



# Rapport

## h2>Klacht

Verzoekster, van Azerbeidjaanse nationaliteit, klaagt over de wijze waarop een medewerkster van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) in het Aanmeldcentrum in Ter Apel heeft gereageerd op verzoeksters mededeling tijdens het eerste gehoor in de asielprocedure in november 2007 dat zij slachtoffer was geworden van mensenhandel. Zij klaagt er met name over dat de betrokken medewerkster verzoekster niet heeft gewezen op de mogelijkheid direct gebruik te maken van de in de Vreemdelingencirculaire speciaal voor slachtoffers van mensenhandel opgenomen regeling om een verblijfsvergunning aan te vragen.

## Beoordeling

### II. BEOORDELING

6. Het vereiste van actieve en adequate informatieverstrekking houdt in dat overheidsinstanties burgers met het oog op de behartiging van hun belangen actief en desgevraagd van adequate informatie voorzien.

Dit betekent dat een medewerker van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) juiste informatie dient te verstrekken aan een vreemdeling en zijn rechtshulpverlener, zoals in dit geval met betrekking tot de gang van zaken bij slachtoffers van mensenhandel en de te nemen stappen in verband met de voor deze personen geldende bijzondere regeling, de B9-regeling.

7. Een medewerkster van de IND, tevens contactpersoon mensenhandel op het Aanmeldcentrum te Ter Apel, heeft eind november 2007 tijdens een overleg met verzoeksters rechtshulpverleenster naar aanleiding van verzoekster asielverzoek en haar aanmelding als mogelijk slachtoffer van mensenhandel mededelingen gedaan over de toepasselijkheid van de B9-regeling.

Volgens de toenmalige staatssecretaris heeft zij helaas haar inschatting van de kans van slagen van een eventuele aangifte gedeeld met de rechtshulpverlener en abusievelijk onjuiste informatie verschaft, in de veronderstelling dat een bedenktijd volgens die regeling niet geldt voor personen die buiten Nederland slachtoffer van mensenhandel zijn geworden. Verzoekster is echter niet in haar belangen geschaad, aldus de staatssecretaris.

Verzoeksters gemachtigde is van mening dat de contactpersoon er naast zat met haar oordeel over zowel de bedenktijd als over het slachtofferschap van verzoekster. Hierdoor is juridische schade aangericht en is ook het vertrouwen van verzoekster in de Nederlandse overheid ernstig geschaad, aldus de gemachtigde.

8. Naar het oordeel van de Nationale ombudsman heeft de betrokken medewerkster van de IND niet juist gehandeld door mee te delen aan verzoeksters rechtshulpverleenster, dat aangifte van seksueel misbruik in het buitenland niet zonder meer kansrijk was en geen beroep kon worden gedaan op de bedenkingenprocedure.

Immers, in hoofdstuk B9/2, onder a en B9/3.2 (zie Achtergrond onder 1.) is vermeld dat vreemdelingen die nog niet in Nederland werkzaam zijn geweest, die niet over een geldige verblijfstitel beschikken, maar wel mogelijk slachtoffer van mensenhandel zijn, voldoen aan de voorwaarden van de B9-regeling en in aanmerking kunnen komen voor een bedenkttermijn.

Met die onjuiste mededelingen heeft de betrokken IND-medewerkster geen goede invulling gegeven aan haar taak als contactpersoon mensenhandel op het Aanmeldcentrum. Gezien haar functie mocht juist van haar verwacht worden dat zij goed op de hoogte is van de inhoud van de B9-regeling en juiste informatie geeft over de mogelijkheden voor slachtoffers van mensenhandel op grond van die regeling. Dat de IND-werkinstructie 2007/16 inzake mensenhandel en de asielprocedure eind november 2007 nog niet was ingevoerd, maakt het voorgaande niet anders.

9. In dit onderzoek is echter ook gebleken dat de betrokken IND-medewerkster aan verzoeksters rechtshulpverleenster heeft geadviseerd om verzoekster aangifte te laten doen van mensenhandel en heeft die medewerkster het MIT van het politiekorps Groningen ingeschakeld. Vervolgens heeft verzoekster met leden van dit politieteam gesprekken gehad over haar slachtofferschap van mensenhandel, heeft de politie haar een bedenkttermijn gegeven en heeft verzoekster na die termijn aangifte van mensenhandel bij de politie gedaan. Hiermee heeft de betrokken IND-medewerkster gehandeld in overeenstemming met genoemd hoofdstuk B9. Een en ander heeft tot resultaat gehad dat verzoekster na het doen van aangifte, tevens aanvraag om een verblijfsvergunning op grond van de B9-regeling, een dergelijke verblijfsvergunning is verleend. De onderzochte gedraging is dan ook behoorlijk.

Gezien het voorgaande is de klacht ongegrond.

10. Anders dan verzoeksters gemachtigde wenst, onthoudt de Nationale ombudsman zich van een oordeel over de vraag of bij de samenloop van een asielverzoek en de B9-regeling voor slachtoffers van mensenhandel de asielprocedure stilgelegd behoort te worden in afwachting van de uitkomst van de B9-procedure. Het betreft hier immers beleid van de staatssecretaris van Justitie, zoals neergelegd in meergenoemd hoofdstuk B9 van de Vc 2000. De Nationale ombudsman is niet bevoegd in een dergelijke kwestie van algemeen regeringsbeleid.

11. Wel geeft de Nationale ombudsman de minister van Justitie in overweging om over deze problematiek in overleg te treden met de Werkgroep van B9-advocaten, zoals dit ook

het geval is geweest over de taak van de IND in de ketenbrede pilot 'Beschermd opvang risico-AMV's' (alleenstaande minderjarige vreemdelingen). In de brief van 11 maart 2009 heeft de Unitmanager Unit Landelijke AMV-taken aan de Werkgroep B9-advocaten een verandering in werkwijze aangekondigd in zaken van AMV's waarin sprake kan zijn van mensenhandel en samenloop met de B9-procedure (zie Achtergrond, onder 4.).

Daarbij is nog van belang dat de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in de uitspraak van 15 januari 2010 onder meer heeft onderkend dat het snel afwijzen van een asielaanvraag (van een AMV) zich niet verdraagt met een goede behandeling van het relaas over mensenhandel in verband met de complexe aard hiervan en de samenloop met de B9-procedure (zie Achtergrond, onder 3.).

## **Conclusie**

De klacht over de onderzochte gedraging van een medewerkster van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) te Ter Apel is ongegrond.

## **Aanbeveling**

De Nationale ombudsman geeft de minister van Justitie in overweging in overleg te treden met de Werkgroep van B9-advocaten over de problematiek van asielzaken waarin sprake kan zijn van mensenhandel en samenloop met de B9-procedure.

## **Onderzoek**

Op 22 mei 2008 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van mevrouw J., ingediend door mevrouw mr. T. Neijzen, advocaat te Rotterdam, met een klacht over een gedraging van Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) te Ter Apel.

Naar deze gedraging, die wordt aangemerkt als een gedraging van de staatssecretaris van Justitie, werd een onderzoek ingesteld.

In het kader van het onderzoek werd de toenmalige staatssecretaris van Justitie verzocht op de klacht te reageren en een afschrift toe te sturen van de stukken die op de klacht betrekking hebben.

Tijdens het onderzoek kregen de staatssecretaris en verzoeksters gemachtigde de gelegenheid op de door ieder van hen verstrekte inlichtingen te reageren.

Het resultaat van het onderzoek werd als verslag van bevindingen gestuurd aan betrokkenen. De minister van Justitie deelde mee zich met de inhoud van het verslag te kunnen verenigen. Verzoeksters gemachtigde gaf binnen de gestelde termijn geen reactie.

## Informatieoverzicht

De bevindingen van het onderzoek zijn gebaseerd op de volgende informatie:

1. Klachtafhandelingsbrief namens de staatssecretaris van Justitie van 13 mei 2008;
2. Verzoekschrift van de gemachtigde van 22 mei 2008;
3. Reactie op de klacht van de staatssecretaris d.d. 24 oktober 2008, met als bijlage o.m. IND-Werkinstructie 2007/16;
4. Vervolgreactie van de staatssecretaris van 29 januari 2008, met als bijlagen in kopie Rapport van eerste gehoor d.d. 23 november 2007, Rapport van nader gehoor d.d. 27 november 2007; Overlegnotitie SRA/IND d.d. 26 november 2007; Kennisgeving bedenktijd mensenhandel en beroep op Regeling B9 Vc 2000, d.d. 5 december 2007; Kennisgeving aangifte mensenhandel en beroep op Regeling B9 Vc 2000, d.d. 10 maart 2008
5. Reactie van de gemachtigde van 4 maart 2009 op de hiervoor genoemde brieven van de staatssecretaris.
6. Telefoonnotitie d.d. 17 februari 2010 van het telefoongesprek met de gemachtigde en de onderzoeker.

## Bevindingen

Zie onder Beoordeling.

### I. **BEVINDINGEN**

#### Algemeen

1. In hoofdstuk B9 van de Vc 2000 staat de procedure beschreven voor slachtoffers en getuige-aangevers van mensenhandel (zie Achtergrond, onder 1.). De procedure maakt onderdeel uit van een integrale aanpak om mensenhandel te bestrijden, een uitdrukkelijke prioriteit voor politie en justitie in Nederland. Het oogmerk van de B9-regeling is het bieden van rechtmatig verblijf aan vreemdelingen gedurende de periode dat zij medewerking verlenen aan de opsporing en vervolging van de van mensenhandel verdachte. Om die reden is het verblijfsrecht in de B9-regeling gekoppeld aan het doen van aangifte van mensenhandel en de strafrechtelijke procedure.

Al bij de geringste aanwijzing dat er sprake is van mensenhandel dient het vermoedelijke slachtoffer van mensenhandel gewezen te worden op de mogelijkheid tot het doen van aangifte. Aan hen (slachtoffers) wordt een bedenktijd van maximaal drie maanden gegund om te beslissen of zij aangifte willen doen. Deze aangifte geldt als aanvraag voor een

reguliere verblijfsvergunning voor de duur van de opsporing en de strafrechtelijke vervolging die naar aanleiding van de aangifte in gang wordt gezet.

Daarnaast biedt dit hoofdstuk richtlijnen voor het bieden van opvang en bescherming van de slachtoffer- en getuige-aangevers van mensenhandel.

2. Verzoekster diende op 22 november 2007 in het Aanmeldcentrum Ter Apel een asielaanvraag in. Tijdens het eerste gehoor (op 23 november 2007) naar aanleiding van deze aanvraag maakte verzoekster er melding van dat zij slachtoffer was van mensenhandel.

Op 26 november 2007 vond een overleg plaats tussen een rechtshulpverleenster van de Stichting Rechtshulp Asiel (SRA) en een medewerkster van de IND, tevens contactpersoon mensenhandel in Ter Apel. Zie voor een verslag van dit overleg de Achtergrond, onder 2.

Deze contactpersoon schakelde het Mensenhandel Informatie Team (MIT) van het politiekorps Groningen in. Leden van dit team voerden, nadat verzoekster asielverzoek (op 29 november 2007) was afgewezen, twee gesprekken met haar. Daarbij werd verzoekster volgens de B9-regeling bedenktijd verleend alvorens aangifte van mensenhandel te doen. De politie Groningen deed op 5 december 2007 melding van bedenktijdverlening aan de contactpersoon mensenhandel van de IND.

Op 10 maart 2008 deed verzoekster aangifte van mensenhandel, tevens aanvraag om in aanmerking te komen voor een verblijfsvergunning.

Op 11 maart 2008 werd verzoekster een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd verleend op grond van de B9-regeling, met een geldigheidsduur van één jaar.

3. Verzoeksters gemachtigde diende op 8 januari 2008 klachten in over de handelwijze van de contactpersoon mensenhandel te Ter Apel en de werkwijze in het AC bij de behandeling van asielaanvragen van slachtoffers van mensenhandel.

Bij brief van 13 mei 2008 reageerde de IND namens de staatssecretaris van Justitie op de klachten. De klacht over de contactpersoon werd ongegrond verklaard. Verder werd in de brief aangegeven dat er aandacht is voor de samenhang van een asielaanvraag met aspecten van mensenhandel en dat de werkwijze op een AC geen aanpassing behoeft.

Aangezien verzoekster hiermee niet tevreden was, wendde zij zich tot de Nationale ombudsman.

Visie van de staatssecretaris van Justitie

4. In reactie op de klacht gaf de toenmalige staatssecretaris, (bij brief van 24 oktober 2008, aangevuld bij brief van 29 januari 2009) aan, mede als antwoord op gestelde vragen, dat bestrijding van mensenhandel een hoge prioriteit heeft. Binnen de vreemdelingenketen heeft de IND een grote taak in het onderkennen en doorgeleiden van signalen naar relevante opsporingsorganisaties, waaronder de politie of de Koninklijke Marechaussee (KMar). Medewerkers van de IND hebben naast het behandelen van aanvragen, tevens een belangrijke signalerende functie. Binnen het proces Asiel vervullen de hoor- en beslismedewerkers hierin een cruciale rol. Zij hebben direct contact met de vreemdeling en kunnen als eerste signalen onderkennen. Naast de signalerende functie heeft de IND medeverantwoordelijkheid om ervoor zorg te dragen dat potentiële slachtoffers veilig worden overgedragen aan de politie of de KMar die hen overdraagt aan andere instanties voor (beveiligde) opvang (Comensha, Nidos of COA).

Om de uitvoering van deze taken (signalering en overdragen van - potentiële - slachtoffers) te waarborgen, is op 18 december 2007 een werkinstructie verschenen voor de medewerkers uit het proces Asiel (Werkinstructie "potentiële slachtoffers van mensenhandel en de asielpcedure"; IND-werkinstructie nr. 2007/16). Hierin wordt uitvoerig ingegaan op de mogelijke signalen van mensenhandel, de rol van de IND-medewerker hierin en het vervolgtraject. De werkinstructie wordt thans geactualiseerd. Verder zijn er op elk asieltkantoor twee contactpersonen Mensenhandel aangesteld, die tevens fungeren als kennisexpert voor collega's. Daarnaast vinden seminars plaats om medewerkers van de IND bewust te maken van hun rol als signalerende partner.

Volgens de staatssecretaris betekent dit in de praktijk dat een medewerker die tijdens het eerste of nader gehoor vermoedt te maken te hebben met een (potentieel) slachtoffer van mensenhandel, dit signaal meldt bij de contactpersoon mensenhandel op de eigen locatie. Deze informeert zowel de rechtshulpverlener als het Jeugd en Zeden Team van de verantwoordelijke politieregio. Een team van de politie voert vervolgens een gesprek met betrokkene waarbij hij of zij in de gelegenheid wordt gesteld om aangifte te doen van mensenhandel, dan wel wordt de bedenktijd aangeboden. De IND op het aanmeldcentrum ondersteunt hierin door een hoorkamer aan te bieden en soms een tolk. Betrokkene kan op het aanmeldcentrum verblijven totdat het gesprek met de politie heeft plaatsgevonden en er opvang voor betrokkene is geregeld.

De staatssecretaris gaf aan dat het om een aantal redenen aangewezen is om de AC-procedure voor te laten gaan en deze niet stil te zetten ten behoeve van de B9-procedure. In een mogelijke vervolg-procedure kunnen alle feiten en omstandigheden opnieuw aan de orde komen.

Uit het dossier is volgens de staatssecretaris gebleken, dat de contactpersoon mensenhandel in Ter Apel, mevrouw R. over wie is geklaagd, naar aanleiding van bepaalde verklaringen van verzoekster tijdens het eerste gehoor contact heeft opgenomen met haar rechtshulpverleenster. Zij heeft haar op de hoogte gesteld van het feit dat

verzoekster mogelijk slachtoffer was van mensenhandel. Mevrouw R. heeft de rechtshulpverleenster meegedeeld dat verzoekster na afloop van de AC-procedure aangifte kon doen van mensenhandel. Omdat mevrouw R. abusievelijk in de veronderstelling was dat een bedenktijd niet geldt voor personen die buiten Nederland slachtoffer van mensenhandel zijn geworden, heeft zij dit aan de rechtshulpverleenster meegedeeld. Daarbij heeft zij wel benadrukt, aldus de staatssecretaris, dat de uiteindelijke afweging om al dan niet een onderzoek in te stellen naar aanleiding van een aangifte van mensenhandel, niet aan de IND of de politie is, maar bij het Openbaar Ministerie ligt. Tevens heeft mevrouw R. meegedeeld het wel wenselijk te vinden dat verzoekster aangifte deed. Zij heeft vervolgens het MIT van het politiekorps Groningen ingeschakeld. Leden van dit team hebben, nadat de asielaanvraag binnen de AC-procedure was afgewezen, op het Aanmeldcentrum twee gesprekken met verzoekster gevoerd, waarbij zij werd bijgestaan door een hulpverlener van Vluchtelingenwerk Nederland. Het MIT heeft verzoekster de bedenktijd aangeboden. In afwachting van plaatsing in de opvang van Coördinatiecentrum Mensenhandel (Comensha, voorheen Stichting tegen Vrouwenhandel) heeft verzoekster op het Aanmeldcentrum verbleven.

Volgens de staatssecretaris heeft mevrouw R. het signaal van mogelijke mensenhandel dan ook serieus onderkend en conform de op dat moment geldende afspraken binnen de IND gehandeld. De staatssecretaris wees op de gespreksnotitie van 26 november 2007 (zie Achtergrond, onder 2.).

De staatssecretaris achtte het echter betreurenswaardig dat mevrouw R. haar inschatting van de kans van slagen van een eventuele aangifte heeft gedeeld met de rechtshulpverlener en abusievelijk onjuiste informatie heeft verschaft ten aanzien van de bedenktijd. Dit heeft mevrouw R. niet opzettelijk gedaan en haar handelwijze was niet ingegeven door een negatieve houding ten opzichte van slachtoffers van mensenhandel. Destijds was er nog geen werkinstructie waarop zij haar handelwijze kon baseren.

Weliswaar zijn de opmerkingen van mevrouw R. ongelukkig te noemen, aldus de staatssecretaris, maar zijn de belangen van verzoekster hierdoor niet geschaad. Dit blijkt ook uit het feit dat aan haar de bedenktijd is verleend.

De staatssecretaris achtte de klacht over het verstrekken van onjuiste informatie met betrekking tot de bedenktijd gegrond, daar mevrouw R. op de hoogte had moeten zijn van de regelgeving op dit punt. Voor het overige achtte de staatssecretaris de klacht ongegrond en zag dan ook geen aanleiding tot enige maatregel.

Visie van verzoekster

5. In reactie op het standpunt van de staatssecretaris gaf verzoeksters gemachtigde (bij brief van 4 maart 2009) aan dat het opmerkelijk is dat de problematiek van dreiging en het trauma wordt onderkend en wordt gesteld dat het belang van het potentiële slachtoffer



voorop staat. De staatssecretaris geeft echter de voorkeur aan afronding van de asielprocedure in de 48-uurs procedure, terwijl dit absoluut ten nadele is van het slachtoffer en alleen de proceseconomie van de staatssecretaris dient, aldus de gemachtigde.

Verzoekster en haar zoon zijn beiden in het bezit gesteld van een B9 vergunning, nadat zij - met behulp van VVN en niet de IND - aangifte hebben gedaan. De schade door het afhandelen van de IND van deze zaak in de 48-uurs procedure blijft staan; overigens ook in andere zaken waarin samenloop met de B9-regeling was en de 48-uurs procedure werd afgehandeld. De schade doet zich voor bij de intrekking van de B9-vergunning en de beoordeling van mogelijk voortgezet verblijf door de IND. Daarbij kan de vrees voor represailles en eerdere eventueel leugenachtige verklaringen niet meer worden meegewogen en niet door de rechter worden getoetst. Ook de werkinstructie denkt te veel vanuit het IND-standpunt, aldus de gemachtigde.

Volgens de gemachtigde is de betrokken IND-ambtenaar in deze zaak de mist ingegaan, door al te denken dat er geen bedenktijd mogelijk was. Vervolgens heeft die ambtenaar haar mening gevormd over het slachtofferschap van verzoekster en die mening was niet positief. Opmerkelijk was echter dat de recherche de zaak zo hoog opnam dat zij de zaak (via Opsporing verzocht) aan het publiek heeft voorgelegd om zo tips te verkrijgen. De IND-ambtenaar zat er dan ook naast met haar oordeel, aldus de gemachtigde. De schade is enorm. Dit betreft de juridische schade aangericht door de IND-ambtenaar. Daarnaast blijkt ook het vertrouwen van verzoekster in de Nederlandse overheid ernstig geschaad te zijn. Dit uit zich vooral in enorme verergering van haar angsten. Zij heeft er geen vertrouwen in dat zij beschermd zal worden.

Het handelen van de IND-ambtenaar kan dan ook niet vergoelijkt worden met een verwijzing naar een - interne - werkinstructie, aldus de gemachtigde.

In aanvulling hierop deelde verzoeksters gemachtigde telefonisch (op 17 februari 2010) mee, dat zich nu problemen voordoen bij de verlenging van verzoeksters verblijfsvergunning. Aangezien in haar asielprocedure getwijfeld werd aan haar land van herkomst, speelt dit nu door in de vervolprocedure. Dit is precies waar volgens de gemachtigde de schoen wringt bij samenloop van asielaspecten en mensenhandel. Hiervoor heeft de IND geen oog, aldus de gemachtigde. De medewerkers van de IND zien niet dat er juridische obstakels zijn, aangezien de rechter niet voorbij kan gaan aan de gegevens uit de asielprocedure; nieuwe feiten en omstandigheden kunnen in een vervolprocedure geen rol spelen. De gemachtigde verwees in dit verband naar een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 15 januari 2010 (zie Achtergrond, onder 3.). Overleg met de Werkgroep B9-advocaten en de IND over deze problematiek achtte zij aangewezen.

## **Achtergrond**

## 1. Vreemdelingencirculaire 2000 (tekst zoals deze luidde in november 2007)

### Deel B, hoofdstuk 9 : Slachtoffer en getuige-aangevers van mensenhandel

#### "1. Inleiding

In dit hoofdstuk wordt het rechtmatige verblijf van slachtoffer en getuige-aangevers van mensenhandel gedurende de bedenktijd voorafgaande aan de aangifte en gedurende de periode van opsporing, vervolging en berechting in feitelijke aanleg na aangifte van mensenhandel geregeld. Daarnaast biedt dit hoofdstuk richtlijnen voor het bieden van opvang en bescherming van de slachtofferaangevers en getuige aangevers van mensenhandel.

De in dit hoofdstuk beschreven procedure maakt onderdeel uit van een integrale aanpak om mensenhandel te bestrijden, een uitdrukkelijke prioriteit voor politie en justitie in Nederland. Mensenhandel is een grove schending van de rechten van de mens en een ernstig misdrijf. Het delict is strafbaar gesteld in artikel 273f WvSr. Dit artikel ziet op mensenhandel in het algemeen, daaraan gerelateerde vormen van uitbuiting en het trekken van profijt daaruit. Ook is in dit verband relevant artikel 248b WvSr.

Hoewel het merendeel van de slachtoffers van mensenhandel vrouw is, is in dit hoofdstuk afgezien van het hanteren van de meer gangbare term 'vrouwenhandel'. Dit om eventuele verwarring te voorkomen, omdat ook mannen en minderjarigen een beroep kunnen doen op de procedure die in dit hoofdstuk is beschreven.

Volledigheidshalve zij vermeld dat EU-/ EER onderdanen en Zwitserse onderdanen ook rechten kunnen ontlenen aan de in dit hoofdstuk neergelegde bepalingen en procedure voorzover zij geen rechten ontlenen aan het gemeenschapsrecht (zie B10).

Hetzelfde geldt voor vreemdelingen die rechtmatig in Nederland verblijven in afwachting van een beslissing op een aanvraag voor een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd. Zij kunnen aangifte doen van mensenhandel hangende de asielprocedure. Indien zij gebruik willen maken van de procedure als beschreven in dit hoofdstuk, dienen zij hiertoe in de gelegenheid te worden gesteld en zal, na afgifte van de verblijfsvergunning, de asielaanvraag worden afgewezen op grond van artikel 30 onder b Vw (zie ook C14/5.1). Indien zij niet kiezen voor dit traject loopt de asielaanvraag door en kunnen zij geen verdere rechten ontlenen aan de in dit hoofdstuk neergelegde bepalingen en procedures.

Om tot vervolging te kunnen overgaan is een aangifte geen absolute voorwaarde. Desalniettemin is voor het opsporings- en vervolgingsonderzoek van groot belang dat zowel slachtoffers als getuigen die aangifte doen gedurende langere tijd ter beschikking blijven van het OM om de bewijsvorming te kunnen afronden. Dit rechtvaardigt de opschorting van de verwijdering dan wel het verlenen van een tijdelijke verblijfsvergunning.

Mensenhandel is (gericht op) uitbuiting. Bij de strafbaarstelling van mensenhandel staat het belang van het individu steeds voorop. Dat belang is het behoud van zijn of haar lichamelijke en geestelijke integriteit en persoonlijke vrijheid.

Het begrip mensenhandel bevat de volgende elementen:

- iedere gedraging waarmee de binnenkomst van vreemdelingen in, de doorreis over, het verblijf in of het vertrek van het grondgebied van een land wordt bevorderd;
- iedere gedraging die gericht is op de seksuele uitbuiting tegen betaling; en
- een van de overige in artikel 273f WvSr als mensenhandel strafbaar gestelde ernstige vormen van uitbuiting.

Het behandelen met respect van het slachtoffer en van de getuige aangever die aangifte doet, maakt daarvan onderdeel uit. Evenals het garanderen van de veiligheid van slachtoffers en het beschermen van de rechten van de slachtoffers en getuige aangevers van mensenhandel.

Artikel 3.48 Vb bevat de bijzondere voorwaarden inzake de verlening van een verblijfsvergunning aan een slachtoffer aangever of een getuige aangever van mensenhandel. Indien niet aan deze voorwaarden wordt voldaan, wordt de verblijfsvergunning niet verleend. Artikel 3.48 Vb geeft geen verplichting, maar een bevoegdheid om de verblijfsvergunning te verlenen. In dit hoofdstuk wordt uiteengezet onder welke voorwaarden van die bevoegdheid gebruik wordt gemaakt en de verblijfsvergunning in het kader van mensenhandel kan worden verleend. Deze voorwaarden hebben het karakter van beleidsregels. (...).

## 2. Voorwaarden verblijfsvergunning slachtoffer-aangever

De verblijfsvergunning voor bepaalde tijd, bedoeld in artikel 14 Vw, kan onder een beperking verband houdend met de vervolging van mensenhandel worden verleend, indien aan de volgende voorwaarden is voldaan:

- a. de vreemdeling is slachtoffer-aangever van mensenhandel (zie artikel 3.48, eerste lid, onder a, Vb);
- b. de vreemdeling heeft terzake aangifte gedaan;
- c. er is sprake van een strafrechtelijk opsporingsonderzoek of vervolgingsonderzoek naar of berechting in feitelijke aanleg van de verdachte van het strafbare feit waarvan de vreemdeling aangifte heeft gedaan.

Ad a:

De volgende categorieën vreemdelingen kunnen rechten ontlenu aan de in B9/2 tot en met B9/4.3 neergelegde bepalingen en procedures:

(...)

- Vreemdelingen die nog niet in Nederland werkzaam zijn geweest, die niet over een geldige verblijfstitel beschikken, maar wel mogelijk slachtoffer zijn van mensenhandel

Het gaat hier om vreemdelingen die zich in Nederland bevinden en mogelijk buiten Nederland slachtoffer van mensenhandel zijn geworden, en die nog niet feitelijk in Nederland werkzaam zijn geweest. Aangezien slachtoffers van mensenhandel regelmatig van het ene naar het andere land worden gebracht, juist om de afhankelijkheid te vergroten en de opsporing te bemoeilijken komt deze doelgroep regelmatig voor. Het kan echter wel degelijk van belang zijn dat ook deze vreemdelingen ten behoeve van een strafrechtelijk onderzoek gehoord worden en dat zij in de gelegenheid worden gesteld om aangifte te doen. De dader kan in meerdere landen actief zijn en het is ook mogelijk dat het slachtoffer met het oogmerk hem/haar hier te lande wederom te verhandelen naar Nederland is gebracht.

- Vreemdelingen die nog geen toegang tot Nederland hebben gehad, maar wel mogelijk slachtoffer van mensenhandel zijn

Het gaat hier bijvoorbeeld om vreemdelingen aan wie de toegang tot Nederland is geweigerd, maar die aangeven slachtoffer te zijn van mensenhandel. Voor de strafbaarstelling in artikel 273f WvSr gelden geen territoriale beperkingen.

Het kan dus wel degelijk van belang zijn dat ook deze vreemdelingen ten behoeve van een strafrechtelijk onderzoek gehoord worden en dat zij in de gelegenheid worden gesteld om aangifte te doen. Pas na aangifte volgt toelating. Op hen is de bedenktijd als beschreven in B9/3.2 niet van toepassing omdat de bedenktijd feitelijke toelating tot Nederland vereist. De overige paragrafen zijn wel van toepassing.

Ad b:

De aangifte wordt ambtshalve aangemerkt als een aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning, zodra deze is doorgestuurd naar de IND (zie B9/3 en B9/4).

(...)

### 3. Procedurele bepalingen slachtoffer-aangever

#### 3.1 Aanwijzingen dat er sprake is van mensenhandel

Reeds bij de geringste aanwijzing dat er sprake is van mensenhandel, dient de politie de vreemdeling te wijzen op de mogelijkheid van het doen van aangifte terzake. Hierbij wordt

zonodig gebruik gemaakt van tolken werkzaam in opdracht van de politie. De vreemdeling kan onverwijld aangifte doen. Voor bepaalde categorieën vreemdelingen staat tevens de bedenktijdfase open.

Aanwijzingen van mensenhandel kunnen op verschillende manieren worden verkregen:

(...)

- ook is het mogelijk dat een slachtoffer/ getuige zelfstandig aangifte van mensenhandel doet bij de politie.

### 3.2 Bedenktijdfase

De bedenktijd wordt gegeven, omdat slachtoffers van mensenhandel vaak pas na wat langere tijd hun ervaringen kunnen uiten.

Aan vermoedelijke slachtoffers van mensenhandel, wordt een periode gegund van maximaal drie maanden, waarbinnen zij een beslissing moeten nemen of zij aangifte willen doen van mensenhandel of dat zij hiervan afzien. De vreemdeling wordt geïnformeerd dat dit direct kan of na gebruikmaking van een bedenktijd van maximaal drie maanden, om de beslissing tot het doen van aangifte in alle rust te overwegen.

De bedenktijd staat alleen open voor de volgende categorieën vreemdelingen (zie B9/2):

- vreemdelingen die worden aangetroffen bij een politiecontrole in een seksinrichting;
- vreemdelingen, die in Nederland in de prostitutie werkzaam zijn geweest, die niet over een geldige verblijfstitel beschikken en die zelf contact opnemen met de politie;
- slachtoffers van overige in artikel 273f WvSr als mensenhandel strafbaar gestelde feiten, die niet over een geldige verblijfstitel in Nederland beschikken;
- vreemdelingen die nog niet in Nederland werkzaam zijn geweest, die niet over een geldige verblijfstitel beschikken, maar wel mogelijk slachtoffer zijn van mensenhandel.

De bedenktijdfase is eenmalig en wordt niet verlengd.

#### 3.2.1 Opschorting van de verwijdering

Gedurende de bedenktijdfase wordt de verwijdering van het vermoedelijke slachtoffer van mensenhandel uit Nederland opgeschort en houden zij rechtmatig verblijf in Nederland op grond van artikel 8, onder k, Vw. In deze periode kunnen zij op grond van artikel 11, tweede lid, onder c, Vw aanspraak maken op voorzieningen, verstrekkingen en uitkeringen die uitdrukkelijk aan deze vreemdelingen zijn toegekend.

De politie meldt onverwijld door middel van het model M55 per fax aan de contactpersoon mensenhandel van de betreffende IND-locatie dat de vreemdeling gebruik wenst te maken van de bedenktijdfase. Daarnaast meldt de politie dit eveneens aan de DT&V en aan de Stichting tegen vrouwenhandel (zie B9/3.2.6).

(...)

### 3.3 Einde van de bedenktijdfase

De bedenktijdfase eindigt:

(...)

c. indien het vermoedelijke slachtoffer aangifte van mensenhandel heeft gedaan en het proces-verbaal heeft ondertekend;

(...)

## 4. Aangifte door een slachtoffer van mensenhandel

### 4.1 Aangifte wordt ambtshalve aangemerkt als aanvraag

De politie stelt het vermoedelijke slachtoffer op het moment dat hij of zij hiertoe de wens te kennen geeft in staat aangifte van mensenhandel te doen.

De politie stelt de contactpersoon mensenhandel van de IND direct door middel van het model 'Kennisgeving aangifte mensenhandel en beroep op regeling B9' (zie model M-55) per fax van de aangifte in kennis.

De aangifte wordt ambtshalve aangemerkt als een aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning, zodra deze is doorgestuurd naar de IND.

(...).

## 7. De beslissing

### 7.1 Beslissing op de aanvraag

De contactpersoon mensenhandel van de IND stelt de politie per fax in kennis van de beslissing op de aanvraag om een verblijfsvergunning.

Ten aanzien van de termijn waarbinnen op de aanvraag dient te worden beslist, wordt onderscheid gemaakt of het een aanvraag van een slachtoffer-aangever of van een getuige-aangever betreft. Op de aanvraag van een slachtoffer-aangever dient - onvoorziene omstandigheden daargelaten - binnen 24 uur nadat de aanvraag per fax door

de politie aan de IND is gezonden te worden beslist. Bij een aanvraag van een getuige-aangever is het praktisch niet haalbaar binnen een dergelijke termijn te beslissen. Dit in verband met het verplicht consulteren van het OM, alvorens op de aanvraag kan worden beslist (zie B9/6.1).

De contactpersoon mensenhandel van de IND stelt het OM in kennis van de beslissing.

De contactpersoon mensenhandel van de IND stelt de burgemeester van de gemeente waar de slachtoffer-aangever of de getuige-aangever woon- of verblijfplaats heeft in kennis van de beslissing.

## 8. Geldigheidsduur van de verblijfsvergunning

### 8.1 Slachtoffer-aangever

De verblijfsvergunning wordt in beginsel voor een periode van één jaar verleend. De verblijfsvergunning is geldig zolang er sprake is van een strafrechtelijk opsporingsonderzoeken vervolgingsonderzoek naar of berechting in feitelijke aanleg van de verdachte van het strafbare feit waarvan aangifte is gedaan.

Zodra de strafzaak door het OM wordt geseponeerd of tegen de uitspraak van de rechtbank in het proces tegen de verdachte geen beroep is ingesteld dan wel het gerechtshof uitspraak heeft gedaan, komt de grond aan de verblijfsvergunning als bedoeld in B9 te ontvallen. Het OM doet hiervan melding aan de contactpersoon mensenhandel van de IND, alsmede aan het slachtoffer van mensenhandel.

De verblijfsvergunning wordt dan ingetrokken. Betrokkene dient Nederland uit eigen beweging te verlaten. De rechtsplicht om Nederland te verlaten blijft achterwege, indien betrokkene een aanvraag indient om een verblijfsvergunning voor een ander doel en aan de daaraan gestelde voorwaarden is voldaan.

(...)

## 9. Verlenging

### 9.1 Slachtoffer-aangever

De geldigheidsduur van de verblijfsvergunning van het slachtoffer-aangever kan worden verlengd zolang er sprake is van een strafrechtelijk opsporings- en vervolgingsonderzoek naar of berechting in feitelijke aanleg van de verdachte van het strafbare feit ter zake waarvan aangifte is gedaan. De geldigheid van de verblijfsvergunning wordt niet verlengd indien er geen sprake meer is van een strafrechtelijk opsporings- en vervolgingsonderzoek naar of berechting in feitelijke aanleg van de verdachte van het strafbare feit ter zake waarvan aangifte is gedaan.

Bij de beoordeling van de verlengingsaanvraag dient de IND bij het OM na te gaan of er nog sprake is van een strafrechtelijk opsporings- of vervolgingsonderzoek dan wel of de berechting in feitelijke aanleg van de verdachte heeft plaatsgevonden.

#### 11. Wijziging beperking en voortgezet verblijf ex artikel 3.52 Vb

Nadat de grond aan de verblijfsvergunning als bedoeld in dit hoofdstuk is komen te ontvallen dient betrokkene Nederland te verlaten.

##### Wijziging beperking

Dat is anders indien betrokkene tijdig een aanvraag doet om wijziging van de verblijfsvergunning voor een ander doel en aan de in dat kader gestelde voorwaarden is voldaan. Betrokkene dient dan een wijziging van de vergunning aan te vragen. Het gaat hier om een aanvraag die niet gerelateerd is aan de B9-procedure, bijvoorbeeld verblijf bij partner.

De zelfstandige verblijfsvergunning voor voortgezet verblijf ingevolge artikel 3.52 Vb

Indien een slachtoffer-aangever of een getuige-aangever - aan wie voor de duur en in het belang van het strafproces tijdelijk verblijf in Nederland was toegestaan - van oordeel is dat het verblijf dient te worden voortgezet om onaanvaardbare gevolgen bij terugzending te voorkomen, kan hij een beroep doen op artikel 3.52 Vb.

In B16 is nader uitgewerkt op welke gronden en in welke situaties een vreemdeling voor een zelfstandige verblijfsvergunning voor voortgezet verblijf op grond van 3.52 Vb in aanmerking komt.

(...)."

#### 2. Overlegnotitie SRA/IND d.d. 26 november 2007

"(...)

SRA-medewerkster: mevrouw W.

IND-medewerkster: mevrouw R.

Initiator: IND

Inhoud gesprek:

Betrokkene is aangemeld bij SRA als mogelijk slachtoffer van mensenhandel.



Omdat uit het eerste gehoor blijkt dat het seksueel misbruik in het buitenland heeft plaatsgevonden, is het nog niet zonder meer duidelijk dat de aangifte in Nederland kansrijk is en leidt tot een vervolging door het OM. Misbruik in het buitenland wordt niet uitgesloten. In die gevallen kan er echter geen beroep worden gedaan op de bedenkingenprocedure.

Weliswaar is betrokkene naar Nederland gebracht, maar dat zij naar Nederland gebracht werd om hier in de prostitutie te werken is niet duidelijk geworden uit het eerste gehoor. De omstandigheid dat betrokkene door dezelfde mannen naar Nederland werd gebracht, geeft natuurlijk te denken, maar helemaal zeker is het niet en om tot een veroordeling te komen, heb je toch iets meer nodig.

De uiteindelijke afweging ligt bij het OM en niet bij de IND of de politie, maar een inschatting kan wel gemaakt worden aan de hand van het vorengaande.

Ik heb voorts nog meegedeeld dat het wel wenselijk was dat betrokkenen aangifte zal gaan doen, het kan immers zo zijn dat de bende, die betrokkene heeft geëxploiteerd, internationaal gezocht wordt, zodat betrokkene in dat kader betrokken zal kunnen worden in zo'n internationaal lopend onderzoek en om die reden voor verblijf in aanmerking komt.

Opgemerkt is voorts dat er aan de herkomst van betrokkene getwijfeld wordt. (*Overigens is dit geen belemmering voor B9.*)

Ik heb voorts nog meegedeeld dat de afspraken luiden dat pas na het uitbrengen van het voornemen inzage in het kaartmateriaal wordt gegeven. Dit om de schijn, dat aanvullingen en correcties zijn ingegeven door het bezien van het kaartmateriaal, tegen te gaan.

Gemaakte afspraken:

Betrokkene (natuurlijk is dit het besluit van betrokkene zelf) wordt geadviseerd om eerst de asielprocedure te doorlopen. Indien betrokkene AC wordt afgewezen kan ze aansluitend de AC-procedure aangifte doen. Ze kan gewoon op het AC verblijven totdat ze antwoord heeft op die aangifte. Indien ze op enig moment OC wordt gezonden, kan ze vanuit die procedure aangifte doen."

3. Uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State d.d. 15 januari 2010 (LJN:BL0264)

Deze uitspraak betreft een asielzaak van een alleenstaande minderjarige vreemdeling (AMV), potentieel slachtoffer van mensenhandel. Het asielverzoek was afgewezen op basis van het nader gehoor en zonder dat de aspecten van mensenhandel in de beslissing waren meegenomen.

De Afdeling bestuursrechtspraak oordeelt onder meer dat de staatssecretaris van Justitie niet zonder meer heeft kunnen stellen dat de vreemdeling reeds ten tijde van het nader

gehoor in staat was uit eigen beweging een eventueel relaas over mensenhandel naar voren te brengen. Verwezen wordt naar de brief van 11 maart 2009 van de IND aan de Werkgroep B9-advocaten, zie hieronder onder 4.

Volgens de uitspraak heeft de rechtbank dan ook terecht geoordeeld dat zonder nadere motivering niet valt in te zien dat van de vreemdeling reeds tijdens het nader gehoor verwacht mocht worden dat hij, onafhankelijk van een door mensensmokkelaars ingeprent relaas, overeenkomstig de werkelijkheid zou verklaren.

Het hoger beroep van de staatssecretaris wordt ongegrond verklaard. De uitspraak van de rechtbank wordt bevestigd, waarbij de asielbeslissing was vernietigd.

#### 4. Brief van de Unitmanager van de Unit Landelijke AMV-Taken van de IND aan de Werkgroep van B9-advocaten d.d. 11 maart 2009

In deze brief wordt aangegeven dat gaandeweg de ketenbrede pilot 'Beschermd opvang risico-AMV's' is gebleken dat AMV's een categorie vreemdelingen betreft waarvan de aanvraag niet altijd eenvoudig en snel kan worden beslist. De procedures zijn soms complex van aard, mede omdat er sprake kan zijn van mensenhandel en/of smokkel, waardoor samenloop met de B9-procedure ontstaat. Ook staat deze groep vaak onder extra druk van smokkelaars en leidt een snelle asielprocedure niet vaak tot een waarheidsgetrouw relaas.

Daarom, aldus de brief, heeft de IND besloten om binnen genoemde pilot de werkwijze aan te passen en zich niet langer meer zal richten op het beslissen binnen drie maanden. Het nader gehoor zal later plaatsvinden, waarmee wordt tegemoetgekomen aan de wens van de advocatuur om meer voorbereidingstijd. De IND zal wat betreft de beslistermijn streven naar maatwerk.