijd tegen mensenhandel en de systemen die hierbij gehanteerd worden, kunnen op verschillende modellen gebaseerd worden. Het victim oriented model is er hier een van.⁹⁶ Zoals de naam wellicht al doet vermoeden, staan de slachtoffers in dit model centraal. De gedachte achter dit model is dat slachtoffers een 'human rights based approach' verdienen. Kort samengevat houdt dit in dat de regelingen gericht op de strijd tegen mensenhandel de mensenrechten van de slachtoffers dienen te respecteren en waarborgen.⁹⁷ Naast het victim oriented model kan men ook een prosecution-oriented model hanteren. Ook hier zegt de naam al voldoende. Naast deze twee modellen zal het migration model ook kort uiteengezet worden. Dit model wordt gekenmerkt door een restrictief migratiebeleid. Het is voor deze bijdrage van belang dat deze modellen uiteengezet worden, aangezien in deze bijdrage het medewerkingsvereiste vanuit een mensenrechtelijke benadering wordt onderzocht.

Modellen die gebaseerd zijn op een victim centered approach hebben bepaalde elementen gemeen. Zoals in de inleiding al vermeld is het primaire doel van deze modellen de bescherming van slachtoffers en de bejegening van de rechten van slachtoffers via een mensenrechtenbenadering. Hoewel deze modellen wel de vervolging van de daders bevorderen, stellen ze de medewerking van slachtoffers aan het onderzoek niet als voorwaarde voor bescherming. Het kenmerk van een victim oriented model is juist het verlenen van hulp en bescherming aan slachtoffers van mensenhandel, ongeacht hun medewerking met de autoriteiten.⁹⁸ Kenmerken van een victim oriented model zijn o.a. bescherming tijdens de vervolging van de daders, psychologische en sociale begeleiding, tijdelijke tewerkstelling, juridische bijstand en het bieden van veilige huisvesting.⁹⁹

Het prosecution model is als het ware het tegenovergestelde van het victim centered model. Dit model stelt namelijk de vervolging van de daders centraal. In dit model wordt de nadruk gelegd op sterke handhavingsmechanismen in de wet voor de vervolging van mensenhandelaars en wordt er minder aandacht besteed aan de bijstand, bescherming en opvang van de slachtoffers.¹⁰⁰ Voorts is een vereiste van het modellen het koppelen van de medewerking van het slachtoffer aan het verlenen van een verblijfsvergunning.¹⁰¹

Naast het victim centered model en het prosecution model is er ook een model dat bekend staat als het migration model.¹⁰² Achtergrond van dit model is de houding die door veel landen in Europa gehanteerd wordt

⁹⁶ Naar dit model wordt ook wel gerefereerd door de term 'human rights based approach' te hanteren

⁹⁷ Haynes 2004, p.238

⁹⁸ Haynes 2004, p.255

⁹⁹ Haynes 2004, p.256

¹⁰⁰ Haynes 2004, p.237

¹⁰¹ Haynes 2004, p.239

¹⁰² Hollevoet 2009-2010, p.27

dat massale immigratie een negatieve impact heeft en als gevolg daarvan bestreden moet worden.¹⁰³ De negatieve impact lijkt zich vooral te richten op de werkgelegenheid voor de eigen onderdanen, de nationale veiligheid en het functioneren van de sociale zekerheid.¹⁰⁴ Een belangrijk kenmerk van dit restrictieve model is dat strikte controle en handhaving van de toegang tot de arbeidsmarkt centraal staan.¹⁰⁵ Veel Europese landen hebben kenmerken van dit model en hanteren de regel dat derde landers dienen te beschikken over een verblijfs- of arbeidsvergunning om toegang te kunnen krijgen tot het land. Als gevolg van dit model kan het zo zijn dat er meer illegale migratie plaatsvindt. Doordat er in het merendeel van de gevallen geen legale mogelijkheid is om het land binnen te komen, zullen deze derde landers gebruik maken van illegale praktijken om binnen te komen.¹⁰⁶ Dit zorgt ervoor dat deze derde landers ook voor mensenhandelaren een kwetsbare doelgroep zijn.¹⁰⁷ Aan de andere kant kan het voordeel van een migration model juist zijn dat er minder slachtoffers van mensenhandel in een land aanwezig zijn, gezien het feit dat het veel moeilijker is om het land binnen te komen. Het is echter de vraag in hoeverre een restrictief beleid smokkelaars en handelaren zal afschrikken.

De drie besproken modellen vertonen grote verschillen. Het kan echter voorkomen dat de aanpak die door een bepaalde staat wordt gehanteerd kenmerken vertoont van meerdere modellen. Zoals in de inleiding al vermeld, wordt er in hoofdstuk drie van deze bijdrage meer aandacht besteed aan de drie modellen. Allereerst zal in hoofdstuk twee het juridisch kader met betrekking tot de regels omtrent de identificatie van slachtoffers en de vaststelling van het slachtofferschap nader uiteengezet worden.

¹⁰³ Chuang 2006, p.146

¹⁰⁴ Hollevoet 2009-2010, p.27; Chuang 2006, p.146

¹⁰⁵ Baets 2002, p. 389

¹⁰⁶ Vermeulen & d'Hondt 2002, p. 169-176.

¹⁰⁷ Europese Commissie, *Report of the Experts Group on Trafficking in Human Beings*, Brussel, 2004, p. 148.

II. IDENTIFICATIE VAN SLACHTOFFERS EN HET RECHT OP VERBLIJF

II.1 Inleiding

Om te onderzoeken in hoeverre het vanuit een mensenrechtelijke benadering toegestaan is om de medewerking van het slachtoffer als voorwaarde te stellen voor een verblijfsrechtelijke status, is het van belang om een dieper inzicht te krijgen omtrent de wijze waarop de identificatie van slachtoffers geschiedt. Met betrekking tot de vaststelling van het slachtofferschap is er nog enige onduidelijkheid. De wetgeving voorziet in criteria waar aan voldaan moet worden om in aanmerking te komen voor toekenning van de B9-regeling. Er moet sprake zijn van een slachtoffer van mensenhandel, het slachtoffer moet aangifte hebben gedaan of op een andere wijze medewerking hebben verleend aan het onderzoek en er moet daadwerkelijk sprake zijn van een opsporings- of vervolgingsonderzoek. Zoals in de inleiding van deze bijdrage al is vermeld, zijn er twee uitzonderingsgronden gecreëerd in de B9-regeling met betrekking tot het medewerkingsvereiste. Indien aangetoond kan worden dat er sprake is van een ernstige bedreiging en/of een psychische of medische beperking van het slachtoffer, is medewerking van het slachtoffer niet een vereiste om in aanmerking te komen voor een (tijdelijke) verblijfsstatus.¹⁰⁸ Voor de identificatie van een slachtoffer van mensenhandel bestaan er signalenlijsten. Niettemin is het niet duidelijk hoe de criteria of signalen worden ingevuld door de instanties die bepalen of er uiteindelijk sprake is van een slachtoffer. In dit hoofdstuk zal hier nader aandacht aan worden besteed. Ook zal er dieper ingegaan worden op de criteria die verbonden zijn aan de toewijzing van het verblijfsrecht betreffende slachtoffers van mensenhandel. Met betrekking tot de vaststelling van het slachtofferschap en de toekenning van het recht op verblijf zal niet alleen gekeken worden naar de criteria die in Nederland gehanteerd worden, maar zal ter inspiratie ook gekeken worden naar de criteria die in België en Italië gehanteerd worden. Niet enkel de Nederlandse B9-regeling zal derhalve centraal staan, maar ook het soortgelijke Belgische Slachtofferstatuut Mensenhandel en het Italiaanse artikel 18. Er zal gekeken worden in welke opzichten deze regelingen met betrekking tot de criteria voor de toewijzing van het verblijfsrecht overeenkomsten hebben en van elkaar afwijken. Teneinde deze overeenkomsten en verschillen te verklaren zal er in paragraaf II.2. en II.3. allereerst gekeken worden naar de eisen die in de Internationale en Europese wetgeving worden gesteld aan deze criteria. Vervolgens zal in paragraaf II.4. de B9-regeling centraal staan. Daarna zal in paragraaf II.5. het Slachtofferstatuut mensenhandel centraal staan. In paragraaf II.6. zal de Italiaanse artikel 18 uitgewerkt worden en tot slot zal in paragraaf II.7. de verschillen en overeenkomsten tussen beide regelingen uiteengezet worden.

¹⁰⁸ Hoofdstuk B9/Artikel 2 Vc 2000

II.2 Internationaal kader

Zoals blijkt uit de in hoofdstuk 1 behandelde ontwikkeling van de definitie van mensenhandel op internationaal niveau, zijn er in de loop der jaren verschillende internationale verdragen tot stand gekomen betreffende het fenomeen mensenhandel. Met betrekking tot slachtofferhulp- en opvang en de toewijzing van het verblijfsrecht is het meest relevante verdrag in dit verband het aanvullende protocol van de Verenigde Naties van 2000.¹⁰⁹ Aangezien in dit verdrag voor het eerst minimumeisen zijn gesteld waar de staten partij aan het verdrag zich aan moeten houden¹¹⁰, heeft dit verdrag een grote invloed gehad op de wijze waarop Nederland haar wetgeving betreffende mensenhandel heeft gereguleerd. In het onderhavige protocol wordt aandacht geschonken aan de preventie van mensenhandel en aan de positie van slachtoffers. Het protocol voorziet echter niet in criteria die verbonden moeten worden aan de vaststelling van het slachtofferschap.¹¹¹ Ten aanzien van de behandeling van slachtoffers en de toewijzing van het verblijfsrecht worden er door het Protocol wel diverse eisen gesteld. Deze zullen hieronder nader uitgewerkt worden.

Ofschoon het Protocol geen eisen stelt aan de wijze waarop de vaststelling van het slachtofferschap moet geschieden, voorziet het in verschillende eisen omtrent de bescherming van slachtoffers. Het protocol stelt dat de staten partij bij het verdrag bijstand dienen te bieden aan slachtoffers van mensenhandel. Aangezien de medewerking van het slachtoffer meestal nodig is voor een effectieve bestrijding van mensenhandel, wijden de artikelen 6 tot en met 8 in het onderhavige protocol uit over de positie en bescherming van het slachtoffer. Artikel 6 biedt de mogelijkheid aan lidstaten om in daarvoor in aanmerking komende gevallen te voorzien in bescherming en bijstand op allerlei terreinen. Hierbij kan gedacht worden aan het beschermen van de persoonlijke levenssfeer en de identiteit van de slachtoffers, het laten plaatsvinden van het proces met gesloten deuren en het verstrekken van informatie met betrekking tot de geldende rechtsplegingen en bestuurlijke procedures.¹¹² Tevens worden de staten die partij zijn bij het verdrag aangemoedigd om het lichamelijke, psychologische en sociale herstel te beogen van de slachtoffers, in het bijzonder door de slachtoffers te voorzien van passende huisvesting, raadgeving en informatie met betrekking tot de rechten die ze hebben, medische, psychologische en materiële bijstand en de toegang tot werk, onderwijs en opleiding.¹¹³ Daarnaast is in artikel 8 bepaald dat slachtoffers gerepatrieerd kunnen worden wanneer zij aangeven dat dit hun wens is en met inachtneming van de veiligheid van het slachtoffer.¹¹⁴ Wanneer het echter gaat om de

¹⁰⁹ Aanvullend protocol inzake de preventie, bestrijding en bestraffing van mensenhandel, in het bijzonder vrouwenhandel en kinderhandel, bij het verdrag van de Verenigde Naties tegen transnationale georganiseerde misdaad, New York 15 november 2000, inwerking getreden op 25 december 2003.

¹¹⁰ Noteboom 2010, p.61

¹¹¹ Het is van belang om op te merken dat er op internationaal niveau wel door de ILO signalenlijsten zijn vastgesteld waarbij er indicatoren worden gegeven om slachtoffers te herkennen die voor arbeidsdoeleinden worden geëxploiteerd.

¹¹² Artikel 6 lid 1 en lid 2 Palermo Protocol

¹¹³ Artikel 6 lid 3 Palermo Protocol

¹¹⁴ Staten -Generaal, vergaderjaar 2004–2005, 30 157 (R 1792), A en nr. 1 3

toewijzing van het verblijfsrecht, is de meest relevante bepaling in het onderhavige protocol artikel 7. Op grond van artikel 7 kunnen lidstaten maatregelen treffen om slachtoffers in staat te stellen om, in de daarvoor in aanmerking komende gevallen, tijdelijk of permanent op hun grondgebied te verblijven. Ook vraagt het artikel de lidstaten om naar behoren rekening te houden met de humanitaire en persoonlijke omstandigheden van het slachtoffer. Hoe dit verder ingevuld moet worden, is aan de lidstaten. Het protocol gaat hier immers niet verder op in. In de volgende paragraaf zal nader onderzocht worden of de Europese wetgeving wel in concretere wetgeving voorziet.

II.3 Europees kader

Zoals uit de voorafgaande paragraaf is gebleken, voorziet de Internationale wetgeving wel in bepalingen omtrent de toewijzing van het verblijfsrecht, maar blijft er een grote vrijheid bestaan in de wijze waarop de lidstaten invulling geven hieraan. Op Europees niveau is de wetgeving wel enigszins geconcretiseerd. Op welke punten en op welke wijze zal per verdrag afzonderlijk worden behandeld.

II.3.1. Richtlijn 2004/81/EG¹¹⁵

Richtlijn 2004/81/EG van de Raad van de Europese Unie 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, heeft als doel het vaststellen van de voorwaarden voor het verlenen van een verblijfstitel van beperkte duur voor slachtoffers van mensenhandel en mensensmokkel.¹¹⁶ De richtlijn voorziet echter niet in een bepaling waarin duidelijkheid wordt verschaft omtrent de criteria die moeten worden gehandhaafd bij het identificatieproces. Als gevolg hiervan wordt de vaststelling van het slachtofferschap overgelaten aan de nationale autoriteiten. De komst van deze richtlijn zorgde wel voor een grote verbetering van de positie van slachtoffers van mensenhandel. De lidstaten worden immers door middel van de Richtlijn verplicht om aan de slachtoffers een (tijdelijke) verblijfsvergunning te verlenen gedurende het opsporings- of vervolgingsonderzoek.¹¹⁷ Zoals de doelstelling van de richtlijn al doet vermoeden, zijn er in de richtlijn verschillende eisen omtrent de procedure van afgifte van verblijfstitels en de behandeling van de slachtoffers met een verblijfstitel vastgelegd. De richtlijn geeft de mogelijkheid aan slachtoffers om tijdens een ‘periode van bedenktijd’ te beslissen of zij bereid zijn om met de bevoegde autoriteiten samen te werken aan het onderzoek. De richtlijn stelt voorts ook regels vast omtrent de behandeling van slachtoffers tijdens de bedenktijd en hun verblijf.¹¹⁸ De verplichtingen die uit de Richtlijn voortvloeien betreffende de bedenktijdfase zijn op de volgende pagina schematisch uiteengezet.

¹¹⁵ Richtlijn 2004/81/EG van de Raad betreffende de verblijfstitel die in ruil voor samenwerking met de bevoegde autoriteiten wordt afgegeven aan onderdanen van derde landen die het slachtoffer zijn van mensenhandel of hulp hebben gekregen bij illegale immigratie, Pb. EU 2004, L 261

¹¹⁶ Artikel 1 Richtlijn 2004/81/EG van de Raad

¹¹⁷ Mits het onderzoek leidt tot een proces; Noteboom, p.62

¹¹⁸ Artikel 6, 7 en 9 Richtlijn 2004/81/EG

	Bedenktijdfase	Relevante artikelen
Duur	Duur bedenktijd afhankelijk van nationale wetgeving	Artikel 6 lid 1
Verplichtingen Lidstaat	Beschikbaar stellen van middelen aan slachtoffers om ze in hun onderhoud te voorzien	Artikel 7 lid 1
	Verlenen van toegang tot spoedeisende medische zorg	Artikel 7 lid 1
	Verlenen van taalkundige bijstand	Artikel 7 lid 3
Voorwaarden	Het slachtoffer is verboden om actief, vrijwillig en uit eigen beweging opnieuw contact op te nemen met de daders.	Artikel 6 lid 4

Wanneer de bedenktijd is verstreken of het slachtoffer heeft aangegeven zijn medewerking te willen verlenen, moet het slachtoffer op grond van de Richtlijn aan drie voorwaarden voldoen om een tijdelijke verblijfsvergunning te verkrijgen.¹¹⁹ In onderstaand schema worden deze voorwaarden uiteengezet.

	Afgifte van de verblijfstitel	Relevante artikelen
Duur	Ten minste zes maanden	Artikel 8 lid 3
Verplichtingen lidstaat	Beschikbaar stellen van middelen aan slachtoffers om ze in hun onderhoud te voorzien	Artikel 9 lid 1
	Verlenen van toegang tot spoedeisende medische zorg en andere bijstand aan slachtoffers die bijzondere behoeften hebben, zoals zwangere vrouwen, gehandicapten en slachtoffers van seksueel of ander geweld ¹²⁰	Artikel 9 lid 1
	Toegang tot de arbeidsmarkt, beroepsopleiding en onderwijs	Artikel 11 lid 1
	Toegang verlenen tot bestaande programma's/regelingen ter verbetering van de beroepsvaardigheden	Artikel 12 lid 1
	Toegang verlenen tot bestaande programma's/regelingen ter voorbereiding op de terugkeer naar het land van herkomst	Artikel 12 lid 1
	Toegang verlenen tot bestaande programma's/regelingen gericht op het opbouwen van een sociaal leven	Artikel 12 lid 1
Voorwaarden	Het is voor de gerechtelijke procedure of onderzoek wenselijk dat het slachtoffer in het bestemmingsland verblijft	Artikel 8 lid 1

¹¹⁹ Artikel 8 lid 1 Richtlijn/2004/81/EG

¹²⁰ Lidstaten hebben op grond van artikel 3 lid 3 van Richtlijn 2004/81/EG de mogelijkheid om de richtlijn onder de in hun nationale recht omschreven voorwaarden toe te passen op minderjarigen. Indien lidstaten gebruik maken van deze optie dienen ze ook op grond van artikel 9 lid 1 Richtlijn 2004/81/EG bijstand te bieden aan minderjarigen

voor afgifte	Het slachtoffer heeft duidelijk blijk gegeven van zijn bereidheid tot medewerking	Artikel 8 lid 1
	Het slachtoffer heeft alle banden met de vermoedelijke daders verbroken	Artikel 8 lid 1
	Het slachtoffer vormt geen bedreiging voor de openbare orde of binnenlandse veiligheid	Artikel 8 lid 2
Intrekking	Indien het slachtoffer actief, vrijwillig en uit eigen beweging opnieuw contact opneemt met de daders	Artikel 14 sub a
	Indien de medewerking of klacht van het slachtoffer misleidend of ter kwader trouw is	Artikel 14 sub b
	Indien het slachtoffer een bedreiging vormt voor de openbare orde of binnenlandse veiligheid	Artikel 14 sub c
	Indien het slachtoffer niet langer medewerking verleent	Artikel 14 sub d
	Indien de procedure wordt stopgezet door de autoriteiten	Artikel 14 sub e

Verlenging van de verblijfstitel op grond van Richtlijn 2004/81/EG is niet mogelijk indien niet meer voldaan wordt aan de voorwaarden die ook gesteld worden aan de afgifte van de verblijfstitel of wanneer de strafrechtelijke procedure of onderzoek is beëindigd.¹²¹

II.3.2. Verdrag van de Raad van Europa inzake de bestrijding van mensenhandel¹²²

Het Verdrag van de Raad van Europa ter bestrijding van mensenhandel uit 2005 is van groot belang voor de positie van slachtoffers van mensenhandel. Uit artikel 1 van het Verdrag valt af te leiden dat het Verdrag drie doelstellingen heeft: (1) het voorkomen en bestrijden van mensenhandel en daarbij gendergelijkheid waarborgen, (2) het beschermen van de mensenrechten van slachtoffers van mensenhandel door een veelomvattend kader voor de bescherming van en hulp aan slachtoffers en getuigen te ontwikkelen, (3) het bevorderen van de internationale samenwerking in de bestrijding van mensenhandel.¹²³ In het verdrag wordt specifiek aandacht besteedt aan de positie van mensenrechten van slachtoffers van mensenhandel.¹²⁴ Er worden in het verdrag echter geen richtlijnen gegeven omtrent de specifieke criteria verbonden aan het vaststellen van het slachtofferschap. Artikel 10 van het Verdrag legt wel richtlijnen neer voor het identificeren van slachtoffers, maar het artikel heeft een algemeen karakter. Het legt de lidstaten de verplichting op om op passende wijze rekening te houden met de bijzondere situatie waarin vrouwen en kinderen verkeren¹²⁵ en om te waarborgen dat, indien de bevoegde autoriteiten redelijke gronden hebben om aan te nemen dat een persoon het slachtoffer is geweest van mensenhandel, deze persoon niet van haar grondgebied zal worden

¹²¹ Artikel 13 lid 1 Richtlijn

¹²² Verdrag van de Raad van Europa inzake de bestrijding van mensenhandel, Warschau, 16 mei 2005

¹²³ Artikel 1 Verdrag van de Raad van Europa inzake de bestrijding van mensenhandel

¹²⁴ Dettmeijer-Vermeulen e.a., p.51 e.v.; Smit & Boot 2007, p. 12

¹²⁵ Artikel 10 lid 1 Verdrag van de Raad van Europa inzake de bestrijding van mensenhandel

verwijderd voordat de identificatieprocedure is afgerond. Tijdens de identificatieprocedure wordt vastgesteld of iemand het slachtoffer van mensenhandel is geworden. Het artikel legt voorts de verplichting op aan lidstaten om te waarborgen dat slachtoffers hulp ontvangen.

Met betrekking tot de toewijzing van het verblijfsrecht en daaraan gerelateerde aspecten, zijn wel verscheidene bepalingen gewijd. De meest relevante bepaling met betrekking tot de toewijzing van het verblijfsrecht is artikel 14 van het Verdrag. Dit artikel legt de verplichting op aan de lidstaten partij aan het verdrag, om een verlengbare verblijfsvergunning af te geven aan slachtoffers in het geval dat het verblijf vanwege de persoonlijke situatie van het slachtoffer noodzakelijk is¹²⁶, of noodzakelijk is met het oog op de samenwerking van de slachtoffers met de bevoegde autoriteiten bij het onderzoek of de strafrechtelijke procedure.¹²⁷ Elke lidstaat is verplicht een verlengbare verblijfsvergunning af te geven aan slachtoffers in een of beide van de gevallen. Daarnaast wordt er in het verdrag aandacht besteed aan de bescherming van slachtoffers, getuigen en personen die met de gerechtelijke autoriteiten samenwerken. Het verdrag verplicht de lidstaten om wetgevende en andere maatregelen te nemen die nodig kunnen zijn om doeltreffende en passende bescherming te bieden tegen mogelijke represailles of intimidatie, met name tijdens en na de opsporing en vervolging van daders.¹²⁸ Dergelijke maatregelen kunnen bestaan uit fysieke bescherming, herhuisvesting, het geven van een nieuwe identiteit en hulp bij het vinden van een baan.¹²⁹ Als men kijkt naar de bepaling uit artikel 14 van het verdrag, dan kan er geconstateerd worden dat het artikel geen specifieke verplichtingen stelt omtrent de termijn van de verblijfsvergunning. Het is ook de vraag of dit noodzakelijk is, aangezien de in paragraaf II.3.1. besproken Richtlijn van de Raad van de Europese Unie uit 2004¹³⁰ hier al in voorziet.¹³¹

Slachtoffers van mensenhandel bevinden zich over het algemeen in een positie van grote onzekerheid en kwetsbaarheid. Artikel 10 beveelt lidstaten onder andere aan om bij het identificatieproces te waarborgen dat de verschillende organisaties met elkaar samenwerken en te waarborgen dat de autoriteiten belast met de opsporing van mensenhandel en identificatie van slachtoffers van mensenhandel de gepaste opleiding krijgen. Het artikel is algemeen van karakter, met als gevolg dat lidstaten een grote vrijheid hebben bij de invulling van de wijze van het identificatieproces neergelegd in artikel 10 van het Verdrag. Artikel 12 bevat de steunmaatregelen die de staten partij aan het Verdrag moeten verschaffen voor slachtoffers van mensenhandel om het fysieke, psychisch en sociaal herstel van deze slachtoffers mogelijk te maken. Tijdens het eigenlijke identificatie proces, in het geval dat de autoriteiten een 'redelijk vermoeden' hebben dat iemand een

¹²⁶ Artikel 14 lid 1 sub a Verdrag van de Raad van Europa inzake de bestrijding van mensenhandel

¹²⁷ Artikel 14 lid 1 sub b Verdrag van de Raad van Europa inzake de bestrijding van mensenhandel

¹²⁸ Artikel 28 lid 1 Verdrag van de Raad van Europa inzake de bestrijding van mensenhandel

¹²⁹ Artikel 28 lid 2 Verdrag van de Raad van Europa inzake de bestrijding van mensenhandel

¹³⁰ Richtlijn 2004/81/EG van de Raad

¹³¹ Artikel 8 richtlijn 2004/81/EG van de Raad

slachtoffer is, heeft deze persoon uitsluitend recht op de maatregelen in artikel 12 lid 1 en lid 2 en niet op alle maatregelen neergelegd in het artikel¹³². Tijdens de herstel-en bedenktijd¹³³ is een dergelijk persoon eveneens gerechtigd op de maatregelen van artikel lid 1 en lid 2. Paragraaf 1 bepaalt dat de betrokken maatregelen moeten worden genomen door "elke partij".

Lidstaten hebben op grond van artikel 14 van het Verdrag de vrijheid om te bepalen welke van de twee opties¹³⁴ ze hanteren als grondslag voor het verlenen van een verblijfsvergunning aan slachtoffers. Sommige lidstaten kunnen zodoende besluiten, zoals toegestaan door artikel 14, de verblijfsvergunningen alleen te verlenen aan slachtoffers die hun medewerking verlenen aan de autoriteiten. Wanneer men artikel 14 en de vrijheid die dit artikel met zich meebrengt vergelijkt met artikel 12 lid 6 van het Verdrag, kan er verwarring ontstaan. Artikel 12 lid 6 koppelt namelijk de hulpverlening los van de medewerking van een slachtoffer. Het zesde lid van artikel 12 bepaalt immers dat elke lidstaat partij bij het Verdrag wetgevende of andere maatregelen dient te nemen om ervoor te zorgen dat de hulp aan een slachtoffer niet afhankelijk wordt gesteld van zijn of haar bereidheid om op te treden als getuige. Uit deze twee artikelen¹³⁵ komt het onderscheid tussen hulpverlening en het verlenen van een verblijfsvergunning naar voren. Lidstaten zijn verplicht tot hulpverlening, ongeacht of slachtoffers bereid zijn om mee te werken. Wanneer het daarentegen het toekennen van de verblijfsstatus betreft, hebben lidstaten de vrijheid om te bepalen of ze de medewerking van het slachtoffer als voorwaarde voor deze verlening laten gelden. Deze constructie kan voor complicaties zorgen. In sommige landen geldt namelijk het medewerkingsvereiste. Indien slachtoffers in deze landen besluiten om geen medewerking te verlenen, krijgen ze geen verblijfsvergunning en worden ze in de meeste gevallen de lidstaat uitgezet of verdwijnen ze in de illegaliteit.¹³⁶ De steunmaatregelen in artikel 12 van het Verdrag zijn echter bedoeld voor alle vreemdelingen die zijn geïdentificeerd als slachtoffer, ongeacht of ze een verblijfsstatus toegewezen hebben gekregen. Het blijft dus de vraag hoe lidstaten deze bepalingen zullen interpreteren. De inwerkingtreding van dit verdrag, en meer specifiek de inwerkingtreding van artikel 12 lid 6, kan grote gevolgen hebben voor de wijze waarop sommige lidstaten hun wetgeving met betrekking tot de hulpverlening aan slachtoffers en de toewijzing van het verblijfsrecht aan slachtoffers, hebben geregeld. Het is echter de vraag in hoeverre dit verdrag daadwerkelijk een effectieve bescherming aan slachtoffers van mensenhandel zal bieden. Op het moment dat een illegaal slachtoffer van mensenhandel immers besluit om

¹³² Artikel 12 lid 1 stelt dat elke partij wetgevende of andere maatregelen die nodig kunnen zijn om slachtoffers te helpen bij hun fysieke, geestelijke en sociale herstel nemen en artikel 12 lid 2 stelt dat elke Partij naar behoren rekening moet houden met de behoeften van het slachtoffer wat betreft veiligheid en bescherming

¹³³ Artikel 13 Verdrag van de Raad van Europa inzake de bestrijding van mensenhandel

¹³⁴ Verblijf vanwege de persoonlijke situatie van het slachtoffer of verblijf met het oog op samenwerking met de autoriteiten. Lidstaten kunnen ook ervoor kiezen om beide opties te hanteren.

¹³⁵ Artikel 12 lid 6 Verdrag van de Raad van Europa inzake de bestrijding van mensenhandel

¹³⁶ Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken, *De mens beschermd en de handel bestreden: een advies over evenwichtige beschermingsregime voor slachtoffers van mensenhandel. Advies uitgebracht aan staatssecretaris van Justitie*, Den Haag: Drukwerk 2009, p.28

geen medewerking te verlenen aan de autoriteiten, zijn de lidstaten op grond van dit verdrag niet verplicht om het slachtoffer een verblijfsvergunning te verlenen. Het gevolg hiervan is dat het slachtoffer zonder verblijfsvergunning het land wordt uitgezet, waardoor de bijstand neergelegd in artikel 12 lid 6 van het Verdrag ook moeilijk realiseerbaar wordt. Het verdrag is op 1 februari 2008 in werking getreden. Inmiddels zijn er ruim drie jaar verstreken, met als gevolg dat de lidstaten de eisen neergelegd in het verdrag inmiddels al geïmplementeerd zouden moeten hebben, inclusief de eis neergelegd in artikel 12 lid 6 dat bijstand niet afhankelijk moet zijn van de instemming van het slachtoffer om met de bevoegde autoriteiten mee te werken. In hoeverre en op welke wijze Nederland dit ook heeft gedaan, zal in paragraaf 4 van dit hoofdstuk besproken worden.

II.3.3. Richtlijn 2011/36/EU¹³⁷

De komst van Richtlijn 2011/36 EU van het Europees Parlement en de Raad brengt talrijke positieve veranderingen met zich mee op het gebied van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers van mensenhandel. De richtlijn vervangt Kaderbesluit 2002/629/JBZ van de Raad¹³⁸, die als reactie op het aanvullende protocol van de Verenigde Naties van 2000¹³⁹ tot stand was gekomen. Met de komst van Richtlijn 2011/36/EU wordt beoogd om de bepalingen uit te breiden. Gezien het feit dat de aan te brengen wijzigingen talrijk en ingrijpend zijn, is het besluit genomen om, met het oog op duidelijkheid, Kaderbesluit 2002/629/JBZ in zijn geheel te vervangen.¹⁴⁰ In de nieuwe richtlijn worden minimumregels vastgesteld betreffende de omschrijving van strafbare feiten en straffen op het gebied van mensenhandel.¹⁴¹ De richtlijn voorziet echter niet in bepalingen die inhoudelijk ingaan op de mogelijke criteria omtrent de identificatie van slachtoffers. De richtlijn noemt wel de mogelijkheid voor het ontwikkelen van algemene gemeenschappelijke indicatoren van de Unie voor identificatie van slachtoffers, mede door de uitwisseling van beste praktijken tussen alle relevante actoren en met name openbare en particuliere sociale diensten.¹⁴² Tevens legt de Richtlijn ook de verplichting op aan lidstaten om secundaire victimisatie van slachtoffers te voorkomen.¹⁴³

Een opmerkelijke bepaling is artikel 11 van de Richtlijn. Het tweede lid van artikel 11 stelt dat lidstaten de nodige maatregelen moeten nemen om ervoor te zorgen dat de bevoegde autoriteiten, die op redelijke gronden gebaseerde aanwijzingen hebben dat iemand het slachtoffer zou kunnen zijn geworden van strafbare

¹³⁷ 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.

¹³⁸ Kaderbesluit 2002/629/JBZ van de Raad van 19 juli inzake bestrijding van mensenhandel

¹³⁹ Aanvullend protocol inzake de preventie, bestrijding en bestraffing van mensenhandel, in het bijzonder vrouwenhandel en kinderhandel, bij het verdrag van de Verenigde Naties tegen transnationale georganiseerde misdaad, New York 15 november 2000, inwerking getreden op 25 december 2003.

¹⁴⁰ Publicatieblad van de Europese Unie, 15 april 2011, L101/5 ;artikel 21 Richtlijn 2011/36/EU

¹⁴¹ Artikel 1 Richtlijn 2011/36/EU

¹⁴² Publicatieblad van de Europese Unie, 15 april 2011, L101/5, zie ook artikel 21 Richtlijn 2011/36/EU , punt 4.

¹⁴³ Artikel 12 lid 4 Richtlijn 2011/36/EU

feiten op het gebied van mensenhandel,¹⁴⁴ de betrokkene terstond bijstand en ondersteuning verlenen. Vervolgens stelt artikel 11 lid 3 van de Richtlijn: *“De lidstaten nemen de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat de verlening van bijstand en ondersteuning aan een slachtoffer niet afhangen van diens bereidheid om mee te werken aan het strafrechtelijk onderzoek, de vervolging of het proces, onverminderd Richtlijn 2004/81/EG of soortgelijke nationale voorschriften”*¹⁴⁵ De volgende schema's tonen kort samengevat de verplichtingen van lidstaten met betrekking tot bijstand en ondersteuning aan slachtoffers.

	Bijstand en ondersteuning aan slachtoffers voor en na het onderzoek	Relevante artikelen
Verplichtingen lidstaat	Het slachtoffer in een levensstandaard voorzien die hem/haar in staat stelt in zijn/haar onderhoud te voorzien via veilige opvang	Artikel 11 lid 5
	Het slachtoffer in een levensstandaard voorzien die hem/haar in staat stelt in zijn/haar onderhoud te voorzien via materiële bijstand	Artikel 11 lid 5
	Verlenen van taalkundige bijstand indien nodig	Artikel 11 lid 5
	Verlenen van de nodige medische behandelingen	Artikel 11 lid 5

	Bijstand en ondersteuning aan slachtoffers tijdens het onderzoek	Relevante artikelen
Verplichtingen Lidstaat	Het slachtoffer in een levensstandaard voorzien die hem/haar in staat stelt in zijn/haar onderhoud te voorzien via veilige opvang	Artikel 11 lid 5
	Het slachtoffer in een levensstandaard voorzien die hem/haar in staat stelt in zijn/haar onderhoud te voorzien via materiële bijstand	Artikel 11 lid 5
	Verlenen van taalkundige bijstand indien nodig	Artikel 11 lid 5
	Verlenen van de nodige medische behandelingen	Artikel 11 lid 5
	Verlenen van toegang tot juridisch advies en indien nodig vertegenwoordiging	Artikel 12 lid 2
	Verlenen van de nodige bescherming door toegang tot een getuigenbeschermingsprogramma of soortgelijke maatregelen (wordt beoordeeld aan de hand van een individuele risicoanalyse)	Artikel 12 lid 3

Uit de bepaling van artikel 11 lid 2 van de Richtlijn blijkt dat er onmiddellijk bijstand en ondersteuning verleend moet worden aan vermoedelijke slachtoffers van mensenhandel. Vervolgens blijkt uit het derde lid van artikel 11 dat de verlening van bijstand en ondersteuning niet afhankelijk moet zijn van de medewerking van het slachtoffer. De kwestie die nu speelt is vergelijkbaar met de kwestie bij de zojuist besproken artikelen 12 en 14

¹⁴⁴ met inbegrip van uitlokking, hulp en aanzetting en poging tot strafbare feiten op het gebied van mensenhandel

¹⁴⁵ Artikel 11 lid 3 Richtlijn 2011/36/EU

van het Verdrag van de Raad van Europa inzake de bestrijding van mensenhandel. Lidstaten hebben op grond van artikel 14 van het Verdrag de vrijheid om te bepalen of ze een verblijfsstatus verlenen aan een slachtoffer van mensenhandel vanwege de persoonlijke situatie van het slachtoffer en/of met het oog op samenwerking met de autoriteiten. Indien lidstaten ervoor kiezen om enkel een verblijfsstatus te verlenen met het oog op samenwerking van het slachtoffer met de autoriteiten, kan men zich afvragen in hoeverre bijstand aan het slachtoffer op grond van artikel 12 lid 6 van het Verdrag van de Raad van Europa en/of op grond van artikel 11 van Richtlijn 2011/36/EU mogelijk is. Op het moment dat een illegaal slachtoffer van mensenhandel immers besluit om geen medewerking te verlenen aan de autoriteiten, zijn de lidstaten op grond van artikel 14 van het Verdrag van de Raad van Europa niet verplicht om het slachtoffer een verblijfsvergunning te verlenen. Het gevolg hiervan is dat de bijstand neergelegd in artikel 11 van Richtlijn 2011/36/EU haast onmogelijk te realiseren is. Vooral gelet op het feit dat slachtoffers die weigeren medewerking te verlenen, geen recht hebben op een verblijfsstatus op grond van de B9-regeling, met als gevolg dat in veel gevallen de slachtoffers het land uit worden gezet of in de illegaliteit verdwijnen.¹⁴⁶ Het is ook de vraag of het stellen van een medewerkingsvereiste niet automatisch als gevolg heeft dat bijstand en opvang van slachtoffers wordt geblokkeerd. De Nederlandse overheid stelde met betrekking tot het Verdrag van de Raad van Europa dat ze aan de eisen neergelegd in het Verdrag van de Raad van Europa inzake de bestrijding van mensenhandel voldoen, omdat slachtoffers die geen medewerking verlenen of aangifte doen alsnog in aanmerking kunnen komen voor een verblijfsvergunning op het moment dat ze een beroep doen op klemmende redenen van humanitaire aard.¹⁴⁷ Naar aanleiding van deze reactie is het hoogstwaarschijnlijk niet te verwachten dat er omvangrijke wijzigingen zullen plaatsvinden in de Nederlandse wetgeving naar aanleiding van de nieuwe richtlijn. Desondanks geldt onverminderd dat Nederland moet voldoen aan de eisen gesteld in artikel 11 lid 2 en 3 van de Richtlijn. Hoe Nederland dit zal vormgeven moet nog afgewacht worden. De Richtlijn gunt de lidstaten enige tijd om de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking te doen treden om aan de richtlijn te voldoen, aangezien de deadline voor het in werking treden van de nieuwe richtlijn (uiterlijk) 6 april 2013 is.¹⁴⁸ Voor Nederland houdt dit in dat de huidige B9-regeling ook aan de eisen gesteld in deze richtlijn zal moeten voldoen.¹⁴⁹

¹⁴⁶ ACVZ p.28

¹⁴⁷ NRM, Zevende Rapportage van de nationale rapporteur mensenhandel, Den Haag 2009, p.179

¹⁴⁸ Artikel 22 lid 1 Richtlijn 2011/36/EU.

¹⁴⁹ Voorts dient opgemerkt te worden dat het karakter van een richtlijn met zich meebrengt dat aan Nederland de bevoegdheid wordt gelaten zelf vorm en middelen te kiezen om aan de richtlijn te kunnen voldoen.

II.4 Nederland: de B9-regeling

II.4.1. Toekenning van het recht op verblijf

In Nederland verschaft hoofdstuk B9 uit de Vreemdelingen-circulaire 2000 regels omtrent het rechtmatige verblijf en de behandeling van slachtoffers van mensenhandel. Het hoofdstuk is een nadere uitwerking van artikel 3.48 Vb.¹⁵⁰ Dit artikel is de grondslag voor het verlenen van een voorlopige verblijfsvergunning aan slachtoffers van mensenhandel. Het doel van de B9 regeling is om slachtoffers of getuigen van mensenhandel in staat te stellen om gedurende het strafrechtelijk onderzoek en de vervolging in Nederland op een legale basis te verblijven.¹⁵¹ In het verlengde van de B9-regeling ligt hoofdstuk B16 van de vreemdelingen-circulaire, waar de toekenning van de permanente verblijfsstatus op grond van humanitaire gronden is geregeld. Als men kijkt naar het hele proces, dan zijn er dus drie verschillende stadia te onderscheiden.¹⁵² De B9 regeling kan ingedeeld worden in twee fases. De eerste fase omvat de bedenktijdfase en de tweede fase omvat de toekenning van een voorlopige verblijfsstatus. De derde fase omvat de toekenning van een permanente verblijfsstatus op grond van hoofdstuk B 16. Om een overzichtelijk beeld te verschaffen van het systeem, zullen de verschillende stadia van de toekenning tot het recht op verblijf apart worden besproken.

II.4.1.1. De bedenktijdfase

Bij de geringste aanwijzing dat er sprake is van mensenhandel moet de politie een vermoedelijk slachtoffer op zijn of haar rechten wijzen, waaronder de mogelijkheid van een bedenktijd en de mogelijkheid om aangifte te doen of op een andere wijze mee te werken aan het strafrechtelijk onderzoek.¹⁵³ De bedenktijdfase is de eerste fase waarmee het gehele proces voor de slachtoffers wordt aangevangen. De bedenktijdfase houdt in dat aan vermoedelijke slachtoffers van mensenhandel een periode van maximaal drie maanden wordt gegeven om in alle rust te overwegen of ze aangifte willen doen van mensenhandel of op een andere wijze medewerking willen verlenen aan het onderzoek.¹⁵⁴ De logica achter de bedenktijdfase is dat slachtoffers van mensenhandel vaak pas na een wat langere tijd hun ervaringen kunnen uiten.¹⁵⁵ Het toekennen van de bedenktijdfase aan een

¹⁵⁰ Zie bijlage 2. Art. 3.48 Vreemdelingenbesluit (Vb) bevat bijzondere voorwaarden inzake de verlening van een verblijfsvergunning aan een slachtoffer-aangever, een getuige-aangever of een slachtoffer dat op andere wijze medewerking verleent aan een opsporings- of vervolgingsonderzoek inzake mensenhandel. Deze bepaling geeft geen verplichting maar een bevoegdheid om een verblijfsvergunning te verlenen; NRM, Zevende Rapportage van de nationale rapporteur, Den Haag 2009, p.166

¹⁵¹ Noteboom 2010, p.63

¹⁵² De drie fasen zijn: 1) De bedenktijdfase, 2) Toekenning voorlopige verblijfsstatus en 3) Toekenning permanente verblijfsstatus. Noteboom maakt deze onderscheiding ook: Noteboom, p.63

¹⁵³ Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken, *De mens beschermd en de handel bestreden: een advies over evenwichtige beschermingsregime voor slachtoffers van mensenhandel. Advies uitgebracht aan staatssecretaris van Justitie*, Den Haag: Drukwerk 2009, p.17

¹⁵⁴ Hoofdstuk B9/artikel 3.2. Vc 2000

¹⁵⁵ NRM, *Zevende Rapportage van de nationale rapporteur*, Den Haag 2009, p.167

slachtoffer houdt niet in dat er een tijdelijke verblijfsvergunning aan het slachtoffer wordt toegekend, maar impliceert een tijdelijke opschorting van de verwijdering van het vermoedelijke slachtoffer uit Nederland.¹⁵⁶ Het motief achter deze opschorting is dat het voor het onderzoek van groot belang is dat de slachtoffers van mensenhandel gedurende een langere periode ter beschikking blijven van de bevoegde autoriteiten.¹⁵⁷ Slachtoffers die in aanmerking komen voor de B9-regeling zijn opgedeeld in zes categorieën.¹⁵⁸ In het volgende schema worden deze uiteengezet¹⁵⁹.

	Slachtoffers die in aanmerking komen voor de bedenktijd op grond van de B9-regeling
1	Vreemdelingen die worden aangetroffen bij een bestuurlijke- of politiecontrole in een seksinrichting.
2	Vreemdelingen, die in Nederland in de prostitutie werkzaam zijn geweest, die niet over een geldige verblijfstitel beschikken en die zelf contact opnemen met de politie
3	Vreemdelingen die worden aangetroffen bij een bestuurlijke- of politiecontrole op de werkplek
4	Vreemdelingen, die in Nederland werkzaam zijn geweest, die niet over een geldige verblijfstitel beschikken en die zelf contact opnemen met de politie
5	Vreemdelingen die nog niet in Nederland werkzaam zijn geweest, die niet over een geldige verblijfstitel beschikken, maar wel mogelijk slachtoffer zijn van mensenhandel. ¹⁶⁰
6	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 OM, of er voldoende signalen van mensenhandel zijn om bedenktijd aan te bieden ¹⁶¹

Tijdens de bedenktijdfase hebben slachtoffers recht op verschillende voorzieningen, waaronder veilige opvang, medische, sociale en psychologische ondersteuning, rechtshulp en een uitkering om te kunnen voorzien in de kosten van levensonderhoud¹⁶².

¹⁵⁶ Hoofdstuk B9/artikel 3.2. Vc 2000

¹⁵⁷ NRM, *Zevende Rapportage van de nationale rapporteur*, Den Haag 2009, p.166

¹⁵⁸ Hoofdstuk B9 van de Vreemdelingencirculaire voorziet ook in een regeling voor getuige-aangevers, die, zoals de term al doet vermoeden, getuige zijn geweest van mensenhandel. Aangezien slachtoffers centraal staan in deze bijdrage, zal hier niet verder op in gegaan worden

¹⁵⁹ Hoofdstuk b9/3.2. Vc 2000 : zie ook voor categorie 4 het besluit van de Staatssecretaris van Justitie van 14 april 2009/8, houdende wijziging van de vreemdelingencirculaire 2000

¹⁶⁰ Het gaat hier om vreemdelingen die zich in Nederland bevinden en mogelijk buiten Nederland slachtoffer van mensenhandel zijn geworden, en die nog niet feitelijk in Nederland werkzaam zijn geweest

¹⁶¹ Voor de strafbaarstelling in artikel 273f WvSr gelden geen territoriale beperkingen

¹⁶² NRM, *Zevende Rapportage van de nationale rapporteur*, Den Haag 2009, p.168

Voor 14 december 2010 eindigde de bedenktijdphase en het recht om op grond van de B9-regeling een voorlopige verblijfsvergunning aan te vragen na het verstrijken van de bedenktijd¹⁶³, op het moment dat een slachtoffer besloot om geen aangifte te doen of niet op een andere wijze medewerking te verlenen aan het onderzoek. Voor de toewijzing van een tijdelijke verblijfsvergunning gold dus een medewerkingsvereiste. Met de komst van het besluit van de Minister voor Immigratie en Asiel van 14 december 2010¹⁶⁴ is dit vereiste enigszins verzwakt. Zoals in de inleiding al is vermeld, zijn er nu twee uitzonderingsgronden waarbij een slachtoffer niet verplicht is om aangifte te doen of medewerking te verlenen om in aanmerking te komen voor een voorlopige verblijfsvergunning. Het medewerkingsvereiste, dat voorheen altijd gold, is met de komst van deze wijziging op papier enigszins gerelativeerd. Aan slachtoffers van mensenhandel kan tegenwoordig een verblijfsvergunning worden verleend als aangetoond wordt dat het slachtoffer geen aangifte kan of wil doen of een andere vorm van medewerking kan of wil verlenen aan de strafrechtelijke opsporing en vervolging van de mensenhandelaar in verband met een ernstige bedreiging¹⁶⁵ en/of een medische of psychische beperking.¹⁶⁶ Slachtoffers die in de uitzonderingscategorieën vallen, kunnen slechts voor de periode van één jaar een beroep doen op deze uitzonderingsgrond.¹⁶⁷ Na een jaar heeft het slachtoffer twee mogelijkheden: alsnog medewerking verlenen of een aanvraag indienen voor een verblijfsvergunning op grond van de B16-regeling. In het laatstgenoemde geval wordt de verblijfsvergunning onder de beperking 'voortgezet verblijf' verleend als aangetoond kan worden dat (de dreiging van) het geweld of de medische en/of psychische beperking voortduurt.¹⁶⁸ Indien hier geen sprake van is, dan kan de verblijfsvergunning worden verleend als er sprake is van klemmende redenen van humanitaire aard.¹⁶⁹ In hoeverre deze wijziging ook daadwerkelijk in de praktijk voor enige relativering zal zorgen, moet nog afgewacht worden. Politieambtenaren zijn nog niet allemaal op de

¹⁶³ Een periode van drie maanden

¹⁶⁴ Besluit van de Minister voor Immigratie en Asiel van 14 december 2010, nr. WBV 2010/20, houdende wijziging van de Vreemdelingen-circulaire 2000

¹⁶⁵ Dit moet worden aangetoond door een verklaring van de politie waaruit blijkt dat van het slachtoffer niet verwacht kan worden medewerking te verlenen aan het strafproces in verband met ernstige bedreigingen in Nederland door de mensenhandelaar. Als voornoemde verklaring wordt overgelegd, wordt hiermee tevens aannemelijk geacht dat het slachtoffer zich niet aan de bedreigingen kan onttrekken als hij/zij zich zou vestigen in het land van herkomst, omdat mensenhandelbendes vrijwel altijd over de grenzen heen opereren. Zie ook Hoofdstuk b9/13. Vc 2000

¹⁶⁶ Dit moet worden aangetoond door middel van medische informatie waaruit blijkt dat een fysieke of psychische aandoening het verlenen van medewerking aan het strafproces in de weg staat. De medische informatie moet afkomstig zijn van een behandelaar die hetzij in het register van Beroepen in de Individuele Gezondheidszorg hetzij in het register van het Nederlands Instituut van Psychologen is ingeschreven. Zie ook Hoofdstuk b9/13. Vc 2000

¹⁶⁷ Hoofdstuk B9/Artikel 13 Vc 2000 stelt: *"De verblijfsvergunning is tijdelijk van aard. De geldigheidsduur van de verblijfsvergunning van het slachtoffer kan niet worden verlengd. Na een jaar kan het slachtoffer een aanvraag indienen om een verblijfsvergunning onder de beperking 'voortgezet verblijf' (B16/4.9). De vreemdeling kan er ook voor kiezen om tussentijds of na een jaar alsnog aangifte te doen dan wel anderszins medewerking te verlenen aan de opsporing en vervolging van de mensenhandelaar en op die grond een tijdelijke verblijfsvergunning te verkrijgen"*.

¹⁶⁸ Hoofdstuk B16/Artikel 4.9 Vc 2000

¹⁶⁹ Hoofdstuk B16/Artikel 4.2 en artikel 4.5

hoogte gesteld van de wijziging¹⁷⁰ en het is nog onduidelijk hoe men het begrip 'ernstige bedreiging' gaat invullen. Het fenomeen bedreiging is namelijk in een grote meerderheid van mensenhandel zaken een groot aspect. Enige vorm van bedreiging door de dader(s) zal bijna altijd aanwezig zijn en kan in een groot aantal gevallen ernstig zijn. Hoe zal men onderscheid kunnen maken tussen ernstige bedreigingen en niet-ernstige bedreigingen? Bijna alle slachtoffers van mensenhandel hebben namelijk wel eens te maken met een bedreiging. Kortom: waar wordt de grens gelegd? Het blijft altijd een gecompliceerde kwestie en het is dan ook de vraag hoe de autoriteiten hiermee om zullen gaan. De wijzigingen uit december 2010 zijn op papier een grote verbetering in de positie van slachtoffers van mensenhandel, maar er moet afgewacht worden of deze wijzigingen in de toekomst ook daadwerkelijk voor een grote verbetering zullen zorgen.

II.4.1.2. Toekenning van een tijdelijke verblijfsvergunning

Om in aanmerking te komen voor een tijdelijke verblijfsvergunning moet een slachtoffer van mensenhandel aan drie eisen voldoen:

- Het vermoedelijke slachtoffer moet ook aangemerkt zijn als slachtoffer van mensenhandel
- Het slachtoffer moet aangifte hebben gedaan of op een andere wijze medewerking hebben verleend aan het onderzoek. Indien aangetoond kan worden dat er sprake is van een ernstige bedreiging en/of een psychische of medische beperking is dit echter niet vereist.
- Er is daadwerkelijk sprake van een opsporings- of vervolgingsonderzoek

Slachtoffers die een tijdelijke verblijfsvergunning toegekend hebben gekregen, genieten van dezelfde rechten als de rechten die slachtoffers hebben in de bedenktijd fase. Aanvullend hebben slachtoffers die een tijdelijke verblijfsvergunning hebben ook nog recht op toegang tot de arbeidsmarkt en toegang tot het onderwijs en beroepsopleiding¹⁷¹. Tevens ontstaat er een recht op een uitkering.¹⁷²

De tijdelijke verblijfsvergunning wordt voor de duur van de opsporing en vervolging telkens met één jaar verlengd.¹⁷³ De verblijfsgrond van de vergunning vervalt echter zodra de zaak door het openbaar ministerie wordt geseponeerd of het gerechtshof uitspraak heeft gedaan en hiertegen geen beroep (in cassatie) is ingesteld.¹⁷⁴ Het slachtoffer heeft dan geen recht meer op een verblijfsvergunning op grond van de B9-regeling.

¹⁷⁰ Informatie verkregen aan de hand van interview met Claudia Oosting, politieambtenaar regio Eindhoven

¹⁷¹ Noteboom 2010, p.65

¹⁷² Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken, *De mens beschermd en de handel bestreden: een advies over evenwichtige beschermingsregime voor slachtoffers van mensenhandel. Advies uitgebracht aan staatssecretaris van Justitie*, Den Haag: Drukwerk 2009), p.19

¹⁷³ Van de Watering 2009, p.28

¹⁷⁴ Hoofdstuk B9/Artikel 8.1. Vc 2000

II. 4.1.3 Toekenning van een permanente verblijfsvergunning

Op het moment dat de verblijfsvergunning van een slachtoffer vervalt op grond van de B9-regeling, moet het slachtoffer het land verlaten. Hoofdstuk B16 van de vreemdelingen-circulaire voorziet echter in een mogelijkheid om slachtoffers een voortgezette verblijfsvergunning te verschaffen. Hoofdstuk B16 ligt in het verlengde van de B9-regeling¹⁷⁵ en is een uitwerking van artikel 3.52 Vb.¹⁷⁶ Het artikel creëert een mogelijkheid om de verblijfsvergunning voor bepaalde tijd om te zetten naar een voortgezet verblijf. Dit kan indien op basis van de individuele omstandigheden niet van het slachtoffer geleverd kan worden dat hij of zij Nederland verlaat.¹⁷⁷ Opgemerkt moet worden dat een voortgezette verblijfsvergunning geen permanente verblijfsvergunning is. Een slachtoffer kan echter wel na vijf jaar voortgezet verblijf een permanent verblijf aanvragen.¹⁷⁸ Slachtoffers die in aanmerking komen voor een voortgezet verblijf kunnen opgedeeld worden in vier categorieën. Hieronder worden ze uiteengezet.¹⁷⁹

	Slachtoffers die in aanmerking komen voor een voortgezet verblijf op grond van hoofdstuk B16
1	Slachtoffers die aangifte hebben gedaan /medewerking hebben verleend aan een strafzaak die uiteindelijk heeft geleid tot een veroordeling ¹⁸⁰
2	Slachtoffers die aangifte hebben gedaan van/medewerking hebben verleend aan een strafzaak die uiteindelijk niet heeft geleid tot een veroordeling, die op het moment van de rechterlijke uitspraak reeds gedurende drie jaar of langer op basis van een verblijfsvergunning op grond van B9 in Nederland verblijven
3	Slachtoffers die drie jaar op basis van een verblijfsvergunning op grond van B9 in Nederland verblijven, waarvan de strafzaak nog loopt.
4	Slachtoffers wier aangifte of medewerking niet tot een strafzaak/rechterlijke uitspraak heeft geleid die op grond van klemmende redenen van humanitaire aard niet geleverd kunnen worden Nederland te verlaten

¹⁷⁵ Noteboom 2010, p.65

¹⁷⁶ Het artikel luidt: *“In andere gevallen dan genoemd in de artikelen 3.50 en 3.51, kan de verblijfsvergunning voor bepaalde tijd, bedoeld in artikel 14 van de Wet, onder een beperking verband houdend met voortgezet verblijf worden verleend aan de vreemdeling die rechtmatig verblijft als bedoeld in artikel 8, onder a tot en met e dan wel l, van de Wet heeft gehad en van wie naar het oordeel van Onze Minister wegens bijzondere individuele omstandigheden niet geleverd kan worden dat hij Nederland verlaat.”*

¹⁷⁷ Noteboom 2010, p.66

¹⁷⁸ NRM, Zevende Rapportage van de nationale rapporteur mensenhandel, Den Haag 2009, p.172

¹⁷⁹ Hoofdstuk B16/Artikel 4.5 Vc 2000

¹⁸⁰ Sinds februari 2008 kan een verzoek tot voortgezet verblijf eveneens worden ingewilligd als in de strafzaak waaraan het slachtoffer zijn of haar medewerking heeft verleend een onherroepelijke veroordeling is op grond van een ander misdrijf, mits mensenhandel een onderdeel vormt van de tenlastelegging; NRM, Zevende Rapportage van de nationale rapporteur, Den Haag 2009, p. 280

Van de eerste drie categorieën slachtoffers kan de aanvraag om voortgezet verblijf, indien zich geen algemene weigeringsgrond voordoet, in ieder geval worden ingewilligd. Aanvragen van slachtoffers uit de vierde categorie worden alleen ingewilligd indien naar het oordeel van de Minister wegens bijzondere individuele omstandigheden van het slachtoffer niet gevegd kan worden dat hij of zij Nederland verlaat.¹⁸¹

Bij de beoordeling van dit soort aanvragen wordt er rekening gehouden met een aantal factoren:

- het risico van represailles tegen het slachtoffer en zijn of haar familie
- het risico van vervolging in het land van herkomst
- de mogelijkheden van sociale en maatschappelijke herintegratie in het land van herkomst.
- psychische problemen waarvoor het slachtoffer in Nederland in behandeling is¹⁸²
- de zorg die de het slachtoffer heeft voor kinderen die in Nederland zijn geboren of een opleiding volgen
- De positie van alleenstaande vrouwen in het land van herkomst van het slachtoffer

Naast de B9-regeling, hebben slachtoffers in Nederland de mogelijkheid om, met de meeweging van hun slachtofferschap, een verblijfsstatus te verkrijgen door het indienen van een asielaanvraag. Slachtoffers komen in aanmerking voor een asielaanvraag indien ze aannemelijk kunnen maken dat ze een verdragsvluchteling zijn¹⁸³ of dat ze bij uitzetting uit Nederland een reëel risico lopen om onderworpen te worden aan foltering, onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen.¹⁸⁴ Er kan hier sprake van zijn indien het slachtoffer bij terugkeer naar het land van herkomst risico loopt om onderworpen te worden aan represailles of het risico bestaat dat het slachtoffer daar opnieuw verhandeld wordt. De ACVZ stelt dat dit meestal voor slachtoffers heel moeilijk te bewijzen is, waardoor deze slachtoffers buiten de boot vallen en niet in het bezit worden gesteld van een verblijfsvergunning.¹⁸⁵

II.4.2. Identificatie van slachtoffers

II. 4.2.1. Welke factoren zijn van invloed om iemand als mogelijke slachtoffer te beschouwen?

De B9-regeling voorziet in de mogelijkheid om slachtoffers van mensenhandel een tijdelijke verblijfsvergunning aan te bieden. Voorafgaand aan de beslissing van de autoriteiten om aan een (vermoedelijke) slachtoffer een bedenktijd aan te bieden op grond van de B9 regeling, moet er een uiterst gewichtige beslissing worden

¹⁸¹ Artikel 3.4. lid 3 Vb 2000 en artikel 14 lid 1 Vb 2000

¹⁸² Opgemerkt dient te worden dat indien psychische of andere medische omstandigheden worden aangevoerd, dit slechts als onderdeel van de te wegen factoren kan worden meegenomen.

¹⁸³ artikel 29, onder a Vw 2000

¹⁸⁴ artikel 29, onder b, Vw 2000

¹⁸⁵ Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken, *De mens beschermd en de handel bestreden: een advies over evenwichtige beschermingsregime voor slachtoffers van mensenhandel. Advies uitgebracht aan staatssecretaris van Justitie*, Den Haag: Drukwerk 2009, p. 28

genomen. Er moet namelijk als eerste vastgesteld worden of er mogelijk sprake is van een slachtoffer van mensenhandel. De identificatie van slachtoffers van mensenhandel geschiedt aan de hand van bepaalde factoren, tijdens een intakegesprek die door gecertificeerde politieambtenaren wordt uitgevoerd.¹⁸⁶ In de aanwijzingen van het College van Procureurs-Generaals (2008A022)¹⁸⁷ is als bijlage een indicatorenlijst mensenhandel toegevoegd.¹⁸⁸ In deze lijst is een opsomming te vinden van factoren die een rol kunnen spelen bij het signaleren van slachtoffers van mensenhandel. Het betreft een niet-limitatieve opsomming van voorbeelden die vanzelfsprekend niet allemaal tegelijk op hoeven te gaan.¹⁸⁹ Naar aanleiding van deze lijst zijn er diverse lijsten in de omloop.¹⁹⁰ De lijsten worden door de autoriteiten als hulpmiddel gebruikt. Naast de algemene lijsten is er ook door het NRM een specifieke lijst gericht op arbeidsuitbuiting opgesteld.¹⁹¹

II.4.2.2. De procedure en regels omtrent het aanbieden van de bedenktijd

Het intakegesprek is bedoeld om te besluiten of er verdere stappen worden genomen. Meer concreet is het intakegesprek bedoeld om te bekijken of er een bedenktijd wordt aangeboden aan het slachtoffer. Een signaal van mensenhandel kan op twee manieren geschieden: een slachtoffer kan zichzelf aangeven op het politiebureau of er kan een signaal binnenkomen bij het bedrijfsbureau.¹⁹² Bij het bedrijfsbureau werken bijzondere opsporingsambtenaren. Deze ambtenaren hebben geen specifieke training gehad in het herkennen van slachtoffers van mensenhandel. Op het moment dat een signaal binnenkomt bij een bedrijfsbureau, wordt er daarom met de operationele chef besproken of dit doorgezet kan worden in de vorm van een intakegesprek.¹⁹³ Tijdens het gesprek wordt het slachtoffer de mogelijkheid geboden te vertellen wat hem/haar is overkomen. Tevens wordt de strafrechtelijke procedure aan het slachtoffer uitgelegd. Het slachtoffer wordt voorts gewezen op de mogelijkheden van hulpverlening. De opsporingsambtenaar is verplicht het slachtoffer op de in B9 van de Vreemdelingencirculaire omschreven rechten te wijzen¹⁹⁴. Ook moet het slachtoffer gewezen worden op de mogelijkheid om aangifte te doen of op andere wijze medewerking te verlenen aan het onderzoek en de consequenties daarvan.¹⁹⁵ Het intakegesprek en de aangifte kunnen

¹⁸⁶ Het is verplicht dat de intakegesprek wordt afgenomen door een gecertificeerde ambtenaar. Indien deze niet aanwezig is, kan de intake worden gedaan door gecertificeerde collega-ambtenaars van zedenzaken. Informatie verkregen aan de hand van interview met Claudia Oosting, politieambtenaar regio Eindhoven

¹⁸⁷ Aanwijzing mensenhandel (treedt per 01-01-2009 in werking) (2008A022)

¹⁸⁸ Zie bijlage 3

¹⁸⁹ Aanwijzing mensenhandel (treedt per 01-01-2009 in werking) (2008A022)

¹⁹⁰ Zie bijlage 3 en 4

¹⁹¹ Zie bijlage 4

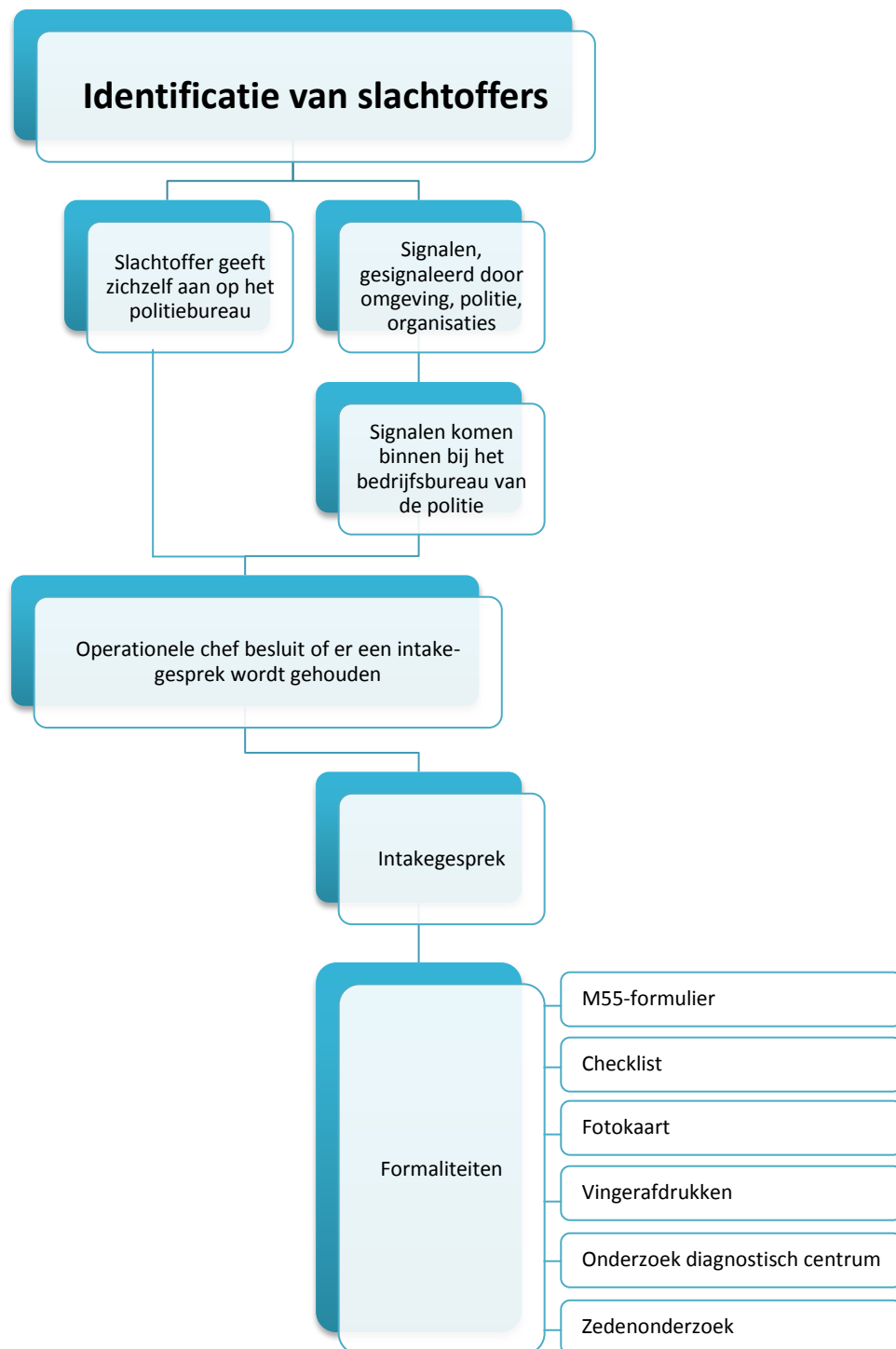
¹⁹² Signalen komen meestal van de bezorgde omgeving: familie, vrienden, scholen, organisaties etc.

¹⁹³ Een bijzondere opsporingsambtenaar van het bedrijfsbureau kan niet zonder toestemming van de operationele chef vervolgstappen nemen wanneer het slachtoffers van mensenhandel betreft

¹⁹⁴ Hoofdstuk B9/Artikel 3.2.9 Vc

¹⁹⁵ Aanwijzing mensenhandel (treedt per 01-01-2009 in werking) (2008A022)

samenvallen¹⁹⁶. Politieambtenaren zijn altijd verplicht om de aangifte op te nemen, ongeacht of ze tijdens de intake al hebben besloten dat het slachtoffer ongeloofwaardig overkomt.¹⁹⁷ Het aanbieden van de bedenktijd in de praktijk vereist een aantal administratieve stappen.



¹⁹⁶ In verband met het mogelijke tijdsverloop tussen het informatieve gesprek en de aangifte dient er in ieder geval een schriftelijk verslag van het informatieve gesprek te worden gemaakt. In dat verslag moet worden aangegeven welke personen er bij het informatieve gesprek aanwezig zijn geweest.

¹⁹⁷ Vaak duurt het dagen voordat de aangifte op papier staat, zie ook Aanwijzing mensenhandel (treedt per 01-01-2009 in werking) (2008A022)

Aanvraag van de B9-status gebeurt door middel van een M55-formulier dat de politie naar het IND stuurt. Er moet binnen 24 uur nadat het formulier door de politie naar de IND per fax is verzonden, over de aanvraag worden beslist door de IND. Verdere administratieve handelingen bestaan uit het invullen van een checklist en fotokaart.¹⁹⁸ Voorts worden de vingerafdrukken van het slachtoffer afgenomen. In gevallen waar seksuele exploitatie een rol speelt vindt een zedenonderzoek plaats. Indien het slachtoffer minderjarig is, maakt het diagnostisch centrum een botscan van het slachtoffer om de daadwerkelijke leeftijd van het slachtoffer te bepalen. De bedenktijd gaat reeds in op de eerste dag dat de B9-regeling wordt aangevraagd. Uitsluitend politieambtenaren en de Koninklijke Marechaussee¹⁹⁹ mogen de bedenktijd aanbieden aan slachtoffers.²⁰⁰

II.4.2.3. Complexiteit bij de identificatie van slachtoffers

De detectie van een slachtoffer blijkt in de praktijk een ingewikkelde opgave te zijn. Misbruik van het systeem wordt vaak door autoriteiten gevreesd, wat niet per definitie een onterechte vrees is. In veel gevallen zijn er tevens taalbarrières, die de communicatie moeizaam doen verlopen.²⁰¹ Een grote factor die bijdraagt aan de complexiteit van de identificatie van slachtoffers, is het feit dat slachtoffers in veel gevallen getraumatiseerd zijn en als gevolg van deze trauma's zich de details of de volgorde van bepaalde gebeurtenissen niet meer kunnen herinneren.²⁰² Autoriteiten staan dan voor een dilemma. Of ze besluiten om de verklaring van een vermoedelijk slachtoffer, waar veel haken en ogen aan vastzitten, waar het vermoedelijke slachtoffer niet meer alle details kan herinneren en/of gebeurtenissen door elkaar haalt, geloofwaardig te bevinden of de onduidelijkheden hebben tot gevolg dat er sprake is van een ongeloofwaardige getuige. Het gevolg van de laatste optie is dat er geen bedenktijd wordt toegekend aan het slachtoffer. Dit dilemma vindt plaats op twee toetsmomenten. Het eerste toetsmoment is het moment dat het slachtoffer zichzelf aangeeft of iemand anders het slachtoffer aangeeft. Dan moet door de operationele chef worden besloten of er vervolgstappen worden genomen in de vorm van een intakegesprek. Het tweede toetsmoment vindt plaats na het intakegesprek. Dan wordt er door de politieambtenaren die het intakegesprek hebben afgenomen samen met de operationele chef besloten wat de vervolgstappen zijn. Waarheidsvinding staat voor de politieautoriteiten voorop, maar de complexiteit van mensenhandelslachtoffers brengt met zich mee dat dit in bepaalde gevallen moeilijk te realiseren is. Het 'onderbuik gevoel' van politieambtenaren zal dan ook in veel gevallen, bewust of onbewust, een rol spelen in de uiteindelijke identificatie van een slachtoffer in complexe gevallen.

¹⁹⁸ De fotokaart is een formulier met gegevens en een foto van het slachtoffer. De pas wordt aangemaakt via het genderteam van de IND en wordt toegestuurd naar de politie.

¹⁹⁹ **Hoofdstuk B9/ Artikel 3.2. Vc 2000**

²⁰⁰ Op het moment dat de B9-aanvraag wordt geweigerd, kan een advocaat altijd een art. 12 Sv procedure starten. Artikel 12 Wetboek van Strafvordering biedt aan een rechtstreeks belanghebbende (veelal het slachtoffer) de mogelijkheid zich te beklagen over een beslissing van de officier van justitie om niet tot vervolging over te gaan.

²⁰¹ Informatie verkregen aan de hand van interview met Claudia Oosting, politieambtenaar regio Eindhoven

²⁰² Zimmerman e.a. 2006, p. 21-22.

II.4.2.4. Complexiteit: spanning tussen het OM en de IND

Een andere relevante factor die bijdraagt aan de complexiteit is de relatie tussen het Openbaar Ministerie en de Immigratie en Naturalisatie Dienst.²⁰³ De belangen van het OM en de IND zijn namelijk verschillend, waardoor de benadering die door beide organisaties gehanteerd wordt met betrekking tot de behandeling van slachtoffers van mensenhandel in grote mate van elkaar afwijkt. Het opsporingsbelang van het OM draagt er mede aan bij dat het voor het OM van groot belang is om slachtoffers van mensenhandel niet het land uit te zetten, zodat ze kunnen bijdragen aan het opsporingsonderzoek en uiteindelijk gehoord kunnen worden in een strafzaak. De belangen van het OM verschillen hier aanzienlijk met de belangen van de IND. Immers, uit het proefschrift van Conny Rijken kan worden afgeleid dat het OM en de IND verschillende belangen en daardoor een verschillende aanpak hanteren.²⁰⁴ Door middel van een dossieronderzoek komt naar voren dat een van de grote obstakels voor vervolging de afwezigheid van slachtoffers is.²⁰⁵ Rijken stelt dat deze afwezigheid in veel gevallen te wijten is aan het feit dat de slachtoffers door de vreemdelingenpolitie het land uit zijn gezet, in sommige gevallen zelfs voordat ze door de politie of het OM zijn gehoord.²⁰⁶ De spanning tussen de belangen van het OM en de IND dragen bij aan de complexiteit van het gehele proces van slachtofferbehandeling.

II.4.2.5. Samenwerking met andere organisaties

Samenwerking door de politie geschiedt met CoMensha²⁰⁷, het Nederlandse aanmeld- en registratiepunt voor slachtoffers van mensenhandel. De taak van CoMensha is het verzamelen van signalen en gegevens en het zorgen voor opvang.²⁰⁸ Comensha bemiddelt bij de opvang en coördineert de begeleiding. Op het moment dat een slachtoffer gebruik wenst te maken van de bedenktijd fase op grond van de B9-regeling moet dit door de politie gemeld worden aan CoMensha.²⁰⁹ Omgekeerd geldt dit ook op het moment dat een slachtoffer zich bij CoMensha meldt of op het moment dat een organisatie een slachtoffer bij CoMensha meldt. CoMensha of de andere organisatie moet dan het slachtoffer eerst bij de politie melden zodat het slachtoffer in aanmerking kan

²⁰³ Om een duidelijk beeld te verschaffen over de IND is het van belang om het verschil tussen de IND en de vreemdelingenpolitie aan te stippen. De IND is verantwoordelijk voor de uitvoering van het vreemdelingenbeleid in Nederland. De IND beoordeelt alle aanvragen van vreemdelingen die in Nederland willen verblijven. De Vreemdelingenpolitie is actief in het opsporen van illegale vreemdelingen. De IND zorgt voor de toelating van een vreemdeling in Nederland, maar de Vreemdelingenpolitie houdt toezicht op de actualiteiten van de verblijfstitel en strafbare feiten in relatie tot de Vreemdelingenwet.

²⁰⁴ Wijers 2004, p.6

²⁰⁵ Idem voetnoot 204

²⁰⁶ Rijken 2003, p.139 & p.204

²⁰⁷ Voorheen de stichting tegen Vrouwenhandel. Indien een andere organisatie een slachtoffer aanmeldt bij Comensha, dan geldt nog steeds dat Comensha of de desbetreffende andere organisatie contact op moet nemen met de politie indien het slachtoffer in aanmerking wil komen voor de B9-regeling.

²⁰⁸ NRM, *Zevende Rapportage van de nationale rapporteur*, Den Haag 2009, p.8 en p.112

²⁰⁹ Hoofdstuk B9/ Artt. 3.2.6 en 3.2.7, zie ook Bureau NRM, *Zevende Rapportage van de nationale rapporteur*, Den Haag 2009, p.173

komen voor de B9-regeling. CoMensha werkt met ongeveer 50 opvanghuizen samen.²¹⁰ Slachtoffers worden niet door CoMensha opgevangen.²¹¹ Comensha fungeert louter als een tussenpersoon. Het is de taak van CoMensha om een zorgcoördinator voor hulp en begeleiding van het slachtoffer te vinden. Ook in het geval dat Comensha niet betrokken is bij de opvang en huisvesting van slachtoffers, rust er nog steeds een verplichting op de autoriteiten om het slachtoffer aan te melden bij Comensha.²¹² CoMensha controleert tevens of de B9-regeling goed is uitgelegd aan de slachtoffers. Voorts controleert Comensha, indien de B9-procedure wordt gestart, of alle termijnen aangehouden worden.²¹³ Comensha heeft overigens ook samenwerkingsverbanden met andere organisaties, waaronder FairWork, IOM en SRTV. FairWork richt zich op slachtoffers van mensenhandel en biedt daarbij verschillende ondersteuningsprojecten aan, zoals projecten gericht op de re-integratie van slachtoffers. De nadruk van de projecten ligt op het verbeteren van het geestelijke welzijn, sociale weerbaarheid en zelfreflectie.²¹⁴ IOM is een organisatie die ondersteuning biedt aan slachtoffers van mensenhandel die willen terugkeren naar het land van herkomst. IOM biedt in deze gevallen individuele bemiddeling. Het kan dan om tijdelijke opvang gaan en om hulp bij de herintegratie in het land van herkomst. SRTV biedt ook ondersteuning bij de terugkeer naar het land van herkomst, organiseert preventieve projecten en biedt opvangmogelijkheden en incidentele hulp aan slachtoffers.²¹⁵ Benadrukt moet worden dat de politie alleen rechtstreeks met Comensha werkt.

II.4.3 Knelpunten

In de loop der jaren zijn er, mede door de verplichtingen die voortvloeien uit het Europees kader, verschillende positieve maatregelen getroffen door de Nederlandse overheid om slachtoffers van mensenhandel een meer adequate bescherming te bieden. Desondanks zijn er nog wel valkuilen in het systeem. Ten eerste kan gedacht worden aan de spanning tussen de belangen van het OM en de IND. De werkwijze van de IND, tegen de belangen van het OM in, doet in veel gevallen af aan de veroordeling van de daders van mensenhandel. Tevens brengt het feit dat de Vreemdelingenpolitie in bepaalde gevallen slachtoffers het land voortijdig uitzet een oneerlijke behandeling van slachtoffers met zich mee, aangezien ze de rechten verliezen die ze op grond van de B9-regeling genieten. Voorts roept de wijze waarop er door de politie wordt samengewerkt met andere organisaties als het gaat om de behandeling van slachtoffers vragen op. De politie werkt namelijk alleen rechtstreeks samen met Comensha, wat kan leiden tot een overbelasting van Comensha. Het nadeel van dit systeem is dat er vaak een tekort is aan opvangplaatsen voor slachtoffers en dat deze opvangcentra vaak ook niet de gewenste hulp kunnen bieden, omdat ze niet genoeg gespecialiseerd of getraind zijn. De overbelasting van CoMensha is te wijten aan de toename van slachtoffers van mensenhandel. Mensenhandel is een grotere

²¹⁰ Gesprek met Bas de Visser, medewerker CoMensha, 11 oktober 2011

²¹¹ Jaarverslag 2008, (2009). Amersfoort. CoMensha, p.12

²¹² Hoofdstuk B9 /Artikel 3.2.6. Vc 2000

²¹³ Interview Esmie Masselink, medewerkster CoMensha door X. Kallen, zie hiervoor Kallen 2011.

²¹⁴ Voorheen BLinN. Met ingang van 12 oktober 2011 is de naam veranderd naar FairWork. Zie ook www.fairwork.nu, laatst geraadpleegd op 28 oktober 2011.

²¹⁵ www.srtv.info, laatst geraadpleegd op 22 augustus 2011

prioriteit geworden dan in voorgaande jaren, met als gevolg dat er ook meer slachtoffers worden gedetecteerd. De capaciteit van de opvangcentra groeit echter niet mee.²¹⁶ Hoewel de wetgever al is afgestapt van het idee dat mensenhandel enkel aan seksuele exploitatie van vrouwen gekoppeld is, lijken de opvangcentra zich nog vooral te richten op vrouwen die slachtoffer zijn van seksuele exploitatie. Er is een tekort²¹⁷ aan plekken voor mannelijke slachtoffers van mensenhandel en voor slachtoffers van arbeidsuitbuiting. Ook de complexiteit bij de identificatie van slachtoffers is een punt van zorg. Er kan hier gewezen worden op de signalering van slachtoffers van mensenhandel in vreemdelingenbewaring. In veel gevallen worden slachtoffers niet gesignaleerd door de politiekorpsen. Er wordt dan ook geen bedenktijd aangeboden aan deze slachtoffers.²¹⁸ De complexiteit die het proces van identificatie van slachtoffers met zich meebrengt is een complexiteit die hoogstwaarschijnlijk niet weggenomen kan worden. Mensenhandelzaken blijven complexe zaken en hier zal in de toekomst waarschijnlijk weinig verandering in komen. De verschillen in de wijzen waarop politieambtenaren slachtoffers identificeren dragen alleen maar bij aan deze complexiteit. In sommige gevallen worden namelijk de signalenlijsten geraadpleegd door een ambtenaar bij de identificatie van slachtoffers en in andere gevallen weer niet. Enerzijds is het de vraag of de vrijheid die de autoriteiten hier genieten aan banden moet worden gelegd, aangezien elke zaak anders is en elke politieambtenaar meer/of minder expertise heeft, waardoor het identificatieproces nooit geheel gelijk kan zijn als het door een andere ambtenaar geschiedt en het ook de vraag is of dit gewenst is. Het blijft in ieder geval een gegeven dat het identificeren van slachtoffers een complexe aangelegenheid blijft met veel knelpunten.

II.5 België: het Slachtofferstatuut Mensenhandel

II.5.1. Toekenning van het recht op verblijf

In België wordt sinds 1 juni 2007 de procedure omtrent het toewijzen van het verblijfsrecht gedetailleerd beschreven in de Vreemdelingenwet van 15 december 1980, die gewijzigd werd door een wet van 15 september 2006.²¹⁹ In de ministeriële omzendbrief van 26 september 2008 inzake de invoering van een multidisciplinaire samenwerking met betrekking tot slachtoffers van mensenhandel en/of van bepaalde zwaardere vormen van mensensmokkel, is de uitwerking van deze procedure nader uiteengezet.²²⁰ In België wordt het Slachtofferstatuut mensenhandel door de magistraat van het openbaar ministerie toegekend. Er zijn

²¹⁶ Gesprek met Bas de Visser, werkzaam bij CoMensha, 11 oktober 2011

²¹⁷ Opgemerkt dient te worden dat er een algemeen tekort is: er is ook een tekort aan opvangplekken voor vrouwelijke slachtoffers van mensenhandel.

²¹⁸ NRM, *Zevende Rapportage van de nationale rapporteur*, Den Haag 2009, p.174

²¹⁹ Zie artikelen 61/2 tot 61/5 van de wet van 15 september 2006

²²⁰ Omzendbrief van 26 september 2008 inzake de invoering van een multidisciplinaire samenwerking met betrekking tot de slachtoffers van mensenhandel en/of van bepaalde zwaardere vormen van mensensmokkel, BS 31 oktober 2008. Deze omzetbrief vervangt de ministeriële omzendbrief van 1994 en de ministeriële richtlijnen van 1997 (gewijzigd in 2003) waarin daarvoor de voorwaarden voor de aanvraag en het verkrijgen van deze verblijfstitels waren neergelegd

speciale ‘referentiemagistraten mensenhandel’ die belast zijn met het leiden van het onderzoek naar gevallen van mensenhandel en mensensmokkel binnen hun ambtsgebied. Tevens zijn deze referentiemagistraten mensenhandel het aanspreekpunt voor andere actoren, waaronder politiediensten, inspectiediensten, onthaalcentra en de Cel Mensenhandel van de Dienst Vreemdelingenzaken.²²¹ De procedure die door België wordt gehanteerd, wijkt op bepaalde punten af van de Nederlandse procedure, maar vertoont anderzijds ook grote gelijkenissen. Naast drie cumulatieve voorwaarden waar alle slachtoffers aan moeten voldoen, zullen de verschillende stadia van de Belgische procedure in dit hoofdstuk besproken worden.

II.5.1.1. Cumulatieve voorwaarden

Allereerst noemt de omzetbrief verschillende basisvoorwaarden waar slachtoffers aan moeten voldoen indien ze in aanmerking willen komen voor de toewijzing van het verblijfsrecht.

	Basisvoorwaarden voor toewijzing van het verblijfsrecht
1	Slachtoffers dienen alle contacten met de daders te hebben verbroken
2	Het slachtoffer dient zich verplicht te laten begeleiden door een erkende en gespecialiseerd onthaalcentrum voor de opvang en begeleiding van slachtoffers
3	Slachtoffers dienen samen te werken met de gerechtelijke overheden door een verklaring af te leggen ²²² of een klacht ²²³ in te dienen. ²²⁴

Opgemerkt dient te worden dat het niet vanzelfsprekend is dat slachtoffers zonder enige moeite aan deze voorwaarden kunnen voldoen. Vooral met betrekking tot de eerste voorwaarde is het in veel gevallen een grote opgave voor slachtoffers om de banden te verbreken met de vermoedelijke daders. Vooral voor slachtoffers van seksuele exploitatie blijkt dit lastig te zijn, gezien het feit dat de daders, meestal hun pooiers, en de overige ‘collega’s’ die in een overgroot deel van de gevallen ook uitgebuit worden, hun enige sociale netwerk is.²²⁵ Indien een slachtoffer aan alle drie voorwaarden voldoet, kan het slachtoffer gebruik maken van

²²¹ Omzendbrief van 26 september 2008 inzake de invoering van een multidisciplinaire samenwerking met betrekking tot de slachtoffers van mensenhandel en/of zwaardere vormen van mensensmokkel, BS 31 oktober 2008, punt XII onderdeel “Rol van de magistraat van het Openbaar Ministerie.”

²²² Er wordt een ruime hantering van ‘het afleggen van een verklaring’ gehanteerd. Het afleggen van verklaringen kan bijvoorbeeld ook het geven van informatie door het slachtoffer inhouden. Met informatie wordt er verwezen naar inlichtingen die van belang kunnen zijn voor het voortzetten van de procedure tegen de uitbuiters, aldus de Omzendbrief van 26 september 2008 inzake de invoering van een multidisciplinaire samenwerking met betrekking tot slachtoffers van mensenhandel en/of van bepaalde zwaardere vormen van mensensmokkel, BS 31 oktober 2008.

²²³ De klacht moet door het slachtoffer worden ingediend bij de politie.

²²⁴ Met klacht wordt verwezen naar het dienen van een aanklacht tegen de dader(s). Zie Hollevoet 2009-2010, p.49;

²²⁵ Hollevoet 2009-2010, p. 62

het statuut.²²⁶ Slachtoffers wier aangifte of medewerking niet tot een strafzaak of rechterlijke uitspraak heeft geleid, en die op grond van klemmende redenen van humanitaire aard niet geveerd kunnen worden België te verlaten, komen ook in aanmerking voor een verblijfsvergunning.

II.5.1.2. Reflectieperiode: bedenktijd van 45 dagen

De reflectieperiode is net zoals de bedenktijd in Nederland de eerste fase waarmee het gehele proces voor de slachtoffers wordt aangevangen. De Belgische autoriteiten moeten tevens net zoals de Nederlandse autoriteiten bij de geringste aanwijzing dat er sprake is van mensenhandel, het potentiële slachtoffer informeren over de mogelijkheden die het Belgische Slachtofferstatuut verschaft indien de slachtoffers samenwerken met de autoriteiten. De slachtoffers hebben vervolgens recht op een reflectieperiode van 45 dagen. Ze kunnen tijdens de reflectieperiode legaal in België verblijven. Tijdens de reflectieperiode moeten ze besluiten of ze bereid zijn om samen te werken met de autoriteiten.²²⁷ Na 45 dagen wordt de reflectieperiode automatisch beëindigd. Het slachtoffer krijgt bij aanvang van de reflectieperiode een bevel om het grondgebied te verlaten binnen 45 dagen. Net zoals de bedenktijdfase in Nederland, is de reflectieperiode van 45 dagen slechts een tijdelijke opschorting van het vermoedelijke slachtoffer. Indien het slachtoffer zich echter niet houdt aan de cumulatieve voorwaarden neergelegd in de omzetbrief van 26 september 2008, dan kan de reflectieperiode vroegtijdig worden beëindigd. Daarenboven zijn redenen die verband houden met de openbare orde of de bescherming van binnenlandse veiligheid ook gronden om de reflectieperiode vroegtijdig te beëindigen.²²⁸ Uit het voorafgaande valt af te leiden dat, met uitzondering van de termijn van 45 dagen, de Belgische reflectieprocedure een grote gelijkenis vertoont met de B9-procedure.

II.5.1.3. Attest van immatriculatie

Op het moment dat er door een slachtoffer besloten wordt om samen te werken met de autoriteiten,²²⁹ ontvangt het slachtoffer een voorlopige verblijfstitel voor de duur van drie maanden. Deze voorlopige verblijfstitel wordt aangeduid als attest van immatriculatie. Dit attest wordt door de Cel Mensenhandel van de Dienst Vreemdelingenzaken aangevraagd. Het attest wordt door het gemeentebestuur verstrekt. Indien de drie maanden zijn verlopen, kan het attest van immatriculatie verlengd worden met drie maanden in gevallen waarbij een verlenging wenselijk is voor het onderzoek.²³⁰ Tijdens het attest kan het slachtoffer genieten van verschillende rechten, waaronder arbeid, sociale steun, het verblijven in gespecialiseerde opvangcentra en het ontvangen van psychosociale en medische hulp, juridische bijstand en administratieve begeleiding.²³¹ De derde

²²⁶ Dit brengt met zich mee dat indien een slachtoffer voor of tijdens het proces niet aan de voorwaarden meer voldoet, er besloten kan worden door de magistraat van het OM om de verblijfsvergunning in te trekken/niet te vertrekken, zie Noteboom 2010, p.67

²²⁷ Apap & Medved 2003, p. 92.

²²⁸ Artikel 6.1/2, paragraaf 2 Vreemdelingenwet

²²⁹ Dit kan voor of na de 45 dagen van reflectie plaatsvinden: zie artikel 61/2, paragraaf 2, derde lid, Vreemdelingenwet

²³⁰ Noteboom 2010, p.67

²³¹ Idem voetnoot 213

fase van het proces, het verstrekken van een verblijfsvergunning voor zes maanden, vangt aan indien het slachtoffer aan bepaalde voorwaarden voldoet. Deze zullen in de volgende subparagraaf besproken worden.

II.5.1.4. Voorlopige verblijfsstatus: BIVR voor zes maanden

Zoals in de vorige paragraaf al is vermeld, bestaat de mogelijkheid om een verblijfsstatus van minimaal zes maanden te verschaffen aan slachtoffers van mensenhandel, indien ze aan bepaalde voorwaarden voldoen. De minister of diens gemachtigde kan de verblijfsstatus verlenen en laat zich hierbij adviseren door bepaalde instanties, meer specifiek de Dienst Vreemdelingenzaken (DVZ)²³², het opvangcentrum waar het slachtoffer begeleiding ontvangt en de politiediensten en/of de inspectiediensten.²³³ De vijf voorwaarden²³⁴ waar het slachtoffer aan moet voldoen op grond van artikel 61/4 Vreemdelingenwet zijn in de volgende tabel uiteengezet.

	Voorwaarden om in aanmerking te komen voor een BIVR geldig voor 6 maanden
1	Het onderzoek of de gerechtelijke procedure loopt nog
2	De 'vermoedelijke' slachtoffer wordt nog steeds beschouwd als een slachtoffer van mensenhandel of mensensmokkel
3	Het slachtoffer moet de banden met de vermoedelijke daders hebben verbroken
4	Het slachtoffer is geen gevaar voor de openbare orde of veiligheid
5	Het slachtoffer is nog steeds bereid om medewerking te verlenen aan de autoriteiten ²³⁵ .

Opgemerkt dient te worden dat deze voorlopige verblijfstitel op elk moment ingetrokken kan worden indien het slachtoffer niet meer voldoet aan een of meer van de vijf bovenstaande voorwaarden.²³⁶ Tevens kan de verblijfsvergunning van zes maanden ook verlengd worden indien het slachtoffer blijft voldoen aan de voorwaarden.²³⁷

²³² De DVZ beheert de migratiestromen in samenwerking met verschillende partners. Hij zorgt ervoor dat de wet van 15 december 1980 en het koninklijk besluit van 8 oktober 1981 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen worden toegepast.

²³³ Noteboom 2010, p.69

²³⁴ Art. 61/2 par. 3, art. 61/3, par. 3 en art 61/4 par 2 Vreemdelingenwet

²³⁵ Het verlenen van medewerking kan afgeleid worden uit het feit dat een slachtoffer een klacht heeft ingediend tegen zijn uitbuiters of verklaringen heeft afgelegd en zich niet onwillig toont om verdere inlichtingen te verstrekken: zie hiervoor Memorie van toelichting van het wetsontwerp tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, Parl. Doc. Kamer, 2005-06, nr. 51-2478/001, 31.

²³⁶ Memorie van Toelichting van het Wetsontwerp tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, Parl. Doc. Kamer, 2005-06, nr. 51-2478/001, 119.

²³⁷ Noteboom 2010, p.69

II.5.1.5. Permanente verblijfsstatus: BIVR voor onbepaalde tijd

De Belgische wetgeving voorziet in een mogelijkheid om een verblijfsvergunning voor onbepaalde duur aan slachtoffers van mensenhandel te verschaffen. Dit is mogelijk indien de klacht of verklaring van het slachtoffer heeft geleid tot een veroordeling van de dader(s) of wanneer de klacht of verklaring van het slachtoffer een rol heeft gespeeld bij de veroordeling in zaken waarbij het OM in de tenlastelegging geen mensenhandel of mensensmokkel heeft opgenomen.²³⁸ De mogelijkheid om een verblijfsvergunning voor onbepaalde duur te verkrijgen is echter wel facultatief.

II.5.2. Identificatie van slachtoffers

II.5.2.1. Welke factoren zijn van invloed om iemand als mogelijke slachtoffer te beschouwen?

De identificatie van slachtoffers geschiedt in België voornamelijk door de politie.²³⁹ Tevens kunnen inspectiediensten ook een relevante rol spelen bij de detectie van mogelijke slachtoffers, aangezien hun taakbeschrijving ook het bestrijden van illegale arbeid en fraude omvat en ze als gevolg hiervan slachtoffers van arbeidsexploitatie kunnen detecteren. De identificatie van slachtoffers geschiedt in het Belgisch systeem op basis van verklaringen van het slachtoffer en/of aanwijzingen waaruit blijkt dat er sprake is van mensenhandel. Het gebruik van en/of in de vorige zin impliceert dat het geen vereiste is dat het 'vermoedelijke' slachtoffer direct een verklaring moet afleggen om als daadwerkelijke slachtoffer aangemerkt te worden.²⁴⁰ Net zoals in Nederland is er in België een signalenlijst voor de autoriteiten beschikbaar. In omzendbrief COL 01/2007 over het opsporings- en vervolgingsbeleid betreffende mensenhandel²⁴¹ treft men in de tweede bijlage deze indicatoren aan.²⁴² In de omzetbrief van 26 september 2008 wordt benadrukt dat het vaak voorkomt dat slachtoffers zichzelf niet als een slachtoffer beschouwen omdat ze vinden dat de omstandigheden waarin ze uitgebuit worden en hun loon beter zijn dan in hun land van herkomst. De omzetbrief stelt dat de Belgische wetgever echter heeft geoordeeld dat de situatie van slachtoffers onderzocht moet worden aan de hand van de Belgische criteria die van toepassing zijn op de arbeidsomstandigheden, en niet op basis van de criteria die in het land van herkomst gelden.²⁴³

²³⁸ Art. 61/5 Vreemdelingenwet.

²³⁹ Van der Sijpt en Herbots 2007-2008, p. 1020.

²⁴⁰ Omzendbrief van 26 september 2008 inzake de invoering van een multidisciplinaire samenwerking met betrekking tot de slachtoffers van mensenhandel en/of van bepaalde zwaardere vormen van mensensmokkel, BS 31 oktober 2008.

²⁴¹ Ministeriële richtlijn COL 01/2007 inzake opsporingen en vervolgingen van feiten van mensenhandel, die op 1 februari 2007 van kracht is geworden.

²⁴² Van der Sijpt en Herbots 2007-2008, p. 1020. De indicatoren zijn vergelijkbaar met de Nederlandse indicatoren.

²⁴³ Omzendbrief van 26 september 2008 inzake de invoering van een multidisciplinaire samenwerking met betrekking tot slachtoffers van mensenhandel en/of van bepaalde zwaardere vormen van mensensmokkel, BS 31 oktober 2008 onder kopje: hoe moet een slachtoffer worden gedetecteerd?(Punt III)

II.5.2.2. De procedure en regels omtrent het aanbieden van de bedenktijd

Op het moment dat de autoriteiten vermoeden dat er sprake is van een slachtoffer, dan zijn ze verplicht om het vermoedelijke slachtoffer te informeren over zijn of haar rechten en de procedure volgens het Belgisch Slachtofferstatuut.²⁴⁴ Ook moet het slachtoffer gewezen worden op de mogelijkheid om aangifte te doen of op andere wijze medewerking te verlenen in ruil voor een verblijfstitel.²⁴⁵ Op het moment dat de politie of inspectiedienst vermoedt dat er sprake is van een slachtoffer, worden de magistraat van het OM en de Dienst Vreemdelingenzaken op de hoogte gesteld.²⁴⁶ Tevens moet een van de drie gespecialiseerde opvangcentra geïnformeerd worden op het moment dat ze namelijk vermoeden dat er sprake is van een slachtoffer. Op het moment dat het slachtoffer een verklaring tegen de daders aflegt, wordt er op verzoek van het gespecialiseerde opvangcentrum, door de Cel Mensenhandel van de Dienst Vreemdelingenzaken instructie aan het gemeentebestuur gegeven om een attest van immatriculatie met een geldingsduur van maximum drie maanden af te geven.²⁴⁷ Het is de taak van de Cel Mensenhandel en de Dienst Vreemdelingenzaken om vóór het verstrijken van de periode die gedekt wordt door het attest van immatriculatie, contact op te nemen met de magistraat van het Openbaar Ministerie. Dit moet worden gedaan om na te gaan of het slachtoffer nog steeds als dusdanig kan worden beschouwd.²⁴⁸ Bij de volgende fase, het toekennen van het statuut, is de magistraat van het Openbaar Ministerie als enige bevoegd. De magistraat houdt wel rekening met de adviezen van de gespecialiseerde opvangcentra, de Dienst Vreemdelingenzaken²⁴⁹ en de politie- en/of inspectiediensten.²⁵⁰

II.5.2.3. Samenwerking met andere organisaties

In tegenstelling tot het systeem in Nederland, waar er door de autoriteiten met louter één opvangcentrum wordt samengewerkt, kent België drie gespecialiseerde opvangcentra die door de regering worden erkend en

²⁴⁴ Artikel 61/2 van de Vreemdelingenwet en de omzendbrief van 26 september 2008, die strekt tot de verduidelijking van de concrete toepassing van de wettelijke bepalingen, bepalen hoe de actoren op het terrein²²¹ moeten reageren, indien ze over aanwijzingen beschikken dat ze met een slachtoffer van mensenhandel geconfronteerd worden.

²⁴⁵ Van der Wiele 2009-2010, p. 76

²⁴⁶ Dit gebeurt door het opsturen van een controleverslag ; artikel 39/82, §3, lid 4 Vreemdelingenwet

²⁴⁷ Evelyn 2009-2010, p. 53

²⁴⁸ Omzendbrief van 26 september 2008 inzake de invoering van een multidisciplinaire samenwerking met betrekking tot slachtoffers van mensenhandel en/of van bepaalde zwaardere vormen van mensensmokkel, BS 31 oktober 2008 onder kopje: hoe verloopt de aanvraag van de procedure?(Punt VI).

²⁴⁹ De Dienst Vreemdelingenzaken (DVZ) kent voorlopige verblijfstitels toe aan de slachtoffers van mensenhandel, voor de duur van het gerechtelijk onderzoek. Hiertoe werkt de DVZ samen met politie, justitie en met de opvangcentra. Zie Hollevoet 2009-2010, p. 49-50

²⁵⁰ Omzendbrief van 26 september 2008 inzake de invoering van een multidisciplinaire samenwerking met betrekking tot de slachtoffers van mensenhandel en/of van bepaalde zwaardere vormen van mensensmokkel, BS 31 oktober 2008, punt VII.

gefinancierd.²⁵¹ De drie opvangcentra Pag-Asa²⁵², Sürya²⁵³ en Payoke²⁵⁴ bieden slachtoffers van mensenhandel administratieve, juridische, psychosociale en medische begeleiding.²⁵⁵ De drie gespecialiseerde opvangcentra hebben een veel omvangrijkere rol dan Comensha in Nederland heeft. Een voorbeeld hiervan is het feit dat de gespecialiseerde opvangcentra als enige actor bevoegd is om de aanvraag voor documenten die betrekking hebben op het Slachtofferstatuut Mensenhandel in te dienen.²⁵⁶ Tevens bieden de drie gespecialiseerde opvangcentra indien noodzakelijk opvang aan slachtoffers, maar over het algemeen vindt deze begeleiding op ambulante basis plaats.²⁵⁷ De opvangcentra beschikken over multidisciplinaire teams bestaande uit juristen, criminologen, sociaal assistenten en opvoeders.²⁵⁸

II. 5.3 Knelpunten

Net zoals in Nederland, is een van de valkuilen van het Belgisch systeem de wijze waarop de identificatie van slachtoffers geschiedt en het verschil in de behandeling van slachtoffers. In sommige gevallen worden slachtoffers eerder bestempeld als illegale immigranten dan als slachtoffers van mensenhandel, met als gevolg dat uitzetting van het slachtoffer plaatsvindt.²⁵⁹ Dit leidt tot de constatering dat de complexiteit bij de identificatie van slachtoffers hoogstwaarschijnlijk niet een nationaal probleem is, maar een wereldwijd probleem.

²⁵¹ Krachtens artikel 61/2, paragraaf 2 van de wet van 15 december 1980 moet elk slachtoffer begeleid worden door een gespecialiseerd onthaalcentrum

²⁵² Gelegen in het Brussels Gewest

²⁵³ Gelegen in het Waals Gewest

²⁵⁴ Gelegen in het Vlaams Gewest

²⁵⁵ Deze juridische begeleiding omvat het geven van informatie over de procedure mensenhandel en het juridische systeem in België, het verschaffen van informatie over de mogelijkheid zich te laten bijstaan door een advocaat en informatie en steun gedurende de eventuele volledige gerechtelijke procedure. Evelyn 2009-2010, p. 62

²⁵⁶ Het indienen van deze documenten geschiedt bij de Cel Mensenhandel van de Dienst Vreemdelingenzaken.

²⁵⁷ Centrum voor gelijkheid van Kansen en Racismebestrijding, Rapport Mensenhandel: het Belgische mensenhandelbeleid – gewikt en gewogen, Brussel 2005, 41; W. Evelyn, 'Kritische evaluatie van de omzendbrief "inzake de invoering van de multidisciplinaire samenwerking met betrekking tot de slachtoffers van mensenhandel en/of van bepaalde zwaardere vormen van mensensmokkel.", Universiteit van Gent, 2009-2010, p. 62

²⁵⁸ Hollevoet 2009-2010, p.49

²⁵⁹ Dit blijkt uit de werkzaamheden van de ad-hoc werkgroep 'toekenning van het statuut en afgifte van verblijfsdocumenten aan slachtoffers mensenhandel', zie ook Centrum voor gelijkheid van Kansen en Racismebestrijding, Rapport Mensenhandel: het Belgische mensenhandelbeleid – gewikt en gewogen, Brussel 2005, p.54; Van der Wiele 2009-2010, p. 76

II.6. Italië: artikel 18

II.6.1. Introductie

De Italiaanse procedure omtrent het verblijfsrecht van slachtoffers van mensenhandel verschilt in grote mate van de Belgische en Nederlandse procedure. Een van de meest in het oog springende kenmerken van het Italiaanse systeem is het tweesporenstelsel dat gehanteerd wordt. Dit tweesporenstelsel geeft slachtoffers van mensenhandel de mogelijkheid om te kiezen voor een 'sociale' optie. Deze optie impliceert dat slachtoffers niet verplicht zijn om een verklaring af te leggen in ruil voor de mogelijkheid om een verblijfsrecht toegewezen te krijgen. In dit hoofdstuk zal het Italiaanse systeem nader uiteengezet worden om een beter inzicht te krijgen omtrent de verschillende wijzen waarop landen procedures voor slachtoffers van mensenhandel vormgeven.

II.6.2. Toekenning van het recht op verblijf

De wettelijke grondslag voor de Italiaanse procedure vindt haar basis in artikel 18 van Decreet No. 286/98. Zoals in de inleiding al vermeld, is een van de meest kenmerkende aspecten van het Italiaanse systeem het feit dat het systeem een tweesporenstelsel kent. Dit tweesporenstelsel zorgt ervoor dat Italië zich differentieert met de andere twee besproken landen. Alvorens de twee opties die het tweesporenstelsel biedt te bespreken, zal er nader ingegaan worden op de overige kenmerken van het Italiaanse systeem.

II.6.2.1. Bedenktijd

Formeel is er geen bedenktijd vastgelegd in de Italiaanse wetgeving. Dit is grotendeels te wijten aan het gegeven dat Italië al reeds een systeem gericht op de bestrijding van mensenhandel had opgezet toen de Europese wettelijke normen met betrekking tot de bedenktijd werden geïntroduceerd. Italië besloot om het systeem wat destijds gehanteerd werd niet te wijzigen.²⁶⁰ Informeel wordt de bedenktijd wel aan slachtoffers van mensenhandel toegewezen. In de praktijk wordt het vermoedelijke slachtoffer, nadat er sprake is van signalen of het slachtoffer zichzelf aangeeft, eerst naar een veilige plaats gebracht. Vervolgens kan het slachtoffer gebruik maken van een informele bedenktijd²⁶¹, waarbij het slachtoffer kan nadenken over de vervolgstappen die hij of zij wil nemen. In de tussentijd wordt het slachtoffer wel gehoord door maatschappelijke werkers en de politie. Er bestaat echter geen wettelijke regel met betrekking tot de termijn

²⁶⁰ <http://www.e-notes-observatory.org/phenomenon/italy/>, laatst geraadpleegd 24 augustus 2011

²⁶¹ Deze 'bedenktijd' is niet in de Italiaanse wetgeving vastgelegd, maar in de praktijk wordt echter wel door de NGO's en de lokale autoriteiten een informele bedenktijd gecreëerd om het slachtoffer in staat te stellen zijn situatie te beoordelen en een gefundeerde beslissing te nemen, nadat het slachtoffer is ingelicht over de beschikbare opties; Associazione on the road, *The co-operation of law enforcement agencies and NGOs in the prevention of and support for victims of trafficking in persons for the purpose of sexual exploitation. Best practices*, European Commission, 2005, p. 27

waarbinnen het slachtoffer een verklaring of een formele klacht moet indienen of informatie moet verstrekken in ruil voor een verblijfsvergunning in Italië.²⁶²

II.6.2.2. Verblijfsvergunning op grond van humanitaire redenen

De wettelijke grondslag voor bescherming en bijstand aan slachtoffers van mensenhandel vindt haar neerslag in artikel 18 van Decreet No. 286/98. Dit artikel voorziet in een verblijfsvergunning voor slachtoffers op grond van humanitaire redenen.²⁶³ Met de inwerkingtreding van artikel 18 van Decreet No. 286/98 in 1998 werd een juridisch kader gecreëerd voor de bijstand aan slachtoffers van mensenhandel. Tot 1998 was er geen specifiek wettelijk kader waarbinnen sociale bescherming en bijstand kon worden gegeven aan slachtoffers van mensenhandel.²⁶⁴ De procedurele gang van zaken werd met de komst van artikel 18 ook drastisch veranderd: slachtoffers hadden vanaf dat moment meer rechten.²⁶⁵ Het artikel stelt dat een verblijfsvergunning om humanitaire redenen kan worden afgegeven om bescherming en bijstand te verlenen aan een slachtoffer van mensenhandel en uitbuiting die gevraagd wordt om deel te nemen aan het programma van sociale bijstand en integratie. Tevens stelt het artikel dat het afgeven van een dergelijke verblijfsvergunning niet noodzakelijkerwijs rechtstreekse justitiële samenwerking door het slachtoffer impliceert. Verder legt het artikel het tweesporenstelsel uit, waar in de volgende paragraaf nader aandacht aan zal worden besteedt. De voorwaarden om in aanmerking te komen voor een verblijfsvergunning van zes maanden op grond van artikel 18 zijn schematisch weergegeven in de tabel op de volgende pagina.²⁶⁶

²⁶² Gezien de informele aard van de bedenktijd zit er niet een limiet aan het aantal dagen dat een slachtoffer heeft om de besluiten om wel of geen gebruik te maken van de bedenktijd. Zie ook <http://www.e-notes-observatory.org/phenomenon/italy/>, laatst geraadpleegd 24 augustus 2011

²⁶³ *Associazione on the Road, the co-operation of law enforcement agencies and NGO's in the preventing of and support for victims of trafficking in persons for the purpose of sexual exploitation. Best Practices*, European Commission, 2005, p. 26

²⁶⁴ Het is wel zo dat de toenmalige wet, artikel 5 van wetsbesluit 477/96, speciale vergunningen voor de duur van 1 jaar verleende aan niet-Europese burgers die blootgesteld waren aan ernstige gevaar in Italië. Deze speciale verblijfsvergunning werden toendertijd verleend in ruil voor samenwerking met de politie en het afleggen van juridische verklaringen door de slachtoffers in de loop van het vooronderzoek of tijdens het proces. Een grote naddeel van dit artikel was dat het niet gepaard ging met de huidige maatregelen waar artikel 18 wel in voorziet, zoals sociale bescherming en algemene hulp aan slachtoffers.

²⁶⁵ Artikel 18 Decreto Legislativo 25 luglio 1998, nr. 286

²⁶⁶ *Associazione on the Road, the co-operation of law enforcement agencies and NGO's in the prevention of and support for victims of trafficking in persons for the purpose of sexual exploitation. Best practices*, European Commission, 2005, p. 27.

	Voorwaarden om in aanmerking te komen voor een verblijfsvergunning
1	Het bestaan van geweld of ernstige uitbuiting van het slachtoffer
2	De onmiddellijke en ernstige bedreiging van de persoonlijke vrijheid van het slachtoffer ²⁶⁷ .
3	Deelname aan het programma van sociale bijstand en re-integratie
4	Het tonen van 'onverenigbaar gedrag' is verboden ²⁶⁸

Op het moment dat de autoriteiten vermoeden dat iemand een slachtoffer is van mensenhandel, wordt het vermoedelijke slachtoffer ingelicht over het programma van sociale bijstand en integratie.²⁶⁹ Dit programma wordt georganiseerd door diverse NGO's en lokale projecten. Het doel van het programma is het bevorderen van de emancipatie en autonomie van slachtoffers van mensenhandel.²⁷⁰ Slachtoffers krijgen een totale begeleiding, gebaseerd op een geïndividualiseerd programma.²⁷¹ In onderstaand schema worden de aspecten van de begeleiding uiteengezet.

	Programma van sociale bijstand & integratie
1	Het verschaffen van een verblijfplaats
2	Sociale en psychologische begeleiding
3	Toegang tot de gezondheidszorg
4	Juridisch advies en bijstand
5	Onderwijs- en opleidingsactiviteiten
6	Arbeidsbemiddeling/toegang tot bureau van werkgelegenheid
7	Italiaanse taallessen

II.6.2.3. Tweesporenstelsel: de gerechtelijke & de sociale optie

Het Italiaanse tweesporenstelsel wordt gekenmerkt door de twee opties die aan slachtoffers worden voorgelegd, meer specifiek de mogelijkheid voor het kiezen voor een 'gerechtelijke optie' of een 'sociale optie'. De gerechtelijke optie is vergelijkbaar met de Nederlandse en Belgische procedure²⁷². Bij de gerechtelijke optie

²⁶⁷ De bedreiging moet een concreet gevaar inhouden.

²⁶⁸ Wat onder onverenigbaar gedrag moet worden verstaan is onduidelijk. De invulling van dit begrip wordt overgelaten aan de organisaties die aan het programma deelnemen en de politie; *Associazione on the Road, the co-operation of law enforcement agencies and NGO's in the prevention of and support for victims of trafficking in persons for the purpose of sexual exploitation. Best practices*, European Commission, 2005, p. 49

²⁶⁹ Europese Commissie (DG Justice & Home Affairs, Hippocrates JAI/2001/HIP/023), *Research based on case studies of victims of trafficking in human beings in 3 EU Member states, i.e. Belgium, Italy and the Netherlands*, 2001, p.133.

²⁷⁰ Hollevoet 2009-2010, p.106

²⁷¹ Het programma wordt afgestemd op de behoeften van het slachtoffer. Zie Hollevoet 2009-2010, p.106

²⁷² Hollevoet 2009-2010, p.105

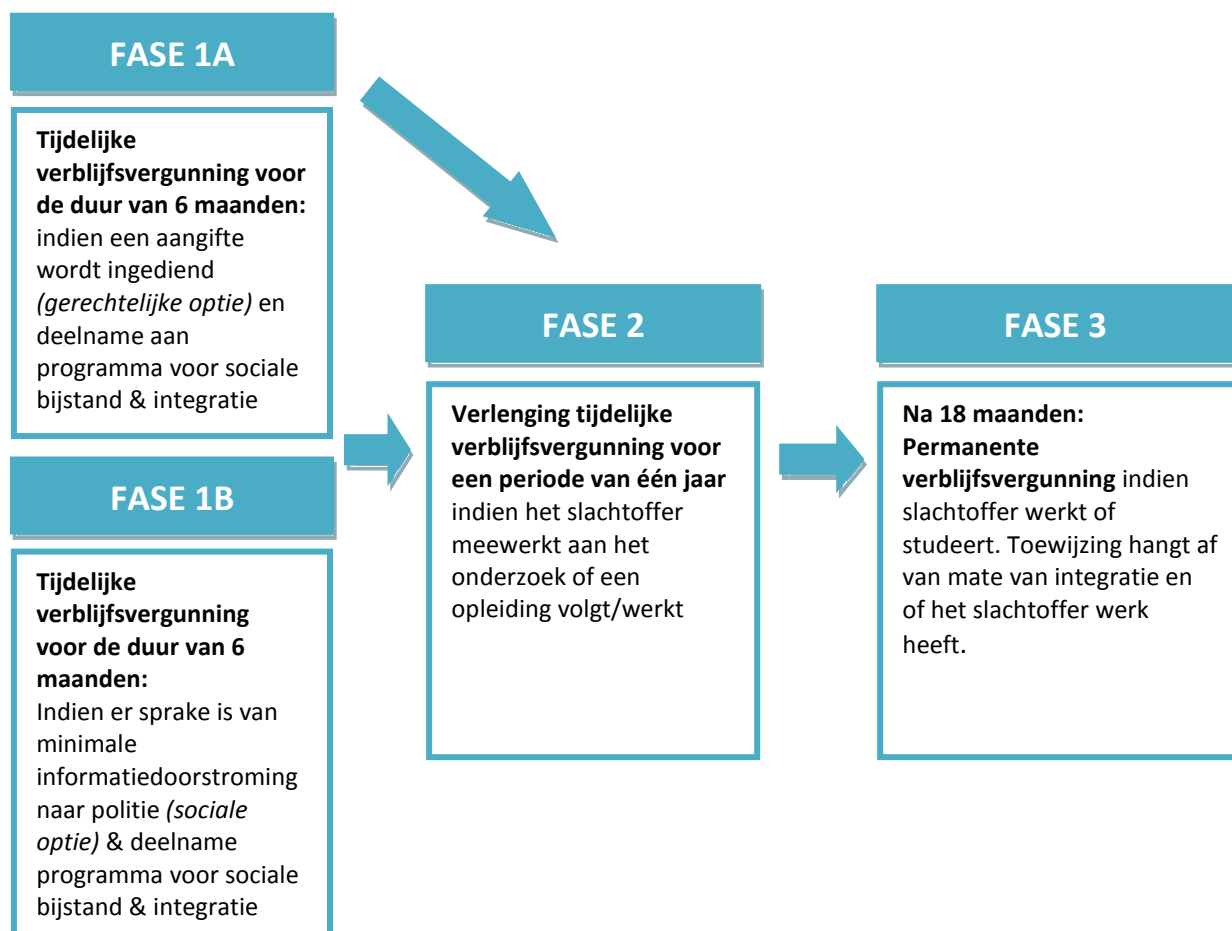
verleent het slachtoffer namelijk medewerking aan de politie en het openbaar ministerie bij het onderzoek in ruil voor een tijdelijke verblijfsvergunning. Deze verblijfsvergunning wordt bij deze optie aan het slachtoffer verleend op grond van zijn of haar aangifte.²⁷³ De sociale optie voorziet echter in een mogelijkheid voor slachtoffers om een verblijfsvergunning te krijgen zonder een aanklacht in te dienen. Om echter te stellen dat slachtoffers hier helemaal geen medewerking hoeven te verlenen is onjuist. Van slachtoffers wordt namelijk wel een minimale informatiedoorstroming naar de politiediensten verwacht om een beroep te kunnen doen op de sociale optie.²⁷⁴ Er wordt derhalve van het slachtoffer verwacht dat hij/zij wel enige informatie aan de politie geeft. Het is geen vereiste dat de informatie betrekking heeft op de daders. De informatie kan namelijk ook enkel betrekking hebben op bepaalde ervaringen van het slachtoffer waaruit blijkt dat er sprake is van mensenhandel. De sociale optie is mede in het leven geroepen om te waarborgen dat slachtoffers die niet beschikken over voldoende relevante informatie over hun mensenhandelaren of slachtoffers wier mensenhandelaar reeds veroordeeld is, ook erkend worden als slachtoffers.²⁷⁵ Desondanks is het in Italië wel verplicht voor een persoon om te verschijnen voor de rechtbank indien deze als getuige wordt opgeroepen. Dit heeft als gevolg dat ook slachtoffers van mensenhandel naderhand als getuige kunnen worden opgeroepen voor de rechtbank.

Om een duidelijker beeld te verschaffen van het Italiaanse proces is in het schema op de volgende pagina de tijdlijn uiteengezet met betrekking tot het verblijfsrecht voor slachtoffers van mensenhandel. Naast de mogelijkheden vermeld in het schema kunnen slachtoffers tevens een asielaanvraag indienen op grond van vrees voor vervolging of als slachtoffers vrezen dat hun herkomstland geen bescherming biedt voor een dergelijke vervolging. Het schema op de volgende pagina biedt een overzicht van de Italiaanse Artikel 18 procedure. Fase 1A noemt twee voorwaarden op. Er moet aan beide voorwaarden worden voldaan om in aanmerking te kunnen komen voor een tijdelijke verblijfsvergunning. Hetzelfde geldt voor de twee voorwaarden genoemd in fase 1B.

²⁷³ Ventrella 2007, p.81

²⁷⁴ Europese Commissie (DG Justice & Home Affairs, Hippocrates JAI/2001/HIP/023), *Research based on case studies of victims of trafficking in human beings in 3 EU Member states, i.e. Belgium, Italy and the Netherlands*, 2001, p.133.

²⁷⁵ Evelyn 2009-2010, p.90



II.6.2. Identificatie van slachtoffers

II.6.2.1. Welke factoren zijn van invloed om iemand als mogelijke slachtoffer te beschouwen?

In Italië is er geen formele identificatie procedure. Het verschilt per slachtoffer hoe de procedure aanvangt. Afgezien van het feit dat er op nationaal niveau geen algemene indicatoren zijn neergelegd in een signalenlijst, zijn er op lokaal niveau wel afspraken gemaakt door de politie, het OM, de gezondheidszorg, NGO's en andere relevante organisaties, waar richtlijnen zijn vastgesteld om slachtoffers van mensenhandel te identificeren en te verwijzen.²⁷⁶ De organisaties die zich buigen over het programma van sociale bijstand & integratie ingevolge artikel 18 en de politie zijn belast met de identificatie van slachtoffers in Italië. Deze organisaties vertrouwen vooral op hun expertise bij het identificeren van slachtoffers.²⁷⁷ Het kan echter ook voorkomen dat de signalen niet door de politie of de NGO's belast met bovenstaande programma's worden opgemerkt. Vrijwilligersorganisaties, kennissen, vrienden, familie, sociale dienstverleners of de special nationale hotline voor slachtoffers van mensenhandel, de 'Numero Verde Anti Tratta' kunnen ook signalen herkennen.²⁷⁸ Deze signalen worden vervolgens weer doorspeeld naar de politie of de NGO's belast met het programma van

²⁷⁶Opgemerkt dient te worden dat een groot deel van deze richtlijnen algemeen zijn en niet operationeel: zie

<http://www.e-notes-observatory.org/phenomenon/italy/>, laatst geraadpleegd 24 augustus 2011

²⁷⁷ <http://www.e-notes-observatory.org/phenomenon/italy/>, laatst geraadpleegd 24 augustus 2011

²⁷⁸ <http://www.numeroverdeantitratta.org/>, laatst geraadpleegd 24 augustus 2011

sociale bijstand & integratie. Wanneer de politie een slachtoffer identificeert, zullen zij deze doorverwijzen naar de organisaties die het programma van sociale bijstand & integratie leiden. Omgekeerd zullen de NGO's belast met het bovengenoemd programma bij het eerste contact met en identificatie van een slachtoffer contact opnemen met de politie zodat het slachtoffer een formele aanklacht kan indienen op grond van de gerechtelijke procedure of bepaalde informatie mededeelt op grond van de sociale procedure.²⁷⁹

II.6.2.2. Samenwerking met andere organisaties

Voor de inwerkingtreding van artikel 18 bestonden er al verschillende Italiaanse organisaties die zich bezig hielden met de opvang, bijstand en integratie van slachtoffers van mensenhandel. Deze organisaties bestaan nog steeds.²⁸⁰ Er zijn momenteel een groot aantal private en publieke organisaties actief die zich richten op slachtoffers van mensenhandel. Onder deze organisaties vallen vrouwenorganisaties, actiegroepen, religieuze instellingen, overheidsinstellingen en NGO's, vrijwillige organisaties en coöperatieven.²⁸¹ Ook qua opvanghuizen zijn er verschillende soorten opvanghuizen. Zo zijn er opvanghuizen die slechts voor noodopvang bedoeld zijn, opvanghuizen waar slachtoffers tijdens het programma van sociale bijstand & integratie kunnen verblijven voor de duur van 2 tot 6 maanden²⁸² en opvanghuizen waar slachtoffers die net begonnen zijn met werken, maar nog geen woning hebben, kunnen verblijven. Het soort opvang wat aangeboden wordt verschilt per organisatie. De verschillende mogelijkheden en opvangcentra die aangeboden worden aan slachtoffers van mensenhandel is een belangrijk kenmerk van het Italiaanse systeem.

II.6.3. Knelpunten

De Nederlandse nationale rapporteur noemt als valkuil het Italiaanse wetsvoorstel uit juli 2009, waarbij illegale binnenkomst en illegale verblijf strafbaar worden gesteld. Het gevolg hiervan is dat er mogelijke knelpunten kunnen ontstaan bij de identificatie van slachtoffers. Het wetsvoorstel stelt namelijk dat illegale personen direct gerepatrieerd moeten worden. Hierdoor bestaat het risico dat mogelijke slachtoffers van mensenhandel meteen Italië worden uitgezet op het moment dat ze illegaal in Italië verblijven, als de autoriteiten niet herkennen dat het gaat om een slachtoffer van mensenhandel. Het is dus van belang dat de autoriteiten hun onderzoeksplicht goed uitvoeren en opletten op mogelijke signalen van mensenhandel bij het arresteren van deze illegale personen.²⁸³ Een andere valkuil is de professionaliteit van de NGO's en organisaties bij het detecteren en interviewen van mogelijke slachtoffers van mensenhandel. Er zijn veel NGO's en organisaties in Italië actief en deze organisaties kunnen allemaal slachtoffers van mensenhandel detecteren. Het is dan ook

²⁷⁹ <http://www.e-notes-observatory.org/phenomenon/italy/>, laatst geraadpleegd 24 augustus 2011

²⁸⁰ Europese Commissie (DG Justice & Home Affairs, Hippocrates JAI/2001/HIP/023), *Research based on case studies of victims of trafficking in human beings in 3 EU Member states, i.e. Belgium, Italy and the Netherlands*, 2001, p.138

²⁸¹ Centrum voor Gelijkheid van Kansen en Racismebestrijding, *Het Belgische mensenhandelbeleid: gewikt en gewogen*, Brussel, 2005, p. 47

²⁸² Dit verschilt per opvanghuis, sommige opvanghuizen zijn alleen bedoeld voor opvang in de eerste fase van het programma en andere opvanghuizen voor het verdere verloop van het programma.

²⁸³ NRM, Zevende Rapportage van de nationale rapporteur mensenhandel, Den Haag 2009, p.271

van belang dat de personen belast met de interviews van slachtoffers in deze organisaties goed zijn opgeleid, zodat de slachtoffers op een correcte wijze geïnterviewd en bejegend worden. Ook de samenwerking met de politie en het openbaar ministerie kan een valkuil zijn, mits de samenwerking niet soepel werkt. Het is daarom van belang om hier ook extra aandacht aan te besteden.

II.7. Tussenconclusie: een vergelijking van de drie modellen

Dit hoofdstuk is aangevangen met het bespreken van de Internationale en Europese wetgeving aangaande de behandeling van slachtoffers. Uit de Europese wetgeving vloeien verschillende verplichtingen voort voor de lidstaten om de rechten van slachtoffers te bejegenen en verschillende maatregelen te treffen zodat er sprake is van een adequate opvang en bijstand voor slachtoffers van mensenhandel. Vooral het verdrag van de Raad van Europa uit 2005 inzake de bestrijding van mensenhandel en de nieuwe richtlijn van 5 april 2011 van het Europees Parlement en de Raad van Europa inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers zijn relevant. Hier zijn namelijk een groot aantal richtlijnen uiteengezet met betrekking tot de behandeling van slachtoffers van mensenhandel. Bij de bespreking van het Raad van Europa Verdrag uit 2005 in paragraaf II.3.2. kwam al naar voren dat artikel 12 lid 6 van het Verdrag voor discussie lijkt te zorgen. Het artikel stelt dat elke partij lid bij het verdrag wetgevende of andere maatregelen moet treffen die nodig zijn om te waarborgen dat hulp aan een slachtoffer niet afhankelijk wordt gesteld van zijn of haar bereidheid om als getuige op te treden.²⁸⁴ Het artikel koppelt derhalve de hulpverlening los van de medewerking van een slachtoffer. Hulpverlening staat echter niet gelijk aan het toekennen van de verblijfsrechtelijke status. Zoals in paragraaf II.3.2. al is beschreven, zijn lidstaten verplicht tot hulpverlening, ongeacht of slachtoffers bereid zijn om mee te werken. Wanneer het daarentegen het toekennen van de verblijfsstatus betreft, hebben lidstaten de vrijheid om te bepalen of ze de medewerking van het slachtoffer als voorwaarde voor deze verlening laten gelden. Als men kijkt naar het Nederlandse systeem, dan is deze constructie enigszins verwarrend. Een slachtoffer heeft in Nederland, met uitzondering van de periode in de bedenktijdfase, alleen recht op hulp en opvang als het slachtoffer in aanmerking komt voor de B9-regeling. Op grond van de B9-regeling wordt een verblijfsstatus alleen maar toegekend indien het slachtoffer medewerking verleent aan het onderzoek.²⁸⁵ Dit brengt met zich mee dat de hulpverlening indirect ook afhankelijk is van de medewerking van het slachtoffer. De steunmaatregelen in artikel 12 van het Verdrag zijn echter bedoeld voor alle vreemdelingen die zijn geïdentificeerd als slachtoffer, ongeacht of ze een verblijfsstatus toegewezen hebben gekregen. Het is de vraag of de huidige B9-regeling voldoet aan de eisen van artikel 12 lid 6 van het Verdrag. Formeel gezien kan namelijk wel gesteld worden dat aan de eisen van dit artikel wordt voldaan omdat slachtoffers die geen medewerking verlenen of aangifte doen alsnog in aanmerking kunnen komen voor een verblijfsvergunning op het moment dat ze een beroep doen op klemmende redenen van humanitaire aard.²⁸⁶

²⁸⁴ Artikel 12 lid 6 Verdrag van de Raad van Europa inzake de bestrijding van mensenhandel

²⁸⁵ Met uitzondering van slachtoffers in de bedenktijd, slachtoffers die ernstig bedreigd worden of slachtoffers die klampen met ernstige psychische of medische problemen.

²⁸⁶ NRM, Zevende Rapportage van de nationale rapporteur mensenhandel, Den Haag 2009, p.179

Met de komst van de nieuwe richtlijn van 5 april 2011 van het Europees Parlement en de Raad word de positie van het slachtoffer versterkt. In de richtlijn wordt ook aanbevolen dat de verlening van bijstand en ondersteuning aan een slachtoffer niet meer afhankelijk moet zijn van de bereidheid van het slachtoffer om mee te werken aan het gehele onderzoek.²⁸⁷ In het Verdrag van de Raad van Europa uit 2005 werd de hulpverlening al van de medewerking losgekoppeld. Uit deze bijdrage is gebleken dat het geven van hulpverlening moeizaam gaat op het moment dat het slachtoffer geen verblijfsstatus krijgt toegewezen, aangezien de kans dan groot is dat het slachtoffer in de illegaliteit verdwijnt of naar het land van herkomst wordt teruggestuurd. Desondanks heeft Nederland het medewerkingsvereiste niet losgekoppeld van het verblijfsrecht, aangezien ze minimaal aan het vereiste voldoen.²⁸⁸ Gekeken hiernaar is het daarom niet te verwachten dat de Nederlandse overheid staat te springen om de Nederlandse wetgeving drastisch te veranderen. Aangezien de deadline voor implementatie van deze richtlijn pas het jaar 2013 is, is het afwachten in hoeverre de lidstaten toch besluiten om een meer slachtoffergerichte aanpak te hanteren.

In dit hoofdstuk zijn tevens de nationale procedures van Nederland, Italië en België met betrekking tot het verlenen van een verblijfsvergunning aan slachtoffers van mensenhandel uiteengezet. Op het eerste gezicht lijkt het alsof het Belgische en Nederlandse systeem grotendeels vergelijkbaar zijn. Deze twee modellen vertonen echter allebei ook grote inhoudelijke verschillen. Frank Noteboom heeft in zijn bijdrage²⁸⁹ een schema opgesteld waar de inhoudelijke verschillen tussen het Nederlandse en Belgische model systematisch uiteen worden gezet. De tabel op de volgende pagina toont dit schema. Het verschil met deze tabel en het schema van Noteboom is dat de kenmerken van het Italiaanse model ook in onderstaande tabel zijn opgenomen. De tabel beoogt de onderscheidende fases van de drie modellen en de verschillen tussen de drie modellen te tonen. Hoewel men in Italië een informele bedenktijd kent die niet in de wet staat, is deze bedenktijd toch in de tabel opgenomen, aangezien slachtoffers van mensenhandel in deze fase al recht hebben op bepaalde soorten bijstand. Getuige-aangevers van mensenhandel zijn opzettelijk niet in de tabel vermeld, aangezien deze bijdrage zich enkel richt op slachtoffers van mensenhandel.

²⁸⁷ Artikel 11 lid 3 Richtlijn 2011/36

²⁸⁸ Zie de brief van de staatssecretaris van Justitie d.d. 29 april 2009 inzake de Kabinetsreactie op het rapport 'Uitgebuit en in de bak!' van Bonded Labour in the Netherlands (BlinN) van januari 2009 en op het advies 'De mens beschermd en de handel bestreden' van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken van 12 februari 2009 (28 638, nr. 41)

²⁸⁹ . Noteboom 2010, p.74-75

	De B9-regeling	Slachtofferstatuut Mensenhandel	Artikel 18
F A S E 1	Fase 1 (bedenktijd) Duur: 3 maanden Toetsmoment: 1	Fase 1 (reflectieperiode) Duur: 45 dagen Toetsmoment: 1	Fase 1 (informele bedenktijd) Duur: geen tijdslimiet Toetsmoment: 1
	Voorwaarden: Aanwijzingen van mensenhandel	Voorwaarden: - Aanwijzing van mensenhandel - Verplichte begeleiding door drie gespecialiseerde opvangcentra	Voorwaarden: Aanwijzingen van mensenhandel
	Staat open voor: - Vreemdelingen die worden aangetroffen bij politiecontrole i.v.m. mensenhandel - Vreemdelingen die slachtoffer zijn van mensenhandel cfm. art 273 WvSr, geen geldige verblijfstitel hebben, in Nederland zijn aangetroffen en mogelijk slachtoffer zijn - 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 OM, of er voldoende signalen zijn van mensenhandel om de bedenktijd aan te bieden	Staat open voor: - Slachtoffers van mensenhandel die niet in het bezit zijn van een geldige verblijfstitel - M.u.v. van minderjarige slachtoffers die direct een attest van immatriculatie verkrijgen zodra zij als slachtoffer worden gedetecteerd (starten bij fase 2) - M.u.v. vreemdelingen die zich nog niet rechtens op het Belgisch grondgebied bevinden, maar wel als potentieel slachtoffer worden gedetecteerd. Zij dienen direct te verklaren of ze mee willen werken en hebben geen recht op de reflectieperiode	Staat open voor: Slachtoffers van mensenhandel die niet in het bezit zijn van een geldige verblijfstitel
	Recht op: - Opvang - Huisvesting - Medische bijstand - Rechtshulp - Uitkering	Recht op: - Opvang (in gespecialiseerde opvangcentra) - Medische bijstand - Rechtshulp - Uitkering - Psychologische begeleiding	Recht op: - Huisvesting - Bijstand en begeleiding door maatschappelijke werkers
F A S E	Fase 2 (voorlopige verblijfsvergunning) Duur: minimaal 1 jaar en voor verlenging vatbaar Toetsmoment: 2 (verblijfsvergunning	Fase 2 (attest van immatriculatie) Duur: 3 maanden met de optie tot eenmalige verlenging Toetsmoment: 2 (verblijfsvergunning 3	Fase 2 (korte verblijfsvergunning) Duur: 6 maanden Toetsmoment: 1

2	1 jaar en verlenging voor half jaar)	maanden en eenmalige verlenging)	
	Voorwaarden: • Slachtoffers van mensenhandel die ook recht hebben op bedenktijd • Aangifte doen of op andere wijze medewerking verlenen • Slachtoffer van mensenhandel • Onderzoek loopt al/nog	Voorwaarden: • Slachtoffers van mensenhandel dienen nog steeds als slachtoffer bestempeld te kunnen worden • Contact verbreken met de dader door slachtoffers • Aangifte doen (indienen van een klacht) of op een andere wijze medewerking verlenen aan het onderzoek • Verplichte begeleiding door een gespecialiseerd opvangcentrum	Voorwaarden: • Slachtoffer van mensenhandel • Deelname aan programma van sociale bijstand en integratie • Het bestaan van geweld/ernstige uitbuiting van het slachtoffer • Onmiddellijke bedreiging persoonlijke vrijheid van slachtoffer • Tonen van onverenigbaar gedrag verboden • Minimale informatieverstrekking door slachtoffer bij sociale optie, aanklacht door slachtoffer bij gerechtelijke optie.
	Recht op: • Opvang • Huisvesting • Medische bijstand • Rechtshulp • Uitkering • Toegang tot onderwijs • Toegang tot beroepsopleiding • Toegang tot de arbeidsmarkt	Recht op: • Opvang (in gespecialiseerde opvangcentra) • Medische bijstand • Rechtshulp • Uitkering • Psychologische begeleiding • Toegang tot onderwijs • Toegang tot beroepsopleiding • Toegang tot de arbeidsmarkt • Toegang tot cursussen	Recht op: • Opvang • Sociale/ psychologische begeleiding • Toegang tot de gezondheidszorg • Juridisch advies/bijstand • Toegang tot onderwijs • Toegang tot opleiding • Toegang tot werk/arbeidsbemiddeling • Italiaanse taalles
F A S E 3	Fase 3 (Verblijfsvergunning voor humanitaire redenen) Duur: vijf jaar ²⁹⁰ Toetsmoment: 1	Fase 3 (Voorlopige statuut van Mensenhandel) Duur: voor minimaal zes maanden en verlengbaar Toetsmoment: 2 (voorlopige verblijfsvergunning zes maanden en tweemaal verlenging)	Fase 3: (Voorlopige verblijfsvergunning) <i>programma van integratie en bijstand afgelopen</i> Duur: 1 jaar Toetsmoment: 1

²⁹⁰ Een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd wordt alleen afgegeven wanneer een slachtoffer gedurende vijf jaar een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd heeft gehad.

	Voorwaarden: - Het slachtoffer moet aangifte hebben gedaan en de dader dient veroordeeld te zijn (mensenhandel heeft in de tenlastelegging gestaan) - Slachtoffer verblijft langer dan drie jaar op basis van B9-regeling in Nederland - Slachtoffer verblijft langer dan drie jaar op basis van de B9-regeling in Nederland op het moment van vrijspraak van de vermoedelijke dader - Sprake van klemmende redenen van humanitaire aard - Slachtoffer is geen gevaar voor de nationale veiligheid en openbare orde	Voorwaarden: - Het onderzoek is lopende - De vreemdeling wordt nog steeds als slachtoffer beschouwd - Slachtoffer werkt mee - Slachtoffer mag geen contacten meer onderhouden met zijn handelaren - Slachtoffer is geen gevaar voor de nationale veiligheid of openbare orde	Voorwaarden: - Vreemdeling wordt nog steeds als slachtoffer beschouwd - Slachtoffer heeft een baan en/of volgt een opleiding en/of verleent medewerking aan de politiediensten
	Recht op: waar elke inwoner van Nederland ook recht op heeft	Recht op: hetzelfde als bij fase 2	Recht op: hetzelfde als bij fase 2
F A S E 4		Fase 4 (permanente verblijfsvergunning) Duur: oneindig Toetsmoment: 1	Fase 4 (permanente verblijfsvergunning) Duur: oneindig Toetsmoment: 1
		Voorwaarden: - Middels aangifte van het slachtoffer dient dader veroordeeld te zijn²⁹¹ - Wanneer het OM zelf kiest om mensenhandel niet in de tenlastelegging op te nemen, verkrijgt het slachtoffer ook een vergunning wanneer de dader op basis van verklaringen van het slachtoffer wordt veroordeeld, zo niet, dan kan de dader op grond van artikel 9bis	Voorwaarden: - Slachtoffer werkt of studeert - Mate van integratie in de Italiaanse maatschappij - Indien slachtoffers niet op grond van artikel 18 een permanente verblijfsvergunning verkrijgen bestaat de mogelijkheid om een asielaanvraag in te dienen op grond van vrees voor vervolging/geen

²⁹¹ Naast de officiële procedure biedt de zogenaamde officieuze STOP-procedure een alternatief voor de gevallen waarin de zaak wordt geseponeerd of wanneer de daders niet worden gevonden, maar waar het slachtoffer toch minimaal twee jaar in de procedure mensenhandel zat. In dat geval kan het slachtoffer toch een verblijfsrecht verkrijgen op basis van de graad van integratie op grond van artikel 9, derde lid van de Vreemdelingenwet; zie Van de Wiele 2009-2010, p. 120

		vreemdelingenwet de vergunning aanvragen • Integratie in de Belgische maatschappij	bescherming in land van herkomst
		Recht op: waar elke inwoner van België recht op heeft	Recht op: waar elke inwoner van Italië recht op heeft

Uit bovenstaande tabel valt af te leiden dat er ook dergelijk grote verschillen zijn tussen de verschillende modellen die door de drie landen worden gehanteerd. Wat opvalt, is dat het aantal toetsmomenten uiteenlopen. Nederland heeft in totaal 5 toetsmomenten, België heeft 7 toetsmomenten en Italië heeft 4 toetsmomenten. De toetsmomenten worden hieronder weergegeven.

TOETSMOMENTEN B9 REGELING

TOETSMOMENT 1	BESLUIT OM INTAKE-GESPREK AF TE NEMEN NA INKOMEND SIGNAAL BIJ BEDRIJFSBUREAU/NADAT SLACHTOFFER ZICHZELF HEEFT AANGEGEVEN.
TOETSMOMENT 2	TOEKENNING VAN DE BEDENKTIJDFASE (NA INTAKE-GESPREK)
TOETSMOMENT 3	TOEKENNING VAN DE VOORLOPIGE VERBLIJFSVERGUNNING
TOETSMOMENT 4	VERLENGING VAN DE VOORLOPIGE VERBLIJFSVERGUNNING
TOETSMOMENT 5	TOEKENNING VAN EEN PERMANENTE VERBLIJFSVERGUNNING

TOETSMOMENTEN BELGISCHE SLACHTOFFER STATUUT

TOETSMOMENT 1	TOEKENNING VAN DE REFLECTIEPERIODE
TOETSMOMENT 2	TOEKENNING VAN DE ATTEST VAN IMMATICULATIE
TOETSMOMENT 3	VERLENGING VAN DE ATTEST VAN IMMATICULATIE
TOETSMOMENT 4	TOEKENNING VAN DE VOORLOPIGE STATUUT VAN MENSENHANDEL
TOETSMOMENT 5	EERSTE VERLENGING VAN DE VOORLOPIGE STATUUT VAN MENSENHANDEL
TOETSMOMENT 6	TWEEDE VERLENGING VAN DE VOORLOPIGE STATUUT VAN MENSENHANDEL
TOETSMOMENT 7	TOEKENNING VAN EEN PERMANENTE VERBLIJFSVERGUNNING

TOETSMOMENTEN ARTIKEL 18-PROGRAMMA	
TOETSMOMENT 1	SIGNALEREN VAN SLACHTOFFER & DE INFORMELE BEDENKIJDFASE:
TOETSMOMENT 2	TOEKENNING VAN EEN KORTE VERBLIJFSVERGUNNING
TOETSMOMENT 3	TOEKENNING VAN EEN VOORLOPIGE VERBLIJFSVERGUNNING
TOETSMOMENT 4	TOEKENNING VAN EEN PERMANENTE VERBLIJFSVERGUNNING

Het verschil in het aantal toetsmomenten kan een grote impact hebben. België bevat in tegenstelling tot Nederland en Italië, zeven toetsmomenten. Meer toetsmomenten brengen ook een groter risico mee dat het slachtoffer niet door het toetsmoment komt. Meerdere toetsmomenten kunnen als gevolg daarvan voor meer onzekerheid omtrent hun positie zorgen bij slachtoffers. De onzekerheid kan aan de andere kant ook worden veroorzaakt als een slachtoffer juist voor een lange tijd niets van justitie hoort omtrent zijn positie. Dit is het risico dat de toetsmomenten uit het Italiaanse en Nederlandse systeem met zich meebrengen. Naast de toetsmomenten is het ook van belang om te kijken naar andere aspecten en verschillen, die de toetsmomenten ook kunnen beïnvloeden. Deze zullen hieronder besproken worden.

Naar aanleiding van dit onderzoek komt naar voren dat ook de politie in Nederland een grote rol speelt bij de identificatie van slachtoffers. Bij twee van de vijf toetsmomenten is het slachtoffer in Nederland geheel afhankelijk van de politie. Bij het eerste toetsmoment bepaalt de operationele chef namelijk of er vervolgstappen wordt genomen. Indien deze beslissing negatief uitvalt, vindt er geen intake-gesprek plaats en kan er door het slachtoffer geen aanspraak worden gemaakt op de B9-regeling. Het tweede toetsmoment vindt plaats na een intake gesprek door politie-ambtenaren. Na de intake worden de bevindingen van de politieambtenaren en het beeld dat ze hebben van de situatie besproken met de operationele chef, waarna er besloten wordt of het slachtoffer in aanmerking komt voor de B9-regeling. Het slachtoffer is hier afhankelijk van de interpretatie en deskundigheid van de politieambtenaren. Hetzelfde geldt voor de vreemdelingenpolitie (of de arbeidsinspectie).²⁹² Slachtoffers zijn in veel gevallen afhankelijk van de deskundigheid van de ambtenaren. Het lot van de slachtoffers ligt in gevallen van arbeidsexploitatie vaak in de handen van deze ambtenaren. In de gevallen waar bijvoorbeeld de vreemdelingenpolitie de slachtoffers ‘identificeert’ als enkel illegalen en niet als (illegale) slachtoffers van mensenhandel, worden de slachtoffers ook niet geattendeerd op de rechten die ze hebben op grond van de B9-regeling. Zo verdwijnen veel slachtoffers de illegaliteit in.

Met betrekking tot de bedenktijd fase wijkt het Italiaanse systeem het meest af van de andere twee systemen, aangezien er geen wettelijke bedenktijd is in Italië. Zoals al genoemd in deze bijdrage, is er wel een informele

²⁹² De arbeidsinspectie is verder niet in deze bijdrage behandeld, maar daarvoor geldt hetzelfde principe als bij de vreemdelingenpolitie wanneer het de identificatie van slachtoffers betreft.

bedenktijd waar geen tijdslimiet aan is verbonden. Als men kijkt naar de Belgische bedenktijd, zijn de 45 dagen die aan de slachtoffers worden geboden korter dan de drie maanden bedenktijd die de Nederlandse B9-regeling biedt. Het Belgische model biedt echter wel een extra fase, het attest van immatriculatie. Deze tweede fase kan worden aangestipt als een tussenfase. Slachtoffers genieten in deze fase van dezelfde rechten als de derde fase, met uitzondering dat ze in de tweede fase enkel moeten hebben aangegeven dat ze medewerking willen verlenen en het geen vereiste is dat het onderzoek al is aangevangen. De B9-regeling vereist in de tweede fase echter wel dat het onderzoek al is aangevangen. De korte bedenktijd die uit het Belgische Slachtofferstatuut volgt wordt dus grotendeels gecompenseerd door de tussenfase.

Een andere opvallend verschil is het feit dat de Belgische wetgeving als enige vereist dat slachtoffers geen contact meer hebben met de daders en bij overtreding van dit vereiste ook een strenge sanctie hanteren: slachtoffers kunnen bij overtreding van dit vereiste geen beroep meer doen op het Statuut en verblijven als gevolg daarvan illegaal in België.²⁹³ Italië en Nederland kennen een dergelijk vereiste en sanctie niet. Wel is in Italië het tonen van onverenigbaar gedrag verboden. Indien slachtoffers zulk gedrag vertonen, vervalt hun (tijdelijke) recht op verblijf. De autoriteiten hebben echter een grote vrijheid bij het invullen van dit begrip. Het is wel voorstelbaar dat contact hebben met de daders ook onder onverenigbaar gedrag valt. Voor Nederland en België geldt wel dat het slachtoffer geen gevaar mag zijn voor de nationale veiligheid en openbare orde. Dit kan enigszins vergeleken worden met het tonen van onverenigbaar gedrag.

Ook de wijze waarop de samenwerking met en de rollen van de opvangcentra zijn geregeld tonen grote verschillen. Als men bekijkt hoe de drie verschillende landen met opvangcentra samenwerken, valt het op dat Nederland achterloopt als het gaat om de samenwerking met opvangcentra en de wijze waarop de samenwerking en de rolverdeling is gereguleerd. In Nederland hebben de autoriteiten alleen met CoMensha contact. CoMensha verwijst de slachtoffers dan weer door naar opvangcentra. Een knelpunt van deze werkwijze is dat het derhalve kan voorkomen dat er niet genoeg capaciteit is om slachtoffers onder te brengen. België kent drie gespecialiseerde opvangcentra die door de overheid gefinancierd worden. Begeleiding door een van deze opvangcentra is ook een vereiste voor slachtoffers van mensenhandel. Het risico dat er niet genoeg capaciteit is om slachtoffers op te vangen is hier minder, zeker omdat begeleiding in België verplicht is. Ook in Italië is het voor slachtoffers verplicht om deel te nemen aan het Programma van sociale bijstand en integratie. Dit programma is mede door NGO's en opvangcentra opgezet. Het Italiaanse systeem kenmerkt zich door een multidisciplinair model dat gekenmerkt wordt door samenwerking van NGO's, opvangcentra, justitie en de overheid (op lokaal en nationaal niveau). Ook hier is het risico dat er niet genoeg capaciteit is om slachtoffers op te vangen redelijk kleiner dan in het Nederlandse systeem.

Een opvallend kenmerk van het Belgische systeem is dat de minister of diens gemachtigde de voorlopige verblijfsstatus (BIVR voor zes maanden) kan verlenen en zich hierbij laat adviseren door de Dienst

²⁹³ Noteboom concludeert dit ook, zie Noteboom 2010, p.77

Vreemdelingenzaken, het opvangcentrum, politiediensten en/of inspectiediensten. In tegenstelling tot Nederland, wordt de minister bijgestaan door een groep van deskundigen. Een ander opvallend kenmerk van het Belgisch systeem betreft de procedure na de reflectieperiode. Op het moment dat door een slachtoffer een verklaring wordt afgelegd, wordt er door de Cel Mensenhandel van de dienst vreemdelingenzaken instructie aan het gemeentebestuur gegeven om een attest van immatriculatie af te geven. Dit gebeurt op verzoek van de gespecialiseerde opvangcentrum waar het slachtoffer zit. Het feit dat het gemeentebestuur ook een rol speelt in het gehele proces is een kenmerk dat het Nederlandse systeem mist.

Voorts zijn er ook verschillen omtrent de vereisten die gesteld worden om een permanente verblijfsvergunning te verkrijgen. Opvallend is dat het Italiaanse systeem, in tegenstelling tot het Nederlandse en Belgische systeem, vereist dat het slachtoffer werkt of studeert om in aanmerking te komen voor een permanente verblijfsvergunning. Tevens kijken zowel het Italiaanse als het Belgische systeem naar de mate van integratie in de maatschappij door het slachtoffer. Uit het bovenstaande blijkt dat de drie regelingen ook dergelijk verschillen tonen met elkaar. In hoeverre de doelen die de regelingen nastreven verschillen, zal in het volgende hoofdstuk behandeld worden.

III. VICTIM CENTERED APPROACH: DOMINANTE INVLOED OP DE HUIDIGE WETGEVING?

III.1 Inleiding

In hoofdstuk 1 is het *victim centered model* besproken. Naast dit model zijn ook het *prosecution based model* en het *migration model* besproken. Deze drie modellen zullen in dit hoofdstuk verder besproken worden om een beter inzicht te verkrijgen omtrent de aanpak die gehanteerd wordt op internationaal, Europees en nationaal niveau. Dit kan variëren van een slachtoffergerichte aanpak, gebaseerd op het *victim oriented model*, naar een dadergerichte aanpak, gebaseerd op het *prosecution model*. Het is voorts mogelijk dat een aanpak gehanteerd wordt die aspecten van verschillende modellen vertoont. In dit hoofdstuk zal allereerst onderzocht worden wat voor model er op internationaal niveau wordt gehanteerd. Aansluitend zullen de Europese instrumenten bestudeerd worden. Op Europees niveau zijn in het tweede hoofdstuk van deze bijdrage drie relevante wetgevingsinstrumenten besproken: Richtlijn 2004/81/EG, het Verdrag van de Raad van Europa uit 2005 en Richtlijn 2011/36/EU. Deze verdragen zullen elk afzonderlijk aangestipt worden, aangezien er niet een unanieme benadering van een bepaald model wordt gehanteerd. Vervolgens zal op nationaal niveau onderzocht worden welke kenmerken het Nederlandse, Belgische en Italiaanse systeem vertonen. Met betrekking tot de B9-regeling is het van belang om te bekijken wat voor model hier wordt gehanteerd en in hoeverre de modellen die door de Europese verdragen worden gehanteerd een mogelijke invloed kunnen hebben op een verschuiving van het Nederlandse model. In deze bijdrage zal dan ook getracht worden om hier een beter beeld van te verkrijgen.

III.2 Internationaal kader

In hoofdstuk twee zijn verschillende verdragen gericht op de bestrijding van mensenhandel besproken. Een internationaal verdrag dat op dit gebied is besproken is het Palermo Protocol. Wat opvalt is dat dit protocol karakteristieken toont van een *victim centered model* op papier. Dit blijkt al uit de preambule, waar wordt gesteld: “it is generally acknowledged that THB is both a cause and a consequence of the violation of human rights and, therefore, that THB should be explicitly characterized as a “human rights violation.”²⁹⁴ Uit deze formulering kan worden afgeleid dat mensenhandel moet worden aangemerkt als een schending van mensenrechten. In de preambule wordt tevens de bescherming van slachtoffers en de bescherming van de rechten van slachtoffers genoemd als een manier om mensenhandel aan te pakken.²⁹⁵ Voorts gaat artikel 6 van het Verdrag over de bijstand aan en ondersteuning van slachtoffers. Als men echter goed naar dit artikel kijkt, dan kan worden opgemerkt dat de termen ‘voor zulks nodig is en het nationaal recht de mogelijkheid biedt’ en ‘iedere staat streeft ernaar, voor zover zulks nodig is’ een grote vorm van vrijheid aan de lidstaten overlaat.

²⁹⁴ Rijken & De Volder 2010, p.53

²⁹⁵ Idem voetnoot 275

Deze termen zijn immers niet dwingend. Bovendien richt de rest van het Protocol zich vooral op de strafrechtelijke bestrijding van mensenhandel. Kortom: het protocol tracht wel een *victim centered approach* te hanteren, maar als er goed gekeken wordt naar de bepalingen in het protocol blijkt dat de grote vrijheid die aan de lidstaten wordt gegeven en de focus op de bestrijding van mensenhandel ervoor zorgen dat het protocol eerder via een dadergerichte aanpak gericht is op de bestrijding van mensenhandel.

III.3 Europees kader

III.3.1. Richtlijn 2004/81/EG

Als men richtlijn 2004/81/EG bekijkt, dan is het direct duidelijk welk model door deze richtlijn gehanteerd wordt. De karakteristieken van dit model duiden op een *prosecution based model*. De voornaamste reden hiervoor is de koppeling tussen het medewerkingsvereiste en de hulp en verlening van een verblijfsvergunning aan slachtoffers.²⁹⁶ De verblijfsvergunning wordt hier als het ware als een aas gebruikt om slachtoffers te prikkelen om hun medewerking te verlenen aan de autoriteiten.²⁹⁷ Bescherming en opvang wordt dus alleen aan slachtoffers verleend voor opsporingsdoeleinden. Dit brengt met zich mee dat richtlijn 2004/81/EG een sterke *prosecution based approach* hanteert.

III.3.2. Verdrag van de Raad van Europa inzake de bestrijding van mensenhandel

Het Verdrag van de Raad van Europa uit 2005 inzake de bestrijding van mensenhandel vertoont in tegenstelling tot richtlijn 2004/81/EG juist veel karakteristieken van een *victim centered approach*. Het eerste artikel van dit verdrag is hier een duidelijk voorbeeld van. Artikel 1 stelt namelijk dat er een *human rights based approach* wordt gehanteerd door het verdrag. Bescherming van de rechten van slachtoffers en het algemene welzijn van de slachtoffers zijn belangrijke focuspunten van dit verdrag.²⁹⁸ Uit dit verdrag vloeien verschillende verplichtingen voort voor de lidstaten die duiden op een benadering waarbij het slachtoffer centraal staat. Voorbeelden hiervan zijn de verplichting om te waarborgen dat vermoedelijke slachtoffers niet zomaar van het grondgebied van de lidstaat worden verwijderd en om te waarborgen dat deze personen hulp ontvangen.²⁹⁹ Het verdrag noemt ook de verplichting om steunmaatregelen te verschaffen voor slachtoffers van mensenhandel³⁰⁰, de verplichting om slachtoffers op een doeltreffende en passende manier te beschermen

²⁹⁶ Rijken & Van Dijk 2007, p. 28-30

²⁹⁷ Overweging 9 richtlijn 2004/81/EG. Zie ook Memorie van toelichting van het voorstel voor een richtlijn van de Raad betreffende de verblijfstitel met een korte geldigheidsduur die wordt afgegeven aan de slachtoffers van hulp bij illegale immigratie of mensenhandel die met de bevoegde autoriteiten samenwerken, COM (2002) 71definitief, 2002/0042(CNS), 3

²⁹⁸ Rijken & De Volder 2010, p.58-59

²⁹⁹ Artikel 10 Verdrag van de Raad van Europa inzake de bestrijding van mensenhandel

³⁰⁰ Artikel 12 lid 1 Verdrag van de Raad van Europa inzake de bestrijding van mensenhandel

tegen mogelijke represailles of intimidatie van daders³⁰¹, fysieke bescherming, herhuisvesting, het geven van een nieuwe identiteit en hulp bij het vinden van een baan.³⁰²

Een andere factor die bijdraagt aan een *victim centered approach* is het feit dat het verdrag twee monitormechanismen in het leven heeft geroepen, de eerste genaamd GRETA. GRETA bestaat momenteel uit 14 onafhankelijke en hooggekwalificeerde deskundigen die komen uit verschillende achtergronden.³⁰³ Het monitoren geschiedt door het opstellen van rapporten die de maatregelen van de partijen bij het Verdrag van de Raad van Europa evalueren. Partijen die niet voldoen aan de verplichtingen die uit het verdrag voortvloeien zullen door GRETA worden aangespoord om actie te ondernemen en het verdrag wel correct te implementeren.³⁰⁴ Het tweede monitormechanisme is het Comité van de Partijen. Dit orgaan is, in tegenstelling tot GRETA, vooral politiek. Het orgaan bestaat uit vertegenwoordigers uit het Comité van Ministers van partijen lid bij het verdrag en van vertegenwoordigers van partijen die niet lid zijn van de Raad van Europa.³⁰⁵ Deze monitoringsmechanismen dragen ook bij aan het creëren van een *victim centered model*, aangezien ze moeten waarborgen dat de doelen van het verdrag, waaronder de hantering van een *human rights based approach*, worden nageleefd.

Een ander artikel uit het Verdrag wat een duidelijk kenmerk is van een *victim centered approach*, is artikel 12 lid 6 van het Verdrag, waarin wordt gesteld dat bijstand aan een slachtoffer niet afhankelijk is van de medewerking van het slachtoffer aan de onderzoek- en strafprocedure. Wat echter *het victim centered model* van het Verdrag van de Raad van Europa vermindert is artikel 14 van het verdrag, die de eis uit artikel 12 lid 6 verzwakt. Het artikel geeft namelijk de vrijheid aan lidstaten om verblijfsvergunningen alleen te verlenen aan slachtoffers die meewerken met de autoriteiten.³⁰⁶ De bepaling in artikel 14 van het verdrag en de gevolgen van deze bepaling hebben meer het kenmerk van een *prosecution based approach*. Indien slachtoffers in landen waar het medewerkingsvereiste geldt besluiten om geen medewerking te verlenen, krijgen ze geen verblijfsvergunning en worden ze in de meeste gevallen de lidstaat uitgezet of aangemerkt als illegale vreemdelingen. Deze slachtoffers kunnen dan geen gebruik maken van de steunmaatregelen in artikel 12 van

³⁰¹ Artikel 28 lid 1 Verdrag van de Raad van Europa inzake de bestrijding van mensenhandel

³⁰² Artikel 28 lid 1 Verdrag van de Raad van Europa inzake de bestrijding van mensenhandel

³⁰³ De leden zijn verkozen door het Comité voor een ambtstermijn van vier jaar, eenmaal verlengbaar, en gekozen uit de nationale kandidaten naar voren gebracht door de Staten die partij zijn bij het verdrag.

³⁰⁴ Art 38 Verdrag van de Raad van Europa inzake de bestrijding van mensenhandel; Rijken & De Volder 2010, p. 58-59

³⁰⁵ CM/INF(2008)28, p.3 Ministers deputies information document, Council of Europe action to combat trafficking in human beings

³⁰⁶ Artikel 14 lid 1 sub b Verdrag van de Raad van Europa inzake de bestrijding van mensenhandel. Het artikel luidt: “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 procedure “

het Verdrag, terwijl deze maatregelen zijn bedoeld voor alle vreemdelingen die zijn geïdentificeerd als slachtoffer, ongeacht of ze een verblijfsstatus toegewezen hebben gekregen.

III.3.3. Richtlijn 2011/36/EU van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2011

Evenals het Raad van Europa verdrag uit 2005, hanteert ook de nieuwe richtlijn 2011/36/EU grotendeels een *victim centered approach*. In deze richtlijn wordt namelijk uitgegaan van een geïntegreerde, holistische en op mensenrechten gebaseerde aanpak van de strijd tegen mensenhandel. De richtlijn noemt als enkele doelstellingen de verbetering van preventie, vervolging en bescherming van de rechten van slachtoffers.³⁰⁷ De richtlijn noemt ook maatregelen om secundaire victimisatie te voorkomen.³⁰⁸ Zoals in hoofdstuk twee als is uiteengezet, genieten slachtoffers op grond van deze richtlijn van bescherming, juridische advies en vertegenwoordiging, veilige opvang en medische, taalkundige en materiële bijstand tijdens het onderzoek.³⁰⁹ Opmerkelijk en heel erg '*victim centered*' is het feit dat de richtlijn lidstaten ook verplicht om slachtoffers voor en na het onderzoek van bijstand en ondersteuning te voorzien, waaronder een veilige opvang en materiële, taalkundige en medische bijstand.³¹⁰ Ook verplicht de richtlijn lidstaten ervoor te zorgen dat slachtoffers van mensenhandel toegang hebben tot bestaande regelingen voor de schadevergoeding van slachtoffers van opzettelijke geweldsmisdrijven.³¹¹ Ook dit neigt naar een *victim centered approach*. Tevens vloeit uit de richtlijn voort dat lidstaten de nodige maatregelen moeten nemen om een nationale rapporteur of een soortgelijk mechanisme aan te stellen.³¹² Net zoals het Verdrag van de Raad van Europa voorziet deze richtlijn ook in een wetsartikel waarbij wordt gesteld dat bijstand en ondersteuning van een slachtoffer niet afhankelijk moet zijn van de medewerking van een slachtoffer aan het strafrechtelijk onderzoek, de vervolging of het proces.³¹³ In hoeverre slachtoffers ook daadwerkelijk het effect van deze bepaling zullen merken, is de vraag. Zoals in de vorige subparagraaf al is besproken, geeft artikel 14 van het Verdrag van de Raad van Europa de vrijheid aan lidstaten om de verblijfsvergunning enkel te verlenen aan slachtoffers die meewerken met de autoriteiten. Indien een land kiest om de medewerking van het slachtoffer als voorwaarde voor de verlening van een verblijfsstatus te stellen, zullen de slachtoffers die in dit land niet meewerken met de autoriteiten hoogstwaarschijnlijk het land uit worden gezet. De bijstand en ondersteuning die op grond van artikel 11 lid 3 van Richtlijn 2011/36/EU aan slachtoffers moet worden gegeven, is vervolgens ver te zoeken. Uit het voorgaande kan worden afgeleid dat Richtlijn 2011/36/EU een slachtoffergerichte aanpak hanteert. Deze aanpak wordt echter met betrekking tot het verlenen van bijstand en ondersteuning aan slachtoffers die geen medewerking verlenen, geblokkeerd door het Verdrag van de Raad van Europa en Richtlijn 2004/81/EG.

³⁰⁷ Publicatieblad van de Europese Unie, 15/4/2011, L101/2, punt 7 en artikel 8

³⁰⁸ Publicatieblad van de Europese Unie, 15/4/2011, L101/2, punt 7

³⁰⁹ Artikel 11 lid 5 en 12 richtlijn 2011/36/EU

³¹⁰ Art 11 richtlijn 2011/36/EU

³¹¹ Artikel 17 richtlijn 2011/36/EU

³¹² Artikel 19 richtlijn 2011/36/EU

³¹³ Artikel 11 lid 3 Richtlijn 2011/36/EU

III.4 De nationale modellen: Nederland, België & Italië

III.4.1. Inleiding

Nederland en België hanteren allebei een systeem waarbij medewerking van het slachtoffer met de autoriteiten een vereiste is om een verblijfsvergunning te verlenen. De eerste indruk van het systeem van deze twee landen kan dan ook zijn dat deze gebaseerd zijn op louter een *prosecution based model*. Dit is echter onjuist, aangezien Nederland en België beiden ook karakteristieken vertonen van een *victim centered model*. En ook onderling tonen deze systemen verschillende karakteristieken van de modellen. Het beeld wat men van Italië heeft kan ook op het eerste gezicht anders doen vermoeden dan werkelijk het geval is. Gezien het tweesporenstelsel van Italië zou men namelijk kunnen stellen dat het Italiaanse model een duidelijk voorbeeld is van een *victim centered model*. Ook hier doet schijn bedriegen, aangezien het Italiaanse model ook duidelijke kenmerken vertoont van een *prosecution based model*. Enkele karakteristieken van het systeem van de drie landen zullen daarom hieronder kort besproken worden. Deze landen zijn in het voorgaande hoofdstuk al bestudeerd. Naar aanleiding van de bevindingen van het vorige hoofdstuk, zal er in dit hoofdstuk worden ingegaan op de kenmerken die de nationale modellen vertonen. De criteria waar in dit hoofdstuk aan getoetst worden, zijn het medewerkingsvereiste, de bijstand van en de hulp aan slachtoffers en de rol van de opvangcentra en andere actoren in het gehele proces.

III.4.2. Nederland: kenmerken van de B9-regeling

Het Nederlandse model vertoont grote karakteristieken van het *prosecution based model*. Het primaire doel van de B9-regeling is namelijk de vervolging van de daders en het secundaire doel is gericht op de belangen van de slachtoffers. Dit komt ook duidelijk naar voren uit het feit dat slachtoffers op twee uitzonderingsgronden na, enkel recht hebben op een verblijfsvergunning indien ze medewerking verlenen aan het strafrechtelijke onderzoek. Een ander element van het Nederlandse systeem dat het *prosecution aspect* versterkt, is het feit dat er ook daadwerkelijk sprake moet zijn van een opsporingsonderzoek of een vervolgingsonderzoek om in aanmerking te kunnen komen voor een verblijfsvergunning.³¹⁴ Dit medewerkingsvereiste is wel enigszins losgekoppeld aan het recht op verblijf, aangezien slachtoffers in sommige gevallen ook geen medewerking meer hoeven verlenen om in aanmerking te kunnen komen voor een verblijfsvergunning.³¹⁵ Het dient wel opgemerkt te worden dat Staatssecretaris Albayrak in een brief van 18 oktober 2007 aan de tweede kamer heeft verklaard dat schrijnende gevallen ook los van de B9-regeling recht kunnen hebben op een permanente verblijfsvergunning. De Staatssecretaris van Justitie benadrukte anderzijds ook in deze brief dat de verlening van de B9-regeling niet losgekoppeld kan worden van de medewerking van het slachtoffer aan het

³¹⁴ Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken, *De mens beschermd en de handel bestreden: een advies over evenwichtige beschermingsregime voor slachtoffers van mensenhandel. Advies uitgebracht aan staatssecretaris van Justitie*, Den Haag: Drukwerk 2009, p.26; Noteboom 2010, p.71; Brief van staatssecretaris Albayrak aan de kamer (TK/5481810/DVB/18 oktober 2007)

³¹⁵ Psychische toestand of bedreiging, zie hiervoor de bespreking van de B9-regeling in hoofdstuk 3

onderzoek³¹⁶. Hieruit blijkt dat de invloed vanuit de politiek groot is en gericht is op een dadergerichte aanpak. Aan de andere kant vertoont de Nederlandse B9-regeling ook genoeg kenmerken van een *victim centered model*, zoals de bijstand die aan slachtoffers wordt verleend en een bedenktijd van drie maanden. Een ander voorbeeld van het Nederlandse systeem die onder het kopje *victim centered* kan worden geplaatst, is het bestaan en functioneren van organisaties zoals FairWork, IOM en SRTV. Deze organisaties bieden verschillende ondersteuningsprojecten aan gericht op re-integratie van slachtoffers en/of bieden ondersteuning aan slachtoffers die willen terugkeren naar het land van herkomst. Met betrekking tot de opvang dient opgemerkt te worden dat er ook aspecten zijn die minder *victim centered* zijn. Er kan hier verwezen worden naar de overbelasting van CoMensha. Op papier hebben slachtoffers recht op bijstand en opvang, maar in de praktijk verloopt dit soms moeizaam, waardoor de opvang in praktijk niet altijd *victim centered* kan worden genoemd.

De mate van invloed die de politie heeft in het gehele proces is groot. Vanaf het moment van de signalering tot en met de bedenktijd heeft de politie het laatste woord. Er wordt in deze bijdrage niet betwist dat de politie ook het beste voor heeft met de slachtoffers. Wel blijft het een feit dat de prioriteiten van de politie liggen in het opsporen van de daders. Dit is ook een kenmerk van het *prosecution based model*. Ook de wijze waarop de identificatie van slachtoffers in de praktijk geschiedt is een kenmerk van het *prosecution based model*, gelet op het feit dat slachtoffers door de politie/vreemdelingenpolitie/arbeidsinspectie vaak niet geïdentificeerd worden als slachtoffers van mensenhandel en als gevolg daarvan niet op de hoogte worden gesteld van de mogelijkheden die ze hebben op grond van de B9-regeling. Het blijft ook een feit dat zaken waarbij er niet genoeg bewijs is om een daadwerkelijk vervolgingsonderzoek te starten of zaken die geseponeerd worden, met zich meebrengen dat de slachtoffers van deze zaken geen recht meer hebben op een verblijfsvergunning op grond van de B9-regeling. Dit is een sterk karakteristiek van een *prosecution based model*. Als gevolg daarvan kan geconcludeerd worden dat de maatregelen waar de B9-regeling momenteel in voorziet niet voldoende zijn om te kunnen spreken van een *victim centered approach* door Nederland.

III.4.3. België: kenmerken van het Slachtofferstatuut Mensenhandel

Wanneer men kijkt naar het Belgische systeem, dan valt uit het Belgische Slachtofferstatuut af te leiden dat het Belgische model primair gericht is op hulp aan slachtoffers en pas als secundaire doel de bestrijding van mensenhandel en haar daders heeft.³¹⁷ Toch vertoont het Belgische model duidelijke karakteristieken van een *prosecution based model*. Hoewel het Slachtofferstatuut namelijk claimt dat het primaire doel hulp aan slachtoffers is, wordt deze hulp wel afhankelijk gesteld van de medewerking van het slachtoffer. Het slachtoffer moet na de 45 dagen bedenktijd wel aangifte hebben gedaan of medewerking hebben verleend. Hier komt juist het duidelijke karakter van het *prosecution based model* naar voren. Net zoals de B9-regeling, voorziet het Belgische slachtofferstatuut wel in regelingen die bijstand aan slachtoffers verplichten. Ook moeten

³¹⁶ Brief van staatssecretaris albayrak aan de tweede kamer van 18 oktober 2007 (TK/5481810/DVB/18 oktober 2007)

³¹⁷ Omzendbrief inzake de invoering van een multidisciplinaire samenwerking met betrekking tot slachtoffers van mensenhandel en/of van bepaalde zwaardere vormen van mensensmokkel van 26 september 2008; Noteboom 2010, p.72

slachtoffers verplicht worden begeleid door een van de drie gespecialiseerde opvangcentra. Deze opvangcentra bieden slachtoffers administratieve, juridische, psychosociale en medische begeleiding. Dit is weer een duidelijk kenmerk van een *victim centered model*. De gespecialiseerde opvangcentra zijn ook als enige bevoegd om de aanvraag voor de documenten die betrekking hebben op het Slachtofferstatuut mensenhandel in te dienen. De opvangcentra hebben derhalve een grotere rol en verantwoordelijkheid dan CoMensha in Nederland heeft. Wat opvalt is dat er meer samenwerking is tussen de verschillende actoren in België. Dit blijkt onder andere uit het feit dat de minister of diens gemachtigde bij het verlenen van de BIVR voor zes maanden, zich laat adviseren door andere actoren. Het is niet duidelijk of de samenwerking als *victim centered* of *prosecution based* moet worden aangemerkt. Het gevolg van deze samenwerking kan daarentegen wel als *victim centered* worden aangemerkt. Doordat meer actoren de minister kunnen adviseren, krijgt de minister een beter beeld omtrent de positie van het slachtoffer. Desalniettemin blijft het een feit dat de medewerking in België gekoppeld is aan het verlenen van een verblijfsstatus. Als men al deze kenmerken in overweging neemt, dan kan geconcludeerd worden dat België een *prosecution based model* hanteert met een paar belangrijke kenmerken van het *victim centered model*.

III.4.4. Italië: kenmerken van het artikel 18 programma

Het Italiaanse model vertoont zowel kenmerken van een *victim centered model* als kenmerken van een *prosecution based model*. De meeste kenmerken van het Italiaanse model vertonen sterke karakteristieken van het *victim centered model*. Hierbij kan gedacht worden het programma van sociale bijstand en integratie, die verschillende vormen van bijstand biedt, waaronder opvang, sociale en psychologische begeleiding, juridische advies en bijstand en toegang tot het onderwijs, een opleiding, stages en werk. Een van de belangrijkste *victim centered* aspecten van het Italiaanse model is het feit dat slachtoffers een geïndividualiseerd programma krijgen, speciaal gericht op hun behoeften. De omvangrijke vorm van samenwerking tussen de verschillende organisaties onderling zorgen ervoor dat verschillende soorten slachtoffers in hun behoeftes worden voorzien.³¹⁸ Een andere belangrijke slachtoffer gerichte eigenschap is de sociale optie die volgt uit het tweesporenstelsel. Deze optie heeft als gevolg dat de medewerking van het slachtoffer met de autoriteiten geen conditio sine qua non is om een verblijfsvergunning verleend te krijgen. Zouden slachtoffers die voor de sociale weg hebben geopteerd echter opgeroepen worden om te verschijnen als getuige, dan zijn ze wel verplicht om te verschijnen, met als gevolg dat zelfs het sociale stelsel uiteindelijk enige vorm van medewerking van het slachtoffer eist. Dit blijkt ook uit het vereiste dat er sprake moet zijn van minimale informatieverstrekking bij slachtoffers die voor de sociale optie hebben gekozen. In hoeverre dit *prosecution based* kan worden genoemd is maar de vraag. Het Italiaanse systeem toont in ieder geval meer kenmerken van een *victim centered model* dan het Nederlandse en Belgische systeem.

³¹⁸ Hierbij kan gedacht worden aan speciale opvanghuizen voor vrouwen die net beginnen te werken en ondersteuningsprogramma's voor slachtoffers die al een eigen woning hebben: zie Associazione on the Road, *article 18: protection of victims of trafficking and fight against crime (Italy and the European scenarios)*, Research report, 2002, p. 38

III.9 Tussenconclusie

Als men kijkt naar de Europese wetgevingsinstrumenten die zijn besproken in deze bijdrage, dan valt het op dat het eerst besproken wetgevingsinstrument, Richtlijn 2004/81 maatregelen omvat die vooral gericht zijn op de bestrijding van mensenhandel door het vervolgen van de daders. Het verdrag van de Raad van Europa uit 2005 en Richtlijn 2011/36 omvatten grotendeels maatregelen ter bescherming van slachtoffers van mensenhandel. Deze twee wetgevingsinstrumenten lijken dan ook het belang van het slachtoffer als primaire doel te hebben. Als men kijkt naar de nationale modellen van Nederland, België en Italië, blijkt dat de eerste twee modellen vooral kenmerken vertonen van een *prosecution oriented model*. De vervolging van de daders wordt voorop gesteld en de *victim centered* kenmerken die deze modellen vertonen lijken ondergeschikt te zijn aan het uiteindelijke doel: de vervolging en berechting van de daders. Het lijkt alsof slachtoffers bij deze twee modellen als het ware gebruikt worden om het vervolgingsdoel te realiseren. Het Italiaanse systeem vertoont vooral trekken van een *victim centered model*. De belangen van slachtoffers lijken in dit model centraal te staan en dat blijkt uit het speciale programma van bijstand en integratie waar slachtoffers verplicht aan moeten deelnemen en vooral uit het feit dat medewerking met de autoriteiten geen *conditio sine qua non* is om een verblijfsvergunning te verkrijgen, in tegenstelling tot het Nederlandse en Belgische systeem. Dit soort systemen kunnen pas echt geanalyseerd worden als er gekeken wordt hoe ze in de praktijk functioneren. Zou de samenwerking tussen de verschillende instanties bij het programma van sociale bijstand en integratie in Italië namelijk niet soepel verlopen, dan is de effectiviteit van dit programma en van een respectvolle en correcte behandeling van slachtoffers minimaal. Uit dit hoofdstuk is wel gebleken dat er in de Europese context in ieder geval meer waarde wordt gehecht aan een benadering waar de belangen van het slachtoffer centraal staan. Het verdrag van de Raad van Europa en Richtlijn 2011/36 stellen de belangen van het slachtoffer centraal. Anderzijds zijn deze verdragen nog niet concreet genoeg, met als gevolg dat lidstaten veel vrijheid hebben om hun nationale wetgeving zo in te richten dat er nog steeds sprake is van een dadergerichte aanpak.

IV. CONCLUSIE & AANBEVELINGEN

IV.1. Inleiding

De centrale vraag van deze bijdrage luidt: *“In hoeverre is het vanuit een mensenrechtelijke benadering toegestaan om de medewerking van slachtoffers als voorwaarde voor een verblijfsrechtelijke status in Nederland te stellen?”* Deze vraag is tot nog toe niet expliciet beantwoord. Het doel van dit hoofdstuk is om aan de hand van de aangedragen bouwstenen in de voorgaande hoofdstukken een antwoord op deze onderzoeksvraag te formuleren. Eerst volgt echter een uiteenzetting van de bewandelde weg die heeft geleid tot het antwoord op de onderzoeksvraag. Vervolgens zullen de aanbevelingen gepresenteerd worden.

IV.2. Conclusie

IV.2.1. Samenvatting onderzoek

Ter bevordering van het begripsvermogen omtrent slachtoffers van mensenhandel enerzijds, en voor een afbakening ten opzichte van andere kwetsbare groepen anderzijds, vangt dit onderzoek aan met de beschrijving van enkele termen in het eerste hoofdstuk. De ontwikkeling van het begrip mensenhandel wordt hier besproken en er volgt een korte uiteenzetting van de begrippen *slachtoffer*, *victim centered model*, *prosecution model* en *migration model*.

In hoofdstuk twee wordt vervolgens ingegaan op de wijze waarop slachtoffers worden geïdentificeerd en de regels omtrent het verlenen van een verblijfsvergunning. De bevindingen van hoofdstuk twee tonen dat uit de Europese wetgevingsinstrumenten verschillende verplichtingen voor Nederland voortvloeien op het gebied van bijstand, opvang en hulp aan slachtoffers van mensenhandel. Het verdrag van de Raad van Europa inzake de bestrijding van mensenhandel en Richtlijn 2011/36 stellen beiden dat de verlening van bijstand en ondersteuning aan een slachtoffer niet meer afhankelijk moet zijn van de bereidheid van het slachtoffer om mee te werken aan het gehele onderzoek. Nederland voldoet formeel gezien aan de eisen van het Verdrag van de Raad van Europa omdat slachtoffers die geen medewerking verlenen of aangifte doen alsnog in aanmerking kunnen komen voor een verblijfsvergunning op het moment dat ze een beroep doen op klemmende redenen van humanitaire aard. Met de komst van Richtlijn 2011/36 wordt echter de wens om bijstand aan slachtoffers los te koppelen van het medewerkingsvereiste herhaald. Tevens omvat de richtlijn ook nieuwe verplichtingen voor lidstaten die moeten waarborgen dat de rechten van slachtoffers versterkt worden. De tendens lijkt te zijn dat er op Europees niveau steeds meer aandacht wordt besteed aan de positie van het slachtoffer. Bij de bespreking van de B9-regeling is gebleken dat Nederland een strikte *quid pro quo* regeling hanteert bij het verlenen van een verblijfsvergunning aan slachtoffers van mensenhandel. De mogelijkheid om een verblijfstitel te verkrijgen wordt niet gezien als een basisrecht van slachtoffers, maar eerder als een vorm van motivatie om slachtoffers ertoe aan te zetten hun medewerking te verlenen in het opsporings- en vervolgingsonderzoek. Het

is van belang om op te merken dat er in Nederland sprake is van een dubbele strafbaarheid. Om een verblijfsvergunning te verkrijgen moet het slachtoffer meewerken *en* moet er sprake zijn van een strafrechtelijk onderzoek. Het Nederlandse systeem verschilt hier met België, aangezien in België de toewijzing van het verblijfsrecht niet gekoppeld is aan het bestaan van een strafrechtelijk onderzoek. Het Belgische model vertoont verder grote gelijkenissen met het Nederlandse model. Een kenmerkend verschil is echter de effectievere wijze waarop de opvang voor slachtoffers in België is geregeld. Het Italiaanse systeem vertoont enkele gelijkenissen, maar vooral verschillen met de B9-regeling. Het systeem wordt gekenmerkt door een tweesporenstelsel, met als gevolg dat medewerking van de slachtoffers geen *conditio sine qua non* is in dit systeem. Ook de wijze waarop de opvangcentra in Italië functioneren, verschilt in grote mate met de wijze waarop dit in Nederland geschiedt. NGO's en andere organisaties werken samen met nationale en lokale overheden om slachtoffers een geïndividualiseerd programma aan te bieden. Hier ligt voor Nederland een inspiratiepunt. Uit onderzoek in dit hoofdstuk is voorts gebleken dat de identificatie van slachtoffers voor knelpunten zorgt. Niet alle slachtoffers worden door het systeem gedetecteerd en op gelijke wijze behandeld. Ook hier ligt voor Nederland een verbeterpunt.

In hoofdstuk drie is de invloed van het *victim centered model* onderzocht. Er is onderzocht in hoeverre de besproken Europese wetgevingsinstrumenten en Nederland, België en Italië karakteristieken vertonen van het *victim centered model*, het *prosecution based model* of het *migration model*. Uit het onderzoek blijkt dat Richtlijn 2004/81 vooral een *prosecution based approach* hanteert. Het verdrag van de Raad van Europa uit 2005 en Richtlijn 2011/36 omvatten echter grotendeels maatregelen ter bescherming van slachtoffers van mensenhandel. Deze twee wetgevingsinstrumenten lijken dan ook een slachtoffergerichte aanpak te hanteren. Nederland en België vertonen vooral kenmerken van een *prosecution oriented model*. Dit komt duidelijk naar voren uit het feit dat medewerking bij deze twee modellen een *conditio sine qua non* is om in aanmerking te komen voor een verblijfsvergunning. Uit het onderzoek komt ook naar voren dat Italië meer kenmerken vertoont van een slachtoffergerichte aanpak. Dit komt vooral door de hantering van een tweesporenstelsel en de wijze waarop de opvang voor slachtoffers is geregeld. Naar aanleiding van de vergelijking met België en Italië in dit hoofdstuk komt naar voren dat het Belgische en Italiaanse systeem op enkele punten ter inspiratie kunnen dienen voor de B9-regeling. Vooral de wijze waarop de opvang is geregeld in beide landen, het tweesporenstelsel van Italië en de dynamische en multidisciplinaire samenwerking tussen alle betrokken actoren in de twee landen zijn inspirerende factoren, die de B9-regeling naar een hoger niveau en een meer slachtoffergerichte aanpak zouden kunnen leiden.

IV.2.2. Antwoord op de onderzoeksvraag

De centrale vraag van deze scriptie luidt: *“In hoeverre is het vanuit een mensenrechtelijke benadering toegestaan om de medewerking van slachtoffers als voorwaarde voor een verblijfsrechtelijke status in Nederland te stellen?”* Om een alomvattend antwoord op deze onderzoeksvraag te kunnen formuleren, zal er aan de hand van de bevindingen eerst kort uiteengezet worden in hoeverre een loskoppeling van het

medewerkingsvereiste in Nederland gewenst is. Vervolgens zal er gekeken worden in hoeverre een loskoppeling mogelijk is.

IV.2.2.1. Is een loskoppeling gewenst?

De bevindingen in deze bijdrage tonen dat medewerking door de slachtoffers een *conditio sine qua non* is om op grond van de B9-regeling een verblijfsvergunning te kunnen verkrijgen. Op deze *conditio sine qua non* zijn twee uitzonderingen: slachtoffers die gevaar lopen bedreigd te worden en slachtoffers die leiden aan een medische of psychische conditie/beperking. Uit het onderzoek komt verder naar voren dat er sprake moet zijn van een lopend onderzoek om een beroep te kunnen doen op de B9-regeling. Hoewel de B9-regeling voorziet in bijstand aan en opvang van slachtoffers, toont de regeling sterke karakteristieken van een dadergerichte aanpak. Het opsporingsbelang prevaleert en het slachtoffer komt op de tweede plaats. In de samenvatting in paragraaf IV.2.1. zijn de ontwikkelingen op het gebied van de Europese wetgevingsverdragen besproken. Uit deze verdragen komt naar voren dat de voorkeur uit gaat naar een slachtoffergerichte aanpak. Met de komst van Richtlijn 2011/36/EU blijkt een loskoppeling wel wenselijk te zijn. Of het verplicht is, is een andere vraag. Richtlijn 2004/81/EG en het Verdrag van de Raad van Europa inzake de bestrijding van mensenhandel eisen deze loskoppeling niet. Toch blijkt het problematisch te zijn om aan bepaalde bepalingen in het Verdrag van de Raad van Europa uit 2005 en Richtlijn 2011/36/EU te voldoen in de praktijk. Het verlenen van bijstand en ondersteuning aan slachtoffers is een verplichting die voortvloeit uit Richtlijn 2011/36 en het Verdrag van de Raad van Europa inzake de bestrijding van mensenhandel. Zoals herhaaldelijk in deze bijdrage is benadrukt, is het verlenen van deze bijstand en ondersteuning aan slachtoffers die niet mee willen werken, in veel gevallen lastig, aangezien de slachtoffers meestal het land uit zijn gezet of in de illegaliteit zijn verdwenen.

De meningen omtrent een eventuele loskoppeling in Nederland zijn verdeeld. Er zitten aan de loskoppeling, net zoals aan bijna alle wijzigingen, voor- en nadelen. Een veel vermeld bezwaar tegen een loskoppeling is de angst voor een grote toename van valse verklaringen. Een loskoppeling zou er echter aan bij kunnen dragen dat er meer daders veroordeeld worden, omdat het risico voor valse aangiftes minder wordt. Als een slachtoffer namelijk ook een verblijfsvergunning kan verkrijgen zonder aangifte te doen, dan zullen er ook minder valse aangiftes gedaan worden louter om een beroep te kunnen doen op de B9-regeling. Uit de brief van Staatssecretaris Albayrak uit 2007 valt echter af te leiden dat de Nederlandse overheid niet staat te wachten op een loskoppeling van de B9-regeling.

Op internationaal en Europees niveau worden er steeds meer maatregelen getroffen om slachtoffers centraal te stellen. Een mensenrechtenbenadering en een slachtoffergerichte benadering verdienen op grond van Internationale en Europese wetgeving dan ook de voorkeur. De vraag of Nederland deze voorkeur moet volgen door een loskoppeling is betwistbaar. Gezien het feit dat een slachtoffergerichte benadering wel steeds meer voorkeur geniet op Internationaal en Europees niveau, zou men op morele gronden kunnen zeggen dat er wel sprake is van een dergelijke gewenstheid voor een loskoppeling. Een loskoppeling is het ideale streven. Minder vergaande maatregelen kunnen er echter ook voor zorgen dat de belangen van slachtoffers benaderd worden

vanuit een mensenrechtelijk perspectief. Dit soort maatregelen heeft, gekeken naar de wetsgeschiedenis, ook meer kans om geaccepteerd te worden door de overheid. Welke maatregelen dit zijn en hoe dit vormgegeven moet worden zal in de volgende paragrafen besproken worden.

IV.2.2.2. Het realiseren van een victim centered approach: in hoeverre is een loskoppeling mogelijk?

De centrale vraag van deze scriptie duidde al naar de hantering van een slachtoffergerichte aanpak. Als het gaat om louter bescherming van slachtoffers en niet het verlenen van een verblijfsvergunning aan slachtoffers, dan voldoet Nederland al minimaal aan dit vereiste. Slachtoffers die ernstig bedreigd worden of die last hebben van een psychische of medische beperking hebben wel recht op verblijf en bijstand indien ze niet meewerken aan het strafrechtelijk onderzoek. Slachtoffers kunnen slechts voor de periode van één jaar een beroep doen op deze uitzonderingsgronden. Na deze periode kunnen ze besluiten om alsnog medewerking te verlenen of kunnen ze een aanvraag indienen om op grond van humanitaire redenen een verblijfsvergunning te verkrijgen in Nederland. In Nederland is het verlenen van een verblijfsvergunning in de meeste gevallen afhankelijk van de medewerking in de strafprocedure. Op het moment dat een zaak geseponeerd wordt of dat er geen onderzoek plaatsvindt, kan een slachtoffer geen beroep doen op de B9-regeling. Als men vanuit een mensenrechtelijke benadering wil waarborgen dat er een slachtoffergerichte aanpak wordt gehanteerd, is het van belang om niet meer als voorwaarde te hanteren dat een onderzoek lopende moet zijn om in aanmerking te kunnen komen voor de B9-regeling. Een andere optie zou kunnen zijn om een tweesporenstelsel te hanteren. Bij het vormgeven van deze wijzigingen kan ter inspiratie gekeken worden naar het tweesporenstelsel van Italië. In de aanbevelingen zal er meer aandacht worden besteedt aan de wijze waarop dit zou kunnen worden vormgegeven. Ook worden er andere verbeterpunten genoemd die kunnen bijdragen aan een betere bejegening van het slachtoffer.

IV.3. Aanbevelingen

Conclusie kort samengevat & aanbevelingen

De centrale vraag van deze scriptie luidt: *“In hoeverre is het vanuit een mensenrechtelijke benadering toegestaan om de medewerking van slachtoffers als voorwaarde voor een verblijfsrechtelijke status in Nederland te stellen?”* Het antwoord op de centrale vraag luidt dat het vanuit een mensenrechtelijke benadering niet toegestaan is om de medewerking van slachtoffers als voorwaarde te stellen voor een verblijfsrechtelijke status, omdat de belangen van het slachtoffer dan ondergeschikt worden gemaakt aan het opsporingsbelang. Het idee achter een mensenrechtelijke benadering is dat er een *victim centered approach* wordt gehanteerd, waarbij de belangen van het slachtoffer centraal staan. Op Europees niveau wordt hier steeds meer waarde aan gehecht in de wetgevingsinstrumenten, maar toch wordt er genoeg ruimte aan de lidstaten overgelaten om zelf in te vullen of ze de medewerkingsplicht als vereiste stellen. Naar aanleiding van de onderzoeksvraag en de bevindingen in deze bijdrage, zou idealiter moeten worden aanbevolen om het systeem geheel los te koppelen. Het medewerkingsvereiste zou dan geheel losgekoppeld moeten worden van het verblijfsrecht, met als gevolg dat de hele B9-regeling op haar kop staat. Gekeken naar de weerstand door

de overheid en de complexiteit van een loskoppeling wordt daarom aanbevolen om minder vergaande maatregelen te treffen, die er toch voor kunnen zorgen dat de rechten van de slachtoffers centraal komen te staan en gewaarborgd worden. Er volgen dan twee mogelijke opties: een gehele loskoppeling van de voorwaarde dat een onderzoek moet zijn ingesteld om in aanmerking te kunnen komen voor een verblijfsvergunning en/of de hantering van een tweesporenstelsel. Deze opties gaan eventueel ook hand in hand, maar gezien de politieke consensus die gericht lijkt te zijn op een dadergerichte aanpak, kan ook een van de twee opties gevolgd worden. Hieronder volgt een weergave van de aanbevelingen:

- **Optie 1: Gehele loskoppeling van de voorwaarde dat er een onderzoek moet zijn ingesteld om in aanmerking te komen voor een verblijfsvergunning**

Naast de vergaande oplossing van het loskoppelen van het medewerkingsvereiste aan de verblijfsvergunning, is dit een oplossing om de belangen van de slachtoffers voorop te stellen en niet afhankelijk te maken van de strafrechtelijke procedure. Met het verwijderen van het vereiste dat een onderzoek ingesteld moet zijn om in aanmerking te komen voor een verblijfsvergunning worden namelijk ook slachtoffers waarvan de zaken zijn geseponneerd beschermd. Deze kunnen dan nog steeds genieten van de rechten die voortvloeien op grond van de B9-regeling.

- **Optie 2: Hantering van een tweesporenstelsel**

Het Italiaanse systeem hanteert een tweesporenstelsel waarbij slachtoffers voor een gerechtelijke pad of een sociale pad kunnen kiezen. Bij de keuze voor het gerechtelijke pad wordt er door het slachtoffer aangifte gedaan en bij de keuze voor een sociale pad is een minimale informatiedoorstroming naar de politie voldoende. Er wordt in deze bijdrage niet aanbevolen om het gehele Italiaanse systeem over te nemen. Een mogelijk tweesporenstelsel in de B9-regeling zou andere karakteristieken vertonen. De B9-regeling hanteert momenteel al uitzonderingen op de medewerkingsvereisten. De uitzonderingsgronden zijn ernstige bedreiging van het slachtoffer of een medische of psychologische beperking van het slachtoffer. Slachtoffers kunnen echter slechts voor de periode van één jaar beroep doen op deze uitzonderingsgronden. Het strekt tot aanbeveling om deze periode uit te breiden. Naast de twee bestaande uitzonderingsgronden wordt aanbevolen om enkele uitzonderingsgronden toe te voegen. Hierbij kan gedacht worden aan de gevallen waarin er niet voldoende bewijs is om een onderzoek in te stellen of de gevallen waarbij een zaak is geseponneerd, maar er nog genoeg aanwijzingen zijn dat er sprake is van een slachtoffer van mensenhandel. In onderstaand schema worden de kenmerken van een zodanig stelsel kort uiteengezet.

GERECHTELIJKE STELSEL	HUMANITAIRE STELSEL
De rechten die voortvloeien uit de huidige B9-regeling De voorwaarden die gelden op grond van de huidige B9-regeling (Er kan gekozen worden om optie 1 hier ook in te verwerken)	Recht op de B9-regeling zonder medewerking te verlenen indien er sprake is van ernstige bedreigingen van het slachtoffer Recht op de B9-regeling zonder medewerking te verlenen indien er sprake is van een psychologische of medische beperking van het slachtoffer Recht op de B9-regeling indien de zaak door het OM is geseponeerd, maar het voor de autoriteiten aannemelijk is dat de vreemdeling een slachtoffer van mensenhandel is. Recht op de B9-regeling indien er geen onderzoek is ingesteld omdat er niet genoeg bewijs is, maar er wel sterke vermoedens zijn dat er sprake is van een slachtoffer.

- **Goede coöperatie tussen de verschillende organisaties**

De laatste uitzondering genoemd in het humanitaire stelsel heeft het over sterke vermoedens dat er sprake is van een slachtoffer van mensenhandel. In de huidige wettelijke situatie moet de politie sterke vermoedens hebben. Ook hier ligt een verbeterpunt. Het strekt tot aanbeveling dat de politie, samen met andere actoren bepaalt of er sprake zijn van sterke vermoedens. Hierbij kan gedacht worden aan de opvangcentrum waar het slachtoffer zit. Het is echter niet uitgesloten dat ook andere actoren aan deze besluitvorming deelnemen, of in ieder geval de politie adviseren bij de besluitvorming. De politie heeft nu een centrale rol in het gehele proces. Aan de hand van de bevindingen strekt het tot aanbeveling om deze centrale rol te delen met andere actoren. Het geven van trainingen/gesprekken/cursussen aan de politie, IND, Vreemdelingenpolitie, arbeidsinspectie en de opvangcentra is een beginpunt om te bewerkstelligen dat er sprake is van een goede coöperatie tussen de verschillende organisaties. Het is van belang dat de opvangcentra en de politie onderling goed samenwerken. Politieambtenaren, de vreemdelingenpolitie en de arbeidsinspectie spelen allemaal een grote rol bij het identificeren van slachtoffers. Vooral een goede samenwerking tussen het OM en het IND en de Vreemdelingenpolitie is van belang. De tegenstrijdige belangen van deze organisaties zorgen vaak voor botsingen en een betere coöperatie kan eventueel het uitzetten van mogelijke slachtoffers voorkomen.

- **Het verrichten van meer onderzoek op de volgende punten:**

A. Het is van belang om meer onderzoek te verrichten naar de mogelijkheid om in Nederland, net zoals in België, drie gespecialiseerde opvangcentra enkel gericht op slachtoffers van mensenhandel in te stellen. Als men kijkt naar de wijze waarop de opvangcentra in Nederland fungeren, zijn er genoeg knelpunten. Comensha treedt op als tussenpersoon en heeft de taak om een opvangcentrum/veilige huisvesting voor de slachtoffers in Nederland te vinden. Heel vaak zorgt dit voor problemen, omdat er niet genoeg opvangplaatsen beschikbaar zijn of omdat de opvangplaatsen die beschikbaar zijn niet gericht zijn op slachtoffers van mensenhandel. Een vervolgonderzoek wordt aanbevolen, waarbij er gekeken wordt naar de mogelijkheid om, met het Belgische opvangsysteem als inspiratie, drie gespecialiseerde opvangcentra in te stellen (Noord-Nederland, Midden-Nederland & Zuid-Nederland), die specifiek gericht zijn op het verlenen van hulp, bijstand en opvang aan slachtoffers van mensenhandel. Naar aanleiding van dit onderzoek is er echter te weinig relevante informatie om een concrete aanbeveling te doen.

B. Daarnaast wordt er aanbevolen om meer onderzoek te verrichten met betrekking tot het identificatieproces van slachtoffers. De bevindingen van dit onderzoek tonen dat het identificatieproces complex is en grote knelpunten met zich meebrengt. Ook de wijze waarop de vaststelling geschiedt, kan heel erg verschillen. Sommige politieambtenaren gebruiken signalenlijsten, anderen laten zich leiden door artikel 273f WvSr. Ook het identificeren zelf van de slachtoffers kan vaak een ingewikkeld proces zijn. Verbeterpunten liggen hier eventueel in het geven van meer trainingen aan de politie in verband met de herkenning van slachtoffers. Een groot knelpunt waar in deze scriptie verder geen aandacht aan is besteed, is de identificatie van slachtoffers van mensenhandel op het gebied van arbeidsexploitatie. Het wordt dan ook aanbevolen om hier in een ander onderzoek meer aandacht aan te richten. Een ander punt waar meer onderzoek naar verricht kan worden is de ongelijke behandeling van potentiële slachtoffers. Er kan onderzocht worden of dit kan worden voorkomen door slachtoffers bij de identificatie meteen door te verwijzen naar gespecialiseerde opvangcentra, waar gecertificeerde psychologen en politieambtenaren samen moeten werken en tezamen besluiten of er sprake is van een slachtoffer van mensenhandel. Ook kan er onderzocht worden of het hanteren van een Europese signalenlijst wenselijk is. Naar aanleiding van de evaluaties van GRETA zou namelijk gekeken kunnen worden waar de knelpunten liggen bij de identificatie van slachtoffers en afhankelijk van de uitslag zou er een Europese signalenlijst gemaakt kunnen worden waarbij vooral de knelpunten worden aangemerkt bij de identificatie.

Het doel van deze aanbevelingen is dat diverse partijen aan de slag kunnen met de getrokken conclusies en gemaakte aanbevelingen. De praktijk zal leren of deze gedane voorstellen daadwerkelijk effect sorteren.

LITERATUURLIJST

- **Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken 2009**

Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken, *De mens beschermd en de handel bestreden.: een advies over een evenwichtig beschermingsregime voor slachtoffers van mensenhandel. Advies uitgebracht aan de staatssecretaris van Justitie*. Den Haag: Station Drukwerk 2009

- **Aendenboom 2007**

I. Aendenboom, 'Van doe-het-zelf tot designer? Aanpassingen verblijfsregeling slachtoffers mensenhandel', *T. Vreemd* 2007

- **Aendenboom 2005**

I. Aendenboom, 'Nieuwe wetsbepalingen tot versterking van de strijd tegen mensenhandel en mensensmokkel. Een overzicht in vogelvlucht', *T. Vreemd* 2005

- **Apap & Medved 2003**

J. Apap & F. Medved, *Protection schemes for victims of trafficking in Selected EU Member Countries, Candidate and Third Countries*, Genève: IOM 2003

- **Baets 2002**

P. de Baets, 'De rol en de functie van de sociale inspectiediensten in de strijd tegen mensenhandel', *Panopticon* 2002, aflevering 5, p. 384-402.

- **Beijer 2010**

A. Beijer, 'Mensenhandel met het oog op seksuele uitbuiting; de interpretatie van artikel 273f Sr', *Delikt en Delinkwent*, 40(2010) p. 986-1012

- **Bureau Nationaal Rapporteur Mensenhandel 2009**

Bureau NRM. *Mensenhandel. Zevende rapportage van de national rapporteur*, Den Haag: Bureau NRM 2009

- **Centrum voor gelijkheid van kansen & racismebestrijding 2004**

Centrum voor gelijkheid van kansen & racismebestrijding, *Strijd tegen mensenhandel. Analyse vanuit het slachtofferperspectief*, Brussel: 2004

- **Centrum voor gelijkheid van kansen & racismebestrijding 2005**

Centrum voor gelijkheid van kansen en racismebestrijding, *Jaarverslag 2005. Het Belgische mensenhandelbeleid: gewikt en gewogen*, Brussel, Centrum voor gelijkheid van kansen en racismebestrijding, 2005

- **Centrum voor gelijkheid van kansen & racismebestrijding 2008**
Centrum voor gelijkheid van Kansen en racismebestrijding, Jaarverslag 2007. *Het Belgische mensenhandelbeleid: gewikt en gewogen*, Brussel, Centrum voor gelijkheid van kansen en racismebestrijding, 2008
- **Chuang 2006**
J. Chuang, 'Beyond a Snapshot: Preventing Human Trafficking in the Global Economy', *Indiana Journal of Global Legal Studies*, 2006, p.137-163
- **Drubbel 2004**
L. Drubbel. 'De Rol, bevoegdheden en taken van de arbeidsauditoraten in de strijd tegen de mensenhandel. *Rechtskundig weekblad 2003-2004, nr. 22, 31 januari 2004.*
- **Evelyn 2009-2010**
W. Evelyn, *Kritische evaluatie van de omzendbrief "inzake de invoering van de multidisciplinaire samenwerking met betrekking tot de slachtoffers van mensenhandel en/of van bepaalde zwaardere vormen van mensensmokkel.* (masterscriptie Universiteit van Gent)
- **Van Dijk 2009**
J. van Dijk, 'Discussie. De herrijzenis van het slachtoffer in het strafproces: een dupliek, nr. 1', *Tijdschrift voor herstelrecht 2009*, p. 70-76.
- **Van Dijk 2009**
J. van Dijk, 'Free the victim: a critique of the western concept of victimhood', *International Review of Victimology*. 2009, Vol. 16, p. 1-33
- **Gerritsma & Wijers**
E. Gerritsma en M. Wijers, 'Vrijwillige werving van prostituees over de grens. Economische activiteit of misdrijf?', *Nemesis* 2003, nr. 3, p. 64-68
- **Hamerlynck 1992-93**
R. Hamerlynck, "De verdragsrechtelijke bescherming van de slachtoffers van de internationale mensenhandel", *R.W. 1992-1993*, aflevering 33, p. 1118-1124
- **Haynes 2004**
D.F. Haynes. 'Used, Abused, Arrested and Deported: Extending Immigration Benefits to Protect the Victims of Trafficking and to Secure the Prosecution of Traffickers', *Human Rights Quarterly*, volume 26, p. 221-272

- **Hollevoet 2009-2010**
K. Hollevoet, *De opvang en rechtspositie van de slachtoffers van mensenhandel* (masterscriptie Universiteit van Gent), 2009-2010
- **Kallen 2011**
X. Kallen, *Vrouwenhandel: Vreemdelingencirculaire 2000, deel B, Hoofdstuk 9* (Scriptie Hogeschool Utrecht, FMR, Instituut voor Recht), 2011
- **Koning Boudewijnstichting 2006**
Koning Boudewijnstichting, *Belgisch mensenhandelbeleid. Status Questionis, evaluatie en toekomstopties*, Brussel, 2006
- **Koninklijke Marechaussee 2006**
Informatiepakket Congres Mensenhandel 2006.
- **Maaskant & Ter Woerde 2007**
R. Van Vianen & Geerte Maaskant, M. Wijers & S. ter Woerds. *Positie van slachtoffers van mensenhandel. 1^e Trendrapportage 2006*. Utrecht: Adviesbureau Van Montfoort & Verwey-Jonker Instituut 2007 WODC.
- **Munro 2006**
V. R. Munro. 'Stopping Trafficking? A comparative study of response to the trafficking in women for prostitution. *British Journal of Criminology*'. Volume 46, p. 318-333, 2006.
- **Noteboom 2010**
F. Noteboom. *Nigeriaanse slachtoffers van mensenhandel. Een vergelijking tussen de Nederlandse B9-regeling en het Belgische statuut mensenhandel* (masterscriptie Groningen RUG), 2010.
- **Principles and Guidelines on Human Rights and Trafficking of the High Commissioner on Human Rights 2002**
Principles and Guidelines on Human Rights and Trafficking of the High Commissioner on Human Rights, E/2002/68/Add.1 (2002)
- **Raaijmakers 2008**
C. Raaijmakers. *The Dutch B9-programme and Victims of Trafficking in Human Beings: Will the amendments to the B9-programme in force as of 1 January 2007, ensure better protection of trafficking victims and more use of this programme by these victims in the future?* (masterscriptie Tilburg UvT), 2008

- **Raymond 2002**
J.G. Raymond, *The New UN Trafficking Protocol. Womens Studies International Forum*, Volume 25, No 5, p. 491-502
- **Rijken 2003**
C.R.J.J. Rijken, *Trafficking in Persons: Prosecution from a European Perspective*, Den Haag: T.M.C. Asser Press 2003
- **Rijken & De Volder 2010**
C.R.J.J. Rijken & E. de Volder, 'The European Union's struggle to realize a human rights based approach to trafficking in human beings. A call on the EU to take THB-sensitive actions in relevant areas of law', *Connecticut Journal of International Law* 25 (49), p. 49-80
- **Rijken & Koster 2009**
C.R.J.J. Rijken & D. Koster, 'A Human Rights Based Approach to Trafficking in Human Beings in Theory and Practice', *Security and Human Rights*, 2009, nr. 3, p. 212-222
- **Rijken & Van Dijk 2007**
C. Rijken & J. van Dijk, *Hulpverlening aan slachtoffers van mensenhandel: mensenrecht of beloning?* *Justitiële verkenningen, jrg. 33, nr. 7, 2007*, p. 23-37. Den Haag: Boom juridische uitgevers 2007
- **Schlapkohl 2006**
L. Schlapkohl. *Human Trafficking and the Common European Asylum System: Victim Protection & Assistance in the European Union*. (thesis Medford, Verenigde Staten TUFT University), 2006
- **Shelley 2010**
L. Shelley, *Human Trafficking: A Global Perspective*, Cambridge: Cambridge University Press 2010
- **De Smet 2009-2010**
D. de Smet, *De grenzen voorbij: een kritische blik op de Kaderbesluiten mensenhandel en seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie* (masterthesis Universiteit van Gent), 2009-2010
- **Siron & Van Baeveghem 1999**
N. Siron & P. van Baeveghem, *Trafficking in migrants through Poland – multidisciplinary research into the phenomenon of transit migration in the candidate Member States of the EU, with a view to the combat of traffic in persons*, Antwerpen-Apeldoorn: Maklu 1999

- **Smit & Boot 2007**
M. Smit & M. Boot. *'Het begrip mensenhandel in de Nederlandse context; achtergronden en reikwijdte. Justitiële verkenningen'*, jrg. 33, nr. 7, 2007, p. 10-22. Den Haag: Boom juridische uitgevers 2007
- **United Nations Office on Drugs & Crime 2009**
United Nations Office on Drugs & Crime, *Trafficking in Persons: Analysis on Europe*, Wenen: UNODC 2009
- **Van den Borne & Kloosterboer 2005**
A. Van den Borne & K. Kloosterboer, *Inzicht in uitbuiting. Handel in minderjarigen in Nederland nader onderzocht*, Amsterdam: Stenco 2005
- **Van der Sijpt & Herbots 2008**
E. van der Sijpt & P. Herbots. *'De verblijfsrechtelijke bescherming van slachtoffers van mensenhandel en – smokkel'*, *Rechtskundig weekblad 2007-08*, nr. 25, 16 februari 2008
- **Van Eimeren 2004**
E. van Eimeren. *Een weg terug? Slachtoffers van vrouwenhandel over terugkeer naar het land van herkomst*. Blinn 2004
- **Ventrella 2007**
M. Ventrella. *'Protecting Victims of Trafficking in Human Beings in the UK. The Italian 'Rimini method' that could influence the British Approach'*. *Journal of Immigration & Refugee Issues* (40) Volume 3, nr. 2, 2007. p.64-86
- **Vermeulen, Moens & Den Busser 2007**
G. Vermeulen, B. Moens. E. den Busser, *Betaalseksrecht: naar regulering of legalisering van niet-problematische prostitutie?* Antwerpen-Apeldoorn: Maklu 2007
- **Vermeulen 2006**
G.J. Vermeulen. *Mensenhandelbeleid in België, Status questionis, evaluatie en toekomstopties*. Koning Boudewijnstichting: Universiteit Gent 2006
- **Vermeulen & d'Hond 2002**
G. Vermeulen en F. d'Hond, *Aspecten van Europees materieel strafrecht*, Antwerpen-Apeldoorn: Maklu, 2002
- **Van de Wateringen 2009**
L.A.W. van de Watering, *(in)effectiviteit van artikel 273f bij 'overige' uitbuiting vier jaar na inwerkingtreding* (masterscriptie Tilburg UvT), 2009

- **Van de Wiele 2009-2010**

E. van de Wiele, *Kritische evaluatie van de omzendbrief "inzake de invoering van de multidisciplinaire samenwerking met betrekking tot de slachtoffers van mensenhandel en/of van bepaalde zwaardere vormen van mensensmokkel* (masterscriptie Universiteit van Gent), 2009-2010

- **Wijers 2004**

M. Wijers, *Documentanalyse B9 Regeling Mensenhandel*, Verwey Jonker Instituut, 2004

- **Zimmerman e.a. 2006**

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

BIJLAGE 1

DEELVRAGEN

1) Welke begrippen verdienen nadere explicitering en wat houden ze in?

- Wat houdt het begrip mensenhandel in?
- Wat houdt het begrip slachtoffer in?
- Wat houden de begrippen *victim centered approach*, *prosecution based approach* en *migration approach* in?

2) Hoe geschiedt de vaststelling van het slachtofferschap en de toewijzing van het recht op verblijf?

- Wat zijn de regels omtrent de identificatie van slachtoffers en de toewijzing van het verblijfsrecht op Internationaal niveau?
- Wat zijn de regels omtrent de identificatie van slachtoffers en de toewijzing van het verblijfsrecht op Europees niveau?
- Hoe geschiedt de identificatie van slachtoffers en de toewijzing van het verblijfsrecht in Nederland?
- Hoe geschiedt de identificatie van slachtoffers en de toewijzing van het verblijfsrecht in België?
- Hoe geschiedt de identificatie van slachtoffers en de toewijzing van het verblijfsrecht in Italië?

3) Wat voor effect heeft het gebruik van een bepaald model op de behandeling van slachtoffers, meer specifiek op de wijze waarop het verblijfsrecht is gekoppeld aan de strafrechtelijke procedure of medewerking?

- Onder welk model valt de Internationale aanpak?
- Onder welk model valt de Europese aanpak?
- De B9-regeling: wordt er een mensenrechtelijke benadering gehanteerd?
- Het Slachtofferstatuut Mensenhandel: wordt er een mensenrechtelijke benadering gehanteerd?
- Artikel 18: wordt er een mensenrechtelijke benadering gehanteerd?

4) Conclusie & Aanbevelingen

BIJLAGE 2

ARTIKEL 3.48

1.

De verblijfsvergunning voor bepaalde tijd, bedoeld in artikel 14 van de Wet, kan onder een beperking verband houdend met de vervolging van mensenhandel worden verleend aan de vreemdeling die:

- a. slachtoffer-aangever is van mensenhandel, voorzover 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;
- b. slachtoffer is van mensenhandel, voorzover 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 273f van het Wetboek van Strafrecht, en het slachtoffer hieraan op andere wijze dan door het doen van aangifte medewerking verleent; of
- c. getuige-aangever is van mensenhandel, voorzover 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 Onze Minister in het belang van de opsporing of vervolging van de verdachte noodzakelijk is;
- d. zonder verblijfstitel slachtoffer is geworden van arbeidsgerelateerde uitbuiting, dan wel als minderjarige zonder verblijfstitel is tewerkgesteld, voor zover er sprake is van een strafrechtelijk opsporingsonderzoek of vervolgingsonderzoek naar of berechting in feitelijke aanleg van de voormalig werkgever en de vreemdeling hieraan medewerking verleent.

2.

De aanvraag wordt niet afgewezen op grond van artikel 16, eerste lid, onder c, van de Wet.

BIJLAGE 3

LIJST MET INDICATOREN/KENMERKEN VAN MENSENHANDEL

De volgende factoren en bevindingen uit onderzoek kunnen een rol spelen bij het signaleren in de opsporing dat mensenhandel aan de orde is. Het betreft een niet-limitatieve opsomming van voorbeelden die vanzelfsprekend niet allemaal tegelijk op hoeven te gaan.

1. MEERVOUDIGE AFHANKELIJKHEID

1a. De werkgever/exploitant regelt ook huisvesting, kleding, vervoer

- Niet zelf de reis, visa, etc. hebben geregeld
- Beschikken over een vals of vervalst paspoort
- Illegaal verblijvend/werkend in Nederland
- Angst voor bijvoorbeeld uitzetting, mishandeling etc.
- Ontbreken van eigen woonruimte in Nederland
- Overnachten op de werkplek
- Onbekendheid met het eigen werkadres
- In sociaal isolement gebracht door werkgever of exploitant

1b. Het slachtoffer heeft schulden

- Er is sprake van schuldopbouw bij derden (bijvoorbeeld exploitant of souteneur)
- De exploitant of souteneur heeft een overnamebedrag betaald.

2. EEN STERKE INPERKING VAN DE BASISVRIJHEDEN VAN DE BETROKKENE

2a. Het slachtoffer kan of mag geen contact hebben met de buitenwereld

- Het onthouden van medische hulp.
- Slachtoffer heeft geen zelfstandige bewegingsvrijheid

2b. Het slachtoffer heeft geen beschikking over eigen identiteitspapieren

2c. Het slachtoffer heeft geen beschikking over de eigen verdiensten

- Niet vrijelijk kunnen beschikken over de eigen verdiensten.
- Onredelijk hoge afdracht van de inkomsten (onredelijk naar tijd en plaats beoordeeld)

3. HET WERKEN OF VERLENEN VAN DIENSTEN ONDER ZEER SLECHTE OMSTANDIGHEDEN

- Het slachtoffer ontvangt een ongebruikelijk laag loon in vergelijking met de markt
- Het slachtoffer werkt onder gevaarlijke omstandigheden
- Het slachtoffer maakt uitzonderlijk lange werkdagen of werkweken
- Onder alle omstandigheden en buitenproportioneel lang werken
- Chantage of bedreiging van familie
- Er is sprake van mensensmokkel van alleenstaande vrouwen.
- De combinatie: niet EU, huwelijk of verblijf bij partner en kort nadien werken in de prostitutie
- Relatie met personen met relevante antecedenten of locaties die geassocieerd worden met mensenhandel
- Is afkomstig uit een bronland
- Verplichting om een minimum bedrag per dag te verdienen
- Slaafse houding ten opzichte van exploitant of souteneur
- Gebouwen met camera's (ook intern); schuilplaatsen, fake-inrichting, bodyguards)

4. AANTASTING VAN DE LICHAMELIJKE INTEGRITEIT VAN BETROKKENE

- Het afstaan van organen
- Onvrijwillig tewerkgesteld in de prostitutie
- Bedreigd of geconfronteerd met geweld
- Dreiging met of daadwerkelijke toepassing van geweld, het dragen van sporen van lichamelijke mishandeling
- Kenmerken die duiden op afhankelijkheid van de exploitant/souteneur (bijvoorbeeld tatoeages of voodoo materiaal)
- Onder dwang (bepaalde) seksuele handelingen moeten verrichten

5. DE UITBUITING IS NIET INCIDENTEEL, MAAR ER IS SPRAKE VAN EEN PATROOK OF EEN IN ENIGERLEI MATE GEORGANISEERD VERBAND

- Tips van betrouwbaar geachte bekende derden (gewicht afhankelijk van informatie)
- Het afwisselend op verschillende plaatsen werken

Bron: College van Procureurs en Generaal, aanwijzingen mensenhandel (per 01-01-2009 in werking getreden) (2008A022)

BIJLAGE 4

LIJST MET INDICATOREN/KENMERKEN MENSENHANDEL IN DE VORM VAN ARBEIDSEXPLOITATIE

<i>Volg- Nummer</i>	<i>Inhoud van het signaal</i>	<i>Punten</i>
1.	Niet zelf de reis, visa, etc. hebben geregeld	8
2.	Geen beschikking over identiteitsdocumenten	10
3.	Beschikken over een vals of vervalst paspoort	10
4.	Illegaal verblijven of illegale binnenkomst in Nederland	10
5.	Angst voor uitzetting	2
6.	Als zelfstandige niet vrijelijk kunnen beschikken over de eigen verdiensten	10
7.	Onredelijk hoge afdracht van de inkomsten (onredelijk naar tijd en plaats beoordeeld)	6
8.	Het onthouden van medische hulp	10
9.	Er is sprake van relatief hoge schuld bij exploitant	8
10.	Er is sprake van schuldopbouw t.b.v. derden	10
11.	Werken voor een opvallend lage prijs in vergelijking met de markt	2
12.	Verplichting om een minimum bedrag per dag te verdienen	10
13.	De exploitant heeft een overnamebedrag betaald en/of draagt een deel van de inkomsten over aan een derde	10
14.	Slachtoffer heeft geen zelfstandige bewegingsvrijheid (geen eigen kleding)	10
15.	Chantage of bedreiging van familie	10
16.	Zwakke economische situatie en/of afhankelijkheid van de hier verdiende inkomsten van de familie in land van herkomst	6
17.	Onder alle omstandigheden en buitenproportioneel lang werken	6
18.	In opdracht moeten werken (dwang)	10
19.	Dreiging met of daadwerkelijk toepassing van geweld, het dragen van sporen van lichamelijke mishandeling	10
20.	Het afwisselend op verschillende plaatsen werken	2
21.	Indien namens vele anderen een visumaanvraag is gedaan	10
22.	Opvallend vaak garantstellen bij visumaanvraag	10

23.	Garantstelling voor visumaanvraag van een aantal personen, die niet allen terugkeren	10
24.	Aanwijzing voor mensensmokkel	10
25.	De combinatie: niet EU, huwelijk en kort nadien werken in een bordeel	6
26.	Relatie met personen met relevante antecedenten/ plaatsen	6
27.	Ontbreken van een eigen woonruimte in Nederland	6
28.	Overnachten op de werkplek	6
29.	Onbekendheid met het eigen werkadres	4
30.	Spreekt geen taal die in Nederland gebruikelijk is en afkomstig uit een bronland	4
31.	(Sub)cultureel bepaalde kenmerken die op het lichaam worden aangetroffen die duiden op afhankelijkheid van de „beschermer“	2
32.	Tips van betrouwbaar geachte bekende derden (gewicht afhankelijk van informatie)	10

Bron: Nationaal Rapporteur Mensenhandel (S. van Eijndhoven e.a., Financieel gewin over de rug van een ander...? Een verkennend onderzoek naar de invloed van de economische crisis op arbeidsuitbuiting in de Nederlandse horecasector, Leiden, 2010)