



> Retouradres Postbus 20301 2500 EH Den Haag

De vaste commissie voor Justitie en Veiligheid
Binnenhof 4
2513 AA Den Haag

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.nationaalrapporteur.nl

Contactpersoon
Sjoerd van Bemmel
Cluster coördinator
mensenhandel

T 0625682242
s.r.van.bemmel@
nationaalrapporteur.nl

Datum 2 juli 2019
Onderwerp inbreng AO Mensenhandel

Ons kenmerk
12056

*Bij beantwoording de datum
en ons kenmerk vermelden.
Wilt u slechts één zaak in uw
brief behandelen.*

Geachte leden van de commissie Justitie en Veiligheid,

Vrijdag 28 juni jl. heeft de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid de Tweede Kamer geïnformeerd over het besluit om de verblijfsrechtelijke bescherming voor buitenlandse slachtoffers van mensenhandel met een Dublinstatus aan te passen.¹ Ten behoeve van het AO mensenhandel en prostitutie van 3 juli aanstaande wil ik hierbij reageren op de aanstaande wijziging.

Mensenrechtelijke benadering

Laat ik voorop stellen dat ik wijzigingen in beleid en wetgeving te allen tijde bezie vanuit de actieve verplichting die Nederland op grond van het Verdrag van Warschau, het VN Palermo Protocol en de EU-Richtlijn mensenhandel heeft, om mensenhandel in alle facetten te voorkomen en bestrijden en om slachtoffers te beschermen. Deze internationale regelingen dwingen tot een op mensenrechten gebaseerde aanpak van mensenhandel, waarbij naast het vervolgen en berechten van daders ook de (vreemdelingrechtelijke) bescherming en ondersteuning van slachtoffers adequaat wordt geborgd.

In Nederland is de (vreemdelingrechtelijke) bescherming en ondersteuning van buitenlandse slachtoffers van mensenhandel gekoppeld aan het strafrecht. Het doen van aangifte is noodzakelijk voor het verkrijgen van een tijdelijke verblijfstitel, alsook de toegang tot zorg (zie de B8/3 in de Vreemdelingencirculaire 2000). De tijdelijke verblijfstitel dient enerzijds als stimulans voor slachtoffers om samen te werken met bevoegde instanties om mensenhandel op te sporen en te bestrijden, en anderzijds om slachtoffers in staat te stellen te herstellen en zich aan de invloed van de daders te onttrekken.

Knelpunten binnen de opsporingsketen

De staatssecretaris van Justitie en Veiligheid schrijft dat in 2019 sprake is van een forse toename van het aantal vreemdelingen dat aangifte wil doen van mensenhandel. In 80% van de gevallen gaat het om een vreemdeling met een

¹ [Brief van de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid d.d. 28 juni 2019, Kamerstukken 2018/19, 2620667.](#)

Dublinstatus (een zogenaamde Dublinclaimant). Het merendeel van deze aangiften bevat geen opsporingsindicaties van mensenhandel die in Nederland is gepleegd, en ook geen opsporingsindicaties die leiden tot de identificatie van een dader. De politie geeft aan dat zij veel tijd en capaciteit kwijt zijn aan het opnemen van deze aangiften. Hierdoor is de wachttijd voor het doen van aangifte inmiddels opgelopen tot enkele maanden.

Datum
2 juli 2019

Ons kenmerk
12056

Volgens de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid hebben verschillende organisaties bovendien het vermoeden dat een deel van deze groep oneigenlijk gebruik maakt van de verblijfsregeling. Door het doen van aangifte wordt namelijk een tijdelijke verblijfsvergunning afgegeven, waarmee hun Dublinstatus komt te vervallen en Nederland verantwoordelijk wordt voor de behandeling van de asielaanvraag.² Zij zouden geen werkelijk slachtoffer van mensenhandel zijn, maar onder valse voorwendselen misbruik maken van de regeling. In reactie op de knelpunten die door de toename zijn ontstaan heeft de staatssecretaris de Vc 2000 gewijzigd. Indien inderdaad sprake is van misbruik van de verblijfsregeling mensenhandel, is dat een kwalijke situatie. Misbruik gaat mogelijk ten koste van de bescherming van daadwerkelijke slachtoffers van mensenhandel. Tegelijkertijd zijn er andere mogelijke verklaringen voor het hoge aantal Dublinclaimanten dat in Nederland aangifte wil doen. Diverse onderzoeken hebben aangetoond dat de verhoogde migratie-instroom in 2015 in grote delen van Europa heeft gezorgd voor een toename in slachtoffers van mensenhandel. Het is dan ook goed mogelijk dat een deel van deze slachtoffers zelfstandig doorreist naar Nederland of daartoe wordt gedwongen. Of er misbruik wordt gemaakt van de regeling, en zo ja wat daarvan de omvang is, is dan ook onduidelijk.

Het is, misbruik of niet, begrijpelijk dat de politie en het Openbaar Ministerie (OM) een prioritering maken in mensenhandelzaken. Wanneer mensenhandelzaken niet meer kunnen worden opgepakt, en daders niet meer kunnen worden opgespoord, is dat immers een zeer zorgelijke situatie. In de aangekondigde wijziging is de bescherming van slachtoffers met een Dublinstatus echter volledig gekoppeld aan het opsporingsonderzoek: niet alleen is het doen van aangifte een voorwaarde voor bescherming maar ook dient de aangifte in strafvorderlijk opzicht kansrijk te zijn. Ondanks dat ik begrip heb voor de situatie waarin de opsporingsketen zich momenteel bevindt, heb ik daardoor enkele zorgen over de aangekondigde wijziging. Deze hebben zowel betrekking tot de bescherming van slachtoffers als op de opsporing van daders. Ik wil er daarvan graag vier uitlichten.

Inzicht in oorzaak en achtergrond van de toename

Op dit moment bestaat geen inzicht in de samenstelling van de groep Dublinclaimanten die zich reeds in Nederland bevindt, noch in de oorzaak en achtergrond van de huidige toename. Om slachtofferschap effectief te voorkomen én (internationale) criminele organisaties die mogelijk mensenhandel faciliteren te stoppen, is het van belang dat Nederland in internationaal verband onderzoekt wat schuil gaat achter deze toename. Daarbij is het van belang dat op Europees niveau én multidisciplinair wordt samengewerkt, zowel op het gebied van strafrecht als bescherming.

² Zie het NRC-artikel van 23 april 2019 van Merijn Rengers en Martin Kuiper (<https://www.nrc.nl/nieuws/2019/04/23/meer-migranten-claimen-slachtoffer-mensenhandel-te-zijn-a3957918>).

Rol van opsporingsinstanties bij de verlening van de B8/3

De wijziging van de Vc 2000 stelt dat de politie en het OM binnen vier weken beslissen of een mogelijk slachtoffer van mensenhandel al dan niet een B8/3 vergunning ontvangt, en daarmee in Nederland kan blijven.³ De beslissing hierover valt samen met de vraag of er 'voldoende opsporingsindicaties' zijn die wijzen op mensenhandel in Nederland, waarvoor de aanwezigheid van het mogelijke slachtoffer in Nederland noodzakelijk is in het belang van de opsporing en vervolging. Bij de beslissing over het verlenen van de B8/3 prevaleert daardoor het strafvorderlijk belang boven de bescherming van buitenlandse slachtoffers met een Dublinstatus.

Datum
2 juli 2019

Ons kenmerk
12056

Bovendien hoeft het feit dat er (nog) geen opsporingsindicatoren zijn niet te betekenen dat er geen sprake is van slachtofferschap – en dat er dus ook een dader kan zijn. Diverse onderzoeken hebben immers vastgesteld dat slachtoffers van mensenhandel onder meer vanwege angst, trauma, wantrouwen jegens autoriteiten of culturele achtergrond niet altijd kunnen of durven te vertellen over wat hen overkomen. Het is daarom van belang dat de opsporingsinstanties investeren in het creëren van verdiepte kennis en expertise over de groepen slachtoffers, waarbij ook specifiek aandacht is voor trauma en culturele achtergronden.

Toegang tot gespecialiseerde zorg

Vanwege hun asielstatus worden slachtoffers van mensenhandel met een Dublinstatus in principe opgevangen in een locatie van het Centraal Orgaan Asielzoekers (COA). Dit in tegenstelling tot buitenlandse slachtoffers van mensenhandel die gebruik maken van de verblijfsregeling mensenhandel. Zij worden opgevangen in de gespecialiseerde Categoriele Opvang voor Slachtoffers van Mensenhandel (COSM). Slachtoffers van mensenhandel zijn vaak getraumatiseerd. Gespecialiseerde ondersteuning kan hen helpen bij het vertellen over hun ervaringen, wat uiteindelijk kan leiden tot een betere aangifte. Op dit moment is niet duidelijk op welke wijze dit geborgd is voor Dublinclaimanten, die in de COA-locaties geen toegang hebben tot deze gespecialiseerde hulpverlening. Adequate opvang voor deze groep is zowel van belang voor de bescherming van slachtoffers, als voor de opsporing van daders. Indien een slachtoffer immers geen goede aangifte kan doen, blijft de mensenhandelaar buiten beeld.

Overdracht van slachtoffers en uitwisseling tussen opsporingsinstanties

Op dit moment is nog onvoldoende duidelijk hoe de overdracht van Dublinclaimanten tussen landen eruit zal zien, welke informatie gedeeld wordt en hoe de bescherming van slachtoffers na overdracht zal worden vormgegeven. Met het oog op adequate bescherming van slachtoffers vind ik het van belang dat dit een 'warme' overdracht is. Daarnaast is het van groot belang dat Nederland actief opsporingsinformatie deelt met buitenlandse opsporingsdiensten om te voorkomen dat (internationale) criminele organisaties blijven voortbestaan. Ook dient de voortgang van deze samenwerking periodiek te worden gemonitord en geëvalueerd.

Om zowel de bescherming van slachtoffers als de opsporing van mensenhandelaren goed te borgen, en daarmee invulling te geven aan de

³ De Immigratie- en naturalisatiedienst (IND) verleent formeel de B8/3, maar neemt daarbij in beginsel de beslissing van de opsporingsdiensten over.

internationale verdragen die hiertoe verplichten, is het mijns inziens belangrijk om aandacht te hebben voor de vier bovenstaande punten. Daarbij wil ik tot slot wijzen op het belang van een gedegen en voortdurende monitoring en evaluatie van de gevolgen van de wijziging. Alleen op deze wijze kunnen de effecten van het beleid worden gemeten en kan van de maatregelen worden geleerd. Uiteraard ben ik zeer bereid te bezien op welke manier ik, gezien mijn mandaat en de expertise binnen mijn instituut, hieraan kan bijdragen.

Datum
2 juli 2019

Ons kenmerk
12056

Met vriendelijke groet,

A handwritten signature in blue ink, consisting of a stylized 'H' followed by a long horizontal stroke.

Herman Bolhaar
*Nationaal Rapporteur Mensenhandel en
Seksueel Geweld tegen Kinderen*