

Tegen de wil achtergebleven

EEN ADVIES OVER IN HERKOMSTLANDEN
ACHTERGELATEN VROUWEN EN KINDEREN

DEN HAAG, APRIL 2005



Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken

aan

De Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie
Mevrouw drs. M. C. F. Verdonk
Postbus 20301
3500 EH DEN HAAG

contactpersoon Dr. J.J. van Miert
doorkiesnummer 070 -381 1410
datum 14 april 2005
ons kenmerk ACVZ/ADV/05/007
uw kenmerk
bijlage(n) 1
onderwerp Aanbieding advies 'Tegen de wil achtergebleven'

Zeer geachte mevrouw Verdonk,

Hierbij biedt de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken u het advies 'Tegen de wil achtergebleven' aan. De Adviescommissie voldoet hierbij aan uw schriftelijk verzoek tot advies van 6 oktober 2004.

In uw adviesaanvraag heeft u verzocht met name in te gaan op een drietal aspecten te weten: 1) de aard en omvang van de problematiek, 2) hoe de terugkeer van vrouwen die zich in een dergelijke situatie bevinden kan worden bespoedigd en 3) welke maatregelen, zowel op het terrein van het strafrecht als van het vreemdelingenrecht, tegen de man kunnen worden genomen.

De aard van de achterlatingsproblematiek is complex en veelvoudig. Achterlating vindt veelal plaats binnen relaties waarin sprake is van echtelijke en opvoedkundige problemen, waarbij de vrouw afhankelijk is van de man die van die positie misbruik maakt. Het is niet mogelijk gebleken een betrouwbare schatting te maken van de aantallen vrouwen en kinderen die worden achtergelaten. Wel is uit het onderzoek naar voren gekomen dat achterlating en de dreiging daarmee een serieus te nemen en schrijnend probleem vormt en daarom een consequente aanpak behoeft.

Startpunt van een effectieve bestrijding van achterlating is het ontwikkelen van op preventie gericht beleid. Een van de voornaamste instrumenten daarvoor is voorlichting. Daarnaast is een tijdige signalering van belang. Daarvoor is het ontwikkelen van sensitiviteit voor de problematiek door middel van training nodig. Hulpverlening kan en moet zowel in Nederland als in de landen

postadres

Postbus 93127
2509 AC 's-Gravenhage

bezoekadres

Prins Clauslaan 20
2595 AJ 's-Gravenhage
www.acvz.com



Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken

van herkomst worden geboden. De ACVZ heeft in dit verband voorgesteld om de normen voor consulaire bijstand aan te passen en een protocol te ontwikkelen voor de hulpverlening in binnen- en buitenland. Vooral een adequate hulpverlening in het buitenland is van belang voor het bespoedigen van de eventuele terugkeer. Het is voorts belangrijk om samenwerkingsrelaties op te bouwen met lokale vrouwen- en mensenrechtenorganisaties.

Voor wat betreft het nemen van vreemdelingrechtelijke maatregelen is de algemene leidraad dat vrouwen en kinderen door de achterlating niet in een minder gunstige verblijfspositie mogen komen te verkeren dan voor de achterlating. Anderzijds kan het ook niet zo zijn dat de achterlating hen uiteindelijk aan een verblijfsrecht helpt dat zij zonder die omstandigheid niet zouden hebben gehad. De ACVZ is van mening dat het afhankelijke verblijf niet langer moet duren dan noodzakelijk is, ter voorkoming van oneigenlijke praktijken door mannen en ter versterking van de positie van vrouwen. Daarom beveelt de ACVZ aan de huidige regelgeving aan te passen en de afhankelijke verblijfsvergunning af te geven voor de duur van maximaal drie jaar waarna slechts de mogelijkheid dient te bestaan tot het (in persoon) aanvragen van voortgezet zelfstandig verblijf.

Omdat 'achterlating' op zichzelf niet strafbaar is kan niet zonder meer tot verblijfsbeëindiging van de man worden overgegaan. Gegeven dit feit heeft de ACVZ overwogen om achterlating als zodanig als aparte grond voor verblijfsbeëindiging van de man op te doen nemen in het Vreemdelingenrecht. De vraag is echter waarom dit zou moeten gelden voor deze specifieke handeling maar niet voor andere handelingen, terwijl die handelingen veel ernstiger kunnen zijn dan het achterlaten van een partner. In dit licht beschouwt de ACVZ opname van achterlating als aparte intrekkingsgrond niet proportioneel en niet raadzaam. De ACVZ acht strafbaarstelling van 'achterlating' weinig zinvol. Wel adviseert de commissie handelingen of gedragingen om te bewerkstelligen dat een persoon niet meer kan beschikken over identiteits- en verblijfsdocumenten, strafbaar te stellen.

Uiteraard is de ACVZ te allen tijde bereid u een toelichting op het voorliggende advies te geven.

De ACVZ zal het advies op 20 april 2005 openbaar maken.

Hoogachtend,

De Voorzitter



Mr. T.J.P. van Os van den Abeelen

De Secretaris



Dr. J.J. van Miert (Wvd)

Inhoud

ADVIES IN KORT BESTEK	8
HOOFDSTUK 1	
<i>Inleiding</i>	15
1.1 Adviesaanvraag	15
1.2 Karakter en context van het advies	16
1.3 Gevolgde methodiek	16
1.4 Leeswijzer	16
HOOFDSTUK 2	
<i>Achterlating: aard, omvang en uitgangspunten</i>	18
2.1 Inleiding	18
2.2 Aard van de problematiek	18
2.3 Samenstelling en categorisering van de doelgroep	19
2.4 Europese invalshoek	20
2.5 De omvang van de problematiek	21
2.6 Uitgangspunten voor het advies	22
HOOFDSTUK 3	
<i>Preventie, signalering en hulpverlening</i>	23
3.1 Inleiding	23
3.2 Preventie	23
3.3 Signalering	24
3.4 Hulpverlening	25
HOOFDSTUK 4	
<i>Vreemdelingenrecht en achterlating</i>	30
4.1 Inleiding	30
4.2 De vreemdelingrechtelijke positie van de (meerderjarige) vrouw	30
4.3 Kinderen en achterlating	33
4.4 Verstrekking van en informatie over verblijfsvergunningen	35
4.5 Vreemdelingrechtelijke maatregelen tegen de man	36
HOOFDSTUK 5	
<i>Strafrecht en achterlating</i>	38
5.1 Inleiding	38
5.2 Strafbare feiten in Nederland	38
5.3 Strafbare feiten in het buitenland	41
BIJLAGEN	
1 De adviesaanvraag	42
2 Samenstelling van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) per 1 april 2005	45
3 Onderzoeksnotitie over migrantenvrouwen en kinderen die gedwongen zijn achtergelaten in landen van herkomst	47
4 Literatuuroverzicht advies 'Tegen de wil achtergebleven'	58
5 Lijst van geraadpleegde experts	61
6 Overzicht van uitgebrachte adviezen	62
7 Summary in English	63

Advies in kort bestek

Adviesaanvraag en werkwijze

In deze synopsis wordt het advies 'Tegen de wil achtergebleven; een advies over in herkomstlanden achtergelaten vrouwen en kinderen' samengevat. Daarbij is omwille van de leesbaarheid de (juridische) onderbouwing van de aanbevelingen zeer beknopt gehouden. Voor een volledig beeld van die onderbouwing wordt verwezen naar de hoofdtekst.

Sinds enige tijd is er in de politiek en in de media aandacht voor het probleem dat vrouwen, al dan niet samen met hun kinderen, veelal rond de zomervakantieperiode, tegen hun wil en zonder identiteits- en verblijfsdocumenten door hun echtgenoot/vader in het land van herkomst worden achtergelaten. Op verzoek van de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie adviseert de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) in het onderhavige advies over de vraag hoe met deze problematiek moet worden omgegaan. De minister heeft daarbij verzocht om in te gaan op een drietal aspecten te weten: 1) de aard en omvang van de problematiek, 2) hoe de terugkeer van vrouwen die zich in een dergelijke situatie bevinden kan worden bespoedigd en 3) welke maatregelen, zowel op het terrein van het strafrecht als van het vreemdelingenrecht, tegen de man kunnen worden genomen.

In haar advies heeft de ACVZ zich voornamelijk gericht op die aspecten, die direct betrekking hebben op, of nauw verwant zijn aan haar werkkerrein. Achterlating is geen onbekend fenomeen, maar specifiek onderzoek naar deze problematiek is tot nu toe nog niet verricht. Van de omvang van het probleem is slechts een ruwe inschatting te maken, onder meer wegens het ontbreken van een daarop gerichte registratie. Een en ander heeft ertoe geleid dat het advies een verkennend karakter heeft.

Om de problematiek rond achterlating in een breder kader te plaatsen alsmede hierover meer inzicht te verwerven, heeft de ACVZ een onderzoek laten verrichten door dr. E. Bartels, cultureel antropologe aan de Vrije Universiteit te Amsterdam. De beschouwingen en conclusies uit dit onderzoeksrapport zijn opgenomen in bijlage 3 van dit advies. Verder heeft de ACVZ een kortlopend intern dossier onderzoek verricht bij de IND en heeft zij een aantal gesprekken gevoerd met diverse belangengroepen, hulpinstaties en experts. Tot slot heeft de ACVZ een literatuuronderzoek verricht.

Aard, omvang en uitgangspunten

De aard van de problematiek is complex en veelvoudig. Achterlating vindt veelal plaats binnen relaties waarin sprake is van echtelijke en opvoedkundige problemen. Van belang is daarbij dat in de traditionele man-vrouw verhouding in het land van herkomst de man veel meer bewegingsruimte toekomt dan de vrouw. Het emancipatieproces in Nederland doorbreekt dit rollenpatroon waardoor de machtsbalans tussen man en vrouw verschuift. Een groep migrantenmannen lijkt niet mee te (willen) gaan in deze verschuiving maar juist meer ruimte op te eisen om zo hun machtsverlies te herstellen en zelfs hun macht te vergroten. Daarbij zetten ze vrouwen onder druk, bijvoorbeeld door de vrouw te bedreigen met achterlating. Gevolg van deze verstoorde machtsbalans kan zijn dat vrouwen in een steeds geïsoleerdere positie raken. Protest van vrouwen tegen deze situatie blijkt niet erg effectief te zijn. Het daadwerkelijk achterlaten is het uiterste middel om de machtsbalans geheel in het voordeel van de man te laten doorslaan. Bij achterlating van kinderen door ouders doet zich een vergelijkbare situatie voor. De machtsbalans tussen ouders en kinderen dreigt in de Nederlandse situatie evenwichtiger, en daarmee verstoord te worden.

Het is niet mogelijk gebleken een betrouwbare schatting te geven van het aantal vrouwen en kinderen dat tegen hun zin wordt achtergelaten in het land van herkomst. Het advies bevat enkele suggesties op grond waarvan meer gegevens gegenereerd zouden kunnen worden. Tot nu toe zijn vooral gevallen bekend uit Marokko en Turkije. Er zijn tevens indicaties dat vrouwen ook worden achtergelaten in Egypte, Pakistan en Iran. Wegens het korte tijdsbestek is het onderzoek van Bartels en dat van de ACVZ vooral gericht op de Marokkaanse en Turkse situatie.

De ACVZ is van mening dat het ontbreken van cijfermateriaal over (dreiging met) achterlating geen beletsel mag zijn voor het nemen van maatregelen. Uit het geheel van gegevens en signalen is naar het oordeel van de ACVZ voldoende aannemelijk dat achterlating tegen de wil van betrokkene een serieus te nemen probleem vormt en daarom een consequente aanpak vereist. Wel noopt de onbekendheid met de omvang van het verschijnsel tot enige voorzichtigheid bij het formuleren van aanbevelingen: het is in beginsel niet wenselijk verstrekkende en mogelijk zeer kostbare maatregelen te nemen om een probleem te bestrijden dat wellicht in bescheiden mate voorkomt. Door verbeterde registratie zal de omvang van achterlating waarschijnlijk beter inzichtelijk worden gemaakt. Alsdan kan worden bezien of verder strekkende maatregelen wenselijk zijn. Tegelijkertijd bestaat de mogelijkheid dat van de nu reeds te nemen maatregelen een preventieve werking uitgaat, die leidt tot afname van het aantal gevallen van (dreiging) met achterlating. Algemene leidraad bij dit advies is dat vrouwen en kinderen door de achterlating niet in een minder gunstige verblijfssituatie mogen komen te verkeren dan voor de achterlating. Anderzijds kan het ook niet zo zijn dat de achterlating hen uiteindelijk aan een verblijfsrecht helpt dat zij zonder die omstandigheid niet zouden hebben gehad. Bij deze laatste constatering doelt de ACVZ op het gegeven dat de driejaren termijn met betrekking tot de duurzame relatie bij een afhankelijke verblijfsvergunning in geval van achterlating niet buiten toepassing kan blijven.

Aanbeveling 1

De ACVZ acht het niet raadzaam een grootschalig onderzoek te doen naar het voordoen van achterlating in het verleden omdat betrouwbare gegevens ontbreken. Wel dient zo mogelijk een betrouwbare, centrale registratie van onvrijwillige achterlating van vrouwen en kinderen in herkomstlanden te worden gecreëerd. Zowel de IND administratie en gegevens vanuit de ambassades zijn daarvoor bruikbare informatiebronnen.

Conclusies en aanbevelingen ten aanzien van preventie, signalering en hulpverlening

Preventie en signalering

Allereerst is, om adequaat te kunnen optreden, een aanpak nodig gericht op preventie, signalering en hulpverlening. De ACVZ pleit in dit verband voor aansluiting bij bestaande initiatieven en geïnstitutionaliseerde samenwerkingsverbanden. Startpunt van effectieve bestrijding van achterlating is het ontwikkelen van op preventie gericht beleid. Een van de voornaamste instrumenten is goede en gerichte voorlichting. De ACVZ heeft in het advies elementen genoemd die in de voorlichting aan de orde zouden moeten komen. Voor een tijdige signalering van een serieuze dreiging van achterlating is het ontwikkelen van sensitiviteit voor de problematiek door training en het opstellen van werkprotocollen van belang. De belangrijkste actoren in dit verband zijn politie, justitie, ambtenaren van de gemeentelijke basisadministratie, vertrouwenspersonen op scholen en leerplicht-

ambtenaren. Een specifieke rol is weggelegd voor het onderwijs. Zowel de centrale als de decentrale overheid spelen bij preventie en signalering een belangrijke rol en dienen in dit verband de regie te voeren.

Aanbeveling 2

De ACVZ beveelt een op preventie gericht beleid door middel van voorlichting aan. Deze voorlichting moet zijn gericht op migrantenvrouwen en op hulpverleningsinstanties. De centrale en decentrale overheid dienen in dit verband de regie te voeren.

Aanbeveling 3

De ACVZ beveelt voor een tijdige signalering het ontwikkelen van sensitiviteit door training en het opstellen van werkprotocollen aan. Samenwerking dient te worden bevorderd opdat adequaat kan worden opgetreden op grond van signalen. De belangrijkste actoren zijn politie, justitie, ambtenaren van de gemeentelijke basisadministratie, vertrouwenspersonen op scholen en leerplichtambtenaren. Vanwege de specifieke rol van het onderwijs beveelt de ACVZ aan dat vertrouwenspersonen binnen onderwijsinstellingen worden getraind ter realisering van de gewenste signaalfunctie.

Hulpverlening in Nederland

Hulpverlening kan en moet zowel in Nederland als in de landen van herkomst worden geboden. De instellingen die zich in Nederland met hulpverlening bezighouden blijken vaak niet, of in onvoldoende mate, te zijn ingesteld op de achterlatingsproblematiek. Vooral het ontbreken van kennis speelt de hulpverlening parten. Coördinatie, kennis, snelheid, capaciteit en de aanwezigheid van een adequaat vangnet zijn belangrijke voorwaarden voor hulpverlening. Verschillende vormen van hulpverlening kunnen worden geboden, variërend van bemiddeling, interventie tot het bieden van noodopvang.

Aanbeveling 4

De ACVZ constateert dat een adequate aanpak van de hulpverlening vraagt om een samenhangend en op elkaar afgestemd hulpaanbod. De commissie beveelt in dit kader aan om ten behoeve van de verschillende betrokken instellingen en diensten een protocol te ontwikkelen dat op de aanpak van deze problematiek is toegespitst. Bij het samenstellen van dit protocol dienen zoveel mogelijk van de nu actieve organisaties, zoals het expertisecentrum Transact, te worden betrokken.

Hulpverlening in het buitenland

Vooralsnog kunnen alleen Nederlanders (dat wil zeggen houders van een Nederlands paspoort) een beroep doen op consulaire bijstand van de Nederlandse ambassade in het buitenland. Het is echter niet zo dat de posten zich altijd strikt aan deze formele norm houden. De ACVZ pleit er in dit verband voor de formele regels te versoepelen. Voorts is het bieden van hulp veelal afhankelijk van de personele omvang van de post en de kennis over de toe te passen regels. De ACVZ is er voorstander van om nader aandacht te besteden aan de manier waarop consulaire ambtenaren in breder verband kunnen worden ingezet bij problematiek betreffende achterlating, maar ook gedwongen huwelijken en ontvoering. De ACVZ pleit ervoor dat de Nederlandse vertegenwoordiging de samenwerking met lokale vrouwen- en mensenrechtenorganisaties verder intensiveert, omdat deze organisaties een belangrijke rol kunnen spelen in het bieden van hulpverlening, het geven van voorlichting en begeleiding in de eigen taal. Dergelijke contacten blijken in de praktijk zeer waardevol te zijn. De ACVZ beveelt in dit verband aan de samenwerking met de Stichting Steunpunt Remigratie in Marokko (SSR) voort te zetten en deze orga-

nisatie, alsmede andere vergelijkbare organisaties, in financieel opzicht in staat te stellen hulp te verlenen aan achtergelaten vrouwen en kinderen.

Aanbeveling 5

Naar het oordeel van de ACVZ dienen de normen voor consulaire bijstand te worden aangepast, in die zin dat ook enigerlei vorm van bijstand wordt gegeven aan diegenen die (beweerdelijk) rechtmatig in Nederland gedurende langere tijd hebben verbleven en die belet zijn tijdig naar Nederland terug te keren.

Aanbeveling 6

Om snel en efficiënt hulp aan slachtoffers van achterlating in het land van herkomst te kunnen bieden, adviseert de ACVZ om een protocol voor consulaire hulpverlening op te stellen. Voorts pleit de ACVZ voor:

- **het op de betrokken consulaire post van landen van herkomst aanwijzen van een centraal aanspreekpunt voor contacten aangaande de (rechtspositionele) problematiek van vrouwen;**
- **het ontwikkelen en intensiveren van de contacten en samenwerking met vrouwen- en mensenrechtenorganisaties in de herkomstlanden met het oog op hulpverlening en voorlichting.**

Aanbeveling 7

Continueer de samenwerking met de SSR en stel deze organisatie – en andere vergelijkbare organisaties – in financieel opzicht in staat hulp te verlenen aan achtergelaten vrouwen en kinderen.

Conclusies en aanbevelingen ten aanzien van vreemdelingrechtelijke aspecten

Vreemdelingrechtelijke positie van de vrouw

Als een vrouw naar Nederland komt voor het verblijf bij een echtgenoot (of partner), zal zij eerst een verblijfsvergunning hebben die is gekoppeld aan het bestaan van de relatie: de zogeheten afhankelijke verblijfsvergunning. Na drie jaar kan zij in aanmerking komen voor een zelfstandige verblijfsvergunning. Als zij deze zelfstandige verblijfsvergunning echter niet aanvraagt, zet zij haar verblijf voort op grond van de afhankelijke verblijfsvergunning. Deze constructie is vatbaar voor malafide praktijken van mannen die de verblijfspositie van hun echtgenote bewust wankel willen houden. De vrouw is immers in voornoemde situatie bij verlenging van de afhankelijke verblijfsvergunning gedurende een langere periode afhankelijk van het bestaan van de relatie en dus in zekere zin afhankelijk van de man, terwijl de bestaande regels dat niet vereisen. Naar de mening van de ACVZ is dit een onwenselijke situatie en behoeft de regelgeving op dit punt aanpassing. Dat kan zorgen voor een sterkere positie van de vrouw.

Voorts is de ACVZ is geen voorstander van een verkorting van de duur van de afhankelijke verblijfsvergunning tot minder dan de huidige drie jaar, vanwege het risico van een toename van op oneigenlijke gronden gebaseerde huwelijksmigratie.

Aanbeveling 8

De ACVZ beveelt aan de huidige regelgeving aan te passen en de afhankelijke verblijfsvergunning af te geven voor de duur van maximaal drie jaar waarna slechts de mogelijkheid dient te bestaan tot het (in persoon) aanvragen van voortgezet zelfstandig verblijf.

Uit het onderzoek van Bartels blijkt dat het frequent voorkomt dat door de achtergelaten vrouwen en de Nederlandse vertegenwoordigingen aangenomen wordt dat het recht op verblijf is vervallen, omdat de vrouw te lang in het buitenland zou hebben verbleven. Dit behoeft echter niet het geval te zijn. De situatie doet zich voor dat het (lange) verblijf buiten Nederland onvrijwillig was en dat dit haar niet aan te rekenen valt. Er moet dan ook voor worden gewaakt dat er te snel wordt geconcludeerd dat er geen recht (meer) is op verblijf. Bij achterlating dient de vrouw (als zij geen Nederlander is) in ieder geval een aanvraag voor wijziging of een verlenging van de verblijfsvergunning aan te vragen. In dit kader dient een afweging te worden gemaakt met betrekking tot de toerekenbaarheid van de termijnoverschrijdingen. De ACVZ pleit voor de strikte handhaving van de vastgestelde beslissingstermijnen.

Aanbeveling 9

Geconcludeerd kan worden dat de bestaande regels voor voortgezet verblijf (onder andere bij verlies van de afhankelijke verblijfsvergunning door verbreking van de relatie) alsmede de uitzonderingen, van toepassing zijn bij achterlating. In principe behoeft de regelgeving in dit opzicht geen aanpassingen. Het verdient echter naar de mening van de ACVZ de voorkeur dat – voor alle helderheid – achterlating in de Vreemdelingencirculaire wordt geëxpliciteerd, onder de toevoeging dat het huidige beleid in dat geval van toepassing is. Er dient immers voor worden gewaakt dat te snel wordt geconcludeerd dat er geen recht (meer) is op verblijf omdat de vrouw te lang in het buitenland heeft verbleven.

Recht op gezinsleven

Als er kinderen in het spel zijn kan met een beroep op het recht op gezinsleven recht op verblijf in Nederland ontstaan. Drie situaties kunnen zich voordoen:

- 1 het kind verblijft bij de vader in Nederland, de moeder wil in Nederland verblijven om het contact met haar kind te kunnen onderhouden;
- 2 het kind mag in Nederland verblijven, de moeder vraagt verblijf in Nederland bij het kind aan, de moeder zorgt voor het kind (het kan zijn dat de vader geen contact en zorg meer wil dragen voor het kind);
- 3 de moeder mag in Nederland verblijven, het kind vraagt verblijf in Nederland bij de moeder aan, de moeder zorgt voor het kind (het kan zijn dat de vader geen contact en zorg meer wil dragen voor het kind).

Het absoluut ontzeggen van het recht van de moeder op omgang met haar kind is strijdig met artikel 8 EVRM. Aan de andere kant is het mogelijk dat het verblijf van de moeder op gespannen voet staat met de belangen van Nederland als ontvangende maatschappij, bijvoorbeeld omdat zij financieel afhankelijk is van de staatskas. In de beoordeling of er sprake is van een recht op gezinsleven gaat het steeds om de vraag of: 1) de staat de actieve plicht heeft tot de toelating van de vreemdeling (dat is de zogeheten positieve verplichting) of dat 2) de staat de passieve plicht heeft om van verwijdering van één van de gezinsleden af te zien (dat is de zogeheten negatieve verplichting). Bij de toetsing of er sprake is van een positieve dan wel negatieve verplichting dient een faire afweging plaats te vinden tussen enerzijds het belang van het individu dat zich op respect voor gezinsleven beroept en anderzijds het collectieve belang van de ontvangende gemeenschap. Daarbij komt de overheid een zekere beoordelingsmarge toe. Deze beoordelingsmarge is ruimer als het gaat om de vraag of er sprake is van een positieve verplichting, dan wanneer het gaat om de vraag of er sprake is van een negatieve verplichting. Met andere woorden, er is sneller sprake van een ongeoorloofde – met artikel 8 EVRM strijdige – inmenging in het gezinsleven bij verwijdering van gezinsleden.

Als er na de achterlating geen recht meer is op verblijf, bijvoorbeeld omdat de termijnoverschrijding niet verschoonbaar was, moet met het oog op de uitoefening van het gezinsleven in Nederland een nieuwe verblijfsvergunning worden aangevraagd en zou deze aanvraag strikt juridisch moeten worden gezien als een aanvraag om eerste toelating (en dus speelt de vraag of er een positieve verplichting tot toelating bestaat). Tegen de schrijnende achtergrond dat de vrouw eerder in Nederland met haar kinderen een gezinsleven heeft gehad en vervolgens tegen haar wil in het buitenland is achtergelaten, is de ACVZ echter van mening dat deze gevallen niet moeten worden beoordeeld alsof er sprake is van een eerste toelating. De overheid dient daarentegen te bezien of er een passieve plicht bestaat om zich niet te mengen in het gezinsleven (en dus speelt de vraag of er een negatieve verplichting is).

Aanbeveling 10

Omschrijf de verschillende vormen van achterlating in relatie tot het gezinsherenigingsbeleid in de Vreemdelingencirculaire. Expliciteer dat bij de belangenafweging, waarbij moet worden beoordeeld of inmenging in het gezinsleven gerechtvaardigd is, wordt uitgegaan van een zogeheten negatieve verplichting.

Beschikking over identiteits- en verblijfsdocumenten

Het niet langer beschikken over identiteits- en verblijfsdocumenten is vooralsnog een weerbarstig probleem. Daarnaast blijken vrouwen die zijn achtergelaten, of die in Nederland daarmee bedreigd worden, vaak slecht geïnformeerd te zijn over hun verblijfsrechtelijke positie en de daaraan verbonden rechten en verplichtingen. Niet zelden verliest de achtergelaten vrouw of de met achterlating bedreigde vrouw haar recht op (voortgezet) verblijf in Nederland omdat de man (bewust dan wel onbewust) nalaat om namens haar de verlenging van haar verblijfsvergunning, danwel de omzetting daarvan in een zelfstandige verblijfsvergunning, te regelen.

Aanbeveling 11

De ACVZ beveelt aan om bij de verstrekking van identiteits- en verblijfspapieren deze documenten – alleen in persoon uit te reiken met daaraan gekoppeld eenduidige en begrijpelijke informatie over onder meer:

- de gang van zaken rond de verstrekking en verlenging van een verblijfsvergunning;
- het moment waarop kan worden beschikt over een zelfstandige verblijfstitel voor bepaalde tijd en;
- wat de gevolgen zijn van langdurig verblijf buiten Nederland.

Vreemdelingrechtelijke maatregelen tegen de man

Op grond van de huidige regelgeving is het de vraag of er vreemdelingrechtelijke maatregelen tegen de man genomen kunnen worden. Om dit te kunnen doen is een strafrechtelijke veroordeling nodig. Achterlating is niet als zodanig strafbaar gesteld. Andere gepleegde strafbare handelingen, bijvoorbeeld dwang, zijn zeer moeilijk bewijsbaar en dus moeilijk vervolgbaar. Daarom heeft de ACVZ zich de vraag gesteld of achterlating niet als een aparte intrekingsgrond in de regelgeving zou moeten worden opgenomen. De vraag is echter waarom dit wel zou gelden voor deze specifieke handeling maar niet voor andere, terwijl die handelingen veel ernstiger kunnen zijn dan achterlating. In dit licht beschouwt de ACVZ opname van achterlating als aparte intrekingsgrond niet proportioneel en dus niet raadzaam.

Aanbeveling 12

De ACVZ is van oordeel dat het onwenselijk is achterlating als aparte categorie en als voldoende voorwaarde voor intrekking van het verblijf in de regelgeving op te nemen.

Conclusies en aanbevelingen ten aanzien van de strafrechtelijke aanpak van de man

Het achterlaten van een echtgenote in het land van herkomst is thans geen op grond van het Nederlands recht strafbaar gestelde gedraging c.q. handeling. Het strafbaar stellen hiervan lijkt weinig zinvol. Voorts lijkt het vervolgen van andere aan de achterlating gerelateerde strafbare feiten weinig zinvol vooral als deze in het buitenland zijn gepleegd. Uit de rapportages aan en het onderzoek van de ACVZ met betrekking tot de onderhavige problematiek blijkt dat achtergelaten vrouwen vrijwel nooit meer in het bezit zijn van hun identiteits- en verblijfsdocumenten. Vast staat dat degene die houder is van een identiteitsdocument en/of een verblijfsdocument de enige is die recht heeft op het bezit daarvan. Dat geldt in Nederland en in het buitenland. Voor achtergelaten vrouwen geldt dat het niet kunnen beschikken over voornoemde documenten hun positie in niet geringe mate beïnvloedt.

Aanbeveling 13

De ACVZ adviseert om in het Nederlandse Wetboek van Strafrecht een bepaling op te nemen die er toe strekt dat strafbaar is elke handeling of gedraging die tot doel heeft dan wel bewerkstelligt dat een rechthebbende in Nederland of daarbuiten niet kan beschikken over zijn identiteits- en /of verblijfsdocumenten.

Uit jurisprudentie blijkt dat bij enkele geweldsdelicten ook geestelijk geweld onder de delictomschrijving kan worden gebracht. De betreffende jurisprudentie is betrekkelijk schaars en heeft op specifieke, ernstige vormen van geestelijk geweld betrekking. Uit de ACVZ ten dienste staande gegevens is gebleken dat zich situaties voordoen dat mannen hun vrouwen en kinderen door geestelijk geweld zo murw maken dat het meenemen naar het buitenland en de achterlating aldaar door deze vrouwen als onontkoombaar wordt ervaren.

Aanbeveling 14

Naar het oordeel van de ACVZ dient te worden onderzocht of de strafbaarstelling van geweldsdelicten zodanig kan worden aangepast dat de delictomschrijving expliciet deze vorm van geestelijk geweld in zich draagt.

HOOFDSTUK I

Inleiding

1.1 Adviesaanvraag

Sinds enige tijd is er in de politiek en in de media aandacht voor het probleem dat vrouwen, al dan niet samen met hun kinderen, veelal rond de zomervakantieperiode, tegen hun wil en zonder identiteits- en verblijfsdocumenten door hun echtgenoot/vader in het land van herkomst worden achtergelaten. De Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie heeft de ACVZ op 6 oktober 2004 verzocht haar over deze problematiek te adviseren. Aanleiding vormde het interpellatiedebat over dit onderwerp in de Tweede Kamer op 7 september 2004, waarin de Tweede Kamer in een drietal moties de regering om het volgende vraagt:¹

- het bespoedigen van de terugkeer van vrouwen die in Nederland de zorg hebben voor kinderen met de Nederlandse nationaliteit en het aan hen verstrekken van een zelfstandige verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd;
- het onderzoeken van de mogelijkheden om de daders (de mannen) strafrechtelijk dan wel vreemdelingrechtelijk te vervolgen met als mogelijke sanctie het intrekken van de verblijfstitel;
- alles in het werk te stellen om de getroffen vrouwen zo spoedig mogelijk terug te brengen naar Nederland en het doen van aangifte en het inzetten van vervolging actief te stimuleren.

De Minister heeft in haar adviesaanvraag de ACVZ verzocht over onderstaande vragen advies uit te brengen:²

- welke situaties doen zich voor bij achterlating van vrouwen en kinderen, voor wat o.a. de verblijfsrechtelijke status van alle daarbij betrokkenen betreft;
- is een indicatie te geven van de omvang van dit verschijnsel, waar mogelijk uitgesplitst naar land van herkomst;
- in hoeveel gevallen en onder welke omstandigheden zijn de betrokken vrouwen en kinderen naar Nederland teruggekeerd;
- wat zijn de mogelijkheden en de problemen met betrekking tot terugkeer naar Nederland van de desbetreffende vrouwen en kinderen;
- welke maatregelen zouden ten aanzien van bespoediging van terugkeer naar Nederland en voortzetting van verblijf in Nederland ten aanzien van deze vrouwen en kinderen moeten c.q. kunnen worden getroffen;
- wat zijn de mogelijkheden en maatregelen met betrekking tot de strafrechtelijke aanpak van de man, en de consequenties die het 'achterlaten' voor de verblijfspositie van de man zou kunnen c.q. moeten hebben.

Daarnaast vraagt de Minister om aanbevelingen te formuleren – dan wel punten van bespreking met collega's – hoe de Nederlandse overheid in de betrokken landen via de diplomatieke vertegenwoordigingen of anderszins zo kan handelen dat in de aan de orde zijnde gevallen een optimale ondersteuning van de desbetreffende vrouwen en kinderen wordt gerealiseerd.

¹ Kamerstukken II, 2003-2004, 29742, nrs. 3, 4 en 5.

² Zie de brief van de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie, dd. 6 oktober 2004, kenmerk: 5309133/04/DVB (zie bijlage 1).

1.2 Karakter en context van het advies

In haar advies heeft de ACVZ zich voornamelijk gericht op die aspecten, die direct betrekking hebben op, of nauw verwant zijn aan haar werkkerrein. Achterlating is geen onbekend fenomeen, maar specifiek onderzoek naar deze problematiek is tot nu toe nog niet verricht. Van de omvang van het probleem is slechts een ruwe inschatting te maken, onder meer wegens het ontbreken van een daarop gerichte registratie. Een en ander heeft ertoe geleid dat het advies een verkennend karakter heeft. Daarnaast wil de ACVZ erop wijzen dat, hoewel het onderhavige advies op zichzelf staat, de hierin opgenomen aanbevelingen deels overeenkomsten vertonen met die in het later in 2005 uit te brengen advies over gedwongen huwelijken.³ De in dit advies voorgestelde aanpak en gedane aanbevelingen kunnen daarom tevens in een breder verband worden gezien. In deze context past ook de in 2005 nog te verwachten adviesaanvraag over kinderen met verblijfsrecht in Nederland die hun schoolopleiding geheel of gedeeltelijk in het land van herkomst volgen.

1.3 Gevolgde methodiek

Om de problematiek rond achterlating in een breder kader te plaatsen alsmede hierover meer inzicht te verwerven, heeft de ACVZ een onderzoek laten verrichten door dr. E. Bartels, cultureel antropologe aan de Vrije Universiteit te Amsterdam. De beschouwingen en conclusies uit dit onderzoeksrapport zijn opgenomen in bijlage 3 van dit advies.⁴ Daarbij is primair achterlating in Marokko, Turkije en Egypte onderzocht, omdat specifieke gevallen uit die landen bekend zijn. De vraag die centraal stond in het onderzoek was:

“Welke problemen ontmoeten migrantenvrouwen en kinderen, die ongewenst zijn achtergelaten in Marokko, Turkije en Egypte, in hun pogingen naar Nederland terug te keren en welke mogelijkheden liggen hier voor de Nederlandse regering om in de problematiek van deze vrouwen en kinderen tegemoet te komen.”

Verder heeft de ACVZ, om inzicht te krijgen in de specifieke kenmerken van vrouwen en kinderen die in het land van herkomst zijn achtergelaten, een kortlopend intern dossier onderzoek verricht bij de IND en heeft zij een aantal gesprekken gevoerd met diverse belangengroepen, hulpinstanties en experts. Tot slot heeft de ACVZ een literatuuronderzoek verricht.

1.4 Leeswijzer

Bij het opstellen van het advies zijn de door de Minister geformuleerde vragen als leidraad gehanteerd. De vragen naar de omvang van het verschijnsel zijn, zo merkt de ACVZ nu reeds op, wegens het ontbreken van een betrouwbare registratie van zowel achtergelaten vrouwen en kinderen als diegenen die erin slaagden terug te keren, onbeantwoord gebleven. In hoofdstuk 2, dat gewijd is aan de aard en de omvang van de problematiek, wordt in paragraaf 2.5 uitgebreid ingegaan op dit kwantificeringsprobleem.

³ Adviesaanvraag over gedwongen huwelijken, zie de brief van de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie, dd. 2 augustus 2004, 5299514/04/DVB.

⁴ E. Bartels, *“Onderzoeksnotitie over migrantenvrouwen en kinderen die gedwongen zijn achtergelaten in landen van herkomst”*, Amsterdam: VU 2005. Een samenvatting van het onderzoek is als bijlage toegevoegd aan dit advies (bijlage 3). Het volledige onderzoek is als voorstudie op de website van de ACVZ geplaatst.

In hoofdstuk 3 komen de preventie en signalering van (dreigende) achterlating en de daarmee samenhangende hulpverlening aan de orde. Daarin wordt zowel ingegaan op de situatie in Nederland als op de manier waarop in de landen van herkomst door de Nederlandse vertegenwoordigingen wordt omgegaan met de problematiek. Vervolgens wordt in hoofdstuk 4 aandacht besteed aan vreemdelingrechtelijke maatregelen. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt tussen de vreemdelingrechtelijke positie van de vrouw en die van de man. Voorts wordt het uitoefenen van het recht op gezinsleven besproken. Tenslotte bevat hoofdstuk 5 een verkenning van strafrechtelijke maatregelen die tegen achterlating kunnen worden ingezet.

HOOFDSTUK 2

Achterlating: aard, omvang en uitgangspunten

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt het verschijnsel van achterlating in het land van herkomst, mede op basis van de bevindingen in het onderzoeksrapport van Bartels, nader beschreven. Gebleken is dat de aard van de problematiek complex en veelvoudig is. Achterlating blijkt veelal plaats te vinden binnen relaties waarin sprake is van echtelijke en opvoedkundige problemen. Voorts komt in dit hoofdstuk de samenstelling van de groep van achtergelatenen aan de orde. Daarnaast wordt aandacht besteed aan het kwantificeringsprobleem en wordt een aantal uitgangspunten geformuleerd.

2.2 Aard van de problematiek

Uit het onderzoeksrapport van Bartels komt naar voren dat achterlating en de dreiging daarmee, een serieus te nemen probleem is. Achterlating en het dreigen ermee, blijken zich met name voor te doen als er binnen het huwelijk problemen in de relationele sfeer zijn, problemen die door de dreiging met achterlating meestal escaleren. Van belang is daarbij dat de man in de traditionele man-vrouw verhouding in het land van herkomst aanzienlijk meer bewegingsruimte toekwam dan de vrouw. Emancipatieprocessen in Nederland doorbreken dit rollenpatroon waardoor de machtsbalans tussen man en vrouw verschuift. Een groep migrantenmannen lijkt niet mee te (willen) gaan in deze verschuiving maar juist meer ruimte op te eisen om zo hun machtsverlies te herstellen en zelfs hun macht te vergroten. Daarbij zetten ze vrouwen onder druk, bijvoorbeeld door de vrouw te bedreigen met achterlating. Gevolg van deze verstoorde machtsbalans kan zijn dat vrouwen in een steeds meer geïsoleerde positie raken. De vrouw zal zich immers gedwongen zien (of gedwongen worden) een teruggetrokken bestaan te leiden omdat juist het openlijk deelnemen aan de maatschappij – en daarmee de mogelijkheden om weerbaarheid op te bouwen en te vergroten – kan leiden tot spanningen in de relatie. Protest van vrouwen tegen deze situatie, door zich passief op te stellen en bepaalde taken te weigeren, blijkt niet erg effectief te zijn en het probleem te verergeren. Ook komt het voor dat vrouwen die vanuit een bedreigde situatie een noodsignaal uit laten gaan naar hun directe omgeving (schoonmoeder of andere vrouwelijke familieleden) niet automatisch kunnen rekenen op steun.⁵

In de machtsverhouding tussen ouders en kind doet zich een vergelijkbare situatie voor. De machtsbalans tussen ouders en kinderen dreigt in de Nederlandse situatie evenwichtiger te worden. Kinderen kunnen meer invloed uitoefenen en zich vrijer opstellen dan in de landen van herkomst. Wanneer ouders het gevoel krijgen dat de machtsbalans is verstoord, te evenwichtig wordt, of dat de kinderen meer macht krijgen, kunnen zij ertoe overgaan de machtsbalans te herstellen ten gunste van henzelf door het kind achter te laten in het land van herkomst of daarmee te dreigen.

⁵ De door de Stichting Kezban in samenwerking met TransAct uitgebrachte voorlichtingsfilm over huiselijk geweld "Als ik haar was..." biedt een treffende illustratie van het sociaal isolement en de dilemma's van de vrouw.

Vrouwen die met achterlating bedreigd worden verkeren vaak in een innerlijke tweestrijd: zij zijn zich bewust van de dreiging van achterlating en weten dat zij een risico lopen om te worden achtergelaten, maar hebben ook een verlangen om hun familie te bezoeken, in de hoop bijvoorbeeld dat de familieleden kunnen interveniëren in de echtelijke problematiek. Ook kinderen hebben te maken met een dergelijke innerlijke tweestrijd. Ook zij voelen de angst om achtergelaten te worden, maar willen ook niet disloyaal zijn aan hun ouders.

Een belangrijke uitkomst van het onderzoek van Bartels is dat de verantwoordelijkheid van de man voor diens vrouw zich in de praktijk van alle dag vooral uit in het regelen van allerlei juridische en financiële aangelegenheden: van belastingen en verzekeringen tot het regelen van de verblijfsrechtelijke documenten voor vrouw en kinderen. Vaak heeft de vrouw daarover ook weinig tot geen kennis. Ook beschikt zij meestal niet over haar eigen papieren, maar laat dit over aan de man. De man kan deze kennisvoorsprong als machtsmiddel gebruiken. Uit het onderzoek komt naar voren dat mannen de afhankelijkheid van hun echtgenotes zelfs geheel uitbaten door hen illegaal te maken. Zij hebben hiertoe de mogelijkheid door na de inreis van de vrouw na te laten om voor haar, op basis van de aan haar verleende machtiging tot voorlopig verblijf (mvv), een verblijfsvergunning aan te vragen. Tevens komt het voor dat de man ervoor zorgt dat de verblijfsvergunning van de vrouw niet of niet op de juiste wijze wordt verlengd of gewijzigd. De verblijfsrechtelijke positie van de vrouw kan voorts worden aangetast doordat de man zijn echtgenote, buiten haar medeweten, laat uitschrijven uit de Gemeentelijke Basisadministratie. De ACVZ acht dergelijke praktijken als bijzonder kwalijk en zal er daarom nader aandacht aan besteden.

2.3 Samenstelling en categorisering van de doelgroep

De samenstelling van de groep achtergelaten vrouwen (en kinderen) is niet homogeen. Wel kan de volgende globale tweedeling worden gemaakt.

Vermoedelijk het grootste deel van de groep achterlatingsslachtoffers bestaat uit (ex-) echtgenotes van in Nederland verblijvende mannen. Ook hier is geen sprake van een uniforme samenstelling. Gegevens verkregen uit de dossierverkenning hebben dit beeld voor wat betreft een aantal in Marokko achtergelaten vrouwen bevestigd. Daarbij moet worden opgemerkt dat de 'administratieve' kenmerken (nationaliteit, het beschikken over een verblijfstitel, de duur van het verblijf buiten Nederland en het al of niet bij zich hebben van vooral minderjarige (Nederlandse) kinderen van invloed is op de snelheid waarmee de hulpvraag door de Nederlandse vertegenwoordiging in het buitenland van een antwoord wordt voorzien. Het niet beschikken over documenten – die veelal door de man zijn ingenomen – is in dit verband een lastig probleem. Ook komt het voor dat vrouwen door de familie worden vastgehouden of dat het voor hen, door de grote afstanden, zeer moeilijk is de Nederlandse vertegenwoordiging te bereiken.

Verder bestaat een belangrijk deel van de groep uit minderjarigen (vooral meisjes) bij wie beide (of één van de) ouders van mening zijn (is) dat opgroeien in de westerse, Nederlandse cultuur, in hun ogen niet het gewenste resultaat heeft. Deze minderjarigen worden soms onder dwang ondergebracht bij een familielid in het land van herkomst. De achterlating kan daarbij de opmaat vormen tot een gearrangeerd of gedwongen huwelijk. Over de omvang van de groep minderjarigen die op deze manier tegen hun wil uit de Nederlandse samenleving verdwijnt, valt weinig te zeggen (het gaat overigens inciden-

teel ook om ‘ontspoorde’ jongens). Ook is vrijwel niets bekend over hun nationaliteit of aard van de verblijfstitel in Nederland. Het is zorgwekkend dat naar hun lot en de omstandigheden van hun verblijf in het herkomstland alleen maar kan worden gegist.

Het ontbreken van homogeniteit in de verschijningsvormen maakt het lastig om mogelijke oplossingen voor de achterlatingsproblematiek te formuleren.⁶ Om de aanbevelingen nader richting te geven, met name waar het gaat om de vreemdelingrechtelijke aspecten die in hoofdstuk 4 aan de orde komen, kunnen de betrokken vrouwen in de volgende categorieën worden ingedeeld:

- a geen Nederlandse nationaliteit/geen (geldige) verblijfstitel;
- b geen Nederlandse nationaliteit/wel (geldige) verblijfstitel;
- c wel Nederlandse nationaliteit.

In elk van deze drie gevallen kan daarbij sprake zijn van kinderen met de Nederlandse nationaliteit dan wel met de nationaliteit van het herkomstland. Bij zelfstandig achtergelaten minderjarige kinderen is sprake van de Nederlandse nationaliteit of de nationaliteit van het land van herkomst.

Hier moet overigens worden opgemerkt dat in de onderzoeksnotitie van Bartels het zwaartepunt ligt op de Marokkaanse en Turkse gemeenschap. Daaruit mag niet worden geconcludeerd dat achterlating zich uitsluitend voordoet in deze twee migrantengemeenschappen in Nederland.⁷

2.4 Europese invalshoek

De adviesaanvraag laat de vraag naar het voorkomen van de problematiek van achtergelaten vrouwen in andere EU-lidstaten buiten beschouwing. De ACVZ heeft moeten vaststellen dat er slechts op enkele onderdelen in andere landen sprake is van een uitgewerkt beleid over de problematiek van vrouwen. Dit beleid richt zich met name op de voorkoming en bestrijding van gedwongen huwelijken en eer gerelateerd geweld. Met name in Noorwegen, Denemarken, België, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk wordt aan dergelijke problematiek aandacht besteed. De ACVZ heeft geen op de problematiek van achterlating gericht beleid kunnen vinden.

Het is echter niet onwaarschijnlijk dat achterlatingen en andere problemen als op eervraak gericht geweld tegen vrouwen en gedwongen huwelijken, ook voorkomen in andere lidstaten. Er zijn twee argumenten om in Europees verband op enigerlei wijze aan dergelijke onderwerpen nader aandacht te besteden. Allereerst kan een gedeelde ervaring beter inzicht geven in de kwantiteit van de problematiek. Ten tweede kan in de aanvaarding door landen van herkomst van relevante verdragen (te denken valt aan het Haags echtscheidingsverdrag of het Haag Kinderontvoeringsverdrag) door de landen van de Europese Unie gezamenlijk meer invloed uitgeoefend worden dan door de individuele lidstaten.

6 J. de Poorte in ‘Oplossingsrichtingen problematiek “achtergelaten” vrouwen, Migrantenrecht 2004’ nr. 9/10, pag. 352-359.

7 Het onderzoek richtte zich in eerste instantie ook op vrouwen en kinderen die in Egypte zijn achtergelaten. Het onderzoek heeft echter over deze groep weinig relevante informatie opgeleverd. Uit de vrouwenopvang zijn signalen ontvangen dat achterlating ook voorkomt in Egypte, Pakistan, Afghanistan en Iran. Nader onderzoek zou echter in dit verband nog kunnen worden uitgevoerd.

2.5 De omvang van de problematiek

Zoals eerder opgemerkt is het niet mogelijk om, op basis van de nu beschikbare gegevens, een betrouwbare schatting te maken van de aantallen vrouwen en kinderen die onvrijwillig worden achtergelaten in het land van herkomst. Belangrijkste reden hiervoor is het ontbreken van een centrale registratie waarin alle meldingen worden bijgehouden. Alleen de vrouwen die erin slagen hun precare positie kenbaar te maken bij derden (politie, ambassade of een plaatselijke belangenorganisatie) kunnen in enigerlei registratie worden opgenomen.

Zowel in Nederland als in de herkomstlanden worden wel in bijzondere gevallen gegevens geregistreerd. In Nederland is de IND de enige centrale overheidsdienst waar gegevens van deze aard worden geregistreerd, namelijk in die gevallen waarin vrouwen erin slagen een mvv, een terugkeervisum of een verblijfsvergunning aan te vragen.

Uit de dossierverkenning bleek dat de omstandigheden en administratieve kenmerken van de vrouwen, die claimen onvrijwillig achtergelaten te zijn en willen terugkeren, onderling sterk verschillen. Omdat het begrip ‘achtergelaten vrouw’ geen aparte registratiecategorie is in het geautomatiseerde systeem van de IND, is het niet mogelijk met behulp van een query gegevens te genereren. Slechts door middel van een omvangrijk dossieronderzoek zouden de meeste gevallen, waarin deze problematiek speelt, kunnen worden achterhaald. Een dergelijk dossieronderzoek is echter zeer bewerkelijk. Omdat de vrouwen verschillende typen vergunningen aanvragen (visum, mvv, terugkeervisum, verblijfsvergunning) zouden in feite de dossiers van alle vrouwen die vanuit landen waarvan bekend is dat het fenomeen voorkomt, een visum of vergunning aanvragen, moeten worden onderzocht. Het gaat hier om vele duizenden dossiers per jaar. Er zijn enkele andere gegevensbronnen in Nederland waaruit gegevens kunnen worden gegenereerd. Zo zouden advocaten, die zaken behandelen waarin achterlating een rol speelt, overzichten van individuele gevallen kunnen leveren, waarbij (nog) niet vaststaat dat de vrouw daadwerkelijk tegen haar wil is achtergelaten.⁸ Daarnaast zijn er belangenorganisaties die melding maken van achterlaten van vrouwen en kinderen in herkomstlanden.⁹ Tenslotte zijn (vermoedelijke) gevallen van achterlating bekend bij de gemeentelijke leerplichtambtenaren. Zij constateren dan dat kinderen niet meer terugkeren op school waarbij het voor hen lastig is te constateren of er sprake is van onvrijwillig schoolverzuim.

In herkomstlanden zijn er twee belangrijke bronnen voor kwantitatieve gegevens aan te wijzen. Ten eerste de consulaire afdelingen van de Nederlandse ambassades in de herkomstlanden. Zo kan uit het antwoord op vragen van Tweede Kamerleden worden opgemaakt dat in 2003 sprake was van circa 27 gevallen in Marokko. In Turkije zijn ongeveer 100 gevallen door de Nederlandse vertegenwoordigingen gemeld.¹⁰ Deze cijfers konden door het Ministerie van Buitenlandse Zaken niet nader worden gevalideerd toen de ACVZ daarnaar navraag deed. Als bron voor de schatting van de omvang van de problematiek zijn deze cijfers dus nauwelijks bruikbaar. Daarnaast zijn er gegevens bekend bij niet gouvernementele organisaties (NGO's). De bekendste NGO, die gevallen van onvrijwillige achterlating in de publiciteit heeft gebracht, is de Stichting Steunpunt Remigranten (SSR) in het Marokkaanse Berkane. Verschillende vrouwen hebben de weg naar de SSR gevonden en hulp gevraagd bij terugkeer naar Nederland. Bartels komt in

8 Het dossieronderzoek bij de IND was gebaseerd op gevallen, aangedragen door advocaten en Stichting Steunpunten Remigranten en door de IND zelf.

9 Zoals Marokkaanse Vrouwen Vereniging Nederland, en de Turkse Stichting Kezban.

10 Aanhangsel Handelingen II, 2003-2004, nr. 2259.

haar studie op basis van extrapolatie van SSR-gegevens tot een aantal van circa 80 vrouwen per jaar in Marokko.

Aanbeveling

De ACVZ acht het niet raadzaam een grootschalig onderzoek te doen naar het voordoen van achterlating in het verleden omdat betrouwbare gegevens ontbreken. Wel dient zo mogelijk een betrouwbare, centrale registratie van onvrijwillige achterlating van vrouwen en kinderen in herkomstlanden te worden gecreëerd. Zowel de IND administratie als gegevens vanuit de ambassades zijn daarvoor bruikbare informatiebronnen.

2.6 Uitgangspunten voor het advies

De ACVZ is van mening dat het ontbreken van cijfermateriaal over (dreiging met) achterlating geen beletsel mag zijn voor het nemen van maatregelen. Uit het geheel van gegevens en signalen als hiervoor genoemd is naar het oordeel van de ACVZ voldoende aannemelijk dat achterlating tegen de wil van betrokkene een serieus te nemen probleem vormt en daarom consequente aanpak vereist. Wel noopt de onbekendheid met de omvang van het verschijnsel tot enige voorzichtigheid bij het formuleren van aanbevelingen: het is in beginsel niet wenselijk verstrekkende en mogelijk zeer kostbare maatregelen te nemen om een probleem te bestrijden dat wellicht in bescheiden mate voorkomt. Door verbeterde registratie zal de omvang van achterlating waarschijnlijk beter inzichtelijk worden gemaakt. Alsdan kan worden bezien of verder strekkende maatregelen wenselijk zijn. Tegelijkertijd bestaat de mogelijkheid dat van de nu reeds te nemen maatregelen een preventieve werking uitgaat, die leidt tot afname van het aantal gevallen van (dreiging) met achterlating.

Algemene leidraad bij dit advies is dat vrouwen en kinderen door de achterlating niet in een minder gunstige verblijfpositie mogen komen te verkeren dan voor de achterlating. Anderzijds kan het ook niet zo zijn dat de achterlating hen uiteindelijk aan een verblijfsrecht helpt dat zij zonder die omstandigheid niet zouden hebben gehad. Bij deze laatste constatering doelt de ACVZ op het gegeven dat de driejaren termijn met betrekking tot de duurzame relatie bij een afhankelijke verblijfsvergunning in geval van achterlating niet buiten toepassing kan blijven.

HOOFDSTUK 3

Preventie, signalering en hulpverlening

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden drie onderdelen voor de aanpak van achterlating besproken, te weten preventie, signalering en hulpverlening. Ten eerste wordt in dit hoofdstuk de preventieve voorlichting besproken, waarbij de ACVZ aanbevelingen doet ter verbetering. Ten tweede wordt in kaart gebracht welke organisaties met name een belangrijke rol spelen bij signalering. Ten slotte komt in de laatste paragraaf de hulpverlening aan bod, waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen hulpverlening in Nederland en hulpverlening in de landen van herkomst, variërend van bemiddeling en interventie tot het bieden van noodopvang.

3.2 Preventie

Een effectieve bestrijding van achterlating zal moeten beginnen met de ontwikkeling van op preventie gericht beleid. Voorlichting gericht op bewustwording bij de doelgroep en kennisvergroting bij hulpverlenende instanties is in dit verband één van de voornaamste instrumenten.

Een belangrijke rol op het gebied van voorlichting en bewustwording binnen het Marokkaans-islamitische segment van de doelgroep speelt de werkgroep Mudawwana¹¹ die in januari 2005 een tweetal tweetalige (Nederlands en Arabisch) brochures en een voorlichtingsvideo heeft uitgebracht met informatie over het personen- en familierecht in Marokko en Nederland. Deze brochures¹² zijn bedoeld voor Marokkaanse en Marokkaans-Nederlandse vrouwen in Nederland en hulpverleners die met deze groepen werken. De brochures geven op een handzame wijze inzicht in het nieuwe Marokkaanse familierecht en bevatten tevens een aantal tips gericht op het voorkomen van en hulp bieden bij achterlating en ontvoering. Eén van deze tips betreft het maken van kopieën van identiteits- en verblijfsdocumenten. Niet alleen wordt vrouwen aangeraden deze kopieën mee te nemen naar het land van herkomst, maar ook om exemplaren aan vertrouwde contacten in Nederland te verstrekken, voordat ze naar het land van herkomst afreizen.

Naast deze specifiek op de Marokkaanse gemeenschap gerichte voorlichting zijn ook andere organisaties actief op dit terrein. Zo neemt Kezban, een vereniging van Turkse vrouwen die zich vooral richt op het bestrijden van eerwraak, ook deel aan de werkgroep Mudawwana. Verder ondersteunt de ATKB¹³ in Amsterdam regelmatig leraren van middelbare scholen die in vertrouwen met Turkse meisjes hebben gesproken over hun angst voor achterlating.

¹¹ De Mudawwana is het Marokkaanse Wetboek van personen- en familierecht. In de gelijknamige werkgroep Mudawwana wordt samengewerkt door verschillende veelal Marokkaanse organisaties zoals de Marokkaanse Vrouwen Vereniging Nederland (MVVN), het projectbureau MultiCulturalisatie Emancipatie (MCE) en de werkgroep Brabant.

¹² *Mudawwanah, Informatie over Marokkaans familierecht voor Marokkaanse vrouwen* en *Mudawwanah, Informatie over het Marokkaanse familierecht voor hulpverleners in Nederland*, Amsterdam: MVVN e.a., 2004.

¹³ Amsterdam Türkiyeli Kadınlar Birliği, Vereniging van Vrouwen uit Turkije in Amsterdam.

Een veel gehoord probleem bij voorlichtingsactiviteiten is dat die, hoe positief ook voor de eigen doelgroep, vaak overlap vertonen, terwijl tegelijkertijd niet de hele voorlichtingsbehoefte wordt gedekt. Een betere onderlinge afstemming van kennis en van de hulpverlening is nodig. Alleen dan zullen de betreffende activiteiten kunnen leiden tot een meer effectieve en efficiënte aanpak. Naar het inzicht van de ACVZ is op dit punt een op samenwerking gerichte regierol van de centrale overheid nodig.

Resumerend constateert de ACVZ dat de door verschillende organisaties ontplooide voorlichtingsactiviteiten centrale coördinatie en regie behoeven. Daarbij moet erop worden toegezien dat voldoende aandacht besteed wordt aan:

- toegankelijk en op migrantengemeenschappen toegesneden materiaal over onder meer:
 - de rechtspositie van de vrouw;
 - de rechten, plichten van (huwelijks)partners in Nederland;
 - de individuele en democratische vrijheden.
- De verspreiding van dit materiaal via bijvoorbeeld scholen, buurthuizen, gezondheidscentra en consultatiebureaus, vrouwengroepen en gebedshuizen.

Aanbeveling

De ACVZ beveelt een op preventie gericht beleid door middel van voorlichting aan. Deze voorlichting moet zijn gericht op migranten-vrouwen en op hulpverleningsinstanties. De centrale overheid dient in dit verband de regie te voeren.

3.3 Signalering

Naast maatregelen gericht op preventie van achterlating, onder meer door bewustwording van de doelgroep, is er aandacht nodig voor het ontwikkelen van een instrumentarium dat een vroegtijdig signaleren van dreiging en daadwerkelijke achterlating mogelijk maakt. Aangezien de problematiek zich voornamelijk in de privé-sfeer voordoet is het oppikken van dergelijke signalen geen gemakkelijke taak en is een verhoogde sensitiviteit nodig. Hiertoe kunnen trainingen worden ontwikkeld. Van belang is voorts dat er een werkprotocol wordt ontwikkeld met richtlijnen hoe kan worden omgegaan met dergelijke signalen, maar vooral wat verschillende instanties vervolgens kunnen of moeten doen. Hiervoor is een goede afstemming tussen de instanties die hierin een specifieke rol spelen van belang. De ACVZ is van mening dat de overheid de regie in deze moet voeren. Een aantal verschillende instanties en organisaties speelt daarbij een rol.

Ten eerste moeten justitie en politie meer sensitiviteit ontwikkelen voor het vroegtijdig herkennen van situaties waarin achterlatingsproblematiek zich kan voordoen. Het voorstellen van de Minister van Justitie om samen met de Federatie Opvang een protocol te ontwikkelen voor de Nederlandse politie om snel te kunnen ingrijpen bij aan eerwaak gerelateerd geweld kan aanknopingspunten bieden voor het opstellen van een soortgelijk protocol met betrekking tot (dreigende) achterlating.¹⁴ De wijze waarop in Groot-Brittannië politieagenten worden getraind in het signaleren en voorkomen van misbruik dat verband houdt met gedwongen huwelijken, kan wellicht als leidraad dienen bij het opstellen van een Nederlands protocol ten aanzien van een tijdige signalering van dreigende achterlating van vrouwen in het land van herkomst.¹⁵

¹⁴ Kamerstukken II 2004-2005, 28345, nr. 34.

¹⁵ Eleanor Stobart, *Dealing With Cases of Forced Marriage, Guidelines for Police*, WWW <http://publications.teachernet.gov.uk/eOrderingDownload/FCO%2075263.pdf>, publicatie 22 mei 2002.

Ten tweede kunnen de onderwijsinstellingen een belangrijke bijdrage leveren. De schoolleiding, het docentenkorps en de schoolvertrouwenspersoon zouden meer sensitiviteit moeten ontwikkelen voor dreigende achterlating van leerlingen in het land van herkomst. Daarnaast kan de schoolleiding met de gemeentelijke leerplichtambtenaar afspraken maken dat zodra de schoolleiding – onder meer via signalen van docenten of de vertrouwenspersoon – merkt dat (bijvoorbeeld) Marokkaanse of Turkse kinderen met de angst voor achterlating zitten, de gemeentelijke leerplichtambtenaar vroegtijdig wordt ingeschakeld. Met deze ambtenaar zou kunnen worden afgesproken dat bij gezinnen bij wie de dreiging van achterlating speelt regelmatig huisbezoeken worden afgelegd. Van belang hierbij is dat de leerplichtambtenaar de mogelijkheid heeft om zodra van schoolverzuim van de betreffende leerling sprake is, de ouders daarvoor te beboeten. De ACVZ wijst er op dat bij onderhavige problematiek een grote rol kan zijn weggelegd voor een specifiek zorgnetwerk dat leerlingen begeleidt en al door een aantal scholen in Amsterdam is opgezet. Een dergelijk zorgnetwerk kan bestaan uit onder meer een leerplichtambtenaar, schoolvertrouwenspersonen, bureau jeugdzorg, een GG & GD arts en een buurtregisseur. De laatste kent de probleemgezinnen veelal en heeft toegang tot politiedossiers. Bij vermoedens van dreigende achterlating kan de buurtregisseur een belangrijke schakelfunctie vervullen tussen school, de buurt en het desbetreffende gezin¹⁶.

Ten derde kunnen ambtenaren van de burgerlijke stand een belangrijke bijdrage leveren aan het signaleren van een dreigende achterlating. Indien een man, zonder dat daarbij zijn echtgenote aanwezig is, haar en hun kinderen bijvoorbeeld wil uitschrijven uit de burgerlijke stand, zou dit door de betrokken ambtenaar in ieder geval moeten worden geregistreerd en zo mogelijk doorgegeven, bijvoorbeeld aan een leerplichtambtenaar, zodat deze stappen kan ondernemen tegen de man die op deze manier zijn kinderen aan de leerplichtwet gaat onttrekken.

Ten slotte spelen hulpverleningsorganisaties, met name de vrouwenopvang, een belangrijke rol. Deze organisaties moeten weten bij wie zij kunnen aankloppen of wat zij kunnen doen als een vrouw het signaal afgeeft dat zij bang is voor achterlating. Op de specifieke rol van de hulpverlening wordt in de navolgende paragraaf nader aandacht besteed. Ook de rol van de hulpverlening zou in het werkprotocol moeten zijn opgenomen.

Aanbeveling

De ACVZ beveelt voor een tijdige signalering het ontwikkelen van sensitiviteit door training en het opstellen van werkprotocollen aan. Samenwerking dient te worden bevorderd opdat adequaat kan worden opgetreden op grond van signalen. De belangrijkste actoren zijn politie, justitie, ambtenaren van de gemeentelijke basisadministratie, vertrouwenspersonen op scholen en leerplichtambtenaren. Vanwege de specifieke rol van het onderwijs beveelt de ACVZ aan dat vertrouwenspersonen binnen onderwijsinstellingen worden getraind ter realisering van de gewenste signaalfunctie.

3.4 Hulpverlening

Ten aanzien van de aard van de gewenste hulpverlening kan een onderscheid worden gemaakt naar hulp in Nederland (paragraaf 3.4.1) en hulp – na achterlating – in de landen van herkomst (paragraaf 3.4.2). Bij de hulpverlening in Nederland kan worden voortge-

¹⁶ Henri Kardaun, *Plan van aanpak: "Versterk de zorg op school."* (Inventarisatie van de zorgproblemen die de basisscholen in stadsdeel Osdorp in de gemeente Amsterdam ontmoeten 5-11-2004).

bouwd op voor een deel reeds bestaande initiatieven van ambtelijke diensten en vrijwilligersnetwerken. Bij de hulpverlening in de landen van herkomst ligt het accent op de rol van de Nederlandse vertegenwoordigingen en mogelijk lokale, ondersteunende netwerken.

3.4.1 Hulpverlening in Nederland

Er zijn veel instanties die gevarieerd hulp bieden aan vrouwen. Het bieden van hulp bij dreigende achterlating (behalve het bieden van opvang) vormt nog geen apart aandachtspunt voor de hulpverlening maar is veelal incidenteel van aard. Wel blijkt uit de door Transact uitgevoerde inventarisatie naar hulpverlening dat er veel projecten en methodieken zijn ontwikkeld voor preventie van en hulpverlening bij huiselijk geweld.¹⁷ Dit toont aan dat de aandacht voor de problematiek van achterlating en het dreigen daarmee, nog niet overal stelselmatig aan de orde komt. Dit beeld wordt bevestigd door andere inventariserende publicaties over huiselijk geweld.¹⁸

Bij achterlating en andere aan migrantenvrouwen gerelateerde problematiek als gedwongen huwelijken of eerwraak, ontbreekt vaak kennis over hoe te handelen en hoe vrouwen, die bijvoorbeeld vragen hebben over hun rechtspositie, verder te helpen. Ook is hulp- en steunverlening soms te zeer afhankelijk van lokale (ad-hoc) initiatieven, de min of meer toevallige betrokkenheid van individuen of organisaties, dan wel de plotselinge aandacht van media of politiek.

Een overduidelijk voorbeeld hiervan komt uit de praktijk van een medewerker van de leerplichtinspectie die met medewerking van een ziekenhuis een noodopname heeft geënceneerd voor een basisschoolleerlinge, om te voorkomen dat zij tegen haar wil zou worden achtergelaten in het land van herkomst van haar ouders. Dit voorbeeld maakt niet alleen duidelijk dat de hulpverlening soms afhankelijk is van toevallig aanwezige hulpbereidheid en -capaciteit, maar ook dat het ontbreken van adequate en op preventie gerichte hulpverlening kan leiden tot het nemen van oneigenlijke maatregelen.

Coördinatie, kennis, snelheid, en de aanwezigheid van een adequaat vangnet zijn bij hulpverlening veruit de belangrijkste factoren. Daarnaast is het van groot belang de hulpvraag goed te herkennen en ervoor te zorgen dat de hulpvrager bij dreigende achterlating een beroep kan doen op een betrouwbaar en zo vertrouwd mogelijk hulpverleningsaanbod. Dit aanbod kan, afhankelijk van de omstandigheden, variëren van een bemiddelende interventie door een zelforganisatie, een geestelijke (bijvoorbeeld een imam) of de politie, tot de opzet van een adequaat vangnet voor noodopvang.

Aanbeveling

De ACVZ constateert dat een adequate aanpak van de hulpverlening vraagt om een samenhangend en op elkaar afgestemd hulpaanbod. De commissie beveelt in dit kader aan om ten behoeve van de verschillende betrokken instellingen en diensten een protocol te ontwikkelen dat op de aanpak van deze problematiek is toegespitst. Bij het samenstellen van dit protocol dienen de nu actieve organisaties, zoals het expertisecentrum Transact, zoveel mogelijk te worden betrokken.

¹⁷ Transact en NIZW, werkdocument *Inventarisatie methodieken huiselijk geweld*, Utrecht 2004. Zie tevens www.transact.nl.

¹⁸ Zie onder meer brochure *Aanpak huiselijk geweld*, Den Haag: VNG Uitgeverij 2003, onderzoek *Inventarisatie stand van zaken aanpak huiselijk geweld 2003*, Den Haag: ES&E 2003 en rapport *Quickscan Advies- en Steunpunten Huiselijk Geweld 2004*, Amsterdam: Stichting Alexander.

3.4.2 Hulpverlening in de landen van herkomst

Consulaire bijstand

De Nederlandse diplomatieke vertegenwoordigingen in het herkomstland, meer in het bijzonder de consulaire afdelingen, spelen een grote rol bij de terugkeer van achtergelaten vrouwen naar Nederland. De manier waarop aan die rol inhoud wordt gegeven is volgens het onderzoeksrapport van Bartels voor verbetering vatbaar.¹⁹ De indruk bestaat dat ook hier, net als bij de instellingen en diensten in Nederland – naast de drukte voor het loket – de persoonlijke betrokkenheid van de behandelende consulaire medewerker bij de problematiek van de cliënt van invloed is op de kwaliteit van de geboden hulp. Het zou overweging verdienen op de betrokken afdelingen één coördinerende ambtenaar te belasten met de behandeling van vraagstukken die raken aan de rechtspositie van vrouwen met betrekking tot onvrijwillige achterlating en gedwongen huwelijken. De betrokken consulaire afdelingen zouden moeten beschikken over een in Nederland ontwikkeld, maar op de lokale (buitenlandse) situatie toegesneden, protocol.

De door de Nederlandse vertegenwoordigingen te verlenen hulp aan slachtoffers van achterlating en ontvoering maakt formeel deel uit van de zogeheten consulaire bijstand. Deze bijstand wordt door het Ministerie van Buitenlandse Zaken (BuZa) omschreven als ‘maatwerk’ gebaseerd op een aantal algemene richtlijnen. Deze richtlijnen worden door het Ministerie bekend gemaakt op haar – tweetalige – website en in foldermateriaal²⁰. Daarbij is aangegeven dat de uitvoering van de consulaire bijstand van land tot land kan verschillen. Dit komt veelal door:

- a de lokale omstandigheden;
- b de omvang van de bezetting van de Nederlandse vertegenwoordiging; en
- c de behoefte van de individuele Nederlander.

De gebruikelijke consulaire bijstand kan, op basis van de norm, uiteen lopen van hulp aan gedetineerde Nederlanders, het verstrekken van (tijdelijke) reisdocumenten aan Nederlanders, tot het bieden van hulp bij internationale kinderontvoeringen. Voorts kan in noodsituaties bemiddeld worden bij het overmaken van geld uit Nederland.

De huidige normen voor consulaire bijstand houden in dat in beginsel alleen Nederlanders – houders van een Nederlands paspoort – een beroep kunnen doen op consulaire bijstand in het buitenland²¹. Voor vrijwel alle vormen van consulaire bijstand is de vertegenwoordiging aangewezen op machtigingen, af te geven door het Ministerie in Den Haag, zeker als er financiële consequenties aan zijn verbonden.

Bij het beoordelen van een hulpvraag wordt ook de relatie tussen Nederland en het land van accreditatie meegewogen. Zo zal een Nederlandse Ambassade bij het verlenen van consulaire bijstand de Nederlandse diplomatieke en economische belangen mede in het oog moeten houden.

Het overzicht van de normen gepubliceerd op de website van Buitenlandse Zaken laat voorts vooral zien dat het Ministerie zich – in elk geval bij de publieke informatie – beperkt tot consulaire bijstand die vrijwel uitsluitend is gericht op houders van de

19 E. Bartels, *Onderzoeksnotitie over migrantenvrouwen en kinderen die gedwongen zijn achtergelaten in landen van herkomst*, Amsterdam: VU 2005.

20 Te vinden op www.minbuza.nl.

21 Volledigheidshalve moet hier worden opgemerkt dat, op grond van EU-afspraken, alle EU onderdanen aanspraak kunnen maken op consulaire bijstand door een Nederlandse vertegenwoordiging.

Nederlandse nationaliteit. Houders van een andere nationaliteit (afgezien van EU-ondersdanen) kunnen – althans formeel – geen aanspraak maken op door Nederland te verlenen consulaire bijstand.

Aanbeveling

Naar het oordeel van ACVZ dienen de normen voor consulaire bijstand te worden aangepast, in die zin dat ook enigerlei vorm van bijstand wordt gegeven aan diegenen die (beweerdelijk) rechtmatig in Nederland gedurende langere tijd hebben verbleven en die belet zijn tijdig naar Nederland terug te keren.

De praktijk bij achterlating

Over het algemeen kan een ieder zich – ongeacht de nationaliteit – met vragen en verzoeken wenden tot de consulaire afdeling van de Nederlandse vertegenwoordiging in het buitenland. De veelal strikte veiligheidsmaatregelen rond ambassades en consulaten in veel landen hebben echter de daadwerkelijke toegang tot de gebouwen zelf niet eenvoudiger gemaakt. Daar vrijwel alle diplomatieke gebouwen – zeker die in de landen waar de doelgroep van dit advies zich bevindt – zijn uitgegroeid tot vestingen met bewaking aan de ingang, wordt het voor een achtergelaten vrouw die niet beschikt over een identiteitsbewijs, erg moeilijk om hulp te vragen bij dergelijke instanties. Daarbij komt dat de consulaire posten in de betrokken landen veelal dagelijks worden geconfronteerd met massa's klanten voor visumaanvragen.

Duidelijk is dat het toegankelijkheidsprobleem één van de belangrijkste knelpunten is bij het bieden van hulp aan achtergelaten vrouwen. Hieraan dient nader aandacht te worden besteed. Het gebruik van bijvoorbeeld de website²² om aan te geven op welke manier de doelgroep zich toegang kan verschaffen tot de consulaire vertegenwoordigingen zou wellicht een oplossing kunnen bieden.

Overigens is het niet zo dat Nederlandse consulaire posten zich in de praktijk bij het verlenen van consulaire hulp altijd strikt binnen de kaders van de gegeven normering bewegen. De activiteiten blijven echter met name afhankelijk van de personele omvang van de post en van de dagelijkse drukte. Deze omstandigheden vormen een weinig solide basis voor het bieden van hulp aan de doelgroep. Ter verbetering van de hulpverlening kan daarom gedacht worden aan het starten van een onderzoek ter verbetering van de hulpverlening door de consulaire afdelingen van de landen waarvan het bekend is dat achterlatingen voorkomen. Dit onderzoek dient tevens te zien op de samenwerking met de IND. De ACVZ wijst hierbij op de wenselijkheid om nader aandacht te besteden aan de manier waarop consulaire ambtenaren kunnen worden ingezet bij de problematiek betreffende de rechtspositie van de vrouw, meer in het bijzonder betreffende achterlating, gedwongen huwelijken en ontvoering. De ACVZ is van mening dat consulaire afdelingen in de betrokken landen nu al een meer actieve houding kunnen aannemen waar het gaat om assistentie van de betrokken vrouw bij haar pogingen een vervangend nationaal paspoort te verkrijgen. Zo zou het consulaat een verklaring kunnen afgeven waaruit voor de autoriteiten blijkt dat de aanvrager recht heeft op toegang tot en verblijf in Nederland. Daarnaast zouden de probleemgebieden op de agenda van het structureel Consulair EU-overleg in derde landen gezet moeten worden om na te gaan of in EU-verband oplossingen kunnen worden geformuleerd.

²² www.minbuza.nl

Aanbeveling

Om snel en efficiënt hulp aan slachtoffers van achterlating in het land van herkomst te kunnen bieden, adviseert de ACVZ om een protocol voor consulaire hulpverlening op te stellen. Voorts pleit de ACVZ voor:

- het op de betrokken consulaire post van landen van herkomst aanwijzen van een centraal aanspreekpunt voor contacten aangaande de (rechtspositionele) problematiek van vrouwen.
- het ontwikkelen en intensiveren van de contacten en samenwerking met vrouwen- en mensenrechtenorganisaties in de herkomstlanden met het oog op hulpverlening en voorlichting.

Tot slot pleit de ACVZ ervoor dat de Nederlandse vertegenwoordiging de samenwerking met lokale vrouwen- en mensenrechtenorganisaties opbouwt of verder intensificeert, omdat deze organisaties een belangrijke rol spelen in het bieden van hulpverlening, het geven van voorlichting en begeleiding in de eigen taal. Daarbij komt het voor dat de afstand tussen de woonplaats van de achtergelaten vrouw en het consulaat groot is, waardoor een dergelijk netwerk van toegankelijke hulpverlening in de regio's van herkomst een brugfunctie zou kunnen vervullen naar het consulaat. De ACVZ beveelt in dit verband aan de samenwerking met de SSR voort te zetten²³ en deze organisatie, alsmede andere vergelijkbare organisaties, in financieel opzicht in staat te stellen hulp te verlenen aan achtergelaten vrouwen en kinderen.

Uit gesprekken die de ACVZ heeft gevoerd met Turkse vrouwenrechtenactivisten is gebleken dat de vrouwenorganisatie KA-MER in Turkije ten aanzien van achterlating eenzelfde rol als de SSR zou kunnen spelen²⁴.

Aanbeveling

Continueer de samenwerking met de SSR en stel deze organisatie – en andere vergelijkbare organisaties – in financieel opzicht in staat hulp te verlenen aan achtergelaten vrouwen en kinderen.

²³ De activiteiten van het steunpunt Berkane lopen gevaar omdat de financiering van SSR na 2005 onzeker is geworden. De organisatie stelt dat als in de loop van 2005 geen zekerheid wordt gekregen over een en ander de vestiging per 1 januari 2006 haar deuren zal moeten sluiten.

²⁴ Gesprek ACVZ met vrouwenactivisten uit Turkije, d.d. 16 februari 2005. Zie bijlage 5 voor deelnamelijst van gesprekspersonen.

HOOFDSTUK 4

Vreemdelingenrecht en achterlating

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de vreemdelingrechtelijke aspecten van de achterlating besproken. Daarbij is een onderscheid gemaakt tussen de verblijfsrechtelijke positie van de vrouw en die van de man. Eén van de uitgangspunten van het advies is dat de rechtspositie van de vrouw na de achterlating in beginsel niet slechter mag zijn dan de positie waarin zij verkeerde vóór de achterlating. Om die reden is getracht zo veel mogelijk aan te sluiten bij de huidige regelgeving. De ACVZ gaat er vanuit dat de relatie tussen de partners is verbroken op het moment dat de man de vrouw, al dan niet met kinderen, achterlaat. In dat geval doet de vraag zich voor of zij, of haar kinderen, op grond van de huidige regelgeving kan terugkeren naar Nederland en op welke punten deze regelgeving wellicht aanpassing behoeft. Eventuele consequenties voor het verblijfsrecht op grond van het recht op gezinsleven van artikel 8 ('family life') van het Europese Verdrag van de Rechten van de Mens (EVRM) zijn in dat verband mede van belang. Tot slot wordt bezien wat de mogelijkheden zijn om de man, die zijn echtgenote en kinderen heeft achtergelaten, met vreemdelingrechtelijke maatregelen 'aan te pakken'.

4.2 De vreemdelingrechtelijke positie van de (meerderjarige) vrouw

4.2.1 Huidig regelgevingskader: afhankelijke en zelfstandige verblijfsvergunningen

Veel vrouwelijke migranten vestigen zich in Nederland omdat zij een relatie hebben met een Nederlandse partner of met een (rechtmatig) in Nederland verblijvende vreemdeling. In dat geval wordt aan de vrouw een vergunning tot verblijf (hierna vtv of verblijfsvergunning) verstrekt onder de beperking 'voor verblijf bij echtgenoot' (waaronder mede wordt begrepen de geregistreerd partner). Deze verblijfsvergunning wordt in beginsel voor één jaar verleend, waarna de vergunning, indien aan alle voorwaarden is voldaan, wordt verlengd voor de duur van vijf jaar.²⁵ De relatie vormt daarmee de grondslag voor deze verblijfstitel. Is er niet langer een duurzame relatie, dan heeft de vrouw in beginsel ook geen recht meer op verblijf. Het recht op verblijf is zodoende afhankelijk van het bestaan van de relatie. De vergunning onder de beperking 'voor verblijf bij echtgenoot' wordt daarom aangeduid als *afhankelijke verblijfsvergunning*.

Na een periode van drie jaar rechtmatig verblijf, kan een zogeheten vergunning onder de beperking 'voor voortgezet verblijf' worden aangevraagd.²⁶ Deze vergunning, die ziet op het voortzetten van het verblijf, is losgekoppeld van de relatie. Deze vergunning wordt aangeduid als *zelfstandige verblijfsvergunning*. Een vrouw die in het bezit is van een dergelijke vergunning, heeft daarmee recht op verblijf in Nederland ook nadat de relatie is verbroken. Vrouwen die na drie jaar geen aanvraag tot wijziging voor voortgezet (zelfstandig) verblijf indienen, zetten derhalve hun verblijf voort op grond van de afhankelijke verblijfsvergunning. De constructie dat zonder wijziging het afhankelijke verblijf wordt voortgezet, is vatbaar voor malafide praktijken van mannen die de verblijfspositie van hun echtgenote bewust wankel willen houden. De vrouw is immers in voornoemde

²⁵ Artikel 3.67 lid 1 onder a, Vb 2000, B2/5.2.1 Vc 2000.

²⁶ Artikel 14 Vw 2000 jo. 3.71 Vb 2000.

situatie gedurende een langere periode afhankelijk van het bestaan van de relatie en dus in zekere zin afhankelijk van de man. Dat kan zorgen voor een ongelijke en zwakkere positie van de vrouw.²⁷ In dat geval is de dreiging met achterlating een gemakkelijk middel om bepaald gedrag van de vrouw af te dwingen. Veelal is de vrouw niet op de hoogte (bijvoorbeeld door valse voorlichting door de man of de familie) van het feit dat zij na drie jaar een zelfstandige verblijfsvergunning kan aanvragen. Om mannen de mogelijkheid tot (velerlei vormen van) misbruik van dergelijke situaties te ontnemen en de positie van vrouwen te versterken, beveelt de ACVZ aan de regelgeving zo aan te passen dat de afhankelijke verblijfsvergunning slechts verleend wordt voor de duur van maximaal drie jaar, waarna de betrokkene een verlenging dient aan te vragen voor voortgezet (zelfstandig) verblijf. De regel dat de vrouw na een verblijf van in totaal vijf jaar een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd kan aanvragen, kan ongewijzigd blijven. De ACVZ is geen voorstander van een *verkorting* van de duur van de afhankelijke verblijfsvergunning tot minder dan de huidige drie jaar, vanwege het risico van een toename van op oneigenlijke gronden gebaseerde huwelijksmigratie.

Aanbeveling

De ACVZ beveelt aan de huidige regelgeving aan te passen en de afhankelijke verblijfsvergunning af te geven voor de duur van maximaal drie jaar waarna slechts de mogelijkheid dient te bestaan tot het in persoon aanvragen van voortgezet zelfstandig verblijf.

4.2.2 Voortgezet verblijf na achterlating

Zoals gezegd betekent verbreking van de relatie in de regel het verlies van de verblijfsvergunning. Normaliter moet een vrouw die na de verbreking van de relatie in Nederland wil blijven een zelfstandige verblijfsvergunning aanvragen. Zij zal dan moeten voldoen aan de daarvoor geldende regels, waarbij van belang is dat de relatie langer dan drie jaar dient te hebben bestaan en in die periode is voldaan aan de verlengingsvoorwaarden.²⁸ Als de relatie *langer* dan drie jaar heeft bestaan kunnen de regels voor voortgezet zelfstandig verblijf onverkort toegepast worden. Dat de vrouw in het buitenland verblijft (en aldaar de relatie is verbroken) doet niet af aan het feit dat zij recht kan hebben op voortgezet verblijf in Nederland. De ACVZ is van mening dat de vraag of een achtergelaten vrouw voortgezet verblijf (in Nederland) toekomt, moet worden beoordeeld als ware de relatie van deze vrouw in Nederland beëindigd. Zou aan haar in dat geval voortgezet verblijf worden toegekend, dan dient haar ook in geval van achterlating recht op (voortgezet) verblijf toe te komen. De vrouw dient (met hulp van de Nederlandse vertegenwoordiging) in dat geval een aanvraag tot wijziging van haar verblijfsvergunning aan te vragen, omdat zij haar afhankelijke verblijfsvergunning moet wijziging in een zelfstandige verblijfsvergunning. Daarbij gelden wel de regels van de termijnoverschrijding en de verplaatsing van het hoofdverblijf (zie verder paragraaf 4.2.3).

Als de relatie op het moment van het verbreken *korter* heeft bestaan dan drie jaar wordt alleen voortgezet zelfstandig verblijf toegekend als de hoofdpersoon is overleden, of als er sprake is van een combinatie van klemmende redenen van humanitaire aard die daartoe aanleiding geven. De vrouw dient zelf aan te geven welke klemmende redenen van

²⁷ De ACVZ is reeds in haar in 2002 uitgebrachte advies over het VN-vrouwenverdrag ingegaan op de consequenties van de afhankelijke verblijfsvergunning voor vrouwen. De ACVZ heeft daarbij evenals in onderhavig advies, niet geadviseerd de afhankelijke verblijfsvergunning te bekorten tot een termijn korter dan drie jaar. Wel heeft zij gepleit voor een onderzoek naar deze problematiek.

²⁸ B2/5.3.1 of B2/5.3.2 Vc 2000.

humanitaire aard tot het voortgezet verblijf moeten leiden. Algemeen uitgangspunt is daarbij: dat hoe nauwer de banden met Nederland of met in Nederland wonende personen zijn en hoe langer het (rechtmatige) verblijf in Nederland heeft geduurd, des te eerder het voortgezet verblijf wordt toegekend. Voorts is sprake van een klemmende reden van humanitaire aard als terugkeer naar het land van herkomst redelijkerwijs niet kan worden verlangd.²⁹ In de Vreemdelingencirculaire is dit beleid thans nader uitgewerkt.³⁰ Het tegen de wil achterlaten kan een klemmende reden van humanitaire aard vormen en dus een grond voor voortgezet verblijf. Ook in dit geval doet het verblijf van de vrouw buiten Nederland niet af aan het feit dat zij op grond van klemmende redenen van humanitaire aard recht kan hebben op voortgezet verblijf.

Aanbeveling

Geconcludeerd kan worden dat de bestaande regels voor voortgezet verblijf (onder andere bij verlies van de afhankelijke verblijfsvergunning door verbreking van de relatie) alsmede de uitzonderingen, van toepassing zijn bij achterlating. In principe behoeft de regelgeving in dit opzicht geen aanpassingen. Het verdient echter naar de mening van de ACVZ de voorkeur dat – voor alle helderheid – achterlating in de Vreemdelingencirculaire wordt geëxpliciteerd, onder de toevoeging dat het huidige beleid in dat geval van toepassing is.

4.2.3 Tijdsverloop en verplaatsing hoofdverblijf

Complicerende factor is dat het recht op verblijf kan eindigen als de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning is verstreken door tijdsverloop of – eveneens door tijdsverloop – als het hoofdverblijf is verplaatst. Dit verzuim kan worden hersteld als een dergelijke termijnoverschrijding de vreemdeling niet kan worden aangerekend. Als er geen recht (meer) is op verblijf moet de vreemdeling opnieuw een verblijfsvergunning aanvragen. Deze vergunning wordt dan, in tegenstelling tot een tijdige aanvraag tot wijziging of een aanvraag tot verlenging, als een verzoek om eerste toelating tot Nederland beoordeeld.³¹ Er gelden in dat geval strengere eisen (bijvoorbeeld het beschikken over een mvv).

De vraag is of bij achterlating steeds een nieuwe verblijfsvergunning moet worden aangevraagd. Uit het onderzoek van Bartels komt naar voren dat wellicht te snel wordt aangenomen dat er geen recht meer is op verblijf doordat de vrouw niet op tijd een aanvraag voor verlenging of wijziging heeft ingediend. Er worden dan veelal verkeerde verblijfsaanvragen ingediend. Bij achterlating dient de vrouw (als zij geen Nederlander is) in ieder geval een aanvraag voor wijziging of een verlenging van de verblijfsvergunning aan te vragen. In het kader van deze beslissing moet een afweging worden gemaakt of de termijnoverschrijding al dan niet toerekenbaar is. De ACVZ is van mening dat de termijn-

29 De vreemdeling moet een beroep op klemmende redenen van humanitaire aard onderbouwen met relevante gegevens of bescheiden. Bij de reden dat de vreemdeling de zorg heeft voor een in Nederland geboren kind is tevens de mate van worteling in de Nederlandse samenleving en de mogelijkheid om het familie- en gezinsleven elders voort te zetten van belang.

30 B2/ 5.3.3 Vc 2000. Daarin is opgenomen dat dergelijke redenen gelegen kunnen zijn in:

- de situatie van alleenstaande vrouwen in het land van herkomst;
- de maatschappelijke positie van vrouwen in het land van herkomst;
- de vraag of in het land van herkomst een naar maatstaven van dat land aanvaardbaar te achten opvang aanwezig is;
- de zorg die de vrouw/ouder heeft voor kinderen die in Nederland zijn geboren of een opleiding volgen;
- aantoonbaar ondervonden (seksueel) geweld binnen de familie.

Daarbij moet worden opgemerkt dat in deze belangenafweging aan ontwrichting veroorzaakt door (seksueel) geweld in de relatie een zwaar gewicht wordt toegekend.

31 Een aanvraag is tijdig als deze is gedaan voor het verstrijken van de geldigheidsduur of binnen redelijke termijn; zie artikelen 3.80 tot en met 3.85 Vb 2000. De in artikel 3.82 Vb 2000 genoemde redelijke termijn bedraagt zes maanden. Zie ook B1/1.2.3. Vc 2000.

overschrijding veroorzaakt door de achterlating in beginsel niet aan de vrouw moet worden toegerekend en in beginsel een (afhankelijk van de omstandigheden zwaarwegende) verschoonbare reden kan vormen. Een en ander past binnen de huidige regelgeving. De ACVZ pleit voor de strikte handhaving van de vastgestelde beslissingstermijnen. Pas na vaststelling dat de termijnoverschrijding toerekenbaar is en het recht op verblijf is vervallen, dient een nieuwe verblijfsvergunning (of verblijf in het kader van wedertoelating) te worden aangevraagd.

Dit geldt ook voor de situatie als wordt aangenomen dat de vrouw het hoofdverblijf heeft verplaatst. Daarvan is sprake als iemand meer dan negen achtereenvolgende maanden, of voor het derde achtereenvolgende jaar meer dan zes achtereenvolgende maanden, buiten Nederland verblijft.³² Eerst moet worden vastgesteld dat het hoofdverblijf *feitelijk* is verplaatst. Is dat het geval dan zal veelal ook het hoofdverblijf *juridisch* zijn verplaatst. Daarbij wordt rekening gehouden met de wil van de vreemdeling voorzover deze blijkt uit gedragingen.³³ Deze formulering impliceert een versoepeling ten opzichte van het beleid zoals dat was neergelegd in A4/7.6.2. Vc 1994, waarin werd gesteld dat een vreemdeling *aannemelijk* moest maken dat een overschrijding van de negen maanden termijn hem niet is toe te rekenen. Als het hoofdverblijf in het geval van achterlating, wel feitelijk is verplaatst, maar als vaststaat dat dit tegen de wil van de vrouw is geschied (op basis van de gedragingen van de vrouw), hoeft dit juridisch geen consequenties voor het verblijfsrecht van de vrouw te hebben.³⁴ De ACVZ pleit ervoor deze regel op te nemen in het beleid.

Het vermoeden, soms geuit door de consulaire afdelingen, dat met een tijdsverloop van negen maanden automatisch het hoofdverblijf is verplaatst, is derhalve niet altijd juist en die vraag zou dan ook voorgelegd moeten worden aan de IND. Evenals in het voorgaande is de ACVZ van mening dat achterlating een (zwaarwegend) feit zou moeten zijn in de beoordeling of de verplaatsing van het hoofdverblijf toerekenbaar is.

4.3 Kinderen en achterlating

4.3.1 Recht op voortgezet verblijf van kinderen

Kinderen kunnen eveneens tegen hun wil worden achtergelaten in het land van herkomst van hun ouders. Het kind kan alleen óf samen met de moeder achtergelaten worden. Die eerste situatie doet zich bijvoorbeeld voor als de ouders het verblijf in het land van herkomst in het belang van het kind achten. De ouders onder wier gezag het kind staat, hebben in beginsel de vrijheid te bepalen in welk land hun kind verblijft en wordt opgevoed. In beginsel is de wens van het kind daarbij niet doorslaggevend. In de preventieve sfeer kan de overheid pas ingrijpen als verplaatsing naar het buitenland strijdig is met het belang en het welzijn van het kind. De overheid kan dan het kind onder toezicht stellen om zo de verwijdering naar, dan wel achterlating in het land van herkomst te voorkomen. Het zal veelal gaan om uitzonderlijke situaties. Dit onderwerp zal nader aan de orde komen in het later dit jaar uit te brengen advies over gedwongen huwelijken. Ook kan het kind tegen diens én tegen de wil van een van de ouders door de andere ouder

³² Artikel 18 lid 1 sub a Vw 2000 jo. B1/2.2.8 Vc 2000

³³ B1/2.2.8. VC 2000.

³⁴ Pres. Rb Den Haag (Zwolle) 27 april 1995, *Jub* 1995 nr.12 - 3. In deze uitspraak heeft de vreemdelingenrechter bepaald dat termijnoverschrijding niet kon worden tegengeworpen omdat de betrokken vrouw veronderstelde met haar echtgenoot op vakantie te gaan naar het land van herkomst, en er pas later achter kwam dat hij haar paspoort had ingenomen en niet van plan was samen met haar terug te keren.

naar het land van herkomst worden gebracht. In dat geval kan er sprake zijn van kindervoering.³⁵ Het voert echter in het kader van dit advies te ver om daar nader op in te gaan.³⁶

Het verblijfsrecht van het kind eindigt in principe als de relatie tussen de ouders wordt verbroken.³⁷ Als kinderen worden achtergelaten doet de vraag zich voor of zij niet een eigenstandig recht hebben op voortgezet verblijf in Nederland (dus een zelfstandige verblijfsvergunning kunnen aanvragen). Voor kinderen gelden, in vergelijking met de hiervoor beschreven regels voor meerderjarigen, iets andere regels. Als het kind één jaar een verblijfsvergunning als kind van een Nederlander of een toegelaten vreemdeling had in het kader van gezinshereniging komt hij in aanmerking voor een zelfstandige verblijfsvergunning onder de beperking ‘voortgezet verblijf’. Deze regel geldt ook in het jaar dat het kind de achttienjarige leeftijd bereikt. De regels zoals in paragraaf 4.2.3 zijn beschreven over de termijnoverschrijding en de verplaatsing van het hoofdverblijf zijn onverkort op de aanvraag voor zelfstandig verblijf van een minderjarige van toepassing. Dat de relatie in het buitenland is verbroken doet ook hier in principe niet ter zake. Dit doet immers niets af aan het feit dat het kind recht kan hebben op voortgezet verblijf in Nederland. De ACVZ is van mening dat de vraag of een achtergelaten kind voortgezet verblijf (in Nederland) toekomt, moet worden beoordeeld als ware de relatie in Nederland beëindigd. Zou het kind in dat geval voortgezet verblijf toegekend worden, dan dient dit recht ook in geval van achterlating toegekend te worden.

Als het kind is achtergelaten kan er, na vaststelling of het kind nog beschikt over een geldige verblijfsvergunning of de beantwoording van de vraag of de termijnoverschrijding wel of niet toerekenbaar is, een wijziging van de verblijfsvergunning voor voortgezet (zelfstandig) verblijf worden aangevraagd. Ook ten aanzien van het kind hoeft dus niet steeds een geheel nieuwe verblijfsvergunning te worden aangevraagd.

4.3.2 Artikel 8 EVRM en achterlating

Als er kinderen in het spel zijn, kan met een beroep op het recht op gezinsleven recht op verblijf in Nederland ontstaan. Drie situaties kunnen zich voordoen:

- 1 het kind verblijft bij de vader in Nederland, de moeder wil in Nederland verblijven om het contact met haar kind te kunnen onderhouden;
- 2 het kind mag in Nederland verblijven, de moeder vraagt verblijf in Nederland bij het kind aan, de moeder zorgt voor het kind (het kan zijn dat de vader geen contact en zorg meer wil dragen voor het kind);
- 3 de moeder mag in Nederland verblijven, het kind vraagt verblijf in Nederland bij de moeder aan, de moeder zorgt voor het kind (het kan zijn dat de vader geen contact en zorg meer wil dragen voor het kind).

35 Nederland en Marokko hebben beide het verdrag van 19 oktober 1996 inzake de bevoegdheid, het toepasselijke recht, de erkenning, de tenuitvoerlegging en de samenwerking op het gebied van ouderlijke verantwoordelijkheid en maatregelen ter bescherming van kinderen ondertekend.

's-Gravenhage, 20 juni 1996, *Trb.* 1997, 299

Indien het kind door de vader wordt achtergelaten zónder instemming van de moeder in een land dat niet is aangesloten bij het Haags verdrag inzake internationale kindervoering (Haags Kinderontvoeringsverdrag), zal de Nederlandse ambassade al het mogelijke doen om de terugkeer van het kind naar Nederland te bewerkstelligen. 's-Gravenhage 25 oktober 1980, *Trb.* 1987, 131.

36 Zie daarover de recente brief aan de Tweede Kamer van 6 april 2005, kenmerk 5345159/05/6, waarin de Minister ingaat op de samenhang tussen achterlating en het Haags Kinderontvoeringsverdrag. Daarin geeft zij aan dat het niet is uitgesloten dat er sprake is van ontvoering van kinderen bij achterlating. Wegens het korte tijdsbestek heeft de ACVZ deze kwestie niet nader kunnen bestuderen zodat zij niet is ingegaan op eventuele vreemdelingrechtelijke consequenties in dit verband.

37 Zie B2/7.3.1 Vc 2000. In dat geval is immers de beperking waarvoor de vergunning is afgegeven komen te vervallen.

38 EHRM 19 februari 1996 (Gül), RV 100, 21 m.nt. PB.

Het absoluut ontzeggen van het recht van de moeder op omgang met haar kind is strijdig met artikel 8 EVRM. Aan de andere kant is het mogelijk dat het verblijf van de moeder op gespannen voet staat met de belangen van Nederland als ontvangende maatschappij, bijvoorbeeld omdat zij financieel afhankelijk is van de staatskas. In de beoordeling of er sprake is van een recht op gezinsleven gaat het steeds om de vraag of: 1) de staat de actieve plicht heeft tot de toelating van de vreemdeling (dat is de zogeheten positieve verplichting) of 2) de staat de passieve plicht heeft om van verwijdering van één van de gezinsleden af te zien (dat is de zogeheten negatieve verplichting). Bij de toetsing of er sprake is van een positieve dan wel negatieve verplichting dient een faire afweging plaats te vinden tussen enerzijds het belang van het individu dat zich op respect voor gezinsleven beroept en anderzijds het collectieve belang van de ontvangende gemeenschap.³⁸ Daarbij komt de overheid een zekere beoordelingsmarge ‘margin of appreciation’ toe. Deze beoordelingsmarge is ruimer als het gaat om de vraag of er sprake is van een positieve verplichting, dan wanneer het gaat om de vraag of er sprake is van een negatieve verplichting.³⁹ Met andere woorden, er is sneller sprake van een ongeoorloofde – met artikel 8 EVRM strijdige – inmenging in het gezinsleven bij verwijdering van gezinsleden.

Als er na de achterlating geen recht meer is op verblijf, bijvoorbeeld omdat de termijnoverschrijding niet verschoonbaar was, moet met het oog op de uitoefening van het gezinsleven in Nederland een nieuwe verblijfsvergunning worden aangevraagd en zou deze aanvraag strikt juridisch moeten worden gezien als een aanvraag om eerste toelating (en dus speelt de vraag of er een positieve verplichting tot toelating bestaat). Tegen de schrijnende achtergrond dat de vrouw eerder in Nederland met haar kinderen een gezinsleven heeft gehad en vervolgens tegen haar wil in het buitenland is achtergelaten, is de ACVZ van mening dat deze gevallen niet moeten worden beoordeeld alsof er sprake is van een eerste toelating. De overheid dient daarentegen te bezien of er een passieve plicht bestaat om zich niet te mengen in het gezinsleven (en dus speelt de vraag of er een negatieve verplichting is).

Aanbeveling

Omschrijf de verschillende vormen van achterlating in relatie tot het gezinsherenigingsbeleid in de Vreemdelingencirculaire. Expliciteer dat bij de belangenafweging, waarbij moet worden beoordeeld of inmenging in het gezinsleven gerechtvaardigd is, wordt uitgegaan van een zogeheten negatieve verplichting.

4.4 Verstrekking van en informatie over verblijfsvergunningen

Zoals in hoofdstuk 3 (paragraaf 3.6) al werd aangegeven is het niet langer beschikken over identiteits- en verblijfsdocumenten vooralsnog een weerbarstig probleem bij achterlating in het land van herkomst.⁴⁰ Het niet kunnen overleggen van een identiteitsdocument hoeft echter niet te betekenen dat niet kan worden nagegaan welke verblijfsrechtelijke status de vrouw heeft of had. De ACVZ wijst er in dit verband op dat met een naam, geboortedatum en laatste woonplaats gegevens kunnen worden opgevraagd bij zowel de IND als de gemeente op grond waarvan kan worden bezien welk verblijfsrecht de vrouw toekwam en op grond daarvan een aanvraag voor verlening of wijziging moet worden ingediend. Het is ook niet zo dat in alle gevallen het ontbreken van een reisdocument van

³⁹ EHRM 21 juni 1988, RV 100, 20 m.nt. PB.

⁴⁰ Opname van biometrische gegevens in de documenten zal hierin naar verwachting op termijn verbetering kunnen brengen mits de diverse gegevensbestanden worden gekoppeld en bij het nagaan van de identiteit van de vrouw door het afnemen van vingerafdrukken tevens de eventuele verblijfsrechtelijke status kan worden gecontroleerd. Eventuele wijziging van de status of uitschrijving uit het GBA dienen dan tevens in het bestand te worden opgenomen.

het land van herkomst de toelating tot Nederland hoeft te belemmeren. Dat er bepaalde formaliteiten door het land van herkomst worden gehanteerd bij de uitreis, is echter niet aan Nederland. Naar verluid kan het lastig zijn Marokko uit te reizen zonder in bezit te zijn van een Marokkaans paspoort, zelfs als je in het bezit bent van een Nederlands (tijdelijk) reisdocument.

Een probleem van geheel andere orde is dat vrouwen die zijn achtergelaten, of die in Nederland daarmee bedreigd worden, vaak slecht geïnformeerd blijken te zijn over hun verblijfsrechtelijke positie en de daaraan verbonden rechten en verplichtingen. Niet zelden verliest de achtergelaten vrouw of de met achterlating bedreigde vrouw haar recht op (voortgezet) verblijf in Nederland omdat de man (bewust dan wel onbewust) nalaat om namens haar de verlenging van haar verblijfsvergunning, dan wel de omzetting daarvan in een zelfstandige verblijfsvergunning, te regelen.

Aanbeveling

De ACVZ beveelt aan om identiteits- en verblijfspapieren – alleen in persoon uit te reiken met daaraan gekoppeld eenduidige en begrijpelijke informatie over onder meer:

- **de gang van zaken rond de verstrekking en verlenging van een verblijfsvergunning;**
- **het moment waarop kan worden beschikt over een zelfstandige verblijfstitel voor bepaalde tijd;**
- **wat de gevolgen zijn van langdurig verblijf buiten Nederland.**

4.5 Vreemdelingrechtelijke maatregelen tegen de man

De Minister heeft de ACVZ mede verzocht te bezien of en zo ja welke vreemdelingrechtelijke maatregelen tegen de man genomen kunnen of moeten worden. In dit verband heeft de ACVZ bezien of het zinvol is de Vreemdelingenwet aan te passen. Een suggestie die wel wordt geopperd, namelijk het intrekken van de Nederlandse nationaliteit beschouwt de ACVZ in dit kader als een onbegaanbare weg. Enerzijds omdat een dergelijk zware maatregel zich niet verhoudt tot de ernst van de handeling, namelijk achterlating. Anderzijds ontstaat dan de situatie dat in het ene geval wel tot intrekking van de Nederlandse nationaliteit wegens achterlating kan worden overgegaan (als de persoon in kwestie een dubbele nationaliteit heeft) en in het andere geval, voor dezelfde gedraging, niet, als iemand enkel de Nederlandse nationaliteit heeft. Deze ongelijkheid is juridisch onwenselijk.

Ingevolge het huidige beleid kan op grond van artikel 3.86 lid 1 onder c, Vb 2000 in beginsel worden overgegaan tot intrekking en ontzegging van voortgezet verblijf en ongewenstverklaring wegens een inbreuk op de openbare orde als er sprake is van een onherroepelijke veroordeling door een Nederlandse (of buitenlandse) rechter tot een (gedeeltelijk) onvoorwaardelijke gevangenisstraf van ten minste drie jaar. Is dit het geval dan wordt door toetsing aan de criteria van de glijdende schaal in het concrete geval beoordeeld of tot intrekking van de verblijfsvergunning wordt overgegaan.⁴¹ ‘Achterlating’ is echter niet naar Nederlands recht als afzonderlijk vergrijp in het Wetboek van Strafrecht opgenomen. Met de achterlating verwante handelingen (zoals dwang) zijn wel strafbaar, maar blijken moeilijk bewijsbaar en daarom zeer moeilijk te vervolgen.⁴²

⁴¹ Voor de volledigheid wordt verwezen naar het later dit jaar te verschijnen advies “openbare orde/glijdende schaal.” In dit advies zal worden ingegaan op de toepassing van de glijdende schaal.

⁴² Zie daarover het navolgende hoofdstuk.

De gevallen in 3.86 Vb 2000 waarin tot verblijfsbeëindiging kan worden overgegaan zijn niet limitatief. In artikel 3.87 Vb 2000 is de bevoegdheid neergelegd dat de Minister indien zwaarwegende belangen daartoe nopen, ook op andere gronden het verblijf kan beëindigen.⁴³ Complicerend is dat de inbreuk op de openbare orde veelal in het buitenland en niet in Nederland wordt gepleegd, waardoor in beginsel de eis van dubbele strafbaarheid geldt. Dit betekent dat een vergrijp zowel in Nederland, als in het land waar het is gepleegd, strafbaar moet zijn gesteld. In dit opzicht biedt ook artikel 3.86 lid 3 Vb 2000, waarin is bepaald dat gedragingen in het buitenland kunnen bijdragen aan verblijfsbeëindiging in Nederland, weinig soelaas. De eisen die daarvoor gelden zijn bijzonder strikt en niet aan de orde bij achterlating, omdat achterlating naar Nederlands recht geen misdrijf oplevert.⁴⁴

De ACVZ concludeert derhalve dat bij achterlating op grond van de huidige regelgeving niet zonder meer tot verblijfsbeëindiging of ongewenstverklaring op grond van de toepassing van de glijdende schaal kan worden overgegaan.

Gegeven dit feit is voorts overwogen om achterlating als zodanig als aparte grond voor verblijfsbeëindiging van de man op te nemen in de Vreemdelingenwet c.q. het Vreemdelingenbesluit. De vraag is echter waarom dit zou moeten gelden voor deze specifieke handeling maar niet voor andere handelingen, terwijl die handelingen veel ernstiger kunnen zijn dan het achterlaten van een partner. In dit licht beschouwt de ACVZ opname van achterlating als aparte intrekingsgrond niet proportioneel en daarom niet raadzaam.

Aanbeveling

De ACVZ is van oordeel dat het onwenselijk is achterlating als aparte categorie en als voldoende voorwaarde voor intrekking van het verblijf in de regelgeving op te nemen.

⁴³ Kuijer c.s., *Nederlands Vreemdelingenrecht, Serie Migratierecht II*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2002, p. 382. Van deze bevoegdheid wordt in zeer bijzondere gevallen en zeer terughoudend gebruik gemaakt. Stb 2000, 497, p. 160.

⁴⁴ De eisen die dan gelden zijn: 1) de feiten moeten kunnen worden gelijkgesteld met Nederlandse strafbare feiten, 2) deze feiten, moeten naar Nederlands recht een misdrijf opleveren, waartegen 3) een gevangenisstraf van drie jaar of meer is bedreigd en 4) de strafmaat in het buitenland vergelijkbaar is met die welke in Nederland zou zijn opgelegd als het misdrijf in Nederland zou zijn gepleegd.

HOOFDSTUK 5

Strafrecht en achterlating

5.1 Inleiding

De ACVZ heeft zich beraden omtrent de mogelijkheden om toepassing van het strafrecht in te zetten ter bestrijding van onvrijwillige achterlating van vrouwen en kinderen in landen van herkomst. Daarbij past de kanttekening dat de ACVZ niet beschikt over zodanig gespecialiseerde kennis op het terrein van het (internationaal) strafrecht dat zij zich in staat acht om volledig geconcretiseerde voorstellen ter zake te doen. Dit betekent dat haar adviezen met betrekking tot onderhavige problematiek aan een nadere wetgevings- en uitvoeringstoets dienen te worden onderworpen.

In paragraaf 5.2 wordt ingegaan op de wijze waarop de bestaande Nederlandse strafwetgeving kan worden toegepast op de echtgenoot die mogelijk in Nederland strafbaar handelt ten aanzien van zijn vrouw die hij in het land van herkomst heeft achtergelaten en of daar mogelijkheden zijn voor nieuwe respectievelijk gewijzigde strafbaarstellingen. Paragraaf 5.3 bevat een beschouwing over de toepasselijkheid van de Nederlandse strafwet op strafbare feiten die de echtgenoot in het land van herkomst heeft gepleegd bij het achterlaten van zijn vrouw. Gezien het vereiste van dubbele strafbaarheid én Nederlanderschap met het oog op de toepasselijkheid van de Nederlandse strafwet in het buitenland, wordt in deze paragraaf allereerst een uiteenzetting gegeven van het begrip jurisdictie.

5.2 Strafbare feiten in Nederland

5.2.1 Gebruikmaking van bestaande strafrechtelijke mogelijkheden

In beginsel kunnen de navolgende artikelen van het Nederlandse Wetboek van Strafrecht in geval van achterlating van vrouwen en kinderen in landen van herkomst van toepassing zijn.

- 1 Artikel 284 lid 1 Sr: dwang.
- 2 Artikel 285a Sr: intimidatie binnen de rechtsgang.
- 3 Artikel 300 lid 1 en lid 4 Sr: mishandeling cq. opzettelijk benadelen van de gezondheid.
- 4 Artikel 278 Sr: mensenroof.
- 5 Artikel 310 jo artikel 321 Sr: diefstal, danwel verduistering (in casu van een staatseigendom, te weten een paspoort).
- 6 Artikel 316 lid 1 jo artikel 324 lid 1 Sr: diefstal, danwel verduistering tussen echtelieden.
- 7 Artikel 282 Sr: wederrechtelijke vrijheidsberoving.

Bij bovenstaande artikelen is het van belang of de delicten in Nederland, in het buitenland dan wel in beide landen worden gepleegd, omdat vervolgbaarheid van uitsluitend in het buitenland gepleegde delicten in Nederland aan beperkingen onderhevig is. Bij dreigende achterlating is preventief optreden belangrijk. Een vroegtijdige inzet van strafrechtelijke bevoegdheden, bijvoorbeeld tegen de daders van huiselijk geweld i.c. echtgenoot of vader, zal in daartoe geëigende gevallen preventief kunnen werken.

Het dreigen met gedwongen overbrenging naar en achterlating in het land van herkomst kan een vorm aannemen die zou kunnen worden aangemerkt als (geestelijk) geweld, strafbaar gesteld in artikel 284 lid 1 Sr.⁴⁵ Dit wetsartikel bepaalt dat met gevangenisstraf van ten hoogste negen maanden of geldboete van de derde categorie wordt gestraft: hij die een ander door geweld of enige andere feitelijkheid⁴⁶ of door bedreiging met geweld of enige andere feitelijkheid, gericht hetzij tegen die ander hetzij tegen derden, wederrechtelijk dwingt iets te doen, niet te doen of te dulden.

Uit jurisprudentie blijkt dat er ook sprake kan zijn van dwang, indien iemand anders bedreigd is, maar degene voor wie de dreiging in beginsel bedoeld was bekend was met de dreiging, waardoor deze het beoogde gevolg kon hebben.⁴⁷ Zo kan een man bijvoorbeeld zijn schoonfamilie bedreigen om zijn echtgenote tot iets te dwingen.

In voorkomende gevallen kan, naast dwang, sprake zijn van intimidatie binnen de rechtspraak.⁴⁸ Dergelijke intimidatie is strafbaar gesteld in artikel 285a Sr. Dit artikel bepaalt dat hij die opzettelijk mondeling, door gebaren, bij geschrift of afbeelding zich jegens een persoon uit, kennelijk om diens vrijheid om naar waarheid of geweten ten overstaan van een rechter of ambtenaar een verklaring af te leggen te beïnvloeden, terwijl hij weet of ernstige reden heeft te vermoeden dat die verklaring zal worden afgelegd, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste vier jaren of geldboete van de vierde categorie.

Hoewel achterlating en het dreigen ermee moeilijk onder fysiek geweld te brengen zijn – de lichamelijke integriteit is immers niet in het geding – kan er, voorafgaand aan de feitelijke achterlating cq. dreiging wel degelijk sprake zijn van mishandeling van de echtgenote. Mishandeling is strafbaar gesteld in artikel 300 Sr en betreft het opzettelijk toebrengen van pijn of letsel.⁴⁹ Lid 4 van artikel 300 Sr bepaalt verder dat het opzettelijk benadelen van de gezondheid ook wordt gelijkgesteld met mishandeling. Voor vervolging hiervan volstaat een melding waarbij de politie bij voldoende bewijs verplicht is over te gaan tot ambtshalve vervolging.⁵⁰

Op grond van jurisprudentie moet worden aangenomen dat het veroorzaken van een (ernstige) psychische ongesteldheid ook onder het bereik van artikel 300, lid 4 Sr valt.⁵¹

Het achterlaten van een echtgenote in het land van herkomst is thans geen op grond van het Nederlands recht strafbaar gestelde gedraging cq. handeling. Denkbaar is dat in geval van achterlating artikel 278 Sr, mensenroof, kan worden toegepast. Het artikel bepaalt

45 Zie bijvoorbeeld E. Bartels, *Onderzoeksnotitie over migrantenvrouwen en kinderen die gedwongen zijn achtergelaten in landen van herkomst*, Amsterdam 2005, p. 13.

46 Alle handelingen die niet onder geweld vallen, niet uitsluitend bestaande uit het uitspreken van woorden, maar er toe kunnen leiden dat er dwang op iemand wordt uitgeoefend.

47 HR 30 november 1908, W 8776.

48 Het op basis van de Remigratiewet terugkeren naar het land van herkomst zou hieronder kunnen vallen. “De echtgenote moet een handtekening plaatsen onder de aanvraag tot remigratie en daarmee staat formeel haar instemming vast. Er zijn echter situaties uit het verleden bekend dat vrouwen gedwongen werden deze handtekening te zetten.” J. de Poorte, ‘Oplossingsrichtingen problematiek “achtergelaten” vrouwen’, *Migrantenrecht* 2004, nr. 9/10, p. 352-359.)

49 HR 25 juni 1894, W 6534.

50 In beginsel dient ambtshalve vervolgd te worden als sprake is van een bewijsbaar strafbaar feit dat aan één of meer van de volgende criteria voldoet: de geestelijke en/of lichamelijke integriteit van het slachtoffer is/wordt ernstig bedreigd, gelet op de aard van het letsel (in ieder geval bij zwaar lichamelijk letsel) en/of de frequentie (stelselmatigheid) van het geweld, en/of het slachtoffer bevindt zich evident in een afhankelijkheidspositie waardoor zij zich niet kan – of meent te kunnen – onttrekken aan de invloedssfeer van de verdachte. Minderjarige slachtoffers verkeren altijd in een evidente afhankelijkheidspositie. Voorts kan sprake zijn van afhankelijkheid op het gebied van inkomen, taal, verblijfsstatus, zorg en/of huisvesting, psychische afhankelijkheid, of afhankelijkheid om redenen van godsdienstige of culturele aard.

Openbaar Ministerie, *Aanwijzing Huiselijk geweld*, WWW <http://www.openbaarministerie.nl/beleid/beleidsregel.php?vv=0&cid=1&rid=56>, publicatie 01-04-2003.

51 Hof 's-Hertogenbosch 30 maart 2001, NJ 2001, 486. In r.o. III onder 1 oordeelt het Gerechtshof namelijk ‘dat er, gelet op de uitdrukkelijke bewoordingen van de wet, geen reden bestaat om het veroorzaken van een psychische ongesteldheid niet als een benadeling van de gezondheid te kwalificeren.

dat hij die iemand over de grenzen van het Rijk in Europa voert, met het oogmerk om hem wederrechtelijk onder de macht van een ander te brengen of om hem in hulpeloze toestand te verplaatsen, kan, als schuldig aan mensenroof, worden gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste twaalf jaren of geldboete van de vijfde categorie. Uit jurisprudentie komt overigens het beeld naar voren dat er niet alleen door fysieke overheersing sprake kan zijn van mensenroof, maar ook door wegvoering via een list.⁵² Dit zou in deze context kunnen betekenen dat op een man, die aan het eind van een *zogenaamde* vakantie in het land van herkomst zijn vrouw daar bij familie achterlaat, dit artikel van toepassing is.

A Strafbaarstelling achterhouden identiteits- en verblijfsdocumenten.

Uit de rapportages aan en het onderzoek van de ACVZ met betrekking tot de onderhavige problematiek blijkt dat achtergelaten vrouwen vrijwel altijd niet meer in het bezit zijn van hun identiteits- en verblijfsdocumenten. Aangenomen moet worden dat de man die de achterlating heeft bewerkstelligd de papieren in bezit heeft of er voor gezorgd heeft dat de papieren in het bezit zijn gekomen van degene bij wie hij de vrouw heeft achtergelaten. Vaststaat dat degene die houder is van een identiteitsdocument en/of een verblijfsdocument de enige is die recht heeft op het bezit daarvan. Dat geldt in Nederland en in het buitenland.

Voor achtergelaten vrouwen geldt dat het niet kunnen beschikken over voornoemde documenten hun positie in niet geringe mate beïnvloedt.

Aanbeveling

De ACVZ adviseert om in het Nederlandse Wetboek van Strafrecht een bepaling op te nemen die er toe strekt dat strafbaar is elke handeling of gedraging die tot doel heeft danwel er toe strekt dat een rechthebbende in Nederland of daarbuiten niet kan beschikken over zijn identiteits en/of verblijfsdocumenten.

B Onderzoek aanpassing strafbaarstelling geweldsdelicten.

Zoals hiervoor gememoreerd, blijkt uit jurisprudentie dat bij enkele geweldsdelicten ook geestelijk geweld onder de delictsomschrijving kan worden gebracht. De betreffende jurisprudentie is betrekkelijk schaars en heeft op specifieke, ernstige vormen van geestelijk geweld betrekking.

Uit de ACVZ ten dienste staande gegevens is gebleken dat zich situaties voordoen dat mannen hun vrouwen en kinderen door geestelijk geweld zo murw maken dat het meenemen naar het buitenland en de achterlating aldaar door deze vrouwen als onontkoombaar wordt ervaren.

Aanbeveling

Naar het oordeel van de ACVZ zou dienen te worden onderzocht of de strafbaarstelling van geweldsdelicten zodanig kan worden aangepast dat de delictsomschrijving expliciet deze vorm van geestelijk geweld in zich draagt.

⁵² Hof 's-Hertogenbosch 2 juni 1919, NJ 1919, p. 886.

5.3 Strafbare feiten gepleegd in het buitenland

In het recente verleden is in het publieke debat ter bestrijding van onvrijwillige achterlating meermalen voorgesteld de handeling van achterlating strafbaar te stellen. Mede in verband met die roep om strafbaarstelling heeft de ACVZ zich beraden omtrent de vraag of het achterlaten tegen de wil van een vrouw in het buitenland als zodanig in het Nederlandse wetboek van strafrecht als misdrijf kan worden opgenomen.

Achterlating kan worden bewerkstelligd door iemand die de Nederlandse nationaliteit heeft, eventueel naast de nationaliteit van zijn land van herkomst. Het kan ook gaan om iemand die niet de Nederlandse nationaliteit heeft. In dat laatste geval zou dan sprake zijn van een niet Nederlander die buiten Nederland een feit begaat dat in Nederland strafbaar zou moeten worden gesteld. Zo'n strafbaarstelling is theoretisch gezien niet onmogelijk, maar pleegt te worden gereserveerd voor uitzonderlijke, zeer ernstige (universele) misdrijven, zoals terroristische misdrijven, (lucht) piraterij etcetera. Hoe ernstig onvrijwillige achterlating in het buitenland ook is, tot die categorie misdrijven kan het bezwaarlijk worden gerekend.

In het geval waarin een Nederlander iemand onvrijwillig achterlaat in het buitenland geldt bij strafbaarstelling artikel 5 lid 2 sub 2 Wetboek van Strafrecht. Daarin staat dat de Nederlandse strafwet alleen van toepassing is op de Nederlander die zich buiten Nederland schuldig maakt aan een feit dat door de Nederlandse strafwet als misdrijf wordt aange-merkt en *waarop (ook) door de wet van het land waar het begaan is straf is gesteld*. Op deze eis van strafbaarheid maakt de Nederlandse strafwet voor enkele zeer ernstige misdrijven een uitzondering.⁵³

De ACVZ acht aan ernstige twijfel onderhevig of daartoe met betrekking tot onvrijwillige achterlating in het buitenland zou dienen te worden overgegaan. In dit verband moet ook worden bedacht dat het waarschijnlijk is dat als het om Nederlanders gaat, zij in vele gevallen ook de nationaliteit van herkomst nog hebben. Als dat ook geldt voor de achtergelatenen zijn in dat land van herkomst de nationale regels omtrent de verhouding tussen die beiden daar van toepassing.

Het voorgaande leidt tot de slotsom dat het in het Nederlandse Wetboek van Strafrecht strafbaar stellen van het achterlaten van een vrouw in het buitenland geen te operationaliseren middel lijkt.

⁵³ Voor een recent voorbeeld van de opheffing van de eis van dubbele strafbaarheid zij verwezen naar het gewijzigd voorstel van wet tot opheffing van die eis terzake van genitale verminking van een vrouwelijke minderjarige in het buitenland. Kamerstukken I, 2004-2005, 28 484, A.

BIJLAGE I

De adviesaanvraag



Ministerie van Justitie

Directoraat-Generaal Internationale Aangelegenheden en Vreemdelingenzaken

Postadres: Postbus 20301, 2500 EH Den Haag

Aan de Voorzitter van de ACVZ
Postbus 93127
2509 AC DEN HAAG

Bezoekadres

Schedeldoekshaven 100
2511 EX Den Haag
Telefoon (070) 3 70 79 11
Fax (070) 3 70 79 00
www.justitie.nl

Onderdeel
Datum
Ons kenmerk
Onderwerp

Directie Vreemdelingenbeleid
6 oktober 2004
5309133/04/DVB
Adviesaanvraag inzake in het land van herkomst
achtergelaten vrouwen en kinderen

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

ADVIESCOMMISSIE VOOR VREEMDELINGENZAKEN	
Datum:	Bk. 12-10-2004 Verz.
Nummer:	ADU-006
Code:	

Al enige jaren komt vooral rond de zomervakantieperiode de problematiek naar voren van vrouwen en kinderen die in het land van herkomst worden achtergelaten door de echtgenoot/vader, die daarbij verblijfsvergunning en (identiteits-)documenten inneemt en vervolgens alleen terugkeert naar Nederland. Op 7 september jl. heeft een interpellatiedebat over deze problematiek plaatsgevonden. Daarbij heb ik toegezegd aan de ACVZ te verzoeken hieromtrent advies aan mij uit te brengen.

Hoofdpunten die uit het debat naar voren zijn gekomen zijn de mogelijk te nemen maatregelen met betrekking tot de vreemdelingrechtelijke positie van de man, te treffen maatregelen op strafrechtelijk gebied, en maatregelen die te nemen zijn voor het bespoedigen van de terugkeer naar Nederland van de desbetreffende vrouwen en kinderen. Het debat was overigens toegesneden op gevallen waarin sprake is van achterlating in Marokko, maar aannemelijk is dat dit verschijnsel zich ook ten aanzien van andere landen van herkomst voordoet.



Ik verzoek u mij te adviseren omtrent genoemde problematiek, en daarbij in ieder geval op de volgende punten en vragen in te gaan.

- welke situaties doen zich voor bij achterlating van vrouwen en kinderen, voor wat o.a. de verblijfsrechtelijke status van alle daarbij betrokkenen betreft;
- is een indicatie te geven van de omvang van dit verschijnsel, zo mogelijk uitgesplitst naar land van herkomst;
- in hoeveel gevallen en onder welke omstandigheden zijn de betrokken vrouwen en kinderen naar Nederland teruggekeerd;
- wat zijn de mogelijkheden en de problemen met betrekking tot terugkeer naar Nederland van de desbetreffende vrouwen en kinderen;
- welke maatregelen zouden ten aanzien van bespoediging van terugkeer naar Nederland en voortzetting van verblijf in Nederland ten aanzien van deze vrouwen en kinderen moeten c.q. kunnen worden getroffen;
- wat zijn de mogelijkheden en maatregelen met betrekking tot de strafrechtelijke aanpak van de man, en de consequenties die het 'achterlaten' voor de verblijfspositie van de man zou kunnen c.q. moeten hebben;

Gaarne zie ik in uw advies zo mogelijk aanbevelingen - dan wel punten van bespreking met collega's - hoe de Nederlandse overheid in de betrokken landen via haar diplomatieke vertegenwoordiging of anderszins zo kan handelen dat in de aan de orde zijnde gevallen een optimale ondersteuning van de desbetreffende vrouwen en kinderen wordt gerealiseerd.

Uw advies zie ik graag uiterlijk in februari 2005 tegemoet.

De Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie,

Mw. drs. M.C.F. Verdonk

BIJLAGE 2

Samenstelling van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) per 1 april 2005

Voorzitter:

- Mr. T.J.P. van Os van den Abeelen
Coördinerend vice-president van de arrondissementsrechtbank te Amsterdam

Plaatsvervangend voorzitter:

- J.J.T. Stoutjesdijk
Oud – Hoofdcommissaris van politie

Leden:

- Mw. drs. H.J. Bakker
Algemeen secretaris van de Raad van Kerken in Nederland
- Ch. R. van Beuge
Oud ambassadeur respectievelijk directeur-generaal Europese samenwerking van het Ministerie van Buitenlandse Zaken
- Mr. dr. G.D. Dales
Burgemeester Leeuwarden
- Prof. dr. G.B.M. Engbersen
Hoogleraar algemene sociologie aan de Erasmus Universiteit te Rotterdam
- Prof. mr. G.J.H. van Hoof
Hoogleraar internationaal recht en advocaat
- Mr. P.A. Schaafsma
Oud-president-directeur Sociale Verzekering Bank
- Mw. dr. N. Tellegen
Directeur Wemos, organisatie voor internationale gezondheidsvraagstukken
- Mw. mr. dr. A.B. Terlouw
Lid Commissie Gelijke behandeling
- Prof. mr. drs. B.P. Vermeulen
Hoogleraar staats- en bestuursrecht aan de Vrije Universiteit van Amsterdam
- Mw. dr. L.H.M. van Willigen
Consultant gezondheidszorg vluchtelingen en mensenrechten

3 vacatures

Secretaris (wnd.)

- Dr. J.J. van Miert

Samenstelling subcommissie

De ACVZ heeft ter voorbereiding van dit advies een subcommissie ingericht. Aan deze subcommissie hebben deelgenomen:

Voorzitter

- Mw. dr. N. Tellegen

Leden

- Ch. R. van Beuge
- Prof. dr. G.B.M. Engbersen
- Mw. N. Jerkovic¹
- Mr. T.J.P. van Os van den Abeelen
- Prof. mr. drs. B.P. Vermeulen
- Mw. dr. L.H.M. van Willigen

¹ Mevr. N. Jerkovic was tot 1 april 2005 lid van de ACVZ.

BIJLAGE 3

Onderzoeksnotitie over migrantenvrouwen en kinderen die gedwongen zijn achtergelaten in landen van herkomst

EINDRAPPORTAGE

Beschouwingen en conclusies

Deze onderzoeksnotitie is opgesteld door E. Bartels op verzoek van de ACVZ. Alleen de Beschouwingen en Conclusies uit de notitie zijn hier weergegeven. Het volledige onderzoek is gepubliceerd als voorstudie 2005•6 op de website van de ACVZ (www.acvz.com). De analyse, argumenten en standpunten in de voorstudie komen voor rekening van de auteur en zijn niet per definitie gelijk aan die van de ACVZ.

Dr. E. Bartels

Vrije Universiteit Amsterdam
Faculteit Sociale Wetenschappen
Afdeling Sociale en Culturele Antropologie
De Boelelaan 1081c
1081 HV Amsterdam
Telefoon: 020-5986704
Email: eac.bartels@fsw.vu.nl

Amsterdam, 25 januari 2005

Beschouwingen

Achterlatingen: mannen en vrouwen, ouders en jongeren

De belangrijkste conclusie is dat gedwongen achterlatingen te zien zijn binnen relaties waarin sprake is van echtelijke en opvoedkundige problemen. Voor vrouwen en kinderen die door de man/vader achtergelaten worden in Marokko en Turkije speelde vaak in meer opzichten een innerlijke tweestrijd op de achtergrond. Deze innerlijke tweestrijd hangt samen met de wens en het verlangen op vakantie naar Marokko of Turkije te gaan en daar de familie te zien. Soms hopen vrouwen ook wel dat familieleden kunnen interveniëren in de echtelijke problemen. Tegelijkertijd zagen ze meestal wel dat ze risico lopen want deze vrouwen hadden vaak het vermoeden dat risico van achterlating dreigt. Ze waren meestal daarmee bedreigd op een serieuze manier. Bovendien kennen alle vrouwen die voor het onderzoek zijn gesproken, verhalen over achterlatingen en ook vaak wel vrouwen die het is overkomen. Dat maakt dit verschijnsel ook tot een reële dreiging. Veel vrouwen laten zich daar ook in leiden in hun dagelijks leven. Onderlinge steun wordt wel geboden maar naar het lijkt op een weinig effectieve manier. Ook protest van vrouwen werkt niet.

Een tweede vorm van innerlijke tweestrijd heeft betrekking op verandering in de man vrouw verhouding. Stolk en Wouters (1983) hebben dit beschreven voor Nederlandse vrouwen met echtelijke problematiek die waren weggelopen van hun echtgenoten. De vrouwen krijgen vanuit een ideaal van 'harmonische ongelijkheid' te maken met een nieuwe visie op man vrouw verhoudingen waarbij mannen en vrouwen aan elkaar gelijkwaardig zijn. In de situatie van harmonische ongelijkheid zijn de verantwoordelijkheden en rollen duidelijk. Mannen en vrouwen kennen een ongelijke machtsbalans waarbij de speelruimte voor mannen aanzienlijk groter is dan voor vrouwen maar vrouwen voelen zich daar geborgen bij. Vanaf de jaren zestig van de vorige eeuw komt in Nederland de vrouwenemancipatie op die vrouwen economisch zelfstandig wil maken en heel zelfbewust. Ze ruilen dus als het ware economische en sociale zekerheid in tegen zelfbewustzijn en gelijkwaardiger machtsverhoudingen. Voor migrantenvrouwen geldt een dergelijke ontwikkeling, maar versterkt, versneld en beperkter.

Volgens het model zoals hen vertrouwd is vanuit de landen van herkomst is de machtsbalans sterker voor de man. Die bepaalt wat er gebeurt en hoe. Daar staat voor hen tegenover dat ze economisch geen problemen hebben en sociale erkenning in hun rol en positie krijgen als vrouw en moeder. De Nederlandse samenleving daarentegen vraagt dat ze zelfstandig zijn, dat ze gaan participeren op een heel ander niveau, dat van gelijkwaardige partner, moeder en werknemer. Ze worden geacht de taal te gaan leren en zich onafhankelijk van de man te gaan bewegen. Voor mannen betekent dit dat ze de rol van echtgenoot, vader en kostwinner moeten herzien. Vrouwen zijn dan niet meer afhankelijk van hun mannen maar gaan zich zelfstandig bewegen in de Nederlandse samenleving, buiten de gebruikelijke vrouwenwereld. Dat betekent voor mannen een verschuiving van de machtsbalans. Vrouwen worden minder afhankelijk van hun mannen.

Een groep van migrantenmannen (uiteraard lang niet alle migrantenmannen) lijkt niet mee te gaan in deze verschuiving van machtsverhoudingen maar juist te proberen meer ruimte op te eisen. Daarbij gebruiken ze de economische en sociale zekerheid die ze vrouwen zouden moeten bieden, als middel om meer macht te verwerven. Ze kunnen dat doen omdat ze verblijfsrechtelijk de onafhankelijke partij zijn en vrouwen de afhankelijke. Het zelfbewustzijn van vrouwen neemt toe maar onderling kunnen ze elkaar

daarin niet steunen. De adviezen die vrouwen elkaar geven, bestaan vooral uit het weinig effectieve protest dat ook kenmerkend is voor vrouwen in de landen van herkomst, klagen, geduld betonen etc. Door vrouw en kinderen te dreigen achter te laten en dat vaak ook daadwerkelijk te doen, zonder financiële vergoeding, slaat de machtsbalans geheel door naar de man/vader en wordt de speelruimte van vrouw en kinderen minimaal, in ieder geval beperkter dan voor vrouwen en kinderen die in Nederland blijven en een gescheiden huishouden opzetten. De vrouw kan vanuit het land van herkomst ook geen regelingen treffen met autoriteiten in Nederland. Kinderen en jongeren die vanuit school een zelfstandig leven opbouwden in Nederland, kunnen daarmee niet verder in het land van herkomst. Meestal spreken zij de taal onvoldoende om op school mee te kunnen komen en vaak is er ook geen geld om naar school te gaan. Transnationale bindingen maken dat de machtspositie van mannen in het proces van 'verschuivende machtsverhoudingen tussen mannen en vrouwen', sterker kunnen verschuiven in het land van vestiging, Nederland, ten gunste van mannen en ten nadele van vrouwen en kinderen, dan in het land van herkomst. Vrouwen kunnen hun harmonische ongelijkheid niet inruilen tegen zelfbewustzijn en gelijkwaardiger machtsverhoudingen. De positie van vrouwen wordt ongelijker en de harmonie verdwijnt omdat mannen meer macht kunnen uitoefenen: de dreiging van achterlating en de feitelijke achterlating, een middel dat niet bestaat voor mannen in de landen van herkomst.

Gedwongen achterlatingen als vorm van huiselijk geweld vallen onder geestelijk geweld, intimidatie. Als we ervan uitgaan dat het belangrijkste motief om tot geweld over te gaan, het zich niet serieus genomen voelen (De Haan 2003), ook geldt voor geestelijk geweld of intimideren, dan zijn achterlatingen een vorm van herstel van dat gevoel niet serieus genomen te zijn. De ander, de vrouw en de kinderen, moeten de achterlater, de man/vader, wel serieus nemen want die bepaalt de verblijfplaats van de achtergelatene. Dat is ook in overeenstemming met de visie van de Nederlandse overheid die het recht op verblijf voor vrouwen de eerste drie jaar laat bepalen door de relatie met de man. Dit proces van verschuiving in machtsbalans maakt ook duidelijk waarom achterlatingen in principe ook mannen kunnen treffen, maar dat mannen toch nauwelijks slachtoffer worden. Vrouwen zullen minder makkelijk tot achterlatingen van hun mannen overgaan in geval van echtelijke conflicten omdat ze daarmee niet meer macht gaan uitoefenen. Mannen die hun vrouwen dreigen met achterlaten en feitelijk achterlaten winnen daarmee aan macht; ze herstellen de scheve balans die evenwichtiger dreigde te worden terwijl vrouwen die hun mannen achterlaten verliezen in verschuivingen van de machtsbalans. Zij winnen er eerder mee een man over te laten komen. Hun zelfrespect wordt aangetast door achterlatingen terwijl dat voor mannen wordt hersteld.

Voor ouders die hun kinderen achterlaten geldt een vergelijkbaar proces. De machtsbalans tussen ouders en kinderen dreigt in de Nederlandse situatie evenwichtiger te worden. Kinderen kunnen meer invloed uitoefenen en zich vrijer opstellen dan in de landen van herkomst. Kinderen dreigen in de ogen van de ouders meer dan in het land van herkomst, het verkeerde pad op te gaan of te 'vernederlandsen'. Wanneer ouders het gevoel krijgen dat de machtsbalans verstoord raakt, te evenwichtig wordt, of dat kinderen meer macht krijgen dan ouders, kunnen zij ertoe overgaan, met behulp van hun transnationale bindingen, de balans te herstellen ten gunste van henzelf, waardoor de machtswinst van jongeren afneemt.

Terug naar de onderzoeksvragen

In deze onderzoeksnotitie zullen antwoorden worden gezocht op een drietal vragen zoals geformuleerd in de inleiding.

Onderzoeksvragen

- I Om welke aantallen achtergelaten vrouwen en kinderen gaat het en in welke landen van herkomst speelt deze problematiek.
- II Welke problemen komen deze achtergelaten vrouwen en kinderen tegen als zij terug willen keren naar Nederland.
- III Welke opvattingen en discussies leven er onder migrantenvrouwen over deze problematiek in Nederland en welke mogelijkheden zijn er ter preventie en hulpverlening.

Deze vragen zijn voor het onderzoek uitgewerkt in subvragen, 1 tot en met 6. Per subvraag zal een antwoord gegeven worden.

Subvragen:

1 Deze problematiek is vooral bekend vanuit de Marokkaanse migrantengroep in Nederland. In de werkgroep Mudawwanah participeren echter ook Turkse vrouwen. Daarnaast zijn er ook signalen dat deze problemen in Egypte en Turkije spelen. De vraag is hoe en in welke mate.

Uit het onderzoek komt naar voren dat deze problemen binnen de Marokkaanse migrantengroep duidelijk spelen. Over de aantallen achtergelaten vrouwen in Marokko kunnen geen duidelijke cijfers gegeven worden. Het aantal lijkt relatief groot. De meeste Marokkaanse vrouwen in Nederland hebben allemaal wel gehoord van deze problemen. De meeste onder hen kunnen ook gevallen noemen. Iets dergelijks geldt ook voor Turkse vrouwen. Contacten met Turkse vrouwenorganisaties in Turkije en bestuurders aldaar leveren een reeks aan cases op. Duidelijk is dat de Nederlandse ambassade in Marokko een slechtere naam heeft dan de Nederlandse ambassade in Turkije. Er wordt gesproken over 'passiviteit' of weinig medewerking van de kant van de ambassade in Marokko en van goede medewerking van de ambassade in Turkije. Gaandeweg het onderzoek kwamen er over de Nederlandse ambassade in Marokko positievere verhalen in omloop. Mogelijk dat de publiciteit van het NOVA programma in de zomer van 2004 daar een rol in heeft gespeeld. Ook voor jongeren speelt deze problematiek. Jongeren worden als kind achtergelaten met hun moeder of als jongere wanneer er opvoedingsproblemen spelen. Omdat jongeren handelingsonbekwaam zijn kunnen zij minder makkelijk zelfstandig optreden. Ook ingeval van een Nederlandse nationaliteit zijn ze voor een paspoort afhankelijk van de ouders.

Of deze problemen voor Egyptische migranten in Nederland spelen is niet duidelijk geworden. De tijd van onderzoek, twee maanden bleek daarvoor te kort. Wanneer er vervolgonderzoek plaats kan vinden, lijkt het verstandig om ook voor Pakistan na te gaan of er achterlatingen plaatsvinden. Daar zijn wel signalen over opgevangen.

2 Welke gevolgen hebben de verschillende verblijfsrechtelijke statussen die migrantenvrouwen en kinderen kunnen hebben, voor de problemen die zij tegenkomen wanneer zij achtergelaten worden in het land van herkomst. In hoeverre verschillen die problemen voor de vrouwen en voor de kinderen en op welke manier hangen de problemen van vrouwen samen met die van jongeren en kinderen.

Deze vraag wordt samengenomen met vraag 3.

3 Welke wegen en welke procedures moeten deze vrouwen en kinderen bewandelen om terug te kunnen keren naar Nederland en welke overheidsinstanties komen zij daarbij tegen. Hoe verlopen die contacten?

SSR maakt onderscheidt tussen verschillende achtergelaten vrouwen

- 1 achtergelaten vrouwen met Nederlandse nationaliteit met kinderen met Nederlandse nationaliteit;
- 2 achtergelaten vrouwen met een vergunning voor onbepaalde tijd;
- 3 achtergelaten vrouwen met een afhankelijke verblijfsvergunning;
- 4 uitgeprocedeerde vrouwen waarvan het verzoek om wijziging van de beperking is afgewezen in Nederland en die zijn teruggekeerd naar Marokko en Nederlandse kinderen hebben;
- 5 achtergelaten vrouwen met Nederlandse nationaliteit.

Daarnaast zijn er de achtergelaten jongeren waarvan in toenemende mate jongeren met een Nederlands paspoort.

Ad 1. Achtergelaten vrouwen met kinderen met Nederlandse nationaliteit

Voor deze vrouwen en kinderen zijn er relatief weinig problemen. Zij kunnen een vervangend Nederlands paspoort krijgen bij de ambassade wanneer zij zich kunnen legitimeren. Specifieke problemen zijn te verwachten voor kinderen waarvan de vader het paspoort heeft afgenomen. De moeder kan dan zonder toestemming van de vader geen paspoort krijgen voor de kinderen; de vader geeft geen toestemming. Dat betekent dat de rechter toestemming moet worden gevraagd tot het verlenen van een paspoort. De moeder zou dan wel terug kunnen gaan naar Nederland maar deze vrouwen kiezen er bijna altijd voor om hun kinderen niet alleen te laten en blijven bij de kinderen tot er ook voor hen mogelijkheden zijn naar Nederland terug te keren. Voor deze vrouwen en kinderen kan SSR Maroc voldoende hulp bieden. Pas wanneer de kinderen problemen krijgen met het verwerven van een paspoort verwijst SSR hen naar een advocate in Nederland.

Ad 2. Achtergelaten vrouwen met een vergunning voor onbepaalde tijd.

Vrouwen en kinderen die nog een geldige verblijfsvergunning hebben en bij SSR aankloppen, worden ook via de zogenoemde korte procedure geholpen. Dit gaat in principe via de Nederlandse ambassade waar een retourvisum wordt aangevraagd. De ervaring van de medewerkers van SSR is dat ongeveer 70 % van de aanmeldingen bij hen wel weer terugkeert naar Nederland, al dan niet legaal.

Ad 3. Achtergelaten vrouwen met afhankelijke verblijfsvergunning en

Ad 4. Uitgeprocedeerde vrouwen waarvan het verzoek om wijziging van beperking is afgewezen in Nederland en die zijn teruggekeerd naar Marokko en Nederlandse kinderen hebben.

Soms is de termijn van de verblijfsvergunning verlopen en is er hulp van Nederlandse advocaten nodig. Wanneer er voor de vrouwen een MVV aangevraagd moet worden omdat de vergunning is verlopen dan is de procedure tijdrovender dan de procedure om een retourvisum aan te vragen. Dat levert meestal een afwijzing van de beslissing

op. Deze vrouwen worden dan eveneens doorverwezen naar (sociale) advocatuur in Nederland. Voor lastige zaken, dat wil zeggen wanneer vrouwen proberen om alimentatie te eisen en of hun echtscheiding willen inschrijven, is ook hulp van Nederlandse advocaten nodig. De vraag naar alimentatie voor kinderen is meestal erg moeilijk. De ervaring leert dat mannen niet betalen, niet voor hun ex-echtgenote maar evenmin voor hun kinderen. Dit punt zou volgens de medewerkers van SSR besproken moeten worden in de Nederlands Marokkaanse ambtelijke commissie.

Ook wanneer vrouwen alimentatie bij de Marokkaanse rechter proberen af te dwingen, zijn zij meestal niet succesvol. De Marokkaanse rechter ziet dat de draagkracht van mannen beperkt is omdat die bijvoorbeeld werkloos zijn in Nederland. Maar Marokkaanse rechters nemen in hun beslissing vaak niet mee dat er in Nederland uitkeringen worden verstrekt aan de werkloze mannen. Ze nemen ook niet mee dat deze mannen een uitkering krijgen terwijl dat voor hun in Marokko achtergelaten vrouwen en kinderen niet het geval is. Wanneer een Marokkaanse rechter alimentatie oplegt, kan dat door een Nederlandse rechter via een nihilstelling ongedaan gemaakt worden. In Nederland kan een Marokkaanse vrouw die in Nederland verblijft, beslag laten leggen op de bijstanduitkering van haar ex-man om hem aan zijn verplichtingen tot alimentatie te laten voldoen. Wanneer de man dan een nihilstelling verwerft, krijgen de vrouw en kinderen in Nederland bijstand. Dat is niet het geval voor de achtergelaten vrouwen in Marokko. Mevrouw van den Brom, advocate, heeft daarom geprobeerd een Marokkaanse man via de Nederlandse rechter te dwingen om 10 % van zijn bijstandsinkomen als alimentatie aan zijn vrouw en kinderen in Marokko te laten betalen. Dat is echter mislukt. De rechter heeft de man in het gelijk gesteld. Marokkaanse vrouwen in Marokko hebben soms meer mogelijkheden om alimentatie door de rechter daar opgelegd, van hun mannen (in Marokko) af te dwingen dan Marokkaanse vrouwen die achtergelaten zijn en van wie de man in Nederland verblijft. Aanpassing van de bijstandswet om aan dergelijke verplichtingen te voldoen lijkt gewenst. Wanneer mannen gekort kunnen worden in hun uitkering in geval van achterlatingen, zal dat een preventieve werking hebben. Wanneer de vrouwen in Nederland met kinderen een scheiding aangaan, kost het de man niets. Ad 5. Achtergelaten vrouwen met Nederlandse nationaliteit. Voor deze vrouwen zijn er meestal weinig problemen.

4 Welke hulpverlening (in Nederland en/of in het land van herkomst) is wenselijk voor de vrouwen en kinderen die op dit moment zijn achtergelaten?

Hulpverlening in het land van herkomst voor vrouwen en kinderen die zijn achtergelaten, lijkt afhankelijk van de verblijfsstatus die ze voeren. Wanneer de verblijfsstatus is verlopen en de kinderen geen Nederlandse nationaliteit voeren, is er niet veel hulpverlening mogelijk. Wanneer het gaat om kinderen met de Nederlandse nationaliteit met een moeder met Marokkaanse nationaliteit, dan ontstaat er een speciale situatie. Het kind is achtergelaten maar is Nederlandse. Wanneer de moeder een verblijfsstatus kan krijgen op grond van zorg aan een Nederlands onderdaan, kan het kind naar Nederland komen en de moeder een verblijfsvergunning aanvragen. Het gaat hier om vrouwen en kinderen die niet vrijwillig naar het land van herkomst zijn teruggekeerd maar daar gedwongen zijn achtergelaten. In omringende Europese landen als België en Duitsland is een verblijfsstatus op basis van zorg aan een kind met de Belgische respectievelijk Duitse nationaliteit mogelijk. Nederlandse kinderen hebben recht op verblijf en op verzorging. De vader wenst de kinderen niet en ook geen omgang omdat hij ze heeft achtergelaten. Als de vader omgang zou vragen met het kind, zou de moeder op basis daarvan een verblijfsvergunning kunnen krijgen. Dit is vast beleid op basis van een uitspraak van

het Europese Hof (art. 8 EVRM zaak Berrehab van het Europese Hof). Mogelijk kunnen vaders gedwongen worden tot het vragen van omgang met hun kinderen.¹

Voor de vrouwen met een zelfstandige verblijfsvergunning die is verlopen omdat ze daar gedwongen geen gebruik van hebben kunnen maken, zou zonder veel aanpassingen een oplossing gevonden kunnen worden.

Het valt te overwegen om sowieso de situatie van achterlating te herstellen, dus de verblijfsstatus terug te geven zoals die was voor achterlating en vrouwen en kinderen de mogelijkheid te geven de procedure in Nederland te volgen. Dit betekent niet dat vrouwen die achtergelaten zijn speciale rechten gegeven worden. Dit betekent dat de situatie van voor de achterlating hersteld wordt. Vrouwen kunnen dan in Nederland een procedure aangaan tot aanvraag van zelfstandig voortgezet verblijf in Nederland en een scheiding aanvragen, eventueel met beroep op huiselijk geweld.² Wanneer ze hiervoor dan niet in aanmerking komen kunnen ze alsnog terug naar het land van herkomst. Vanuit preventief gezichtspunt kan dit ook werken omdat mannen dan zien dat achterlatingen geen succes hebben. Het ligt voor de hand dat aan een dergelijke mogelijkheid een tijds-limiet voor melding wordt verbonden.

5 Welke maatregelen kunnen genomen worden ter preventie, in Nederland en in het land van herkomst?

Voor preventie zijn er meerdere maatregelen te bedenken. Een belangrijk punt is de verplichting vrouwen zelf te laten beschikken over hun documenten en in geval van omzettingen en veranderingen van registraties, personen zelf te laten komen en deze veranderingen ook door de vrouwen zelf te laten aanvragen. Het valt te overwegen om na drie jaar een afhankelijke verblijfsvergunning per definitie om te zetten in een onafhankelijke en verlenging van een afhankelijke verblijfsvergunning onmogelijk te maken. De hoge tarieven voor verlening en omzetting van verblijfsvergunning zouden bijgesteld kunnen worden, in ieder geval voor vrouwen die geen inkomen hebben.

De gevolgen van de verplichte inburgering op de handelingsvrijheid van migrantenvrouwen en op de afhankelijkheid van vrouwen van hun echtgenoot moet apart onderzocht worden. Wanneer een man weigert zijn vrouw te laten inburgeren en bereid is de boete te betalen, blijft de vrouw extra afhankelijk van de man.³ De vraag is dus of de huidige inburgeringsplicht vrouwen niet extra afhankelijk maakt. Daarmee raakt deze problematiek de afhankelijkheid van de migrantenvrouwen. In het verleden is er al vaak aandacht voor gevraagd (Van Walsum 1992, Van Blokland e.a. 1999, Spijkerboer 2002, Kraus 2003 Gulicová-Grethe 2004) en is er actie voor gevoerd. Recent is dit punt ook weer in

¹ Het maakt niet uit of er een scheiding heeft plaatsgevonden volgens het Nederlands of het Marokkaans recht. Als er in Nederland gezinsleven is geweest tussen ouders en kinderen en de ouders gaan scheiden, in Marokko of in Nederland, en er wordt een omgangsregeling afgesproken cq vastgelegd, de vader komt die na, en draagt financiële zorg voor het kind, dan betekent verwijdering van moeder met kind uit Nederland inbreuk op het gezinsleven van vader. Er wordt wel gekeken of de omgangsregeling wat voorstelt. Berrehab is omgezet in beleid VC B2/13.

² Hier is al eerder aandacht voor gevraagd. Beroep op huiselijk geweld voor vrouwen met afhankelijke verblijfsvergunning, heeft de situatie voor deze categorie wel verbeterd. Maar zoals boven al gemeld wordt het criterium geweld door de IND beperkt opgevat, tot fysiek geweld. Het moet aangetoond met een doktersverklaring en aangifte. Vrouwen doen niet snel aangifte omdat daarmee de familie en de man worden geraakt en een weg terug niet meer mogelijk is. Voor achtergelaten vrouwen is de situatie extra complex. Groen Links stelt voor om een verbod voor vijf jaar te stellen op snel hertrouwen voor daders van huiselijk geweld. Dit voorstel zou herhaling van mishandeling en een eventuele 'aanzuigende' werking voorkomen. In de nota van Groen Links Geweld tegen vrouwen: de vergeten groepen, (Tonkens 2003) worden achtergelaten vrouwen niet meegenomen.

³ De vrouw weigert dan de inburgering. De man moet de boete betalen want de vrouw heeft geen inkomen.

verband gebracht met achterlatingen (De Poorte 2004:356). Drie jaar een afhankelijke verblijfsvergunning is lang. In België en Engeland gelden veel korter termijnen. (Volgens informanten kent België hiervoor een termijn van een jaar). De lange periode van afhankelijkheid van de vrouw van haar man leidt ertoe dat vrouwen sterk geremd worden in hun emancipatieproces en zelfs in hun taak als moeder en opvoeder.⁴ Wanneer vrouwen drie jaar lang verkeren in een afhankelijke positie van hun mannen, zet zich in die huwelijken een patroon van afhankelijkheid. De vraag is dan wel of en hoe vrouwen dat patroon nog willen doorbreken, of ze dat wel of niet proberen en of ze daarin (kunnen) slagen.⁵ Maar de meeste vrouwen zijn hiervan niet eens op de hoogte. De vraag rijst of dit de prijs moet zijn voor het beperken van migratie van vrouwen.⁶

Maatregelen voor preventie vanuit het land van herkomst: hiervoor zie onder punt 4. Daarnaast lijkt het werk zoals SSR heeft ontwikkeld een essentiële schakel in de hulpverlening. Achterlatingen van jongeren maken duidelijk dat een vorm van Nederlandse hulpverlening belangrijk is, zowel in de praktische ondersteuning als in het signaleren daarvan. Ik wil hier nogmaals benadrukken dat achtergelaten kinderen en jongeren extra problemen ondervinden in verband met de taal. Ze spreken vaak te weinig Arabisch om naar school te gaan. Daarmee werkt hun oriëntatie op het leren van Nederlands in Nederland tegen hen. Ze spreken zelfs vaak te weinig Arabisch om hulp te vragen en zijn daarvoor aangewezen om Nederlands sprekenden. SSR kan nu nog in deze hulpverlening voorzien, maar het voortbestaan dan SSR is niet zeker gesteld omdat de financiering stopt.

Voor de verwerking is het van belang dat gedwongen achterlatingen als aparte categorie worden onderkend. Nu gaat er in de procedure teveel mis, met veel tijdsverlies waardoor er nieuwe problemen ontstaan. Wanneer gedwongen achterlatingen een aparte categorie zijn geworden, kunnen er ook aparte protocollen voor ontwikkeld worden. Dit maakt dan een duidelijke registratie mogelijk, ook bij de ambassade. Dan kan er ook goed aangegeven worden om hoeveel gevallen het gaat in de verschillende landen van herkomst en of preventie maatregelen succes hebben. Tot slot lijkt het wenselijk dat de Nederlandse ambassades toegankelijker worden voor (consulaire) hulp aan alle mensen, ook aan hen die niet zo goed Nederlands spreken. Een aparte medewerker voor vrouwenzaken op ambassades kan afhandeling bespoedigen en overzicht mogelijk maken. Mogelijk kan uitbreiding van telefoonlijnen worden overwogen.

⁴ Marokkaanse en Turkse vrouwen tonen veel psychosomatische klachten (Bartels 1994). Het verdient aanbeveling om onderzoek te verrichten naar de relatie tussen deze problematiek en de afhankelijke positie van hun echtgenoot.

⁵ In andere Europese landen is de periode voor een afhankelijke verblijfsvergunning korter. Het verdient aanbeveling om onderzoek te verrichten naar de relatie tussen die periode, de incidentie en intensiteit van het probleem van achterlatingen. Dan gaat het niet alleen om incidentie, ook de intensiteit is van belang.

⁶ Het beleid dat enerzijds vrouwen onvoldoende als autonome migranten herkent en anderzijds vrouwen als potentiële slachtoffers onvoldoende beschermt, komt niet alleen voort uit het feit dat vrouwelijke migranten met vooroordelen te maken hebben. Het is ook een gevolg van de algemene bezwaren tegen migratie en daarmee het restrictieve toelatingsbeleid. (Kraus 2003:8). Spijkerboer pleit er daarom voor de belangen van emancipatie en integratie in sommige gevallen zwaarder te laten wegen dan het belang van een restrictief vreemdelingenbeleid. ... Zo moet de echtgenote de relatie met haar man kunnen verbreken. ... Dit recht versterkt de onderhandelingspositie. Het is een betere methode dan overheidscontrole of bescherming van slachtoffers. (Spijkerboer 2002, in een discussiestuk geschreven op verzoek van de ACVZ, geciteerd uit Kraus 2003:8).

6 Welke adviezen kunnen aan overheid gegeven worden?

Deze vraag is uitgewerkt in subvragen a tot en met f.

- a Wie/welke instanties komen in aanraking met deze problematiek (behalve de direct betrokkenen)?

Instanties die direct in aanraking komen met deze problematiek zijn vrouwenorganisaties en jongeren/meidenwerk en migrantenorganisaties. Daarnaast lijkt het voor de hand te liggen gedwongen achterlatingen op te nemen als een vorm van huiselijk geweld. Daar is op dit moment veel aandacht voor en daar wordt beleid op gemaakt. Invoeging in programma's voor bestrijding van huiselijk geweld lijkt wenselijk. De werkgroep Mudawwanah heeft voorlichtingsfolders ontwikkeld voor de doelgroep en voor hulpverlening, maatschappelijk werk en huisartsen. Advies- en Steunpunten huiselijk geweld zouden preventie van deze problematiek in het beleid op moeten nemen. Daarnaast zou voortgezet onderwijs in de randstad benaderd kunnen worden. Specifieke voorlichting is gewenst voor mannen. Dat kan via migrantenorganisaties, en via moskeeën. Vanuit islamitische organisaties zoals de Islamitische Federatie, zou benadrukt moeten worden dat er vanuit de islam geen rechtvaardiging te vinden is voor het achterlaten van vrouwen/kinderen en jongeren en dat vaders verplichtingen hebben ten aanzien van het onderhoud van hun ex-vrouwen en helemaal van hun kinderen. Uit het onderzoek komt niet alleen naar voren dat achterlatingen niet gerechtvaardigd kunnen worden vanuit de islam maar eveneens dat achterlatingen tegen de geest van de islam ingaan. Dit zou in de discussies tussen moslims en vanuit moskeen benadrukt kunnen worden. Ook inburgeringcursussen kunnen het probleem aan de orde stellen.

- b Op welke signaalverschijnselen en signaalmomenten dienen zij (de personen/ instanties genoemd bij a) te letten?

Het komt nu regelmatig voor dat hulpverleners en schooldecanen, vertrouwenspersonen, jongerenwerkers, maatschappelijk werkers, geconfronteerd worden met signalen dat er achterlatingen dreigen. Vaak weten zij niet hoe hier adequaat op te reageren. Verspreiding van de voorlichtingsfolder en adressen van instanties die concrete hulpverlening kunnen bieden lijkt gewenst. Daarvoor zou aangesloten moeten kunnen worden bij bestaande hulpverlening rond huiselijk geweld. Advies- en steunpunten Huiselijk geweld zouden dan de eerste moeten zijn die daarvoor beleid voeren en uitgerust moeten worden (Stichting Alexander 2004). Het lijkt evenwel twijfelachtig of dat haalbaar is. Daarom wordt door hulpverleners uit migrantenorganisaties gevraagd om een centraal meldpunt.⁷ Deze aanbeveling wordt ook gedaan door De Poorte (2003) en is gevraagd door de leden van de Tweede Kamer Arib en Dijsselbloem aan de minister voor vreemdelingenzaken en integratie (vraag 8, 24 augustus 2004). Het gaat hier om een specifieke problematiek waarvoor een specifiek hulpverleningstraject opgezet moet worden, in samenwerking met hulpverleners in Turkije en Marokko, Nederlandse ambassades en het steunpunt SSR in Marokko. Het lijkt daarom wel wenselijk een centraal meldpunt te ontwikkelen. Vandaar uit kan ook voorlichting worden gegeven aan Nederlandse scholen, maatschappelijk werk en steunpunten huiselijk geweld. Vooral in de periode rond de grote vakantie kan drukte verwacht worden. Vanuit een centraal meldpunt kan eveneens de incidentie van dreigingen en voorkomen worden geregistreerd vanuit de Nederlandse situatie.

⁷ Eigen organisaties van migrantenvrouwen zoals ATKB en MVVN worden regelmatig gevraagd om advies door de reguliere hulpverlening. Ook wijst de reguliere hulpverlening wel door naar deze organisaties. Omdat zij hier niet voor toegerust zijn, kunnen zij deze vraag vaak niet aan. Tegen de zomervakantie worden deze organisaties ook regelmatig benaderd door vrouwen en jongeren die bang zijn achtergelaten te worden. Zij registreren die verzoeken om informatie en hulp niet.

c Hoe kunnen medewerkers van instanties en hulpverleners sensitief worden gemaakt voor signalen die wijzen op het risico dat migrantenvrouwen en kinderen lopen? Zie ook onder b. Achterlatingen vinden vooral plaats in de zomervakantie. Die periode is voor maatschappelijk werkers en vertrouwensdocenten op scholen een drukke tijd. De inspectie voor het onderwijs zou in geval van afwezigheidsmeldingen na de vakantie actief beleid kunnen voeren. Voor kinderen jonger dan vier jaar zouden consultatiebureaus kunnen monitoren. Voor vrouwen zonder kinderen ligt het moeilijker om hen te volgen. Vrouwenverenigingen, inburgeringcursussen kunnen misschien beleid hierop gaan voeren om te controleren of vrouwen in september weer terugkomen.

d Hoe kan de overheid de bestaande initiatieven voor preventie ondersteunen? De overheid kan op meerdere manieren initiatieven ondersteunen. Er kan beleid gemaakt worden via emancipatie en vrouwenhulpverlening. Daarbij speelt de principiële vraag naar de verhouding tussen emancipatiebeleid en vrouwenhulpverlening enerzijds en migratiebeleid en vreemdelingenrecht anderzijds. Inburgering kan speciale aandacht geven aan vrouwenrechten.

Achterlaten van vrouwen/kinderen en jongeren geldt tot heden niet als strafbaar. Onderzoek is nodig naar deze specifieke vorm van huiselijk geweld in relatie tot andere vormen en in relatie tot de karakteristieke scenario's en type daders. Daarbij moet worden aangesloten bij de vele gezichten van huiselijk geweld (Beke en Bottenberg 2003).

e Hoe kan de overheid hulpverlening ondersteunen? De overheid kan hulpverlening actief ondersteunen door een sterk emancipatiebeleid te voeren voor migrantenvrouwen. Mannen zouden nadrukkelijk gewezen moeten worden op hun verplichtingen wanneer zij vrouwen uit het land van herkomst halen, en zeker naar hun kinderen toe. Opvanghuizen voor vrouwen die dreigen achtergelaten te worden of voor vrouwen die in Nederland zijn teruggekomen om een procedure in te gaan, zouden gesteund moeten worden.⁸

f Wat zijn de mogelijke consequenties van overheidsbemoeienis met preventie en hulpverlening aan achtergelaten vrouwen en kinderen? Wanneer vrouwen en kinderen in een aantal gevallen succesvol zullen zijn in terugkeren en ongedaan maken van de achterlatingen door hun mannen, en deze successen via de media bekend worden, zoals in het geval van mevrouw Yakoubi in Amsterdam, zal dit een preventieve werking hebben voor toekomstige achterlatingen.

Tot Slot

Uit de antwoorden op bovenstaande vragen vallen enkele aanbevelingen te destilleren die op korte termijn eenvoudig gerealiseerd kunnen worden. Wanneer deze aanbevelingen voor de zomervakantie uitgewerkt en geïmplementeerd worden, zou er in de herfst van 2005 een korte follow up gemaakt kunnen worden van dit onderzoek en een eerste inventarisatie waaruit cijfers te voorschijn kunnen komen. Die aanbevelingen zijn de volgende:

⁸ De druk op vrouwenopvang is groot. Ongeveer de helft van alle vrouwen die zich aanmelden bij de Vrouwenopvang wordt wegens plaatsgebrek geweigerd. Dat zijn ongeveer twaalfduizend vrouwen per jaar waarvan velen met kinderen. Vrouwen zonder verblijfsvergunning zijn hierbij niet meegeteld (Kraus 2003:30). De motie-Albayrak is erop gericht deze druk te verminderen.

- Ontwikkelen van formulieren, specifiek voor achtergelaten vrouwen die zich bij de ambassade melden.
- Ontwikkelen van een protocol voor achtergelaten vrouwen.
- Het aanstellen van een functionaris bij de ambassade als vrouwenconsulent. Deze wordt dan speciaal belast met regelingen en problematiek van vrouwen en migratie.

Op basis van deze maatregelen zou het probleem van achterlaten vanuit de landen van herkomst, in ieder geval vanuit de ambassades, inzichtelijk gemaakt kunnen worden.

BIJLAGE 4

Literatuuroverzicht advies 'Tegen de wil achtergebleven'

Anil, Ela e.a. (2002), *The new legal status of women in Turkey*, Women for Women's Human Rights, WWHR.

Assen, Natalie & Else Kingma (2003), *Aanpak huiselijk geweld*, Den Haag: VNG-Uitgeverij.

Bartels, E. (2005), *Onderzoeksnotitie over migrantenvrouwen en kinderen die gedwongen zijn achtergelaten in landen van herkomst*, Amsterdam: VU Amsterdam.

Blokland, Els van, Sabine Jansen & Marlies Vegter (1999), *Onzekere rechten. Onderzoek naar de rechten van vrouwen met een afhankelijke verblijfsvergunning na scheiding*, Nijmegen: Ars Aequi Libri.

Cense, Marianne (2002), *Door nieuwe ogen. Betekenisgeving en hulp na seksueel geweld in cultureel perspectief*, Utrecht: TransAct.

Cox, Silvia (2005), *Een Advies- en Steunpunt Huiselijk Geweld opzetten. Een praktisch stappenplan*, Utrecht: TransAct.

Deug, Febe (1991), *En dan ben je pas echt ver van huis. Turkse en Marokkaanse vrouwen en meisjes over seksueel geweld en de hulpverlening*, Utrecht: Uitgeverij Medusa.

Dijk, Tom van & Erik Oppenhuis (2002), *Huiselijk geweld onder Surinamers, Antillianen en Arubanen, Marokkanen en Turken in Nederland. Aard, omvang en hulpverlening*, Den Haag: Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum, WODC.

Gijsberts, Merové & Ans Merens (red.) (2004), *Emancipatie in estafette. De positie van vrouwen uit etnische minderheden*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau/Instituut voor Sociologisch-Economisch Onderzoek.

Groen, Martine (2001), *Geweld en schaamte. Richtlijnen voor de eerstelijns hulpverlening bij relationeel geweld in gezinnen van migranten en vluchtelingen*, Utrecht: Vrouwenopvang Utrecht.

Hoën, Ellen 't & Sabine Jansen (1996), *In de hoek waar de klappen vallen. De rechtspositie van mishandelde migrantenvrouwen met een afhankelijke verblijfsvergunning* (doctoraal-scriptie), Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.

Immigratie- en Naturalisatiedienst, *Vreemdelingencirculaire 2000*, Den Haag: Sdu Uitgevers (losbl.).

Institute of Women (2002), *Study on measures adopted by the Member States of the European Union to combat violence against women*, Madrid: Institute of Women (www.mtas.es/mujer/violing.pdf) (10-01-05)

Koning, Tineke & Nonja Meintser (1998), *Kwaliteit in de praktijk. Vrouwenhulpverlening*, Utrecht: TransAct.

Kool, R.S.B. e.a. (2005), *Vrouwelijke genitale verminking in juridisch perspectief. (Rechtsvergelijkend) onderzoek naar de juridische mogelijkheden ter voorkoming en bestrijding van vrouwelijke genitale verminking*, Zoetermeer: Raad voor de Volksgezondheid en Zorg, RVZ.

Kuijer, Aldo (red.) (2002), *Nederlands vreemdelingenrecht*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.

Kuijpers, Miriam, Nihal Erten & Marijke Relker (2004), *Handboek huiselijk geweld & allochtone gezinnen*, Steunpunt Minderheden Overijssel.

Lammers, Marijke & Ina van Beek (2001), *Grote plannen, kleine stappen. Werken met kwaliteitscriteria voor hulpverlening na seksueel geweld*, Utrecht: TransAct.

Lier, Léon van, Anke Vedder & Fatima Kors (2003), *Inventarisatie stand van zaken aanpak huiselijk geweld*, Den Haag: ES&E

Lünnemann, K.D. & M.Y. Bruinsma (2005), *Geweld binnen en buiten. Aard, omvang en daders van huiselijk en publiek geweld in Nederland*, Utrecht / Tilburg: Verwey-Jonker Instituut / IVA beleidsonderzoek en advies.

Marokkaanse Vrouwen Vereniging Nederland (2004), *Mudawwanah. Informatie over het Marokkaanse Familierecht voor hulpverleners in Nederland*, Amsterdam: Marokkaanse Vrouwen Vereniging Nederland, MVVN.

Marokkaanse Vrouwen Vereniging Nederland (2004), *Mudawwanah. Informatie over het Marokkaanse Familierecht voor Marokkaanse vrouwen*, Amsterdam: Marokkaanse Vrouwen Vereniging Nederland, MVVN.

Ministerie van Justitie (2004), *Het vereiste van dubbele strafbaarheid* (www.justitie.nl/images/vereiste_van_dubbele_strafbaarheid_tcm35-45985.pdf)

Ministerie van Justitie (2002), *Privé geweld, publieke zaak. Een nota over de gezamenlijke aanpak van huiselijk geweld*, Den Haag: Ministerie van Justitie.

Noyon, T.J., G.E. Langemeyer & J. R Emmelink (red.), *Wetboek van Strafrecht*, Arnhem: Gouda Quint (losbl. uitg.).

Orie, A.M.M., J.G. van der Meijs & A.M.G. Smit (1991), *Internationaal strafrecht*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink.

Poorte, J. de (2004), 'Oplossingsrichtingen problematiek 'achtergelaten' vrouwen', *Migrantenrecht*, p. 352-359.

Stichting Alexander (2004), *Zonder drempels. Quickscan Advies- en Steunpunten Huiselijk Geweld 2004*, Amsterdam: Stichting Alexander.

Stichting Kezban (2004), *Als ik haar was... Voorlichtingsfilm over huiselijk geweld*, Diemen/Utrecht: Stichting Kezban/TransAct.

TransAct (2004), *MOZAIEK. Preventie en opvang huiselijk en seksueel geweld allochtone vrouwen*, Utrecht: TransAct/NIGZ/FORUM.

Vlugt, Ineke van der (2000), *Seksespecifieke zorg en hulpverlening. Veertig vragen en antwoorden*, Utrecht: TransAct.

Walsum, Sarah van (1992), 'Geen emancipatie maar afhankelijkheid. De rechtspositie van de buitenlandse vrouw in Nederland', *Ars Aequi*, p. 199-204.

Wertenbroek, Gaby & Marianne Cense (2004), *Bescherming tegen geweld. Wat je zelf kunt doen*, Utrecht: TransAct.

Wolf, Judith, Dorine Greshof & Janet Jager (2003), *Aan de voordeur van de vrouwenopvang*, Utrecht: Trimbos Instituut.

BIJLAGE 5

Lijst van geraadpleegde experts

Ten behoeve van het advies 'Tegen de wil achtergebleven' (alsmede in het kader van het uit te brengen advies over gedwongen huwelijken) werden de volgende deskundigen over het onderwerp achterlating in het land van herkomst bevraagd.

- | | |
|------------------------|---|
| - Mulder L. | Leerplichtambtenaar Amsterdam West |
| - Mulder mr. J.Th. | Advocaat te Rotterdam |
| - Poorte mr. J.de | Juridisch beleidsmedewerker bij FORUM |
| - Timmer W. | Coördinator Multi-etnisch Politieoptreden |
| - Gosses mr. S.I.H. | Ambassadeur te Ankara |
| - Hennis drs. M. | Consul-generaal te Istanbul |
| - Kurpershoek dr. P.M. | Ambassadeur te Islamabad |
| - Leenstra mr. S. | Ambassadeur te Rabat |
| - Zwaan mr. T.F. de | Ambassadeur te Egypte |
| - Asabdoun B. | Adviseur De Heuvel, adviesbureau voor jongerenwerk |
| - Aydogan S. | Transact |
| - Boudadi S. | Stichting Alouan Gouda |
| - Hizal D. | Saadet Opvanghuis voor islamitische vrouwen en meisjes |
| - Noormohamed S. | Boomerang Communicatietrainingen |
| - Özgümüs F. | Directeur VON |
| - Rampertap S. | Onderzoeksassistent bij het onderzoek over gedwongen huwelijken van de VU |
| - Riffi B. | Saadet Opvanghuis voor islamitische vrouwen en meisjes |
| - Tezcan S. | Stichting Kezban |

Tijdens een ontmoeting met een Turkse delegatie d.d. 17 januari 2005 is met de volgende personen onder meer gesproken over achterlating:

- | | |
|-------------------------|---|
| - Akkoc N. | Algemeen voorzitter KA-MER |
| - Aydin H. | KA-MER / Bingol |
| - Aral J. | Psycholoog |
| - Balay B. | Onderzoeker Middle East Techn. University |
| - Kendirci prof. dr. S. | voorzitter Turkse VrouwenUnie |
| - Suver M. | Marmara Groep Istanboel |

Voorts is gedurende het onderzoek gesproken met ambtenaren van de IND en het Ministerie van Buitenlandse Zaken.

BIJLAGE 6

Overzicht van uitgebrachte adviezen

2002

- Vreemdelingen in bewaring (Advies 2002/01)
- VN-Vrouwenverdrag in relatie tot de positie van vreemdelingen vrouwen in het Nederlandse vreemdelingenrecht en vreemdelingenbeleid (Advies 2002/02)

2003

- Briefadvies Afschaffing driejarenbeleid
- Buitenlandse documenten en de toepassing van DNA-identificatie in het Nederlandse vreemdelingenbeleid (Advies 2002/03)
- Vreemdelingenbeleid en terrorismebestrijding (Advies 2003/04)
- Briefadvies Nederlands voorzitterschap EU 2004
- Kinderen en de asielpraktijk (Advies 2003/05)

2004

- Regulering en facilitering van arbeidsmigratie (Advies 2004/06)
- Briefadvies Eenmalige bijzondere maatregel c.a.
- Voorbij de horizon van 'Amsterdam' (Advies 2004/07)
- Naar één snelle en zorgvuldige asielprocedure (Advies 2004/08)
- Inburgeringseisen als voorwaarde voor verblijf in Nederland (Advies 2004/09)
- Terugkeer: de internationale aspecten (Advies 2004/10)
- Van Contourennota naar Inburgeringswet (Advies 2004/11)
- Briefadvies motie Dittrich c.s., alfabetiseringseisen t.a.v. migrerende partners

2005

- Terugkeer, de nationale aspecten (Advies 2004/12)

Summary

This is a summary of a report entitled 'Left behind against their will; a report on women and children abandoned in the country of origin'. For some time now both media and politicians have shown interest in the problem of women abandoned by their husbands in their country of origin without identity documents or residence entitlement. This usually occurs in the summer holiday period, and children are often left behind with their mothers. At the request of the Minister for Aliens Affairs and Integration, the Advisory Committee on Aliens Affairs (ACVZ) sets out in this report a number of recommendations on ways of dealing with this problem. The Minister asked the ACVZ to focus on three specific areas: (1) the nature and extent of the problem; (2) how the return of women who find themselves in this situation can be expedited and (3) what measures, under both criminal law and aliens law, can be taken against the men involved.

In its report, the ACVZ has therefore concentrated on these three areas, which are either directly connected or closely related to its field of operation. Abandonment in country of origin is not a new phenomenon, but to date, no specific study of the issue has been carried out. Only a rough estimate can be made of the extent of the problem, partly due to the lack of appropriate registration. As a result, the report is of an exploratory nature.

To place the problem in a broader context and to obtain a deeper insight into its nature, the ACVZ asked Dr E. Bartels, cultural anthropologist at Amsterdam Free University, to conduct a study. Her considerations and conclusions are attached as Annexe 3. The ACVZ itself briefly examined internal files at the Immigration and Naturalisation Service (IND) and conducted interviews with a range of interest groups, organisations offering assistance and experts. It also conducted a research of literature.

Nature, extent and basic premises

This is a complex and multi-faceted problem. Many factors play a role in abandonment. It usually occurs where there are relationship issues and problems concerning raising children. A significant factor is that in the traditional role patterns in the country of origin the husband had much more scope for going his own way than the wife. Developments in the Netherlands in terms of equal rights have disrupted this role pattern and shifted the balance of power between spouses. A group of migrant men seem to be unwilling or unable to go along with this shift. On the contrary, they seem to be demanding even more freedom to go their own way in order to compensate for the loss of authority and even to increase that authority. In addition, they put pressure on their wives by, for example, threatening to abandon them. The result can be that women find themselves in an increasingly isolated position. Protests on their part have not proved particularly effective. Actual abandonment is the most extreme way of shifting the balance of power in the husband's favour. And abandonment of children reflects this situation. The balance of power between children and parents in the Dutch context seems to be shifting towards greater equality, which also disrupts traditional patterns. It has proved impossible to provide a reliable estimate of the number of women and children left behind against their will in their country of origin. The report contains a number of suggestions on the basis of which more information could be generated. To date, it has been known to occur largely in Morocco and Turkey, although there

are indications that women are left behind in Egypt, Pakistan and Iran. In view of the limited time available for research, Bartels' study and that of the ACVZ focused primarily on the Moroccan and Turkish situation.

The ACVZ takes the view that the lack of figures regarding abandonment and the threat of abandonment must not present an obstacle to appropriate measures. It believes that, taken as a whole, the information and signals received make it reasonable to assume that abandonment is a problem that should be taken seriously and which calls for a consistent approach. Nevertheless, not knowing the real extent of the problem makes it necessary to exercise a degree of caution in formulating recommendations. It is in principle undesirable to adopt possibly highly costly measures with far-reaching implications to combat a problem that is perhaps an infrequent one. Improved registration will probably give a better picture of the numbers involved. The desirability of more radical measures can then be reviewed. At the same time, it is possible that measures taken now will have a preventive effect, leading to a reduction in cases of abandonment or threatened abandonment.

The guiding principle of this report is that women and children should not end up in a less favourable situation with regard to residence rights as a result of being abandoned. On the other hand, abandonment should not help them obtain residence rights for which they would not have been eligible otherwise. The ACVZ is referring here to the fact that the three-year time limit applying to dependent residence permits cannot be set aside in the event of abandonment.

Recommendation 1

The ACVZ does not consider it advisable to carry out a large-scale study of the incidence of abandonment in the past because there are no reliable data available. What is needed is reliable, centrally organised registration of cases where women and children are left behind in their country of origin against their will. Both the IND administration and the embassies would be sources of useful information in this respect.

Conclusions and recommendations in relation to prevention, identification and assistance

Prevention and identification

For an adequate response to this problem, the first requirement is an approach that focuses on prevention, identification and assistance. In this context, the ACVZ would argue for coordination with existing initiatives and formalised cooperation between institutions. Effective measures to combat abandonment start with the development of a preventive policy. A major tool for this purpose is appropriate and targeted information provision. In its report the ACVZ lists the elements that any information campaign should cover. If serious threats of abandonment are to be identified in time, those working in this area will have to develop a sensitivity to the issues through training and the drafting of work protocols. The main actors are the police, justice authorities, officials working at the municipal personal records database (GBA), confidential advisors at schools and school attendance officers. The education sector has a specific role to play. Both central government and local authorities should play a major part in prevention and identification and should indeed take the lead.

Recommendation 2

The ACVZ advocates a preventive policy based on information targeting migrant women and organisations providing assistance. Central government and local authorities should take the lead in this context.

Recommendation 3

To ensure prompt identification of cases of threatened abandonment, the ACVZ recommends sensitivity training and the development of work protocols. Cooperation should be promoted in order to respond appropriately to signals. The main actors are the police, justice authorities, officials working at the municipal personal records database, confidential advisors at schools and school attendance officers. In view of the specific role to be played by the education sector, the ACVZ recommends that independent confidential counsellors within educational establishments should be specially trained to identify the relevant signals.

Assistance in the Netherlands

Assistance can and must be offered in the Netherlands and in the countries of origin. Organisations in this country that are active in this area are not or are not adequately equipped to deal with the problem of abandonment. Lack of knowledge is the main stumbling block. Coordination, knowledge, promptness, capacity and the presence of an adequate safety net are the major conditions for effective assistance. Different forms of assistance may be offered, ranging from mediation and intervention to emergency accommodation.

Recommendation 4

The ACVZ would note that an adequate response from the organisations offering assistance requires a coherent, coordinated array of services. In this context, it recommends the development of a protocol tailored to the problem to be used by the different services and agencies concerned. As many as possible of the organisations currently active (e.g. the TransAct expertise centre) should be involved in drafting this protocol.

Assistance abroad

At present only Dutch citizens (i.e. holders of Dutch passports) can obtain consular assistance from Dutch embassies abroad. However, diplomatic missions do not always strictly apply this rule. The ACVZ would advocate relaxing the formal rules in this context. Whether assistance is provided depends to a large extent on the number of staff at a mission and knowledge of the applicable rules. The ACVZ is in favour of a study on the way in which consular officials can be deployed in a broader context with regard to this issue, as well as to forced marriage and kidnapping. It would argue for closer cooperation between the missions and local women's and human rights organisations, since these bodies can play an important role in providing assistance and information in the language of the country concerned. Such contacts have proved extremely valuable in practice. In this context, the ACVZ would recommend continued cooperation with the *Stichting Steunpunt Remigratie* (SSR – an organisation in Morocco offering support to returning migrants). This organisation and others should receive funding to enable them to offer help to abandoned women and children.

Recommendation 5

In the view of the ACVZ, the rules governing consular assistance should be amended, so that some form of assistance may be offered to persons who have (allegedly) resided legally in the Netherlands for a long period of time and are unable to return to the Netherlands within the official time limits.

Recommendation 6

In order to provide rapid, effective assistance to victims of abandonment in their country of origin, the ACVZ would recommend developing a protocol for consular assistance. Furthermore, it would advise:

- designating a central contact point at the relevant consular missions in the countries of origin for problems (including legal status issues) experienced by these women;
- developing and stepping up contacts and cooperation with women's and human rights organisations in the countries of origin with a view to providing assistance and information.

Recommendation 7

The ACVZ proposes continuing cooperation with the SSR and providing funding to enable this organisation – and other similar organisations – to offer assistance to abandoned women and children.

Conclusions and recommendations relating to aliens law issues

Women's status under aliens law

If a woman enters the Netherlands for the purpose of residence with her husband or partner, she will initially receive a residence permit that is linked to the existence of the relationship. This is known as a dependent residence permit. After three years, she may be eligible for an independent residence permit. However, if she does not apply for this permit, her residence continues on the basis of the dependent permit. This construction is open to abuse by men wishing to keep their spouses in a precarious position with regard to residence rights. In this situation (where the dependent permit is extended) the woman continues to be dependent on the existence of the relationship and therefore, in a sense, on her husband for a long period of time, although the existing rules do not actually require this. The ACVZ believes that this situation is undesirable, and that the relevant legislation should be amended. This could strengthen the position of such women.

The ACVZ is not in favour of a *reduction* to less than three years of the term of validity of the dependent residence permit on account of the risk of an increase in marriage migration based on improper grounds.

Recommendation 8

The ACVZ recommends amendments to current legislation in order to limit the duration of dependent residence permits for a maximum of three years, after which the only option is to apply in person for continued, independent residence.

Bartels' study revealed that abandoned women and the Dutch missions frequently assume that their residence rights have lapsed because they have spent too long a period abroad. This is not, however, necessarily the case. Many of these women have not voluntarily spent such a long period outside the Netherlands and cannot be blamed for the situation. Missions should therefore be careful not to assume too readily that residence rights have lapsed. In such circumstances, the woman (if she is not a Dutch citizen) should in any event apply for a change to her residence permit or an extension. In this context the extent to which women can be held responsible for exceeding time limits should be carefully considered. The ACVZ advocates the strict observance of established time limits for issuing decisions.

Recommendation 9

It may be concluded that the existing rules for continued residence (inter alia in the case of loss of a dependent residence permit when a relationship breaks up) as well as the exceptions to those rules should apply in the event of abandonment. In principle, the legislation requires no amendment in this respect. However, in the ACVZ's view, it would be preferable – for reasons of clarity – to include a specific reference to abandonment in the Aliens Act implementation guidelines (Vreemdelingen­circulaire), stating, in addition, that current policy applies. It is after all important not to conclude too hastily that women have lost their residence rights by residing for too long abroad.

Right to family life

If children are involved, a right to residence in the Netherlands on the basis of the right to family life may arise. Three situations are possible:

- 1 The child resides with the father in the Netherlands and the mother wishes to reside in the Netherlands in order to maintain contact with her child.
- 2 The child is entitled to reside in the Netherlands and the mother applies for residence in order to reside with and care for her child (in the event that the father does not desire contact with the child and is unwilling to care for him/her).
- 3 The mother is entitled to reside in the Netherlands and the child applies for residence to live with the mother and be cared for by her (in the event that the father does not desire contact with the child and is unwilling to care for him/her).

Denying a mother the right to have access to her child is incompatible with article 8 of the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (ECHR). On the other hand, it is possible that the mother's residence here is incompatible with the interests of the Netherlands as the receiving state, for example if she is dependent on public funds. In deciding whether there is a right to family life the question is always whether: (1) the state has an active obligation to admit the alien (known as a 'positive obligation') or (2) the state has a passive obligation to refrain from expelling one of the alien's family members (a 'negative obligation'). In deciding whether there is a positive or negative obligation, an equitable balance needs to be struck between the interests of the individual invoking the right to respect for family life, on the one hand, and the collective interest of the receiving state on the other. In this the government has a certain margin of appreciation. This margin is broader when deciding if a positive obligation is present than if the presence of a negative obligation is at issue. In other words, the likelihood of unjustified interference (incompatible with article 8) in family life is greater when the issue is the expulsion of family members.

If an abandoned woman has lost her right of residence, for example because the exceeding of time limits was not excusable, a new residence permit for the purpose of enjoying family life in the Netherlands will have to be applied for. Legally speaking, this should be regarded as an initial application for admission (and therefore the question of whether there is a positive obligation to grant admission will arise). In view of the distressing circumstances – these women have already enjoyed a family life in the Netherlands with their children and have subsequently been abandoned against their will in their country of origin – the ACVZ takes the view that these cases must not be assessed as if they were initial applications. The authorities should ascertain whether there is a passive obligation not to interfere in family life (and that a negative obligation is therefore present).

Recommendation 10

The ACVZ recommends that the various forms of abandonment should be described in relation to family reunification policy in the Aliens Act implementation guidelines. It should be explicitly stated that the balancing of the interests involved in deciding whether interference in family life is justified is based on the assumption that a negative obligation exists.

Possession of identity and residence documents

The fact that these women may not have any identity or residence documents remains an intractable problem. In addition, women who have been abandoned, or have been threatened with abandonment in the Netherlands, are often poorly informed of their residence status and associated rights and obligations. It is not unusual for an abandoned woman (or a woman threatened with abandonment) to lose her right of continued residence in the Netherlands because her husband, either intentionally or otherwise, fails to arrange on her behalf for the extension of her residence permit or to convert it into an independent permit.

Recommendation 11

The ACVZ recommends only issuing identity and residence documents to the holder in person, at the same time providing clear information regarding:

- **procedures relating to the issue and extension of residence permits;**
- **the date on which an independent residence permit for a specific period may be applied for;**
- **what the consequences of spending a long period outside the Netherlands are.**

Measures to be taken under aliens law against men

On the basis of the current legislation, it is doubtful whether measures can be taken under aliens law against the men involved. In order to do this, the person in question must have been convicted of a criminal offence. Abandonment is not itself a criminal offence and other offences that may have been committed in connection thereto, such as duress, are difficult to prove or prosecute. The ACVZ therefore considered whether abandonment should be included in the legislation as a specific ground for withdrawal of residence rights. The question then arises why this should be done in this specific instance and not in others, some of which are much more serious than abandonment. In this light, the ACVZ regards including abandonment as a specific ground for withdrawal as disproportionate and therefore inadvisable.

Recommendation 12

The ACVZ considers it undesirable to include abandonment in the legislation as a separate category and ground for withdrawal of residence rights.

Conclusions and recommendations regarding measures under criminal law in respect of men

Abandoning one's wife in one's country of origin is not at present a criminal offence under Dutch law. There seems to be little point in making it an offence. Nor is there much point in prosecuting other criminal offences relating to abandonment, particularly if they have been committed abroad. It emerges from the reports to the ACVZ and its own research into the problem at hand that virtually all abandoned women are no longer in possession of their identity or residence documents. It is an established fact that only the holder of a identity and/or residence document has the right to have it in

his/her possession. That applies in the Netherlands and abroad. In the case of abandoned women, not having these documents in their possession has a considerable impact on their position.

Recommendation 13

The ACVZ would therefore recommend that a provision be incorporated in the Dutch Criminal Code making it an offence to perform any act whose aim or effect is to prevent an entitled person in the Netherlands or abroad from having possession of his/her identity and/or residence documents.

It emerges from case law that psychological violence may be sometimes be covered by the description of certain crimes of violence. The case law in question is fairly scanty and relates to specific, serious forms of psychological violence. From the information received by the ACVZ it can be concluded that situations arise in which men break the spirit of their wives and children to such an extent that these women regard being taken abroad and abandoned as something they are powerless to prevent.

Recommendation 14

In the view of the ACVZ it needs to be investigated whether the provisions making acts of violence a criminal offence can be amended in such a way that the description of the offence specifically includes this form of psychological violence.