

# GIDS VAN **BEST PRACTICES**

Langetermijnbescherming voor  
slachtoffers van mensenhandel





# GIDS VAN **BEST PRACTICES**

Langetermijnbescherming voor  
slachtoffers van mensenhandel



**comensha**  
The Dutch centre against Human Trafficking



De Gids van best practices (hierna “gids” genoemd) is gepubliceerd door LEFÖ - Interventionsstelle für Betroffene des Frauenhandels (LEFÖ-IBF) als onderdeel van het onderzoek dat is uitgevoerd voor het REST-project (*REsidency STATUS: Strengthening the protection of trafficked persons*). Het is gebaseerd op de ervaring en de praktijk van vooraanstaande NGO's, werkzaam binnen het domein mensenhandel die slachtoffers van mensenhandel ondersteunen als het gaat om veiligheid, stabiliteit en sociale integratie, namelijk LEFÖ-IBF in Oostenrijk, Comité Contre l'esclavage Moderne (CCEM) in Frankrijk, Proyecto Esperanza in Spanje, CoMensha in Nederland, International Center “La Strada” in Moldavië en Astra in Servië.

## Waarom?

Uitgaande van de vaststelling van leemten en belemmeringen in de doel-treffende bescherming van slachtoffers van mensenhandel, worden in de gids veelbelovende best practices uitgewisseld met het oog op een coherente doorverwijzing naar het meest geschikte beschermingskanaal dat hun rechten en toegang tot een duurzame oplossing waarborgt<sup>1</sup>. De toegang voor slachtoffers van mensenhandel tot een langdurig of permanent verblijf is van cruciaal belang voor hun veiligheid, stabiliteit en toekomstperspectief. De regulering van hun verblijf maakt integraal deel uit van hun recht op daadwerkelijke rechtsmiddelen en toegang tot rechtspraak, en moet in de praktijk worden toegestaan.

## Op welke problemen richt deze gids zich?

Deze gids is toegespitst op de vastgestelde leemten in de daadwerkelijke toegang tot een langdurige bescherming voor slachtoffers van mensenhandel. De internationale en Europese normen vormen een solide basis om de veiligheid

en bescherming van slachtoffers te waarborgen en hen bij te staan. De gids is gericht op de problematiek van de daadwerkelijke toegang tot regulier verblijf en bescherming, en richt zich daarbij zowel op de nationale regels omtrent verblijf als op internationale beschermingsstelsels.

## Hoe en wie zal deze gids helpen?

Deze gids is bestemd voor professionals die rechtstreeks werken met slachtoffers van mensenhandel, juridische adviseurs op het gebied van vreemdelingen- en asielrecht, evenals overheidsorganisaties. In de gids worden cruciale aspecten belicht om de toegang tot rechten voor slachtoffers van mensenhandel te waarborgen. Het eerste deel behandelt belangrijke stappen die moeten worden overwogen in verband met een tijdelijke verblijfsvergunning voor slachtoffers van mensenhandel. In het tweede deel wordt de aandacht gevestigd op de leemten in de toekenning van internationale bescherming aan slachtoffers van mensenhandel.

# Verlening van verblijfsvergunningen aan slachtoffers van mensenhandel

## Onvoorwaardelijke bijstand & bescherming van slachtoffers van mensenhandel, ongeacht hun verblijfstatus en medewerking aan een strafrechtelijk onderzoek.



Bovenstaande model geldt voor alle vormen van uitbuiting. Wat de mogelijkheid tot het verkrijgen van een verblijfsvergunning ook is, in alle gevallen moet dit in een vroeg stadium worden aangeboden zodat een slachtoffer van mensenhandel in staat wordt gesteld een nieuw stabiel, veilig en onafhankelijk leven op te bouwen. Er mag geen hiërarchie zijn tussen de twee opties voor het verkrijgen van een verblijfsvergunning voor slachtoffer van mensenhandel. Dit model moet zorgen voor harmonisatie en samenhang met het asiel- en vreemdelingenrecht. Voer een risicobeoordeling uit, waarbij het land van herkomst, maar vooral ook de individuele omstandigheden, zoals risico's bij terugkeer (zoals vergelding door mensenhandelaars, vervolging of een openstaande schuld), alsmede de vooruitzichten op sociale herintegratie in overeenstemming met de bescherming van het recht op gezins- en privéleven, betrokken worden (art. 8 EVRM).

<sup>1</sup> Voor een meer gedetailleerde beschrijving van de geconstateerde uitdagingen wordt verwezen naar het volledige beleidsdocument, de Policy Paper: [http://www.lefoe.at/tl\\_files/lefoe/REST\\_Policy%20Paper%20January%202021.pdf](http://www.lefoe.at/tl_files/lefoe/REST_Policy%20Paper%20January%202021.pdf)

Overeenkomstig artikel 14 van het Verdrag van de Raad van Europa<sup>2</sup> verstrekt elke partij een verlengbare verblijfstitel aan slachtoffers van mensenhandel, hetzij omdat de autoriteiten hun verblijf noodzakelijk achten wegens hun persoonlijke situatie, hetzij met het oog op hun medewerking met de autoriteiten bij onderzoek of strafvervolgning, of beide<sup>3</sup>. Het door het REST-project<sup>4</sup> uitgevoerde onderzoek illustreert een veelbelovend model, dat beide wegen naar een verblijfsvergunning beschouwt en een regeling voorstelt waarbij de rechten van slachtoffers worden gerespecteerd.

Met het oog op de bevordering en de uitvoering van het model zijn in elk van de fasen de volgende voorbeelden van best practices in verschillende Europese landen geïdentificeerd:

### Harmonisatie van het recht

In overeenstemming met een mensenrechtenbenadering moet de nationale wetgeving worden geharmoniseerd met internationale en Europese normen op het gebied van zowel de bestrijding van mensenhandel als de mensenrechten. Dit houdt onder meer in dat beide gronden (persoonlijke situatie en samenwerking) toegankelijk moeten zijn binnen het stelsel van verblijfsvergunningen dat van toepassing is op alle soorten uitbuiting. In Nederland, Servië en Spanje voorziet de nationale wetgeving uitdrukkelijk in beide mogelijkheden<sup>5</sup>.

#### VEELBELOVENDE PRAKTIJK



##### Harmonisatie van wetgeving uit Spanje:

In de **Spaanse** wet is opgenomen: "De bevoegde autoriteit kan het slachtoffer vrijstellen van administratieve verantwoordelijkheid en kan, naar keuze van het slachtoffer, in uitzonderlijke omstandigheden voorzien in begeleide terugkeer naar het land van herkomst of verblijf- en in arbeidsvergunningen, wanneer dit noodzakelijk wordt geacht vanwege hun medewerking aan het onderzoek of aan strafrechtelijke acties, of vanwege hun persoonlijke omstandigheden, alsmede in faciliteiten voor hun sociale integratie, overeenkomstig de bepalingen van deze wet. Evenzo kan, zolang de verblijfs- en werkvergunningsprocedure op grond van uitzonderlijke omstandigheden is toegestaan, een voorlopige verblijfs- en werkvergunning worden verstrekt onder de voorwaarden die zijn vastgesteld in de verordening (...)" (Ley Orgánica 4/2000. Art. 59bis, onderstreping is van de auteurs)

### Verstrekking van informatie

De eerste stap bij het vermoeden van een situatie van mensenhandel is de betrokkene te **informer** over alle beschikbare mogelijkheden, waaronder toegang tot een bedenken- en hersteltijd, een tijdelijke verblijfsvergunning om redenen van medewerking en/of in verband met zijn/haar persoonlijke situatie, alsmede zijn/haar vooruitzichten op het verkrijgen van asiel of subsidiaire bescherming, of op een veilige en waardige terugkeer naar het land van herkomst. Deze informatie moet op duidelijke en toegankelijke wijze worden verstrekt aan alle vermoedelijke slachtoffers van mensenhandel. In Italië zijn er bijvoorbeeld meertalige folders met informatie over de rechten die iemand heeft als slachtoffer van mensenhandel, wat zorgt voor beter begrip.

### Onvoorwaardelijke hulp en bedenken- en hersteltijd

Personen van wie wordt vermoed dat zij het slachtoffer zijn geworden van mensenhandel, moeten gratis de gegarandeerde steun en hulp krijgen, volgens een op de mensenrechten gebaseerde aanpak en op basis van de beginselen van vrijwilligheid en anonimiteit. Ongeacht hun beslissingen hebben slachtoffers van mensenhandel recht op **onvoorwaardelijke steun en hulp**, ongeacht hun status in het land van verblijf en/of hun bereidheid om met de autoriteiten mee te werken.

Zodra er redelijke gronden zijn om aan te nemen dat de betrokkene het slachtoffer is van mensenhandel, moeten de staten de betrokkene een bedenken- en hersteltijd, bieden, zodat hij/zij de tijd en de ruimte krijgt om te herstellen en zich aan de invloed van zijn/haar mensenhandelaars te onttrekken. Het biedt slachtoffers ook de mogelijkheid om over hun opties te beslissen. Dit recht moet **uitdrukkelijk** in de nationale wetgeving worden **opgenomen** en de professionals die met slachtoffers in contact komen, moeten van die bepaling op de hoogte zijn.

#### BEST PRACTICE



##### Onvoorwaardelijke hulp in Oostenrijk:

In Oostenrijk biedt de erkende faciliteit voor slachtofferbescherming onvoorwaardelijke hulp, gebaseerd op de beginselen van anonimiteit, vrijwilligheid en kosteloosheid, overeenkomstig het permanente contract met de Oostenrijkse staat. Hierdoor kan de faciliteit voor slachtofferbescherming alle diensten aanbieden, ongeacht de bereidheid van het slachtoffer om met de autoriteiten mee te werken.

<sup>2</sup> Verdrag van de Raad van Europa ter bestrijding van mensenhandel (2005). Beschikbaar op: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168008371d>

<sup>3</sup> Van de 42 landen die in 2019 door GRETA werden geëvalueerd, beschikten 22 over wetgeving die voorziet in de afgifte van verblijfsvergunningen aan slachtoffers van mensenhandel, zowel voor hun persoonlijke situatie als voor samenwerking met de rechtshandhaving. <sup>9</sup> Algemeen verslag over de activiteiten van GRETA (2019), beschikbaar op: <https://rm.coe.int/9th-general-report-on-the-activities-of-greta-covering-the-period-from/16809e169e>

<sup>4</sup> REST volledig onderzoek: <https://documentation.lastradainternational.org/lisdocs/3387-REST%20Report%20Residence%20Permits%20-%20International%20Protection%20and%20Victims%20of%20Human%20Trafficking%20-%20FEB%202021.pdf>

<sup>5</sup> In Frankrijk voorziet de wet in de mogelijkheid een tijdelijke verblijfsvergunning toe te kennen aan slachtoffers van mensenhandel die niet meewerken met de gerechtelijke diensten, maar deze mogelijkheid bestaat alleen voor slachtoffers van mensenhandel met het oog op seksuele uitbuiting, die zich toeleggen op een "proces om uit de prostitutie te komen".

### Lage drempel voor de aanvraag en de vaststelling van de verblijfsvergunning

De procedure voor de toekenning van verblijfsvergunningen voor slachtoffers van mensenhandel op beide gronden heeft **weinig bureaucratie**, met duidelijke criteria die bij wet zijn geregeld. Bovendien zijn er controlemechanismen nodig om die criteria toe te passen in de praktijk. De twee belangrijkste uitdagingen zijn de verplichte voorwaarden die vaak in de nationale wetgeving zijn vastgelegd - de mate van medewerking die wordt verwacht en de beschikbaarheid van identiteitsdocumenten van het slachtoffer. Twee veelbelovende praktijken uit Nederland en Spanje kunnen alternatieven bieden om die obstakels aan te pakken.

#### BEST PRACTICE



#### *Laagdrempelige bureaucratie voor slachtoffers van mensenhandel uit Nederland en Spanje:*

Het **Nederlandse** verblijfsrechtelijke systeem beoogt de bureaucratische rompslomp op een laag niveau. De verklaring van een slachtoffer bij de politie wordt automatisch beschouwd als een aanvraag voor een verblijfsvergunning en de bevoegde autoriteit moet binnen 24 uur beslissen.

In **Spanje** zou de vereiste van een geldig paspoort kunnen worden vervangen door een door de overheid verstrekte registratiekaart voor de eerste identificatie, zodat slachtoffers toegang krijgen tot steun en meer tijd hebben om hun identiteitsdocumenten te verkrijgen.

### Beoordeling van de individuele situatie

In sommige gevallen kunnen slachtoffers van mensenhandel niet meewerken als gevolg van uitzonderlijke omstandigheden, zoals ernstige bedreigingen, medische of psychologische problemen, of omdat zij minderjarig zijn. Er moet rekening worden gehouden met hun veiligheid en gezondheidstoestand.

#### BEST PRACTICE



#### *Beoordeling van de individuele situatie*

In **Nederland** kan een tijdelijke verblijfsvergunning worden verleend wanneer slachtoffers worden bedreigd of trauma's en psychische problemen oplopen als gevolg van de mensenhandelssituatie en er daarom van hen niet kan worden verwacht dat zij meewerken met de autoriteiten. Dit wordt ook wel het 'schrijnend pad' genoemd.

In **Frankrijk** bleek uit een casestudy hoe coördinatie tussen gespecialiseerde politie en NGO's in gevallen van mensenhandel heeft geholpen om de slachtoffers te beschermen en hun een 'humanitair verblijf' te verlenen voor het geval het onderzoek geen resultaat opleverde. Dit werd mogelijk gemaakt door de goede communicatie tussen de CCEM en het contactpunt in de Parijse prefectuur en de specifieke betrokkenheid van het Centraal Bureau voor de Bestrijding van Illegale Arbeid (OCLTI).

### Multidisciplinaire aanpak

Om ervoor te zorgen dat er geen hiërarchie bestaat tussen beide soorten verblijfstitels, en dat de wetshandhavingsbenadering niet prevaleert boven de bescherming van het slachtoffer, moeten **actoren die betrokken zijn bij verschillende instanties** worden meegenomen bij de beoordeling van de persoonlijke situatie en het besluitvormingsproces. In Frankrijk zijn er in alle provincies concentraties van administratieve autoriteiten die deze procedures voor het verlenen van verblijf in ruil voor medewerking vaststellen. Wat betreft de toekenning van een verblijfsvergunning met inachtneming van de persoonlijke situatie, maakt de betrokkenheid van verschillende instanties bij het besluitvormingsproces het mogelijk de zeer complexe en individuele situatie van slachtoffers van mensenhandel te beoordelen.

#### **Sociale integratie**

Een centraal punt bij de hulpverlening aan het slachtoffer van mensenhandel is de toegang tot de arbeidsmarkt. Daarom moeten de verblijfsvergunningen voor slachtoffers van mensenhandel volledige toegang tot de arbeidsmarkt bieden zonder dat een aanvullende werkvergunning nodig is, en zonder enige beperking inzake bedrijfstak, sector, enz. Zowel de verblijfs- als de werkvergunning moeten in het document worden vermeld, maar niet hun status als slachtoffer van mensenhandel.

#### BEST PRACTICE



#### *Sociale integratie uit Nederland, Servië en Spanje:*

In **Nederland** garandeert de verblijfsvergunning voor slachtoffers van mensenhandel de toegang tot alle voorzieningen en hulp op dezelfde voet als Nederlandse burgers.

In **Servië** is er een memorandum van overeenstemming tussen het Centrum voor de Bescherming van Slachtoffers van Mensenhandel, dat verantwoordelijk is voor de identificatie van slachtoffers en het Nationale Arbeidsbureau, dat slachtoffers van mensenhandel prioritaire toegang tot werkgelegenheidsprogramma's moet bieden.

In **Spanje** is niet alleen de toegang tot de arbeidsmarkt verzekerd, maar ook de toegang tot door de overheid gefinancierde maatregelen voor integratie op de arbeidsmarkt. Om de arbeidsintegratie van vrouwelijke slachtoffers van gendergeweld, waaronder slachtoffers van mensenhandel met het oog op seksuele uitbuiting, te vergemakkelijken, voorziet de wet in bonussen voor bedrijven om hen in dienst te nemen.

## Langdurige bescherming in verblijfsregelingen

Er zijn enkele best practices waarbij slachtoffers van mensenhandel een verblijfsvergunning voor **langdurig verblijf** wordt aangeboden, op basis van relevante bepalingen van de speciale regeling voor slachtoffers van mensenhandel of door aansluiting met de algemene vreemdelingenwetgeving en de asielstelsels (bv. Frankrijk, Italië en Spanje).

## Recht op bezwaar en beroep

Vanwege de aard van een tijdelijke verblijfsvergunning zal deze op een bepaald moment vervallen - zodra niet meer aan de voorwaarden voor afgifte wordt voldaan. Aangezien het recht op een dergelijke verblijfsvergunning een recht van de betrokkene is, moet er echter voor worden gezorgd dat **bezwaar en beroep** kan worden ingediend cq ingesteld om het initiële administratieve besluit te herzien.

## Risicobeoordeling

De terugkeer van slachtoffers van mensenhandel naar hun land van herkomst wordt geregeld aan de hand van zowel VN-normen als normen van de Raad van Europa. Wanneer repatriëring een ernstig risico zou vormen voor de veiligheid van de slachtoffers van mensenhandel of hun families, moeten de staten legale alternatieven bieden<sup>6</sup>. Vóór uitzetting moet een **risicobeoordeling** worden verricht, waarbij het land van herkomst, maar vooral ook de individuele omstandigheden, zoals risico's bij terugkeer (zoals vergelding door mensenhandelaars, vervolging of een openstaande schuld), alsmede de vooruitzichten op sociale herintegratie in overeenstemming met de bescherming van het recht op gezins- en privéleven, in aanmerking moeten worden genomen.

## BEST PRACTICE



*Langdurige bescherming in verblijfsregelingen uit Spanje, Frankrijk en Nederland:*

In **Spanje** is een definitieve verblijfs- en werkvergunning voor 5 jaar bij wet geregeld.

In **Frankrijk** kunnen slachtoffers van mensenhandel een permanente verblijfsvergunning aanvragen indien de vervolging is uitgelopen op een veroordeling van de mensenhandelaars.

In **Nederland** kunnen slachtoffers van mensenhandel met een tijdelijke verblijfsvergunning een permanente humanitaire verblijfsvergunning aanvragen wanneer het Openbaar Ministerie heeft besloten tot vervolging van het aangegeven strafbare feit. Ook is een aanvraag mogelijke na het bezit van een verblijfsvergunning zonder onderbreking gedurende ten minste 3 jaar op grond van mensenhandel en indien het strafrechtelijk onderzoek nog loopt.

## BEST PRACTICE



*Risicobeoordeling uit Nederland:*

De **Nederlandse** verblijfsregeling voor slachtoffers van mensenhandel heeft een vorm van risicobeoordeling ingevoerd die in overeenstemming is met het Verdrag van de Raad van Europa inzake de bestrijding van mensenhandel. Wanneer aan het risicovereiste is voldaan, kunnen slachtoffers van mensenhandel een verblijfsvergunning aanvragen op humanitaire gronden.

# Bescherming van slachtoffers van mensenhandel in asielstelsels

Het systeem van internationale bescherming in het internationaal recht biedt potentieel langdurige bescherming aan slachtoffers van mensenhandel. De behandeling van asielaanvragen van slachtoffers van mensenhandel is complex, gezien de kwetsbaarheid van slachtoffers van mensenhandel. Best practices betreffende de toepassing van procedurele waarborgen in de verschillende fasen van de asielprocedure tonen een aantal veelbelovende manieren om de uitdagingen met het oog op een coherente uitvoering van dit wetgevingskader aan te pakken. Voorts laten zij zien hoe moet worden omgegaan met asielzoekers die het slachtoffer zijn van mensenhandel.

## Bepaling van internationale bescherming voor slachtoffers van mensenhandel

Slachtoffers van mensenhandel moeten de mogelijkheid hebben een vluchtelingenstatus te verkrijgen, wanneer de individuele situatie hier aanleiding toe geeft.

Er zijn ook veelbelovende voorbeelden van aanvullende bescherming wegens een risico op ernstige schade en een gebrek aan doeltreffende bescherming in geval van terugkeer naar hun land van herkomst. Slachtoffers van mensenhandel die aangifte doen bij de politie lopen mogelijk een verhoogd risico op ernstige schade.



In **Oostenrijk, Italië, Frankrijk, Duitsland, Servië, Spanje en het VK** is de vluchtelingenstatus toegekend aan slachtoffers van mensenhandel, op basis van de vaststelling dat er een oorzakelijk verband bestaat tussen vervolging of het ontbreken van bescherming door de staat en één van de gronden uit het Vluchtelingenverdrag van 1951, namelijk dat de betrokkene tot een bepaalde sociale groep behoort. Ook houdt de beslissingsautoriteit in verschillende gevallen rekening met de ernst van de discriminatie van slachtoffers van mensenhandel met een specifiek oog op seksuele uitbuiting, die wellicht geen bescherming van de staat genieten en door hun familie worden verstoten en/of gestraft en in hun gemeenschap worden gestigmatiseerd, waardoor zij zich in een ondraaglijke situatie bevinden die neerkomt op vervolging.

<sup>6</sup> Zie OHCHR (2010), Recommended Principles and Guidelines on Human Rights and Human Trafficking, Commentary, HR/PUB/10/2, Principle 11.



### Samenwerking met gespecialiseerde organisaties voor slachtofferbescherming

De beslissingsautoriteiten moeten zich rekenschap geven van de kwetsbaarheid, de angsten en de trauma's van slachtoffers van mensenhandel en van de bijzondere uitdagingen waarmee zij worden geconfronteerd. Deze waardering en dit begrip kunnen worden versterkt door **samenwerking en communicatie** tussen de gespecialiseerde NGO's en de asielautoriteiten. Ondersteunende en toelichtende documentatie van NGO's kan bijdragen tot het staven van de individuele casus van het slachtoffer en een verbindende werking hebben door inzichtelijke informatie te verschaffen over de omstandigheden in het land van herkomst, de invloed van traditionele praktijken (bijv. Juju), genderbewustzijn en de onwil of het onvermogen van overheden in land van herkomst om de persoon te beschermen.

#### BEST PRACTICE



#### Toegang tot steun van gespecialiseerde organisaties in Oostenrijk, Frankrijk en Spanje:

In veel positieve gevallen in **Oostenrijk, Frankrijk en Spanje** werd het slachtoffer van mensenhandel zowel gesteund door een NGO voor slachtofferhulp als door een NGO die gespecialiseerd is in het verlenen van rechtsbijstand aan asielzoekers. De combinatie van slachtofferhulp (opvang, therapie, psychosociale hulp) en gespecialiseerde rechtshulp is een doeltreffende manier om tegemoet te komen aan de specifieke behoeften van asielzoekers die het slachtoffer zijn geworden van mensenhandel.

### Erkenning van slachtoffers van mensenhandel als kwetsbare groepen

Hoewel de toename van mensenhandel in gemengde migratiestromen wordt erkend, is het van belang de wetgeving inzake de bestrijding van mensenhandel en de migratiewetgeving op elkaar af te stemmen, d.w.z. **slachtoffers van mensenhandel** uitdrukkelijk te beschouwen als **kwetsbare groepen** die recht hebben op bijzondere procedurele en opvangwaarborgen in asielprocedures<sup>7</sup>. Bij de uitvoering van de desbetreffende bepalingen van de nationale wetgeving moet de kwetsbaarheid voortdurend worden beoordeeld, aangezien sommige bijzondere behoeften in verschillende fasen van de asielprocedure aan het licht kunnen komen.

### Vroegtijdige identificatie

De voorwaarde voor het verlenen van steun en procedurele waarborgen is de detectie en identificatie van bijzondere behoeften. **Screening en identificatie** zijn dus van essentieel belang in elke fase van de asielprocedures (registratie, opvang, indiening van de aanvraag,

persoonlijk interview, detentie in afwachting van uitzetting), waarbij een multidisciplinaire aanpak wordt aangemoedigd om o.a. een vertrouwensniveau tot stand te brengen met de slachtoffers van mensenhandel. Hoe eerder de identificatie plaatsvindt, hoe beter de specifieke behoeften kunnen worden beoordeeld.

#### BEST PRACTICE



#### Vroegtijdige identificatie van slachtoffers van mensenhandel in asielprocedures in Frankrijk en Spanje:

Een ervaring uit 2019 in **Spanje** biedt een goede weergave van dit idee. Het Departement van Migratie van het Ministerie van Arbeid, Migratie en Sociale Zekerheid heeft op de luchthaven Barajas van Madrid een proefprocedure gelanceerd voor de detectie van indicatoren van mensenhandel en de doorverwijzing naar steun van vermoedelijke slachtoffers van mensenhandel die asiel zoeken. Het was gebaseerd op samenwerking tussen het Asielbureau en vijf NGO's, met als doel om te zorgen voor een tijdige doorverwijzing en toegang tot steun. Wanneer asielambtenaren bij asielzoekers signalen van mensenhandel ontdekken, lichten zij het Rode Kruis in, dat vervolgens contact opneemt met een van de gespecialiseerde NGO's voor bijstand aan slachtoffers van mensenhandel om de situatie van de asielzoeker te beoordelen en te bevestigen of er bewijs van mensenhandel is. In een volgende fase van de asielprocedure geeft Oostenrijk blijk van een veelbelovende praktijk wat betreft het contact met vermoedelijke slachtoffers van

mensenhandel in detentiecentra voor het afwachten op uitzetting. Deze verwijzingen zijn een positief resultaat van de inspanningen die zijn geleverd op het gebied van multidisciplinaire training van asielambtenaren en personeel van opvang- en detentiecentra, en van NGO's die juridisch advies verstrekken.

In **Frankrijk** schrijft de wet voor dat wanneer asielzoekers het slachtoffer zijn van mensenhandel, de bevoegde autoriteit l'Office Français de l'Immigration et de l'Intégration (OFII) bij het bepalen van hun opvangvoorzieningen rekening moet houden met hun bijzondere behoeften. Het OFII kan asielzoekers die het slachtoffer zijn geworden van mensenhandel ook doorverwijzen naar de faciliteiten van het nationale opvang- en beschermingsprogramma voor slachtoffers van mensenhandel (AC.Sé) of naar andere gespecialiseerde NGO's voor slachtofferhulp.

<sup>7</sup> Overeenkomstig de Richtlijn 2013/22 van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 tot vaststelling van normen voor de opvang van verzoekers om internationale bescherming opvangvoorzieningen (richtlijn opvangvoorziening) en de Richtlijn 2013/32/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van internationale bescherming, PB L 180/60 (richtlijn asielprocedures)

<sup>8</sup> Richtlijn 2013/32/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van internationale bescherming, PB L 180/60 (richtlijn asielprocedures)

## Erkenning van alle vormen van uitbuiting

De bewustwording en de herkenning van signalen voor mensenhandel kunnen alle vormen van uitbuiting omvatten. Dit zou kunnen worden bereikt door middel van **trainingen** (met specifieke instrumenten en richtlijnen) voor de actoren in het asielstelsel. Bovendien zijn de waarborgen voor het persoonlijk onderhoud in het kader van de richtlijn asielpcedures<sup>9</sup> van bijzonder belang om slachtoffers van mensenhandel in staat te stellen over hun ervaringen te spreken en de specifieke omstandigheden van mensenhandel vast te stellen.

## Verwijzing en vroegtijdige hulp

Bij het ontdekken van signalen van mensenhandel moet naar behoren **worden doorverwezen** naar slachtofferhulpfaciliteiten om de betrokkene te informeren over zijn/haar rechten en opties als slachtoffer van mensenhandel en als kwetsbare asielzoeker en, indien nodig, om hulp en bescherming te bieden, waarbij op passende wijze wordt ingespeeld op de gezondheids-, psychosociale en juridische behoeften van het slachtoffer.

Indien asielzoekers het slachtoffer worden van mensenhandel, moet hun adequate **rechtsbijstand** worden verleend, die vertrouwd is met zowel het asielstelsel als het kader van mensenhandel. Mensenhandel is een complex misdrijf, dat gepaard gaat met trauma's die de betrokkenen hebben opgelopen, wat een grondig onderzoek van de gegrondheid van de vorderingen

## BEST PRACTICE



### *Best practices inzake trainingen voor asielactoren uit Oostenrijk en Nederland:*

In **Oostenrijk** zijn de gespecialiseerde NGO's actief betrokken bij de ontwikkeling en organisatie van trainingen voor actoren in het asielstelsel. Er zijn ook voortdurende inspanningen van NGO's in samenwerking met het Europees Ondersteuningsbureau voor asielzaken om de leemten in het asielstelsel ten aanzien van kwetsbare aanvragers aan te pakken.

In **Nederland** worden de betrokken actoren regelmatig opgeleid en voorzien van specifieke indicatoren en instrumenten om signalen van mensenhandel te herkennen. Zo is in het kader van het STEP-project een toolkit ontwikkeld waarbij het Centraal Orgaan Opvang Asielzoekers, het Nederlandse Rode Kruis, VluchtelingenWerk Nederland en de gespecialiseerde NGO's CoMensha en Nidos betrokken zijn.

noodzakelijk maakt. Samenwerking en coördinatie tussen verleners van rechtsbijstand op asielgebied en organisaties voor slachtofferhulp is dan ook ten zeerste aan te bevelen, aangezien de raadpleging van deskundigen van cruciaal belang kan zijn voor een goed begrip van het gedrag van slachtoffers en voor de beoordeling van hun geloofwaardigheid<sup>9</sup>.

## Respecteren van procedurele rechten in asielpcedures uit hoofde van de wetgeving tegen mensenhandel

Het waarborgen van **eerlijke en doeltreffende asielpcedures** is van essentieel belang bij het bepalen van iemands behoefte aan internationale bescherming. Deze omvatten onder meer de opvangvoorwaarden en de mogelijkheid om de aanvrager vrij te stellen van versnelde procedures.

In dit proces is **compatibiliteit** tussen het beschermingssysteem voor slachtoffers van mensenhandel (met inbegrip van de specifieke verblijfsvergunningregeling) en het asielsysteem van cruciaal belang, evenals de samenwerking tussen de actoren op asielgebied, het nationale verwijzingsmechanisme (of een soortgelijk mechanisme) en de gespecialiseerde agentschappen en organisaties.

## BEST PRACTICE



### *Best practice uit Spanje:*

In **Spanje** kunnen de twee beschermingskaders naast elkaar bestaan. Een voorbeeld illustreert het belang hiervan: een slachtoffer van mensenhandel dat aan een uitbuitingssituatie ontsnapt, kan blootstaan aan het risico van vergelding door zijn/haar mensenhandelaars, wegens een schuld of wegens zijn/haar medewerking met de politie. Hoewel hij/zij misschien niet meer voldoet aan de voorwaarden voor een verblijfsvergunning, kan hij/zij om internationale bescherming verzoeken omdat hij/zij het risico loopt om bij terugkeer ernstige schade op te lopen.

<sup>9</sup> Richtlijn asielpcedures, art. 10d.



# Rechten van slachtoffers van mensenhandel krachtens de Dublin III-verordening<sup>10</sup>

Aangezien elk asielerzoek dat op het grondgebied van de EU wordt ingediend aan een bevoegdheidsonderzoek wordt onderworpen, is het van cruciaal belang toe te zien op de uitvoering van de Dublin III-verordening met betrekking tot slachtoffers van mensenhandel.

Wat de identificatie van vermoedelijke slachtoffers van mensenhandel betreft, komen best practices uitsluitend voort uit de doorverwijzing van de organisaties die werkzaam zijn in de voorzieningen voor uitzetting naar de gespecialiseerde NGO's. Dit gebeurt bijvoorbeeld in Frankrijk met de kennisgeving van CIMADE aan gespecialiseerde NGO's tegen mensenhandel voor verdere hulp. Ook in Oostenrijk, waar de gespecialiseerde NGO na kennisgeving een afspraak met een mogelijk slachtoffer in het detentiecentrum regelt en deze informeert over rechten en mogelijkheden in Oostenrijk, en er afhankelijk van de keuze van de betrokkene verdere stappen worden ondernomen.

Als verplichting voor de staten moeten slachtoffers van mensenhandel een **bedenken hersteltijd** krijgen. Tijdens deze periode mag de betrokkene niet worden verwijderd en moet hij/zij recht hebben op hulp bij het fysieke, psychologische en sociale herstel.

Een asielzoeker die het slachtoffer is geworden van mensenhandel, kan in

gevaar komen als hij/zij op grond van Dublin III wordt teruggestuurd naar het land waar hij/zij is uitgebuit. Ofwel vanwege de risico's die worden beoordeeld bij de interpretatie van art. 3 & 4 van het EVRM<sup>11</sup>, ofwel vanwege een lopend onderzoek in het land, maken de staten gebruik van **art. 17 inzake soevereiniteit** (Dublin III), op grond waarvan een lidstaat de verantwoordelijkheid voor de behandeling van een verzoek op discretionaire basis op zich kan nemen, zelfs als deze volgens de criteria van dezelfde verordening niet verantwoordelijk is.

## BEST PRACTICE



### *Opgeschorte Dublin III-procedures uit Oostenrijk en Frankrijk:*

In **Oostenrijk** werden verschillende uitzettingen op grond van Dublin III opgeschort omdat een verblijfsvergunning was aangevraagd als slachtoffer van mensenhandel (met een lopend onderzoek). Door het uitzettingsbesluit op te schorten erkent Oostenrijk de volledige bevoegdheid van het asielerzoek.

In **Frankrijk** zijn de Dublin-overdrachten opgeschort om te voorkomen dat de niet-terugkeerverplichtingen worden geschonden in gevallen waarin er een ernstig risico bestaat op herhaalde mensenhandel of vergelding van de mensenhandelaars.

Reeds in een vroeg stadium is **rechtsbijstand** van cruciaal belang om slachtoffers van mensenhandel te helpen de procedure te begrijpen en hen relevante informatie te laten verstrekken over hun ervaringen met mensenhandel en de risico's die zij kunnen lopen in geval van overdracht aan het eerste land van binnenkomst. De wettelijke vertegenwoordiging zorgt ervoor dat tijdig beroep kan worden aangetekend en dat argumenten en feiten kunnen worden aangevoerd tegen een Dublin-uitzetting naar het eerste land van binnenkomst.

Of er sprake is van een reëel risico op ernstige schade, moet worden beoordeeld met inachtneming van de persoonlijke omstandigheden van de aanvrager. De staat is dus verplicht tot een degelijke **risicobeoordeling** om ervoor te zorgen dat de niet-terugkeerverplichtingen worden nageleefd. Best practices zijn geconstateerd in gevallen waarin bij de beoordeling van de reële schade rekening wordt gehouden met de persoonlijke omstandigheden van de verzoeker en het door gerenommeerde NGO's voorgelegde bewijsmateriaal, samen met de informatie die de staten moeten verzamelen over de risico's bij terugkeer. De beslissingsautoriteit moet de specifieke informatie over de situatie van slachtoffers van mensenhandel in het land van herkomst opnemen in haar **landenrapporten**.

Wanneer de **overdracht naar een ander EU-land** plaatsvindt, is een uitwisseling van informatie en coördinatie van de hulp om tegemoet te komen aan de specifieke opvang-, gezondheids- en veiligheidsbehoeften van slachtoffers van mensenhandel van doorslaggevend belang. Voor zover deze uitwisseling van informatie momenteel plaatsvindt, is dit voornamelijk te danken aan de samenwerking tussen NGO's. De Dublin Units moeten ervoor zorgen dat de **bescherming binnen de EU wordt voortgezet**. Meer samenwerking van de Dublin Units met gespecialiseerde NGO's wordt aangemoedigd, waarbij proactief wordt gezorgd voor informatie over herbestemming, opvolging van adequate opvang in het land van opvang, enz.

<sup>10</sup> Verordening (EU) nr. 604/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 27 juni 2013 tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming dat door een onderdaan van een derde land of een staattoeloe bij een van de lidstaten wordt ingediend. Beschikbaar op: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:02013R0604-20130629&from=EN>

<sup>11</sup> Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens (2010), art. 3 inzake het verbod van foltering en art. 4 inzake het verbod van slavernij en dwangarbeid.

# Bijzondere rol van NGO's

In veel landen worden reeds **trainingen** over mensenhandel georganiseerd voor verschillende politie-eenheden en actoren die betrokken zijn bij het verlenen van verblijfsvergunningen en asiel. Men wordt aangemoedigd zich te concentreren op gezamenlijke initiatieven, waarbij de gespecialiseerde NGO's bij deze trainingen betrokken zijn en het effect van deze trainingen ook wordt geëvalueerd. Trainingen moeten gericht zijn op een dubbel effect: bewustmaking en sensibilisatie enerzijds, maar ook versterking van de verantwoordelijkheid van alle actoren die in contact komen met slachtoffers van mensenhandel en het belang van hun handelen.

nodig zijn, te reflecteren op wat er de afgelopen jaren is bereikt en veranderende tendensen te signaleren. Als voorbeeld: toezicht door NGO's op de Dublin-uitzettingen wordt aangemoedigd. Deze praktijk van het verzamelen – en systematiseren – van gegevens kan de motivering voor lobbyactiviteiten versterken en om te pleiten voor adequate implementatie van EU-richtlijnen.

De **samenwerking tussen NGO's die hulp verlenen bij asielaanvragen en NGO's die zich bezighouden met de bestrijding van mensenhandel** is van cruciaal belang voor de bescherming en ondersteuning van slachtoffers van mensenhandel en voor het inzicht in een complex verschijnsel als mensenhandel. Coördinatie van de rechtsbijstand en de hulp, alsmede het verstrekken van de deskundigheid op het gebied van mensenhandel als ondersteuning bij de asielaanvragen, zouden een aanzienlijk effect kunnen hebben op de bescherming van slachtoffers van mensenhandel.



In **Oostenrijk** is een positief effect te zien op de identificatie van slachtoffers van mensenhandel met een lopend asielverzoek, door een toename van het aantal doorverwijzingen naar autoriteiten, advocaten en opvangcentra als gevolg van trainingsinspanningen.

De analyse en verdere lobby-initiatieven zijn gebaseerd op de kennis en praktijk van NGO's die slachtoffers van mensenhandel ondersteunen. Een systematische **verzameling van gegevens**<sup>12</sup> biedt de mogelijkheid argumenten aan te voeren, te onderkennen waar veranderingen

## Colofon

Dit is een publicatie van CoMensha in het kader van het REST-project. CoMensha, Coördinatiecentrum tegen Mensenhandel  
Smallepad 30, 3811 MG Amersfoort  
Deze publicatie kan ook worden gedownload via de website van CoMensha: [www.comensha.nl](http://www.comensha.nl)

## Cover Illustratie en layout

CO3 grafisch ontwerpers,  
Irma Bannenberg

## Meer informatie

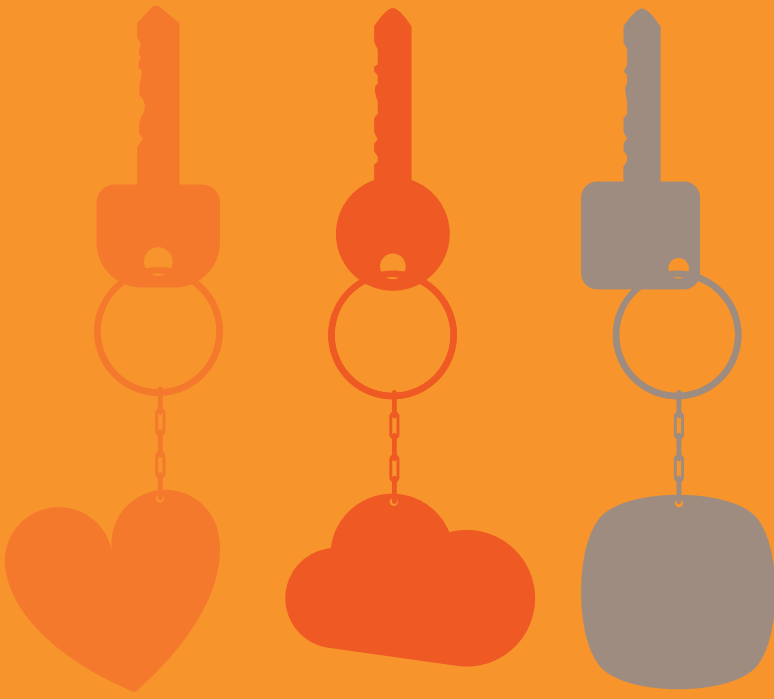
Als u vragen over deze publicatie heeft, kunt u contact met ons opnemen: [info@comensha.nl](mailto:info@comensha.nl)

## Copyright

Materialen uit dit rapport kunnen worden gebruikt als op gepaste wijze naar de bron wordt verwezen.

April, 2021

<sup>12</sup>] In overeenstemming met de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) van de Europese Unie.



**comensha**  
The Dutch centre against Human Trafficking



PROYECTO  
ESPERANZA  
ADORATRICES



LA  
STRADA  
Moldova