

Over samenloop bedenktijd mensenhandel en overdrachtstermijn Dublin; gerechtvaardigd onderscheid Dublinclaimanten en andere vreemdelingen.

GEGEVENS

Instantie

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Datum uitspraak

04-11-2022

Datum publicatie

10-01-2023

Publicatie

JV 2023/3 (Jurisprudentie Vreemdelingenrecht), aflevering 1, 2023

Annotator

prof. mr. C.R.J.J. Rijken
S. Hageman

ECLI

ECLI:NL:RVS:2022:3184

Zaaknummer

202103985/1/V1

Bijzondere kenmerken

Hoger beroep

Overige publicaties

JV 2023/3 met annotatie van prof. mr. C.R.J.J. Rijken, S. Hageman

Rechter(s)

mr. Wissels
mr. Steendijk
mr. De Moor-van Vugt

Partijen

De vreemdeling,
gemachtigde: mr. H.J. Janse,
appellant,
tegen
de uitspraak van de rechtbank Den Haag zp Roermond, van 25 mei 2021 in zaak nr. 19/9809 in het

geding tussen
de vreemdeling
en
de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid.

Regelgeving

Richtlijn 2004/81/EG art. 4

Richtlijn 2004/81/EG art. 8

WBV 2019/10

Overige relevante informatie

Richtlijn 2004/81/EG van de Raad van 29 april 2004 betreffende de verblijfstitel die in ruil voor samenwerking met de bevoegde autoriteiten wordt afgegeven aan onderdanen van derde landen die het slachtoffer zijn van mensenhandel of hulp hebben gekregen bij illegale immigratie

SAMENVATTING

1. De rechtbank heeft terecht overwogen dat een verblijfsvergunning op grond van Richtlijn 2004/81/EG volgens art. 8 lid 2 richtlijn alleen mag worden verleend als aan alle in het eerste lid van dat artikel genoemde vereisten is voldaan. Anders dan de vreemdeling betoogt, is de verlening niet alleen afhankelijk van het moment van het verstrijken van de bedenktijd dan wel het blijk geven van bereidheid tot medewerking aan het onderzoek naar mensenhandel. Een lidstaat moet volgens art. 8 lid 1 sub a richtlijn ook bekijken of het voor het onderzoek of de gerechtelijke procedure dienstig is om het verblijf van de persoon in kwestie op zijn grondgebied te verlengen. In het sinds 1 augustus 2019 geldende beleid (WBV 2019/10) is dit voor slachtoffers van mensenhandel, die ook Dublinclaimant zijn, zo uitgewerkt dat het moment van besluitvorming over de verblijfsvergunning op grond van de richtlijn is gekoppeld aan het bericht van het OM dat de aanwezigheid van een vreemdeling in Nederland al dan niet noodzakelijk is in het belang van de opsporing en vervolging van mensenhandel. Omdat de vreemdeling niet bestrijdt dat hij ten tijde van het besluit een Dublinclaimant was en het OM heeft laten weten dat zijn aanwezigheid in Nederland niet noodzakelijk is als hiervoor bedoeld, faalt ook zijn betoog over de dienstigheid van zijn verblijf in Nederland. Gelet hierop en op de genoemde cumulatieve vereisten van art. 8 lid 1 richtlijn, is het voor de zaak van de vreemdeling niet van doorslaggevend belang om de aanvang van de bedenktijd vast te stellen.

2. Art. 4 richtlijn laat lidstaten de ruimte om gunstigere regelingen vast te stellen en gunstigere regelingen te wijzigen in minder gunstige, zolang zij daarbij de in de richtlijn gestelde ondergrens niet overschrijden. Vóór de inwerkingtreding van WBV 2019/10 verleende de SvJ&V een verblijfsvergunning in de periode tussen het doen van aangifte van mensenhandel en het bericht van het OM dat de aanwezigheid van een vreemdeling in Nederland al dan niet noodzakelijk is in het belang van de opsporing en vervolging van mensenhandel. De rechtbank heeft terecht overwogen dat dit begunstigend beleid was. Dat dit begunstigende beleid met ingang van 1 augustus 2019 voor Dublinclaimanten is gewijzigd, laat onverlet dat moet worden voldaan aan de cumulatieve vereisten van art. 8 lid 1 richtlijn. De rechtbank heeft terecht overwogen dat het onderscheid dat tussen Dublinclaimanten en andere vreemdelingen door de beleidswijziging is ontstaan, gerechtvaardigd is. De vreemdeling gaat er namelijk aan voorbij dat Dublinclaimanten en andere vreemdelingen niet in een vergelijkbare situatie verkeren.

UITSPRAAK

Procesverloop

Bij besluit van 7 oktober 2019 heeft de staatssecretaris een aanvraag van de vreemdeling om hem een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd te verlenen, afgewezen.

Bij besluit van 16 december 2019 heeft de staatssecretaris het daartegen door de vreemdeling gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 25 mei 2021 heeft de rechtbank het daartegen door de vreemdeling ingestelde beroep ongegrond verklaard.

Tegen deze uitspraak heeft de vreemdeling, vertegenwoordigd door mr. H.J. Janse, advocaat te Groningen, hoger beroep ingesteld.

Overwegingen

Inleiding

1. De vreemdeling heeft op 19 april 2019 een asielaanvraag ingediend. Bij besluit van 1 augustus 2019 heeft de staatssecretaris de aanvraag niet in behandeling genomen, omdat Italië verantwoordelijk is voor de behandeling van de asielaanvraag als bedoeld in artikel 30, eerste lid, van de Vw 2000.

Op 1 oktober 2019 heeft de vreemdeling aangifte van mensenhandel gedaan. Die aangifte heeft de staatssecretaris ambtshalve aangemerkt als een aanvraag om verlening van een verblijfsvergunning regulier op tijdelijke humanitaire gronden. Op 3 oktober 2019 heeft het Openbaar Ministerie (OM) de vreemdeling bericht geen vervolging te kunnen instellen, omdat Nederland geen rechtsmacht heeft over de gepleegde feiten, en dat zijn aanwezigheid in Nederland voor het OM daarom niet noodzakelijk is. Dit bericht is ook aan de staatssecretaris gezonden. In het besluit van 7 oktober 2019 heeft de staatssecretaris de aanvraag daarom afgewezen.

Het hoger beroep

2. In de eerste grief klaagt de vreemdeling dat de rechtbank niet heeft onderkend dat artikel 6 van Richtlijn 2004/81/EG van 24 april 2004, betreffende de verblijfstitel die in ruil voor samenwerking met de bevoegde autoriteiten wordt afgegeven aan onderdanen van derde landen die het slachtoffer zijn van mensenhandel of hulp hebben gekregen bij illegale immigratie (de richtlijn), niet juist en niet volledig is geïmplementeerd in de Nederlandse wetgeving, hoewel de implementatietermijn al lang is verstreken. Hij verwijst daarbij naar de uitspraak van de rechtbank Den Haag, zittingsplaats Zwolle, van 9 maart 2020 (ECLI:NL:RBDHA:2020:2085) en de tussenuitspraak van die zittingsplaats van 29 januari 2021 (ECLI:NL:RBDHA:2021:727). Hij voert aan dat de duur en de aanvang van de bedenktijd, bedoeld in die bepaling, niet in het Nederlandse recht zijn vastgelegd. Dat uit paragraaf B8/3.1 van de Vc 2000 volgt dat aan vermoedelijke slachtoffers van mensenhandel een bedenktijd van maximaal drie maanden wordt gegund, is geen zodanige implementatie. Hieruit vloeit volgens de vreemdeling voort dat de rechtbank niet heeft onderkend dat artikel 8, eerste lid, van de richtlijn, niet kan worden toegepast in gevallen waarin een vreemdeling een asielzoeker met rechtmatig verblijf is, die geen bedenktijd wordt gegund, zoals in zijn geval. Uit de aanhef van die bepaling volgt volgens de vreemdeling immers dat een besluit over de verblijfsvergunning moet worden genomen als de bedenktijd is verstreken, of eerder indien de staatssecretaris van oordeel is dat de desbetreffende vreemdeling duidelijk blijkt heeft gegeven van zijn bereidheid tot medewerking. Omdat de vreemdeling tijdens zijn aanmeldgehoor op 6 mei 2019 melding heeft gemaakt van mensenhandel, is de bedenktijd van drie maanden volgens hem verstreken op 6 augustus 2019 en had de staatssecretaris op dat moment de verblijfsvergunning moeten verlenen of op zijn laatst op 1 oktober 2019 (de datum van de aangifte) of 2 oktober 2019 (de datum dat de staatssecretaris het formulier M-55 heeft ontvangen). Ten tijde van het verstrijken van de bedenktijd was de aangifte nog niet opgenomen en was zijn verblijf in Nederland op dat moment dienstig als bedoeld in artikel 8, eerste lid, aanhef en onder a, van de richtlijn, aldus de vreemdeling.

2.1. De rechtbank heeft terecht overwogen dat een verblijfsvergunning op grond van de richtlijn volgens artikel 8, tweede lid, van de richtlijn alleen mag worden verleend als aan alle in het eerste lid van dat artikel genoemde vereisten is voldaan.

2.1.1. Anders dan de vreemdeling betoogt, is de verlening van die verblijfsvergunning niet alleen afhankelijk van het moment van het verstrijken van de bedenktijd dan wel het blijkt geven van bereidheid tot medewerking aan het onderzoek naar mensenhandel. Een lidstaat moet volgens artikel 8, eerste lid, aanhef en onder a, van de richtlijn ook bekijken of het voor het onderzoek of de gerechtelijke procedure dienstig is om het verblijf van de persoon in kwestie op zijn grondgebied te verlengen.

2.1.2. In het sinds 1 augustus 2019 geldende beleid, neergelegd in WBV 2019/10, is dit voor slachtoffers van mensenhandel, die ook Dublinclaimant zijn, zo uitgewerkt, dat het moment van besluitvorming over de verblijfsvergunning op grond van de richtlijn is gekoppeld aan het bericht van het OM dat de aanwezigheid van een vreemdeling in Nederland al dan niet noodzakelijk is in het

belang van de opsporing en vervolging van mensenhandel. Omdat de vreemdeling niet bestrijdt dat hij op het moment dat de staatssecretaris het besluit van 7 oktober 2019 nam een Dublinclaimant was en het OM op 3 oktober 2019 heeft laten weten dat zijn aanwezigheid in Nederland niet noodzakelijk is als hiervoor bedoeld, faalt ook zijn betoog over de dienstigheid van zijn verblijf in Nederland.

2.1.3. Gelet hierop en op de genoemde cumulatieve vereisten van artikel 8, eerste lid, van de richtlijn, is het voor de zaak van de vreemdeling niet van doorslaggevend belang om de aanvang van de bedenktijd vast te stellen. Daarom behoeft zijn betoog over artikel 6 van de richtlijn en over de uitspraken van de zittingsplaats Zwolle, geen bespreking.

3. De eerste grief faalt.

4. In de tweede grief klaagt de vreemdeling dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat het sinds 1 augustus 2019 in het beleid opgenomen onderscheid tussen Dublinclaimanten en andere vreemdelingen gerechtvaardigd is.

4.1. Artikel 4 van de richtlijn laat lidstaten de ruimte om voor personen die onder de richtlijn vallen gunstigere regelingen vast te stellen en gunstigere regelingen te wijzigen in minder gunstige, zolang zij daarbij de in de richtlijn gestelde ondergrens niet overschrijden.

4.1.1. Vóór de inwerkingtreding van het beleid op 1 augustus 2019 verleende de staatssecretaris een verblijfsvergunning volgens artikel 8, eerste lid, van de richtlijn, in de periode tussen het doen van aangifte van mensenhandel en het bericht van het OM dat de aanwezigheid van een vreemdeling in Nederland al dan niet noodzakelijk is in het belang van de opsporing en vervolging van mensenhandel. Anders dan de vreemdeling aanvoert, heeft de rechtbank terecht overwogen dat dit begunstigend beleid was.

4.1.2. Dat dit begunstigende beleid met ingang van 1 augustus 2019 voor Dublinclaimanten is gewijzigd, laat onverlet dat moet worden voldaan aan de cumulatieve vereisten van artikel 8, eerste lid, van de richtlijn.

4.1.3. De rechtbank heeft terecht overwogen dat het onderscheid dat tussen Dublinclaimanten en andere vreemdelingen dat door de beleidswijziging is ontstaan, gerechtvaardigd is. De vreemdeling gaat er namelijk aan voorbij dat Dublinclaimanten en andere vreemdelingen niet in een vergelijkbare situatie verkeren. Als een Dublinclaimant na zijn aangifte mensenhandel een verblijfsvergunning regulier op tijdelijke humanitaire gronden ontvangt, wordt Nederland verantwoordelijk voor behandeling van de asielaanvraag van die vreemdeling zonder dat duidelijk is of hij voldoet aan de cumulatieve vereisten van artikel 8, eerste lid, van de richtlijn. Als het OM vervolgens bericht dat de aanwezigheid van die vreemdeling in Nederland niet noodzakelijk is in het belang van de opsporing en vervolging van mensenhandel, kan de staatssecretaris weliswaar de verleende verblijfsvergunning met terugwerkende kracht intrekken, maar herleeft de mogelijkheid voor een Dublinoverdracht niet.

5. De tweede grief faalt.

6. Het hoger beroep is ongegrond. De uitspraak van de rechtbank wordt bevestigd. De staatssecretaris hoeft geen proceskosten te vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

bevestigt de aangevallen uitspraak.

NOOT

Deze noot heeft betrekking op «JV» 2023/1 en «JV» 2023/3.

Meer aandacht voor bescherming van slachtoffers mensenhandel. De wetgever is aan zet.

Deze zaak betreft de botsing van EU-regelgeving binnen het domein van Vrijheid, Veiligheid en Recht. De vraag die in deze zaak centraal staat is, kort weergegeven, of een (mogelijk) slachtoffer van mensenhandel die eerder in een ander EU-land asiel heeft aangevraagd, overgedragen mag worden op grond van Dublin III, of dat voorrang gegeven dient te worden aan de slachtofferbescherming zoals neergelegd in Richtlijn 2004/81/EG¹ op basis waarvan verwijderingsmaatregelen zijn verboden tijdens de zogenoemde bedenktijd.² In deze noot wordt eerst de casus kort uiteengezet, met daarbij aandacht voor de prejudiciële vragen en de beslissing van de Europese rechter. Vervolgens wordt ingegaan op de consequenties voor Nederlandse wet- en regelgeving ten aanzien van de bescherming van slachtoffers mensenhandel. Daarbij wordt ook een kort commentaar gegeven op een recente uitspraak van de Raad van State in een vergelijkbare casus.³

De prejudiciële vragen aan het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna HvJ EU of het Hof) zijn gesteld in een zaak waarin de vreemdeling tijdens de asielaanvraag stelt slachtoffer te zijn geweest van mensenhandel in Italië en Nederland, dat hij een van de daders heeft gezien in de opvanglocatie in Nederland en daar opnieuw door hem is bedreigd.⁴ Tevens blijkt uit Eurodac dat deze persoon eerder in België en Italië asiel heeft aangevraagd. Na de melding van slachtofferschap is betrokkene niet de bedenktijd aangeboden maar is de procedure tot Dublinoverdracht gestart. Betrokkene verzet zich tegen het besluit tot overdracht aan Italië en stelt in hoger beroep dat hem onterecht de bedenktijd niet is geboden. In deze zaak stelt de rechtbank Den Haag drie prejudiciële vragen, namelijk, wanneer de bedenktijd moet aanvangen en eindigen, of een Dublinoverdracht valt onder een verwijderingsmaatregel zoals verboden in art. 6 lid 2 Richtlijn 2004/81/EG, en of een dergelijke overdracht mag worden uitgevoerd dan wel voorbereid. In essentie komt het antwoord van de Europese rechter erop neer dat een Dublinoverdracht valt onder de term ‘verwijderingsmaatregel’ en de uitvoering ervan verboden is tijdens de bedenktijd (r.o. 57 t/m 61 en par. 4 Conclusie A-G).⁵ Wel mag een dergelijke overdracht worden voorbereid tijdens de bedenktijd, mits deze het nuttig effect ervan niet in gevaar brengt. Dit is wel het geval indien de vreemdeling in bewaring wordt gesteld. Ook een mededeling aan de vreemdeling van een voorgenomen overdrachtsbesluit kan het nuttig effect in gedrang brengen met name wanneer deze gepaard gaat met inbewaringstelling (punt 71 en par. 88 Conclusie A-G). Ten aanzien van de vraag wanneer de bedenktijd begint en eindigt verwijst het Hof naar de tekst in de richtlijn namelijk dat dit door nationaal recht wordt bepaald. Wat nu leert deze zaak ons en wat zijn de consequenties voor de Nederlandse wet- en regelgeving?

Art. 6 lid 1 Richtlijn 2004/81/EG bepaalt dat slachtoffers van mensenhandel bedenktijd geboden dient te worden om te herstellen en zich te onttrekken aan de invloed van de daders, zodat zij een afgewogen beslissing kunnen nemen om wel of niet mee te werken met de autoriteiten in een strafprocedure. Blijkens de vraagstelling van de eerste twee prejudiciële vragen gaat de verwijzende rechter ervan uit dat de Nederlandse wetgever deze bepaling niet juist heeft geïmplementeerd omdat deze niet is omgezet in dwingendrechtelijke bepalingen van nationaal recht maar in beleidsregels in de Vreemdelingencirculaire (Vc 2000), namelijk paragraaf 8/3 e.v. Dit wordt in de tussenuitspraak door de staatssecretaris niet tegengesproken (r.o. 6.3 en r.o. 7 tussenuitspraak). Hier ligt dus een opdracht aan de wetgever om alsnog te voorzien in een correcte implementatie.

De Europese rechter gaat niet in op de vraag wanneer de bedenktijd aanvangt of eindigt, omdat dit een louter hypothetische kwestie zou zijn, nu betrokkene de bedenktijd niet heeft gekregen. Voorts verwijst hij naar nationale wetgeving ten aanzien van aanvang en einde van de bedenktijd. Ondanks deze positie, vinden we in het arrest, en met name in de conclusie van de A-G, wel een aantal interessante overwegingen ten aanzien van deze punten.

In de tussenuitspraak stelt de staatssecretaris dat de bedenktijd niet aangeboden had hoeven te worden omdat aangifte is gedaan en daarmee de bedenktijd zou zijn geëindigd. Voorts stelt hij dat de betrokkene een Dublinclaimant is in afwachting van overdracht naar Italië en derhalve rechtmatig verblijft, en dus niet in aanmerking komt voor de bedenktijd, conform de beleidswijziging van 1 augustus 2019.⁶ De verwijzende rechter trekt dit in twijfel gezien art. 6 lid 3 van de richtlijn (r.o. 6.2) waarin staat dat de bedenktijd geen recht op verblijf biedt.

Over de aanvang van de bedenktijd stelt de A-G dat op grond van de richtlijn bij een gegronde reden dat een persoon slachtoffer is van mensenhandel, de persoon geïnformeerd moet worden over de rechten die volgen uit de richtlijn (par. 65 Conclusie A-G). Uit de doelstelling van de richtlijn volgt dat de bedenktijd aangeboden dient te worden wanneer er gegronde redenen zijn om aan te nemen dat de persoon mogelijk slachtoffer is van mensenhandel. Wanneer nu zijn dergelijke gegronde redenen aanwezig? Het Hof stelt, anders dan de interveniërende Tsjechische regering, dat slachtofferschap niet hoeft vast te staan alvorens bedenktijd moet worden verleend. Ook bij het verlenen van een verblijfsvergunning aan slachtoffers mensenhandel hoeft dit niet vast te staan, art. 8 lid 1 sub c Richtlijn 2004/81/EG spreekt immers van vermoedelijke daders. Voldoende is dat er redelijke gronden zijn

om aan te nemen dat een persoon slachtoffer is van mensenhandel. Het Hof stelt dat deze noodzakelijkerwijs aanwezig zijn, wanneer de persoon tegenover de bevoegde autoriteiten op voldoende aannemelijke wijze aanvoert slachtoffer te zijn of te zijn geweest. Het Hof stelt dat een verklaring voor het besluit tot overdracht van verzoeker dat hij slachtoffer is geweest, dat hij aangifte wenst te doen en dat hij een van de mensenhandelaren in een opvanglocatie in Nederland heeft gezien, een dergelijke voldoende aannemelijke verklaring is (punt 50). De A-G lijkt in dezen wat strenger en geeft expliciet aan dat wanneer een persoon zelf aangeeft slachtoffer te zijn van mensenhandel aan deze voorwaarde niet automatisch is voldaan. In de Vc 2000 is de voorwaarde van 'redelijke gronden' vertaald naar een verplichting tot het aanbieden van de bedenktijd bij een *geringste aanwijzing* dat een persoon mogelijk slachtoffer is van mensenhandel. Dit lijkt op het eerste gezicht een ruimhartige bepaling, ware het niet dat dit recht op verschillende manieren is beperkt.

Ten eerste door deze verplichting alleen toe te passen op derdelanders zonder geldig verblijfsrecht. Daarmee zouden Dublinclaimanten uitgesloten zijn van de bedenktijd, omdat zij in afwachting van overdracht rechtmatig verblijf hebben, aldus de Nederlandse wetgever. De Europese rechter en de A-G maken korte metten met deze beperking van Nederland. Het Hof stelt dat geen bepaling in de richtlijn onderscheid maakt tussen rechtmatig en niet rechtmatig verblijvende derdelanders. Art. 3 lid 1 geeft juist aan dat deze ook van toepassing is als de derdelander illegaal is binnengekomen. Daarmee expliciteert het Hof dat de richtlijn van toepassing is op derdelanders die mogelijk slachtoffer zijn van mensenhandel, ongeacht of zij rechtmatig verblijf hebben of niet. Verdere onderbouwing hiervan vindt het Hof in overweging 4 waarin is te lezen dat de richtlijn geen afbreuk doet aan rechten en waarborgen die volgen uit de hoedanigheid van verzoeker tot internationale bescherming, met name gelet op de kwetsbaarheid als mogelijk slachtoffer mensenhandel. Kortom, deze beperking van toekenning van de bedenktijd volgt niet uit de richtlijn en is bovendien strijdig met de doelstelling van de richtlijn (par. 37 en 59 Conclusie A-G). Ook hier is de Nederlandse wetgever weer aan zet en zal hij in ieder geval de beleidswijziging van 1 augustus 2019 moeten terugdraaien en bovendien de voorwaarde dat de bedenktijd alleen opstaat voor derdelanders zonder rechtmatig verblijf dienen te schrappen.

Ten tweede vindt er een beperking van de bedenktijd plaats door ruime mogelijkheden te bieden voor beëindiging van de bedenktijd. Zo eindigt deze bij aangifte, wanneer iemand besluit geen aangifte te doen of bij een aanvraag voor een verblijfsvergunning anders dan op grond van B8/3 Vc 2000. De A-G gaat hier uitgebreid op in door te verwijzen naar lid 4 van art. 6 Richtlijn 2004/81/EG waarin staat dat beëindiging van de bedenktijd alleen kan plaatsvinden indien het slachtoffer opnieuw contact opneemt met de daders, of in geval van bedreiging voor de openbare orde en nationale veiligheid (par. 105 en 106 Conclusie A-G). Daarbij stelt de A-G dat deze bevoegdheid van beëindiging restrictief moet worden uitgelegd (par. 107). Voorts expliciteert de A-G dat een aangifte op zichzelf geen reden is de bedenktijd te beëindigen (par. 110). In het geval het slachtoffer voor het verstrijken van de bedenktijd beslist geen aangifte te doen kan dat niet automatisch leiden tot beëindiging van de bedenktijd. Hij stelt daarover in paragraaf 111: 'De lidstaat moet er namelijk voor zorgen dat, in overeenstemming met artikel 6, lid 1, van Richtlijn 2004/81, die beslissing is genomen "met kennis van zaken" en dat deze uit vrije wil door de geïnformeerde derdelander is genomen en niet voortkomt uit intimidatie of represailles, waaraan hij opnieuw zou kunnen komen bloot te staan.' De termijn van de bedenktijd mag derhalve niet ten onrechte worden verkort, terwijl het slachtoffer geen tijd heeft gehad om te herstellen en zich te onttrekken aan de invloed van de daders.

Wat betreft strekking van het verbod op verwijderingsmaatregelen wordt voornamelijk verwezen naar de doelstelling van Richtlijn 2004/81/EG, welke door een Dublinoverdracht in gevaar zou kunnen worden gebracht. Deze doelstelling is tweeledig: de opsporing en ontmanteling van criminele netwerken bevorderen en de rechten van slachtoffers waarborgen. Specifiek de bedenktijd wordt uitgelegd als voorzienend in behoeften van een slachtoffer: rust, herstel, het opbouwen van een vertrouwensband en toegang tot beschermende voorzieningen. Zodoende houdt de Uniewetgever volgens de A-G (par. 68) rekening met de bijzondere kwetsbaarheid van het slachtoffer en de zeer specifieke aard van het strafbare feit. Daarnaast spreken zowel de A-G (par. 65) als het Hof (punt 63) van een informatieplicht richting slachtoffers. Autoriteiten moeten het slachtoffer niet alleen informeren over de mogelijkheid om gebruik te maken van de bedenktijd, maar ook van de ondersteunings- en bijstandsmatregelen.

Er is dus werk aan de winkel voor de Nederlandse wetgever; 1) het beschermingsregime voor slachtoffers mensenhandel zal uit de Vc 2000 gehaald moeten worden, en neergelegd dienen te worden in nationaal recht. Dit geldt niet alleen voor de bedenktijd maar voor de overige bepalingen uit de richtlijn die slechts in de Vc 2000 zijn neergelegd. Het is te overwegen een dergelijk regime uit het vreemdelingenrecht te halen en onder te brengen bij de andere slachtofferrechten in het Wetboek van Strafvordering. 2) De beleidswijziging van 1 augustus 2019 waarin Dublinclaimanten werden uitgesloten van de bedenktijd dient te worden

teruggedraaid. 3) Het moment van aanvang en beëindiging van de bedenktijd dienen te worden geëxpliciteerd. Zowel het Hof als de A-G stellen dat het bestaan van een andere verblijfsrechtelijke maatregel geen reden is de bedenktijd niet toe te kennen. Hierin ligt ook de meerwaarde van het beschermingsregime besloten welke tot uiting komt in de toekenning van de rechten zoals die zijn neergelegd in art. 7 Richtlijn 2004/81/EG en bestaan uit onder andere financiële en psychologische bijstand. Door de bedenktijd niet te gunnen aan slachtoffers met een Dublinclaim of slachtoffers die anderszins verblijfsrecht in Nederland hebben (bijvoorbeeld omdat zij een asielaanvraag hebben gedaan) wordt het belang van dit beschermingsregime miskent.⁷

De noodzaak tot aanpassing blijkt ook uit de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS) van 4 november 2022 in een vergelijkbare zaak.⁸ Ook hier betrof het een asielaanvraag van een mogelijk slachtoffer mensenhandel aan wie de bedenktijd niet was aangeboden en die in beroep ging tegen het overdrachtsbesluit naar Italië. Ondanks het arrest van het Hof gaat de ABRvS voorbij aan de mogelijkheid dat de bedenktijd ook kan gelden voor Dublinclaimanten, zich daarbij baserend op de beleidswijziging van 1 augustus 2019. Vervolgens stelt de ABRvS dat voor Dublinclaimanten een verblijfsvergunning op grond van B8/3 Vc 2000 alleen mogelijk is indien het OM de aanwezigheid van de vreemdeling in Nederland noodzakelijk acht voor de strafprocedure. Nu het OM ten aanzien van deze vreemdeling heeft gesteld dat zijn aanwezigheid niet noodzakelijk is voor de strafprocedure kan hem geen verblijfsrecht op grond van B8/3 Vc 2000 worden verleend. Daarnaast stelt de ABRvS dat het toekennen van een verblijfsrecht aan Dublinclaimanten na aangifte, maar voor een uitspraak van het OM over noodzakelijke aanwezigheid in Nederland, zoals gebruikelijk was voor de beleidswijziging van 1 augustus 2019, begunstigend beleid was. Niets staat eraan in de weg dergelijk begunstigend beleid weer terug te draaien, zoals is gedaan met de betreffende beleidswijziging. De ABRvS acht een onderscheid tussen Dublinclaimanten en andere vreemdelingen dan ook gerechtvaardigd. De ABRvS legt dus grote nadruk op het opsporingsbelang en indirect ook op het belang van migratiecontrole, zoals blijkt uit de slotzin van deze uitspraak. Daarin lijkt namelijk ook het feit dat Nederland verantwoordelijk wordt voor een asielaanvraag, omdat de mogelijkheid van een Dublinoverdracht niet herleeft bij intrekking van een verblijfsvergunning op grond van B8, van belang bij de beslissing van de ABRvS.

De ontstane situatie biedt voor de wetgever een mooie kans om de bescherming van slachtoffers mensenhandel in zijn geheel te herzien, waarbij meer recht gedaan kan worden aan de doelstelling van Richtlijn 2004/81/EG waarnaar de A-G ook herhaaldelijk verwijst, namelijk het opbouwen van een vertrouwensrelatie met het slachtoffer, het bieden van een periode om tot rust te komen en het bieden van bijstands- en beschermingsmaatregelen, passend bij de kwetsbaarheid van het slachtoffer (punt 52, par. 68 en 88 Conclusie A-G). De misbalans tussen het slachtofferbelang, het opsporingsbelang en het belang van migratiebeheer is ontstaan doordat in Nederland de nadruk steeds ligt op het voorkomen van misbruik van de regeling,⁹ het voorkomen van langdurig verblijf en het opsporingsbelang. De aanpassing van de Vc 2000 biedt een mogelijkheid opnieuw te kijken naar deze misbalans en meer oog te hebben voor het belang van het slachtoffer. Daarbij kan de wetgever inspiratie halen uit de richtsnoer voor bescherming van slachtoffers mensenhandel die is opgesteld door GRETA en waarnaar de A-G in zijn conclusie verwijst.¹⁰

prof. mr. C.R.J.J. Rijken

Nationaal rapporteur mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen en hoogleraar Mensenhandel en Globalisering, departement strafrecht, Tilburg University

S. Hageman

Onderzoeker bij het bureau Nationaal rapporteur mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen

VOETNOTEN

1)

Richtlijn 2004/81/EG van de Raad van 29 april 2004 betreffende de verblijfstitel die in ruil voor samenwerking met de bevoegde autoriteiten wordt afgegeven aan onderdanen van derde landen die het slachtoffer zijn van mensenhandel of hulp hebben gekregen bij illegale immigratie, OJ L 261, 6.8.2004, p. 19-23.

2)

Geïmplementeerd in par. B8/3 e.v. Vc 2000. Zie ook M. van der Meer e.a., *De weg(en) naar verblijfsrecht*, Den Haag: WODC Cahier 2020-6.

3)

ABRvS 4 november 2022, 202103985/1/V1, ECLI:NL:RVS:2022:3184.

4)

Rb. Den Haag 29 januari 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:727, «JV» 2021/46.

5)

Conclusie A-G De la Tour, ECLI:EU:C:2022:434, bij Rb. Den Haag 29 januari 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:727, «JV» 2021/46.

6)

Beleidswijziging 1 augustus 2019. Zie voor een commentaar hierop: L. Esser, *Staatssecretaris, bescherm slachtoffers van mensenhandel*, 30 juli 2019, <https://www.trouw.nl/cs-b9a48681> (laatst geraadpleegd op 15 december 2022).

7)

Rb. Den Haag 17 december 2020, AWB 19/9476, ECLI:NL:RBDHA:2020:13035, «JV» 2021/62, m.nt. Rijken.

8)

ABRvS 4 november 2022, 202103985/1/V1, ECLI:NL:RVS:2022:3184.

9)

Ondanks dat een dergelijk misbruik nooit is aangetoond, zie Regioplan, *Vooronderzoek oneigenlijk gebruik verblijfsregeling mensenhandel*, 2013.

10)

Zie GRETA, *Guidance note on the entitlement of victims of trafficking and persons at risk of being trafficked, to international protection*, 2022, <https://rm.coe.int/guidance-note-on-the-entitlement-of-victims-of-trafficking-and-persons/16809ebf44>.

Copyright 2023 - Sdu - Alle rechten voorbehouden.