



De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

**Directoraat-Generaal
Migratie**
Directie Migratiebeleid
Toezicht, Regulier en
Nationaliteit

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.rijksoverheid.nl/jenv

nota

Kamerbrief Beleidswijziging bedenktijd mensenhandel

Datum
29 maart 2023

Ons kenmerk
4575432

1. Aanleiding

Op 20 oktober jl. heeft het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: HvJEU) arrest¹ gewezen naar aanleiding van prejudiciële vragen van de rechtbank Den Haag². Het arrest betrof de bedenktijd voor slachtoffers mensenhandel, die op grond van artikel 6 van Richtlijn 2004/81³ (hierna: de Richtlijn) moet worden geboden. Het arrest heeft tot gevolg dat het huidige beleid omtrent mensenhandel – specifiek het niet aanbieden van de bedenktijd bij rechtmatig verblijf - niet in stand kan blijven.

2. Geadviseerd besluit

U wordt geadviseerd:

- Te handelen conform het arrest van het HvJEU en alle vermoedelijke slachtoffers van mensenhandel een bedenktijd te bieden;
- daarbij te kiezen voor een tijdelijke werkwijze;
- in te stemmen met optie 2 zoals uiteengezet in deze nota.

3. Kernpunten

Het Hof heeft gesteld dat ook personen met rechtmatig verblijf (waaronder Dublinclaimanten) in aanmerking komen voor de in de Richtlijn geboden waarborgen. Dit betekent dat ook deze groep recht heeft op een bedenktijd vanaf het moment dat de Politie of de Koninklijke Marechaussee oordeelt dat zij binnen de werkingssfeer van de Richtlijn kan vallen. Op dit moment wordt er geen bedenktijd geboden aan rechtmatig verblijvenden, het beleid dient dus gewijzigd te worden als gevolg van dit arrest.

Het bieden van een bedenktijd kan tot gevolg hebben dat de in Dublinzaken geldende uiterste overdrachtstermijn wordt overschreden en de betreffende zaken (alsnog) tot de nationale asielprocedure moeten worden toegelaten. Om een

¹ HvJ EU 20 oktober 2022, C-66/21, ECLI:EU:C:2022:809

² Rechtbank Den Haag, nevenzittingsplaats Zwolle, 29 januari 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:727

³ Richtlijn 2004/81/EG van de Raad van 29 april 2004 betreffende de verblijfstitel die in ruil voor samenwerking met de bevoegde autoriteiten wordt afgegeven aan onderdanen van derde landen die het slachtoffer zijn van mensenhandel of hulp hebben gekregen bij illegale immigratie.

balans te bereiken tussen het nuttig effect van de Dublinverordening en de duur van de bedenktijd, wordt voor de groep Dublinclaimanten een kortere duur van de bedenktijd voorgesteld.

Om tot gedegen besluitvorming te komen voor een definitieve wijziging en het gehele vraagstuk in kaart te kunnen brengen, wordt een tijdelijke werkwijze voorgesteld.

Voor de tijdelijke werkwijze zijn drie opties te onderscheiden:

- 1.** *Het huidige beleid wordt analoog toegepast op alle groepen, dus ook slachtoffers met rechtmatig verblijf.*
Alle vermoedelijke slachtoffers krijgen dezelfde huidige bedenktijd van 90 dagen. De huidige uitzondering t.a.v. personen met rechtmatig verblijf, waaronder Dublinclaimanten, wordt uit de Vreemdelingencirculaire (hierna: Vc) geschrapt.
- 2.** *Er zal een nieuwe tijdelijke werkwijze opgenomen worden in de Vc, met een specifieke bepaling voor Dublinclaimanten.*
Alle vermoedelijke slachtoffers, uitgezonderd Dublinclaimanten, krijgen een bedenktijd van 90 dagen, waaronder dus ook personen met rechtmatig verblijf. Dublinclaimanten krijgen echter een bedenktijd van 30 dagen.
- 3.** *Er zal een nieuwe tijdelijke werkwijze opgenomen worden in de Vc, met een specifieke bepaling voor rechtmatig verblijvenden.*
Alle vermoedelijke slachtoffers krijgen een bedenktijd, dus ook personen met rechtmatig verblijf. Rechtmatig verblijvenden krijgen echter een bedenktijd van 30 dagen, terwijl onrechtmatig verblijvenden een bedenktijd van 90 dagen houden.

U wordt geadviseerd te kiezen voor optie 2 omdat deze optie voldoet aan het arrest van het HvJEU, maar ook de ruimte in Dublinzaken zoveel mogelijk behoudt om binnen de uiterste overdrachtstermijn tot een feitelijke overdracht te komen.

4. Toelichting

Achtergrond

De bedenktijd heeft als doel het vermoedelijke slachtoffer van mensenhandel tot rust te laten komen en in een veilige omgeving te laten besluiten of hij aangifte wenst te doen.⁴ Gedurende de bedenktijd schort de IND het vertrek van het vermoedelijke slachtoffer van mensenhandel uit Nederland op. Daarnaast heeft het slachtoffer recht op specifieke voorzieningen.⁵ Indien het slachtoffer dan, na ommekomst van de bedenktijd, aangifte doet (of medewerking verleent aan het strafproces) wordt er in de regel binnen een dag een tijdelijke verblijfsvergunning verleend aan de vreemdeling.⁶

⁴ Gedurende de bedenktijd heeft de vreemdeling rechtmatig verblijf, artikel 8, onder k, Vreemdelingenwet 2000.

⁵ Dit volgt uit artikel 7 Richtlijn 2004/81. Voor rechtmatig verblijvenden, die nog geen recht op bedenktijd hadden, zijn de voorgeschreven voorzieningen nu ook al beschikbaar.

⁶ B8 / 3 Vreemdelingencirculaire.

In de huidige praktijk is er voor Dublinclaimanten die aangifte doen een uitzondering op deze werkwijze.⁷ Als het slachtoffer aangifte doet, dan wordt aan Dublinclaimanten geen tijdelijke verblijfsvergunning afgegeven. Dit zou namelijk betekenen dat Nederland direct de verantwoordelijke lidstaat wordt op grond van de Dublinverordening. In plaats daarvan wordt het bericht van het OM afgewacht of hun aanwezigheid in Nederland noodzakelijk wordt geacht in het belang van de opsporing en vervolging van mensenhandel.

Opties voor tijdelijke werkwijze

Alle opties voorzien in een bedenktijd – conform het huidige beleid - voor alle vermoedelijke slachtoffers en voldoen daarmee aan het arrest van het HvJEU. Ook geldt voor alle opties het reële risico dat Dublinclaimanten niet tijdig kunnen worden overgedragen aan de verantwoordelijke lidstaat.⁸ Het verschil in de opties zit in de duur van de bedenktijd en de inperking daarvan voor specifieke groepen. Hierbij is Nederland wel gebonden aan een minimale bedenktijd van 30 dagen.⁹

U wordt geadviseerd in te stemmen met optie 2, waarbij er een inkorting van de bedenktijd geldt voor enkel Dublinclaimanten. Gelet op het specifieke risico voor Dublinclaimanten is dit de preferente optie en wordt u niet geadviseerd om een bedenktijd van 90 dagen te geven aan *alle* vermoedelijke slachtoffers (optie 1), of om de bedenktijd in te korten voor alle rechtmatig verblijvenden (optie 3).

Lange termijn en definitieve beleidswijziging

Gedurende de tijdelijke werkwijze zal de situatie gemonitord worden qua capaciteitsdruk op de Politie, mogelijke knelpunten in de uitvoering en de mogelijke frustratie van Dublinoverdrachten door Dublinclaimanten. Tevens zal in het voorjaar van 2023 het onderzoek door het WODC zijn afgerond naar de beleidswijziging mensenhandel 2019¹⁰. Het is wenselijk al deze resultaten te kunnen betrekken in een definitieve beleidswijziging voor de lange termijn, daarom wordt nu enkel een tijdelijke werkwijze voorgesteld.

4.1 Politieke context

De precaire situatie van slachtoffers mensenhandel en het bredere migratiebeleid genieten veel politieke aandacht. Dit arrest, tezamen met het aangekondigde WODC-onderzoek, de herijking van het programma 'Samen tegen Mensenhandel', en de modernisering van de strafbaarstelling van mensenhandel (artikel 273f Sr) biedt de gelegenheid om weloverwogen keuzes te maken met betrekking tot het beleid voor deze groep. De tijdelijke werkwijze loopt hierop vooruit.

Daarbij is de frustratie van Dublinoverdrachten middels het op onheuse gronden gewag maken van het zijn van slachtoffer van mensenhandel altijd onwenselijk,

⁷ Er wordt geen bedenktijd geboden vanwege het rechtmatig verblijf tot aan de overdracht op grond van artikel 8 onder m Vreemdelingenwet.

⁸ De bedenktijd schort de in de Dublinverordening neergelegde maximale overdrachtstermijn van zes maanden immers niet op, zo volgt uit de uitspraak van het Hof.

⁹ Dit volgt uit Artikel 13 van het Verdrag van de Raad van Europa inzake de bestrijding van mensenhandel (Verdrag van Warschau) van 16 mei 2005.

¹⁰ De wijziging heeft geresulteerd in een versnelde afdoening bij Dublinclaimanten van de aanvraag voor een tijdelijke verblijfsvergunning B8/3 en niet langer in alle gevallen direct meer overgaan tot ambtshalve verlening vergunning B8/3.

omdat daarmee afbreuk wordt gedaan aan het nuttig effect van de Dublinverordening.

4.2 Financiële overwegingen

N.v.t.

4.3 Juridische overwegingen

In het arrest wordt ruimte geboden om de duur van de bedenktijd in te korten. Het Hof geeft namelijk aan dat er een afweging gemaakt mag worden tussen de uitvoerbaarheid van de Dublinverordening en de Richtlijn.¹¹ Door voor Dublinclaimanten een kortere bedenktijd te hanteren van een maand, wordt gezorgd voor een evenwicht tussen de duur van de bedenktijd en de inachtneming van de termijnen van de Dublinverordening. Op deze wijze worden afstemming en behoud van de nuttige werking van zowel de Richtlijn als de Dublinverordening gewaarborgd.

Bij de inperking van de bedenktijd is Nederland gebonden aan een minimale bedenktijd van 30 dagen wanneer er redelijke gronden zijn om aan te nemen dat de desbetreffende persoon een slachtoffer is.¹²

4.4 Krachtenveld

Deze nota is afgestemd binnen DMB (AO&T, TR&N, JAZ), met VWS, DRC, DGPenV, de IND, DT&V en de Politie (AVIM).

4.5 Strategie

N.v.t.

4.6 Uitvoering

Het toepassen van de (verkorte) bedenktijd op de categorie rechtmatig verblijvenden zal met name leiden tot een extra druk op de capaciteit van de politie, en dan met name het team mensenhandel van de AVIM. Deze druk wordt veroorzaakt door de aanvullende handelingen die politie dient uit te voeren bij het aanbieden van de bedenktijd; zo dient het vermoedelijke slachtoffer niet één keer, zoals voor de uitspraak het geval was, maar twee keer (gedurende het intakeproces en na afloop van de bedenktijd) bij politie te verschijnen alvorens eventueel over te gaan tot het doen van aangifte. Sinds het arrest van het HVJEU van 20 oktober 2022 kunnen vreemdelingen met rechtmatig verblijf een beroep doen op de bedenktijd. In totaal hebben er tot dusver 8 dublinclaimanten een beroep gedaan op de bedenktijd. De aantallen vallen vooralsnog mee. De komende periode zal worden gemonitord of dit aantal verder stijgt en wat voor andere gevolgen voortvloeien uit de tijdelijke beleidswijziging voor de politie.

Daarnaast zullen er mogelijk knelpunten plaatsvinden in de praktijk voor de DT&V. Gedurende de bedenktijd mag namelijk niet worden overgedragen, maar wel de voorbereiding voor een Dublinoverdracht voortgezet worden.¹³ Ook zal de

**Directoraat-Generaal
Migratie**
Directie Migratiebeleid
Toezicht, Regulier en
Nationaliteit

Datum
29 maart 2023

Ons kenmerk
4575432

¹¹ R.o. 76, HvJ EU 20 oktober 2022, C-66/21, ECLI:EU:C:2022:809

¹² Artikel 13 van het Verdrag van de Raad van Europa inzake de bestrijding van mensenhandel (Verdrag van Warschau) van 16 mei 2005.

¹³ Voor overige procedures kunnen alle handelingen gedurende een aanvraag- of bezwaarprocedure worden voortgezet, zolang die handelingen maar geen afbreuk doen aan het nuttig effect van de richtlijn.

omvang van de groep die vanuit bewaring beroep kan doen op bedenktijd – ingevolge waarvan zij in vrijheid gesteld zullen worden – toenemen.

4.7 Implementatie

Er dient een wijziging plaats te vinden van de Vreemdelingencirculaire.

4.8 Communicatie

De Kamer zal geïnformeerd worden over de beleidswijziging.

4.9 Ontwikkelingen hiervoor

In 2019 is er een beleidswijziging geweest in de B8/3 regeling voor Dublinclaimanten.¹⁴ De aanleiding hiervoor was een plotselinge toename in het aantal vreemdelingen dat aangifte wilde doen van mensenhandel en daarbij aanspraak maakte op een B8/3 verblijfvergunning. Een groot deel van deze aangiftes waren afkomstig van Dublinclaimanten. Voor deze groep is het beleid destijds op een aantal punten aangepast om oneigenlijk gebruik van de B8/3 regeling te voorkomen en politiecapaciteit voor de opsporing van mensenhandel vrij te maken voor aangiftes die voldoende aanknopingspunten bevatten voor opsporing in Nederland.

5. Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

De persoonsgegevens van de ambtenaren zijn niet openbaar ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer.

**Directoraat-Generaal
Migratie**
Directie Migratiebeleid
Toezicht, Regulier en
Nationaliteit

Datum
29 maart 2023

Ons kenmerk
4575432

¹⁴ Kamerstukken II, 28638, nr. 165