



Uitgebreide reactie Nationaal Rapporteur op het rapport van GRETA over Nederland

Verbetering mogelijk, maar niet elke oproep wordt onderschreven

4 juli 2014

Recent zijn twee gezaghebbende rapporten verschenen over het mensenhandelbeleid in Nederland: een rapport van de Raad van Europa en het Trafficking in Persons-rapport (TIP), opgesteld door de Verenigde Staten. Beide publicaties bevestigen het beeld van de Nationaal Rapporteur: er gaat veel goed in Nederland, maar er is ook ruimte voor verbetering. De Nationaal Rapporteur onderschrijft echter niet alle oproepen van GRETA.

1. Inleidend

Mensenhandel is een vorm van criminaliteit die de samenleving ondermijnt. Door mensenhandel gaat veel verloren: de persoonlijke vrijheid en de integriteit van slachtoffers in de eerste plaats. En ook andere pilaren van een integere samenleving zijn in het geding. Om daartegen een vuist te maken, is het essentieel dat mensenhandelaren een goed georganiseerde overheid tegenover zich vinden. Preventie, bescherming van het slachtoffer, vervolging en samenwerking zijn kernonderdelen van de aanpak. Mensenhandel kent geen grenzen. Samenwerking kan zich dan ook niet beperken tot de landsgrenzen. De aanpak van mensenhandel in het ene land beïnvloedt de mogelijkheden voor die aanpak in een ander land. Daarom is het ook goed dat de internationale gemeenschap niet alleen door middel van verdragen mensenhandel bestrijdt maar ook de naleving van die afspraken monitort. Voor het TIP rapport is met name het Palermo Protocol¹ de meetlat, voor GRETA is dat de implementatie en naleving van het verdrag van de Raad van Europa².

De rapporten zijn overwegend positief over de aanpak in Nederland. Waardering is er voor de zelfkritische houding en innovatieve aanpak bijvoorbeeld. Ook de rol van de Nationaal Rapporteur wordt als positief beoordeeld. GRETA signaleert dat de afgelopen jaren veel is gedaan om een

¹ VN-Protocol inzake de voorkoming, bestrijding en bestraffing van mensenhandel, in het bijzonder vrouwenhandel en kinderhandel, tot aanvulling van het Verdrag van de Verenigde Naties tegen grensoverschrijdende georganiseerde misdaad (New York, 15 november 2000), *Trb.* 2001, 69 en 2004, 35 (VN Palermo Protocol).

² Verdrag van de Raad van Europa inzake de bestrijding van mensenhandel (Warschau, 16 mei 2005), *Trb.* 2006, 99.

effectieve samenwerking binnen de overheid te verbeteren en juicht de data-verzameling en -analyse en de specialisatie van rechters toe. Beide rapporten signaleren ook verbeterpunten, die vooral zien op de bescherming van slachtoffers. Het TIP-rapport behandelt bijna alle landen ter wereld, en is dus algemeen van aard. GRETA monitort de implementatie van het Verdrag van de Raad van Europa ter bestrijding van de mensenhandel binnen de lidstaten en heeft 18 juni 2014 het eerste rapport over Nederland gepubliceerd. Dit rapport ziet alleen op Nederland en is daarom meer gedetailleerd. Het GRETA-rapport doet enkele oproepen aan de Nederlandse regering, die in meer algemene zin ook terugkeren in het TIP-rapport. De Nationaal Rapporteur deelt de lijn uit beide rapporten dat Nederland op de goede weg is maar dat verdere versterking mogelijk en nodig is. De oproepen stemmen deels overeen met aanbevelingen die de Nationaal Rapporteur eerder deed. Niet alle oproepen worden door de Nationaal Rapporteur onderschreven. Hieronder volgt een nadere toelichting, die zich vooral toespitst op het GRETA-rapport, dat immers het meest gedetailleerd op de Nederlandse situatie ingaat. Het rapport van GRETA vormt een welkome aanvulling op de reeds bestaande monitoringmechanismen en is in haar grondigheid goed in staat om Nederland een spiegel voor te houden. Het is ook goed om te ervaren dat bevindingen die in Nederland reden tot zorg zijn worden gedeeld.

2. De aanbevelingen van GRETA

GRETA gebruikt vier soorten aanbevelingen. Ze verwelkomt een ontwikkeling, moedigt een ontwikkeling aan, nodigt Nederland uit om iets te doen of roept Nederland op om iets te doen. In het navolgende worden met name de oproepen aan Nederland besproken. Deze zijn immers het meest kritisch en verdienen daarom de meeste aandacht. Het nummer van de oproep stemt telkens overeen met het nummer van de oproep zoals GRETA deze zelf ook hanteert.

Oproepen 9 én 11:

GRETA roept Nederland op te verzekeren dat alle slachtoffers van mensenhandel op de juiste wijze geïdentificeerd worden en daardoor gebruik kunnen maken van de rechten die hen op basis van het verdrag toekomen, in het bijzonder door:

- De bescherming en zorg voor mogelijke slachtoffers tot uitgangspunt te nemen en identificatie van slachtoffers niet te koppelen aan opsporings- en vervolgingsonderzoeken;
- Te komen tot een rol van meerdere instanties bij de identificatie van mogelijke slachtoffers, waarbij gedacht wordt aan het geven van een formele rol aan NGO's, inspecteurs van de Inspectie SZW en ambtenaren die betrokken zijn bij het vreemdelingen- en asielbeleid;
- Het verbeteren van het signaleren en identificeren van minderjarige slachtoffers van mensenhandel; hiertoe moet een apart systeem worden opgezet dat rekening houdt met de bijzondere kwetsbaarheden van kinderen en waarbij specialisten die hierin getraind zijn betrokken zijn.

GRETA roept Nederland op de bijstand die buitenlandse slachtoffers van mensenhandel ontvangen niet te koppelen aan het vereiste dat zij mee moeten werken aan opsporing en vervolging.

Elke organisatie in Nederland die in aanraking komt met (mogelijke) slachtoffers van mensenhandel moet kennis hebben van signalen en weten wat te doen met deze signalen.³ Deze plicht strekt zich niet alleen uit over voor de hand liggende autoriteiten, zoals politie en Openbaar Ministerie, maar geldt bijvoorbeeld ook voor ambtenaren van gemeenten en medewerkers van jeugdzorg. Bovendien ziet deze plicht op *alle* slachtoffers: Nederlandse slachtoffers en slachtoffers uit de Europese Unie (EU), alsmede slachtoffers van buiten de EU. Greta maakt tussen deze groepen geen onderscheid. Terecht als het gaat om signalering en bescherming, anders dan op het terrein van verblijfsrecht. Het onderwerp signalering en de daarvoor benodigde aandacht en training vormen een vast onderdeel van de rapportages van de Nationaal Rapporteur. In de Negende rapportage is uitgebreid aandacht besteed aan de rol van Jeugdzorg in deze en de lacunes daarbij. Inmiddels zijn stappen gezet ter verbetering. Ook het op aanbeveling van de Nationaal Rapporteur in gang gezette Nationaal Verwijsmechanisme (NVM) moet bijdragen aan een verbetering van de signalering en bescherming van slachtoffers.⁴ Voor slachtoffers van buiten de EU behelst de bescherming ook de verblijfsrechtelijke bescherming welke in eerste instantie door de politie en de KMar door middel van het verlenen van bedenktijd bij het geringste signaal van mensenhandel wordt geboden. Tijdens de bedenktijd heeft het (mogelijke) slachtoffer onder meer recht op opvang en hulpverlening. De oproep van GRETA lijkt daarom ook met name op deze groep toegespitst te zijn.

De Nationaal Rapporteur deelt de zienswijze van GRETA dat ook Inspectie SZW de bedenktijd moeten kunnen verlenen aan (mogelijke) slachtoffers van mensenhandel. De ministers van Veiligheid en Justitie en van Sociale Zaken en Werkgelegenheid maken thans de afweging of een en ander haalbaar en wenselijk is. Echter, signalering betreft slechts de eerste stap in de bescherming van (mogelijke) slachtoffers. De (formele) identificatie betreft de tweede stap.

GRETA roept Nederland op de bescherming van slachtoffers tot uitgangspunt te nemen en identificatie van slachtoffers niet te koppelen aan opsporings- en vervolgingsonderzoeken. Ook dit geldt niet voor Nederlandse en EU-slachtoffers. Zij zijn immers binnen de Nederlandse wet- en regelgeving niet afhankelijk van het opsporings- en vervolgingsonderzoek voor bescherming. Deze oproep lijkt daarom ook gericht op slachtoffers zonder verblijfsrecht.

De Nationaal Rapporteur deelt de opvatting van GRETA dat goed gekeken moet worden naar de mogelijkheden tot officiële identificatie en verbetering van bescherming van slachtoffers, maar onderschrijft niet het beeld dat GRETA schetst in haar rapport dat de bescherming van slachtoffers

³ Zie ook art. 18 lid 3 EU-richtlijn mensenhandel 2011/36/EU.

⁴ Zie de brief van de minister van Veiligheid en Justitie aan de Tweede Kamer op 23 juni 2014 inzake het Nationaal verwijsmechanisme – beschikbaar op <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2014/06/23/brief-tweede-kamer-nationaal-verwijsmechanisme-slachtoffers-mensenhandel.html>).

in Nederland niet centraal staat⁵ en dat de identificatie volledig is gekoppeld aan het opsporingsonderzoek en de vervolging.⁶

Een (mogelijk) slachtoffer dat niet beschikt over legaal verblijf heeft recht op zorg en bescherming bij het geringste signaal van mensenhandel, zonder dat sprake hoeft te zijn van een opsporingsonderzoek.⁷ Het slachtoffer krijgt maximaal drie maanden de tijd om tot rust te komen en te besluiten of hij wel of geen aangifte wil doen.⁸

Als het (mogelijke) slachtoffer in staat is te verklaren en besluit mee te werken aan het opsporingsonderzoek, dan ontvangt hij of zij een tijdelijke verblijfsvergunning. Er zijn in principe meerdere vervolgotrajecten mogelijk. Als de opsporing en vervolging worden ingezet wordt de tijdelijke verblijfsregeling verlengd en bij een veroordeling of als het traject langer dan drie jaar heeft geduurd komt het slachtoffer in aanmerking voor een verblijfsvergunning conform Hoofdstuk B9, paragraaf 12 van de Vreemdelingencirculaire 2000 (Vc. 2000). De Nationaal Rapporteur heeft al eerder aanbevolen het beslismoment niet te leggen bij een veroordeling maar bij de beslissing van het Openbaar Ministerie om te vervolgen. Deze aanbeveling is nog niet overgenomen.

Het (mogelijke) slachtoffer is ook niet per se afhankelijk van de uitkomst van het opsporingsonderzoek en kan in lijn met de huidige wet- en regelgeving, na ontvangst van het tijdelijk verblijfsrecht, ook een aanvraag verblijf op basis van 'Humanitair niet-tijdelijk verband houdend met mensenhandel' (verblijf humanitair) indienen.⁹ Deze mogelijkheid staat ook open voor slachtoffers wiens tijdelijke verblijfsrecht is ingetrokken. Het is vervolgens aan de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) om de afweging te maken of de betrokken persoon hiervoor in aanmerking komt.¹⁰ In de praktijk ligt het voor de hand dat de IND in haar afweging belang hecht aan de uitkomsten van het opsporingsonderzoek en de mogelijke vervolging.¹¹ Immers, het opsporingsonderzoek kan bruikbare informatie bevatten over de aannemelijkheid van slachtofferschap. Daar staat tegenover dat een sepot niet hoeft te betekenen dat geen sprake is van slachtofferschap.¹² Bij de beslissing op de aanvraag voor verblijf humanitair dient de IND haar beslissing daarom ook op *alle* relevante, aanwezige informatie te baseren. Ten behoeve van deze

⁵ GRETA constateert voor slachtoffers van buiten de EU dat de verbinding tussen het verlenen van verblijfsrecht met de opsporing en vervolging een centrale plek inneemt in de verblijfsregeling mensenhandel (paragraaf 133) en roept Nederland op om slachtoffers van mensenhandel centraal te stellen (paragraaf 151).

⁶ Zie paragraaf 151 van GRETA.

⁷ In het TIP-rapport staat dat in de pilot 'kansloze aangiften' de bedenktijd was gekoppeld aan het opsporingsonderzoek. Dit is onjuist. Zie hiervoor ook de bijlage van de brief die de Staatssecretaris op 23 juni 2014 aan de Tweede Kamer zond ten behoeve van de doorlichting van de verblijfsregeling mensenhandel.

⁸ Nederland heeft hier niet gekozen voor de mogelijkheid om de bedenktijd te verlenen wanneer er redelijke gronden bestaan om aan te nemen dat betrokken persoon een slachtoffer van mensenhandel is. Op basis van huidige internationale wet- en regelgeving is dit mogelijk. Zie artikel 10, lid 2 jo artikel 13 lid 1 van het verdrag van de Raad van Europa ter bestrijding van mensenhandel.

⁹ De andere drie gronden om in aanmerking te komen voor voortgezet verblijf zijn wel gekoppeld aan het opsporingsonderzoek dan wel aan een succesvolle veroordeling. Zie hoofdstuk B9, paragraaf 12 Vc. 2000.

¹⁰ Zie hoofdstuk B9, paragraaf 12 Vc. 2000.

¹¹ De Nationaal Rapporteur heeft in haar Zevende rapportage thans aanbevolen een verblijfsvergunning Humanitair niet-tijdelijk te verlenen aan slachtoffers van mensenhandel wanneer de officier van justitie besluit te vervolgen (zie NRM7, aanbeveling 4).

¹² Zie NRM7, paragraaf 15.5.3 en NRM9, paragraaf 2.8.4 & Klaver, J., Leun, J. van der & Schreijenberg, A. (2013). *Vooronderzoek oneigenlijk gebruik verblijfsregeling mensenhandel*. Amsterdam: Regioplan beleidsonderzoek.

afweging ziet de Nationaal Rapporteur mogelijkheden weggelegd voor een multidisciplinair advies inzake slachtofferschap. Dit multidisciplinair advies kan bijdragen aan een meer geïnformeerde afweging van de IND bij de aanvraag verblijf humanitair. Bij het opstellen van een dergelijk advies kunnen bijvoorbeeld psychiaters, cultureel antropologen en de IND betrokken worden. De staatssecretaris van Veiligheid en Justitie heeft in zijn brief aan de Tweede Kamer van 23 juni 2014 aangekondigd om de vaststelling van/advisering over slachtofferschap mensenhandel te onderzoeken in een multidisciplinaire werkgroep.¹³

De Nationaal Rapporteur verwelkomt deze werkgroep, maar wel met de kanttekening dat deze zich niet uitsluitend moet richten op de vaststelling van/advisering over slachtofferschap. De werkgroep moet daarnaast ook oog hebben voor een effectieve opsporing van mensenhandelaren.¹⁴ Volgens de Nationaal Rapporteur moet het uitgangspunt een goede bescherming van slachtoffers van mensenhandel zijn én een succesvolle opsporing en vervolging van mensenhandelaren. Dit zijn twee kanten van dezelfde medaille die samen het succes bepalen van de aanpak van mensenhandel. Dit vraagt om een systeem waarin de bescherming van (mogelijke) slachtoffers van hoog niveau is, maar bovendien dat slachtoffers die in staat zijn om mee te werken dit ook doen. Slachtoffers spelen een belangrijke rol in een succesvolle vervolging. Mensenhandelaren moeten de straf krijgen die zij verdienen. Hier heeft het slachtoffer baat bij. Daarnaast mogen de gevolgen van mensenhandel op de samenleving ook niet onderschat worden; mensenhandel ontwricht een samenleving en ondermijnt cruciale verworvenheden.

Echter, niet van alle slachtoffers kan verwacht worden dat zij verklaren. Psychische en medische omstandigheden kunnen hier aan ten grondslag liggen alsmede de (ernstige) dreiging die uitgaat van mensenhandelaren. Voor deze slachtoffers is in 2010 een nieuw beleidskader gecreëerd dat tegenwoordig neergelegd is in Hoofdstuk B8, paragraaf 3 van de Vc. 2000. Van deze procedure wordt thans nog weinig gebruik gemaakt. Navraag van de Nationaal Rapporteur hierover bevestigde dit beeld. De staatssecretaris van Veiligheid en Justitie heeft daarom aangekondigd dit beleidskader beter onder de aandacht te brengen en uitvoerders ook meer handvatten te bieden bij de uitvoering van dit beleidskader.¹⁵ Daarnaast is het volgens de Nationaal Rapporteur van belang om te onderzoeken of en hoe een multidisciplinair team tijdens de bedenktijd kan vaststellen of een (mogelijk) slachtoffer in staat is een kwalitatief goede aangifte te doen.¹⁶ Hier hebben zowel slachtoffers als de opsporing baat bij. Immers, de opsporing kan ook weinig met een kwalitatief slechte aangifte.¹⁷

¹³ Deze brief is beschikbaar op <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2014/06/24/doorlichten-verblijfsregeling-mensenhandel.html>.

¹⁴ Zie ook *Mensenhandel in en uit beeld II*, waar ook veel aandacht is gegeven aan het belang van opsporen en succesvol vervolgen van mensenhandelaren (www.nationaalrapporteur.nl).

¹⁵ Zie de brief van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie van 23 juni 2014 aan de Tweede Kamer inzake de 'doorlichting verblijfsregeling mensenhandel' (beschikbaar op <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2014/06/24/doorlichten-verblijfsregeling-mensenhandel.html>).

¹⁶ Interessant zou kunnen zijn om naar de asielprocedure te kijken hoe daar asielzoekers worden onderworpen aan een onderzoek om te bepalen of ze voldoende consistent en coherent kunnen verklaren aan de IND.

¹⁷ In dit verband is het ook interessant om de ontwikkeling, uitrol en implementatie van het diagnostisch instrumentarium te volgen onder leiding van Equator Foundation (Zie de brief van de minister van Veiligheid en Justitie aan de Tweede Kamer op 23 juni 2014 inzake het Nationaal verwijsmechanisme – beschikbaar op <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2014/06/23/brief-tweede-kamer-nationaal-verwijsmechanisme-slachtoffers-mensenhandel.html>).

Resumerend, het beeld dat in Nederland de bescherming van het slachtoffer volledig is gekoppeld aan de medewerking aan opsporing en vervolging klopt niet en behoeft nuancering. Met GRETA deelt de Nationaal Rapporteur de opvatting dat er verbeteringen mogelijk zijn in de identificatie van slachtoffers. Zij verwelkomt daarom de multidisciplinaire werkgroep die de staatssecretaris in het leven roept, maar wel met de kanttekening dat de werkgroep oog moet hebben voor beide kanten van de medaille; de bescherming van slachtoffers én de aanpak van mensenhandelaren.

Tot slot roept GRETA op te komen tot een betere signalering en identificatie van minderjarige slachtoffers van mensenhandel. De Nationaal Rapporteur onderschrijft de oproep voor Nederlandse^{18,19} slachtoffers en vraagt ook specifiek aandacht voor minderjarige, Europese slachtoffers van mensenhandel binnen het Nationaal verwijzingsmechanisme. Ook maakt de Nationaal Rapporteur zich zorgen over de kwetsbaarheid van alleenstaande minderjarige vreemdelingen. Op dit moment voert haar Bureau een onderzoek uit naar de signalering en identificatie van slachtoffers onder alleenstaande minderjarige vreemdelingen. Dit onderzoek wordt naar verwachting in de tweede helft van 2014 gepubliceerd.

Oproep 12

GRETA roept Nederland op te garanderen dat slachtoffers van mensenhandel vanaf het moment waarop zij geïdentificeerd zijn continu de zorg ontvangen waar zij recht op hebben. Daartoe moet Nederland:

- Zorgen dat er geen bottleneck is tussen gespecialiseerde opvang voor buitenlandse slachtoffers van mensenhandel (COSM) gedurende de reflectieperiode en de opvanginstanties waar zij daarna naartoe gaan;
- Zorgen voor continuïteit in de psychologische en medische bijstand die slachtoffers na de reflectieperiode ontvangen, mede door het verduidelijken en versterken van de rol van regiocoördinatoren.

Dit is een punt van zorg dat de Nationaal Rapporteur in haar Negende rapportage ook heeft beschreven. Reguliere instellingen zijn terughoudend in het opnemen van buitenlandse slachtoffers in verband met de onzekere verblijfsstatus, alsmede de doorgaans complexe problematiek van deze groep slachtoffers. Daarnaast is er ook een groep slachtoffers die voldoende zelfredzaam is en waar ambulante begeleiding voldoende is, maar voor wie geen zelfstandige woonruimte gevonden kan worden.

Zoals de Nationaal Rapporteur in de Negende rapportage heeft beschreven zijn er ook veelbelovende initiatieven opgezet. In het TIP-rapport wordt het voorbeeld in Amsterdam en Rotterdam aangehaald waar de COSM's een gefaseerde uitstroom hebben gerealiseerd.²⁰ Slachtoffers die voldoende zelfredzaam zijn, stromen door naar woningen die onder beheer staan

¹⁸ De Commissie van Jeugdzorg Nederland is reeds gestart om te komen tot een goede signalering van (mogelijke) slachtoffers van binnenlandse mensenhandel door instellingen voor jeugdzorg (zie <http://www.nji.nl/jeugdnieuws/Brief%20aanpak%20overboys%20en%20mensenhandel%20Vaste%20Kamercommissie%20VWS%20april%202014.pdf>).

¹⁹ Zie ook de NRM9, paragraaf 2.10 voor slachtoffers van binnenlandse mensenhandel.

²⁰ Zie voor meer informatie NRM9, paragraaf 2.9.2.5.

van de COSM-instelling. Hier kunnen slachtoffers verblijven totdat er doorstroommogelijkheden zijn naar zelfstandige woonruimte binnen de eigen regio.

In het nationaal verwijsmechanisme zal dit knelpunt moeten worden geadresseerd. De Nationaal Rapporteur wordt nauw betrokken bij de uitwerking van dit knelpunt. De Nationaal Rapporteur is in dit verband positief over de rol die regiocoördinatoren kunnen vervullen en is voorstander van een landelijk dekkend netwerk van regiocoördinatoren.

Oproep 16

GRETA roept Nederland op, in navolging van haar verplichtingen neergelegd in artikel 13 van het verdrag, mogelijke slachtoffers van mensenhandel een herstel- en reflectieperiode aan te bieden waarbij zij gedurende die periode een volledig recht kunnen doen gelden op alle beschermingsmogelijkheden en bijstand als voorzien in artikel 12, onderdelen 1 en 2.

Naar het oordeel van de Nationaal Rapporteur voldoet Nederland aan de gestelde verplichtingen en is de reflectieperiode langer dan minimaal is voorgeschreven.²¹ De Nationaal Rapporteur verwelkomt op dit punt ook de toezegging van de staatssecretaris om de bedenktijd beschikbaar te houden voor alle slachtoffers zonder verblijfsrecht, ook de slachtoffers die langer dan drie maanden uit de uitbuitingssituatie zijn.

Wel ontvangt de Nationaal Rapporteur signalen dat de politie bij het geringste signaal niet altijd de mogelijke slachtoffers wijst op het recht op bedenktijd ofwel dat ze hier wel op worden gewezen, maar dat al direct een afspraak gemaakt wordt gemaakt voor het doen van aangifte waarbij de termijn korter is dan de maximale termijn van drie maanden waar mogelijke slachtoffers recht op hebben.²²

Oproep 20

GRETA roept Nederland op te verzekeren dat slachtoffers van mensenhandel die door mensenhandelaren gedwongen zijn om een delict te plegen niet uitgesloten zijn van de mogelijkheid om voortgezet verblijf te krijgen/aan te vragen nadat de mensenhandelaren veroordeeld zijn.

De Nationaal Rapporteur onderschrijft deze oproep. Bij een aanvraag voor voortgezet verblijf, of bij een eventuele beslissing over ongewenstverklaring of een inreisverbod, moet in de afweging, conform het non-punishmentbeginsel, meegewogen worden of het slachtoffer van mensenhandel de gepleegde strafbare feiten onder dwang heeft moeten plegen.²³ Het non-punishmentbeginsel strekt ertoe dat de mogelijkheid moet bestaan slachtoffers van mensenhandel in beginsel niet te bestraffen voor strafbare feiten die zijn gepleegd in een situatie van mensenhandel. De Nederlandse wet- en regelgeving maakt de toepassing van het non-punishmentbeginsel in het strafrecht mogelijk. Op aanbeveling van de Nationaal Rapporteur is het Openbaar Ministerie voornemens het non-punishmentbeginsel als expliciete sepotgrond opgenomen in de OM-Aanwijzing gebruik sepotgronden om ook officieren van justitie die geen mensenhandelexpert zijn hierop te alerteren. De toepassing van het non-punishmentbeginsel beperkt zich echter niet tot het strafrecht, maar

²¹ Het minimum betreft 30 dagen (zie artikel 13, lid 1 Verdrag van de Raad van Europa ter bestrijding van mensenhandel).

²² Zie NRM9, p. 180.

²³ Zie ook NRM7, paragraaf 6.3.1.

dient ook bij in het verblijfsrecht een rol te spelen. Bij de afweging voor verlening van voortgezet verblijf betreft dit de afweging tussen het openbare orde aspect en het non-punishmentbeginsel. Dat wil niet zeggen, en dit vraagt het verdrag ook niet, dat dit altijd moet leiden tot toewijzing. Belangrijk daarbij is dat de IND daarin evenwel een eigen verantwoordelijkheid en afwegingskader heeft en niet zonder meer kan volstaan met verwijzing naar uitspraken van de strafrechter.

Hoewel GRETA niet expliciet ingaat op het tegenwerpen van criminele antecedenten bij de aanvraag van tijdelijk verblijf van mensenhandel, is het goed om in dit verband ook hier kort aandacht aan te besteden. De IND kan bij criminele antecedenten van het slachtoffer besluiten geen tijdelijk verblijfsrecht te verlenen, omdat hij of zij wordt beschouwd als een gevaar voor de openbare orde. In haar Zevende en Achtste rapportage heeft de Nationaal Rapporteur aanbevolen dat criminele antecedenten nooit tegengeworpen moeten worden bij het verlenen van tijdelijk verblijfsrecht op basis van de verblijfsregeling mensenhandel. Ook wanneer de criminele antecedenten niet onder dwang zijn gepleegd. De reden achter deze aanbeveling van de Nationaal Rapporteur is dat het belang van de samenleving om mensenhandelaren succesvol te vervolgen moet prevaleren.²⁴ Zolang het slachtoffer meewerkt aan opsporing en vervolging is er voor een afweging geen ruimte. Overigens blijkt uit onderzoek van de Nationaal Rapporteur dat het bij afwijzingen van aanvragen tijdelijk verblijfsrecht mensenhandel grotendeels ging om winkeldiefstallen.²⁵

De aanbeveling van de Nationaal Rapporteur dat criminele antecedenten niet mogen leiden tot afwijzing van het tijdelijk verblijfsrecht mensenhandel draagt bij aan een aanpak waarin enerzijds het slachtoffer wordt beschermd en anderzijds de kans op opsporing en vervolging van mensenhandelaren wordt vergroot.²⁶

Tot slot

Rapporten als hierboven besproken zijn van grote waarde voor de nationale aanpak van mensenhandel en in het verlengde daarvan ook voor de internationale samenwerking. GRETA heeft tot nu toe de aanpak van ongeveer dertig landen grondig geanalyseerd. Het Amerikaanse State Department heeft met dit rapport haar veertiende rapport uitgebracht. Hoewel voor beide instanties helder is wat als meetlat voor hun bevindingen dient, is niet altijd helder hoe de vergelijking tussen de landen wordt gemaakt en in hoeverre de context van overige wet- en regelgeving in de individuele landen hierbij een rol speelt.

²⁴ In NRM8 staat hierover: 'De aanbeveling om geen enkel slachtoffer dat meewerkt aan het strafrechtelijk onderzoek tegen de mensenhandelaar uit te sluiten van de rechten voortvloeiend uit de B9-regeling, heeft ook betrekking op situaties waarin geen verband aanwezig is tussen een door een slachtoffer gepleegd strafbaar feit en de mensenhandelsituatie. Hierbij speelt de overweging dat het belang van de informatie, die een slachtoffer kan verstrekken met het oog op mogelijke vervolging, moet prevaleren boven overwegingen die voortvloeien uit het immigratiebeleid' (p. 55).

²⁵ Daarnaast is het tijdelijk verblijfsrecht mensenhandel bijvoorbeeld ook afgewezen in verband met gewelds- en/of drugsdelicten en het opgeven van een valse identiteit. Zie ook *Mensenhandel in en uit beeld II*, paragraaf 4.4.4.

²⁶ Zie voor meer informatie met betrekking tot de opsporing en vervolging van mensenhandelaren *Mensenhandel in en uit beeld II* en bijbehorend nieuwsbericht (beschikbaar op <http://www.nationaalrapporteur.nl/actueel/nieuws/2014/rapporteur-mensenhandel-creer-meer-zicht-op-netwerken-faciliteerders-en-geld.aspx?cp=63&cs=59417>).