

Vergaderjaar 2007–2008

19 637

Vreemdelingenbeleid

Nr. 1174

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 oktober 2007

Naar aanleiding van het verzoek van de leden Koşer Kaya en Azough, gedaan tijdens het Algemeen Overleg met de vaste Commissie voor Justitie op 12 april jl. (Handelingen der Kamer II, vergaderjaar 2006–2007, nr. 61, blz. 3422–3426), om de mogelijkheden te onderzoeken de B9-regeling uit te breiden zodat alleenstaande minderjarige slachtoffers van mensenhandel ook op aanwijzing van de betrokken hulpverlenende instanties in aanmerking kunnen komen voor deze regeling in het geval zij geen aangifte doen (Kamerstuk 19 637, 1148), heb ik toegezegd schriftelijk te zullen reageren. Met deze brief doe ik, mede namens de minister van Justitie, deze toezegging gestand.

1. Ontstaan en beëindiging verblijfsrecht op grond van de B9-regeling

De B9-regeling is ontstaan in de context van de (strafrechtelijke) bestrijding van mensenhandel. Het oogmerk van de B9-regeling is het bieden van een verblijfsrecht aan vreemdelingen gedurende de periode dat zij medewerking verlenen aan de opsporing en de vervolging van de verdachte. Om die reden is het verblijfsrecht in de B9-regeling gekoppeld aan het doen van aangifte van mensenhandel en de strafrechtelijke procedure. Op dit moment ontstaat het recht op verblijf op grond van de B9-regeling wanneer de vreemdeling aangifte doet.

Bij slachtoffers van mensenhandel geldt de aangifte als aanvraag voor een reguliere verblijfsvergunning. Aan getuige-aangevers (niet zijnde slachtoffers) wordt verblijf verleend indien en zolang als het Openbaar Ministerie de aanwezigheid van de vreemdeling ten behoeve van de strafrechtelijke procedure vordert. Het verblijfsrecht op basis van de B9-regeling voor een slachtoffer dat aangifte heeft gedaan, eindigt wanneer het vonnis tegen de verdachte onherroepelijk is geworden, of wanneer de zaak geseponeerd wordt en er geen beklag wordt ingesteld dan wel als de beklagprocedure faalt.

In de B9-regeling geldt de door de politie aan de IND gefaxte melding van een aangifte als aanvraag voor een verblijfsvergunning. De melding is in beginsel voldoende om een verblijfsvergunning te verlenen voor de duur van de opsporing en de vervolging die naar aanleiding van de aangifte ter hand wordt genomen.

Naar aanleiding van het verzoek van de Kamer heb ik gezien of, om recht te doen aan minderjarige slachtoffers van mensenhandel die geen medewerking willen of durven verlenen aan politie en Justitie maar die wel in schrijnende omstandigheden verkeren, een nieuwe aanpassing van de B9-regeling in die zin nodig is. Ik ben van mening dat dit niet het geval is en zal daarop hieronder nader ingaan.

2. Mogelijkheden van verblijf in afwijking van de B9-regeling

De aangiftebereidheid in het geval van mensenhandel is laag. Ik sluit niet uit dat het uitoefenen van psychische of fysieke druk op de slachtoffers hiervan een oorzaak is. In het geval een slachtoffer geen medewerking wil verlenen aan de opsporing en vervolging van de verdachte ontbreekt daarmee een melding die als aanvraag om een verblijfsvergunning wordt aangemerkt. Het staande beleid en mijn discretionaire bevoegdheid (artikel 3.4, derde lid, Vreemdelingenbesluit 2000) om vanwege klemmende humanitaire redenen af te kunnen wijken ten gunste van de vreemdeling, bieden naar mijn mening voldoende ruimte om slachtoffers die geen aangifte doen verblijf te verlenen, indien schrijnende omstandigheden daartoe nopen. Ik wil mij bij de beoordeling van de vraag of er desondanks sprake is van slachtofferschap primair laten leiden door de visie van politie en Openbaar Ministerie, die gebaseerd is op signalen omtrent mensenhandel. Gegevens die hulpverlenende instanties in dit verband kunnen verstrekken, kunnen bij deze beoordeling worden meegenomen. Het slachtofferschap is het uitgangspunt. Als dat op basis van objectieve criteria die politie en Openbaar Ministerie hanteren, zonodig ondersteund door objectieve gegevens van hulpverlenende instanties daaromtrent, vast staat zal vervolgens worden gezien of de veiligheid van het slachtoffer verblijf in Nederland indiceert dan wel of er overige humanitaire redenen zijn om verblijf te verlenen.

Onder meer om die betrokkenheid van hulpverlenende instanties goed te borgen organiseren de Stichting tegen Vrouwenhandel en het ministerie van Justitie op 12 en 13 december aanstaande een werk-conferentie over de positie van slachtoffers van mensenhandel, waarvoor het veld breed wordt uitgenodigd.

De problematiek van slachtoffers die geen aangifte doen vormt het thema van een van de workshops. Doel van de werk-conferentie is om concrete aanbevelingen te doen over verbeteringen in de samenwerking binnen en met het veld.

Ook hebben inmiddels organisatorische aanpassingen binnen de IND geleid tot verhoogde aandacht voor de zaken van slachtoffers die geen aangifte doen, maar die menen op grond van hun individuele situatie toch in aanmerking te komen voor verblijf. Deze zaken worden al dan niet door tussenkomst van speciaal daartoe aangestelde contactpersonen mensenhandel van de IND beoordeeld op hun humanitaire merites.

Naast een humanitaire beoordeling biedt het staande beleid nog een andere mogelijkheid. Indien aannemelijk is dat een (minderjarig) slachtoffer na terugkeer wederom verhandeld zal worden terwijl de eigen autoriteiten hiertegen geen bescherming willen of kunnen bieden kan dit een

reden zijn, op aanvraag, asiel te verlenen (artikel 29, onder b, van de Vreemdelingenwet).

3. Recente aanpassingen en lopende verbetertrajecten

Vorig jaar is de mogelijkheid voor slachtoffers om voortgezet verblijf te kunnen verkrijgen na afloop van de B9-regeling verruimd. Voortgezet verblijf is nu mogelijk indien de zaak waarin het slachtoffer aangifte heeft gedaan, leidt tot een veroordeling. In het geval dat de zaak niet tot een veroordeling leidt, maar het slachtoffer op het moment van de uitspraak al drie jaar of langer verblijf heeft op basis van de B9-regeling, is voortgezet verblijf eveneens mogelijk.

In de overige gevallen kan een aanvraag om voortgezet verblijf van zowel een slachtoffer als een getuige-aangever worden gehonoreerd indien er sprake is van een risico op represailles, een risico dat betrokkene door de eigen autoriteiten vervolgd kan worden wegens prostitutie of omdat er voor betrokkene geen mogelijkheden zijn tot herintegratie in het land van herkomst.

Naar aanleiding van een van de aanbevelingen in de vijfde rapportage van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel ben ik voornemens het beleid ten aanzien van voortgezet verblijf van slachtoffers nogmaals aan te passen en na drie jaar aaneengesloten verblijf op basis van een B9-vergunning de mogelijkheid te creëren op aanvraag te toetsen of op dat moment al een zelfstandige verblijfsvergunning verleend kan worden ook als de strafzaak nog loopt.

In de Vreemdelingencirculaire (hoofdstuk B16) zal worden verduidelijkt dat in aanvulling op de hierboven genoemde criteria ook overige schrijnende, individuele omstandigheden kunnen leiden tot de conclusie dat terugkeer niet geveerd kan worden.

Daarnaast zal binnenkort artikel 3.48 van het Vreemdelingenbesluit worden gewijzigd. Met deze wijziging wordt beoogd ook een verblijfsrecht toe te kennen aan slachtoffers die geen aangifte doen van mensenhandel, maar die anderszins medewerking verlenen aan de opsporing en vervolging, bijvoorbeeld door een verklaring af te leggen of door als getuige gehoord te worden. Hiermee wordt derhalve het uitgangspunt van de B9-regeling niet losgelaten.

4. Voorkomen misbruik

Ten aanzien van verdere verbeteringen in het huidige beleid is terughoudendheid geboden, gelet op het risico van misbruik van de regeling. Ik wijs er in dit verband op dat voorzichtig moet worden omgegaan met het verlenen van een recht op verblijf, waarbij de koppeling met de aangifte en de medewerking van het slachtoffer in de strijd tegen mensenhandel, zoals voorgesteld in de motie, wordt losgelaten. Het verlenen van verblijf in een dergelijk geval moet uitdrukkelijk een humanitair doel dienen en ingezet worden ter bescherming van het slachtoffer. Indien een slachtoffer van mensenhandel altijd, zonder tegen de handelaar te verklaren, een legale verblijfsstatus kan verkrijgen, zou mensenhandel minder vaak tot een veroordeling kunnen leiden. Immers, de aangiftebereidheid zou daarmee waarschijnlijk afnemen, waarmee de aantrekkelijkheid van Nederland als afzetgebied voor mensenhandelaren vergroot zou kunnen worden. Daarbij is het nog maar de vraag of de banden met de handelaar verbroken worden. Bij een actieve rol van het slachtoffer in het strafrechtelijke proces tegen de verdachte zal daarvan in principe wel sprake zijn.

Daarnaast acht ik het een prioriteit situaties van misbruik van alleenstaande minderjarige vreemdelingen en voormalige alleenstaande vreemdelingen die 18 jaar zijn geworden, te voorkomen. Enerzijds door alleenstaande minderjarige vreemdelingen die het risico lopen slachtoffer te worden, besloten op te vangen en anderzijds door in te zetten op het bevorderen van terugkeer, zo mogelijk al voor het 18de jaar. Voor wat dit laatste betreft geldt dat voor terugkeer nodig is dat er adequate opvang in het land van herkomst is (waarbij te denken valt aan ouders, familie of gezinsvervangend tehuis) en dat in het geval de ouder of familie bij de handel betrokken zijn geweest, wordt gezien of de lokale autoriteiten de verantwoordelijkheid over kunnen nemen.

Eerdergenoemde besloten opvang behelst intensieve begeleiding en voorlichting van alleenstaande minderjarige vreemdelingen die het risico lopen slachtoffer te worden van mensenhandel of andere vormen van uitbuiting, het voorkomen van vermissingen door het nemen van maximale beschermingsmaatregelen alsmede het ontwikkelen van een (nieuwe) methodiek die de minderjarigen helpt met «deprogrammeren» van de invloed van de handelaar/uitbuiters. Deze werkwijze zal met ingang van 1 januari a.s. in werking treden.

Daarnaast worden in de opvanglocaties van het COA aan kwetsbare groepen, waaronder alleenstaande minderjarige vreemdelingen, weerbaarheidstrainingen aangeboden. Tevens krijgen COA-medewerkers een training in het signaleren van onveilige situaties waarin sprake zou kunnen zijn van mensenhandel.

De staatssecretaris van Justitie,
N. Albayrak