

SOC/104
"VERBLIJFSTITEL VOOR
SLACHTOFFERS VAN
MENSENHANDEL"

Brussel, 29 mei 2002

ADVIES

van het

Economisch en Sociaal Comité

over het

**"Voorstel voor een richtlijn van de Raad betreffende de verblijfstitel met een korte
geldigheidsduur die wordt afgegeven aan de slachtoffers van hulp bij illegale immigratie of
mensenhandel die met de bevoegde autoriteiten samenwerken"**

(COM(2002) 71 def. - 2002/0043 (CNS))

De Raad heeft op 20 februari 2002 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 262 van het EG-Verdrag, te raadplegen over het

*" Voorstel voor een richtlijn van de Raad betreffende de verblijfstitel met een korte
"geldigheidsduur die wordt afgegeven aan de slachtoffers van hulp bij illegale
immigratie of mensenhandel die met de bevoegde autoriteiten samenwerken"*
(COM(2002) 71 def. - 2002/0043 (CNS)).

De afdeling "Werkgelegenheid, sociale zaken, burgerschap", die met de voorbereiding van de werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 13 mei 2002 goedgekeurd; rapporteur was **de heer PARIZA CASTAÑOS**.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 29 en 30 mei 2002 gehouden 391^e zitting (vergadering van 29 mei) het volgende advies uitgebracht, dat met 44 stemmen vóór en 2 tegen is goedgekeurd:

*

* *

1. **Samenvatting van het Commissievoorstel**

1.1 Doel van dit voorstel is om de strijd tegen illegale immigratie en mensenhandel te versterken, door de slachtoffers ertoe aan te moedigen met de autoriteiten samen te werken. Slachtoffers die tot medewerking bereid zijn, krijgen een speciale verblijfstitel. Zij kunnen hun medewerking verlenen door informatie te verschaffen, een klacht tegen de daders in te dienen of voor de rechter te getuigen.

1.2 Slachtoffers die tot medewerking bereid zijn, krijgen een verblijfstitel met een geldigheidsduur van zes maanden. Indien er na afloop van deze periode geen verandering is gekomen in de omstandigheden die tot het verlenen van de verblijfstitel hebben geleid, kan deze worden verlengd.

1.3 Voor de definitie van slachtoffers van mensenhandel - meestal vrouwen en kinderen - wordt teruggegrepen naar het protocol van de Verenigde Naties inzake mensenhandel. Slachtoffers van illegale immigratie worden in het voorstel gedefinieerd als personen die schade hebben geleden omdat hun leven bedreigd is of hun lichamelijke integriteit is aangetast.

1.4 Als de bevoegde autoriteiten met een slachtoffer in contact komen, moeten ze deze persoon ervan op de hoogte brengen dat hij een speciale verblijfstitel kan krijgen en hem 30 dagen bedenktijd geven om over eventuele medewerking te beslissen. Tijdens deze periode dient aan het slachtoffer bijstand en hulp te worden verleend.

1.5 Aangezien voor de bescherming van slachtoffers en getuigen andere (communautaire en nationale) regelingen gelden, is dit thema in onderhavig voorstel niet aan de orde.

2. Algemene opmerkingen

2.1 Doel van dit voorstel is slachtoffers van illegale immigratie en mensenhandel ertoe aan te moedigen om in de strijd tegen illegale immigratie met de bevoegde autoriteiten samen te werken en om hun zo een uitweg uit hun situatie te bieden.

2.2 De voorgestelde richtlijn kan daadwerkelijk tot de bestrijding van illegale immigratie bijdragen. Zij maakt deel uit van een pakket wetsvoorstellen waarmee de Commissie de EU een gemeenschappelijk immigratie- en asielbeleid wil geven. Daar de Europese burgers ernstig teleurgesteld zijn over de weifelende houding van de Raad, zou deze er goed aan doen het ritme van zijn werkzaamheden op te voeren; het Comité hamert hier nogmaals op. Een van de factoren die illegale immigratie in de hand werken, is immers het feit dat er geen gemeenschappelijk beleid voorhanden is om migratiestromen via legale weg in goede banen te leiden.

2.3 De oorzaken van illegale immigratie zijn armoede, kansarmoede, onrechtvaardigheid en schending van mensenrechten. De autoriteiten van de lidstaten dienen de slachtoffers steeds met respect voor de mensenrechten en voor de humanitaire waarden te behandelen.

2.4 Aangezien slachtoffers vaak door de criminele netwerken worden bedreigd, is het erg moeilijk hen tot medewerking aan te moedigen. Daarenboven wordt hun houding tegenover autoriteiten bepaald door angst en argwaan. Hun medewerking dient dan ook voldoende erkend en gecompenseerd te worden. Slachtoffers die met de autoriteiten samenwerken, moeten van meet af alle nodige garanties en de vereiste rechtsbijstand worden geboden.

2.5 Voor Europees het Economisch en Sociaal Comité staan de volgende twee doelstellingen voorop. Ten eerste: om misdaadorganisaties die in mensensmokkel en mensenhandel actief zijn, efficiënt te bestrijden, moet het krachtens de richtlijn daadwerkelijk mogelijk zijn de slachtoffers tot medewerking aan te moedigen. Ten tweede: het aanbod dat de slachtoffers ter compensatie voor de met hun medewerking samenhangende risico's wordt gedaan, moet voldoende zijn om hun een uitweg te bieden uit de netwerken waarin zij verstrikt zijn geraakt en worden uitgebuit. De autoriteiten moeten voor de veiligheid van deze mensen instaan.

2.6 De voorgestelde richtlijn is volgens het Comité een stap in de goede richting, maar de doeltreffendheid ervan zou aan de hand van de volgende wijzigingen nog verder kunnen worden verbeterd.

2.6.1 De verblijfstitel voor slachtoffers die met de autoriteiten willen samenwerken, zou maar zes maanden geldig zijn. Volgens het Comité is deze voorgestelde geldigheidsduur ontoereikend en dient te worden uitgegaan van een - verlengbare - termijn van één jaar. Tegenover medewerking dient immers een aantrekkelijke en billijke compensatie te staan.

2.6.2 In het voorstel worden slachtoffers van hulp bij illegale immigratie gedefinieerd als personen die schade hebben geleden omdat hun leven bedreigd is of hun lichamelijke integriteit is aangetast; enkel en alleen deze personen komen voor de regeling inzake medewerking met de autoriteiten in aanmerking. In een voorstel dat in de eerste plaats gericht is op de bestrijding van criminele organisaties, dient volgens het Comité de mogelijkheid te worden ingebouwd om ook personen die in de handen van dergelijke organisaties zijn gevallen zónder dat hun leven is bedreigd of hun lichamelijke integriteit is aangetast, tot medewerking aan te moedigen.

2.6.3 In de richtlijn dient te worden aangegeven hoe de autoriteiten met groepen slachtoffers dienen om te gaan. Vaak maken de slachtoffers deel uit van een groep mensen met een vergelijkbare achtergrond. Wanneer één persoon uit de groep contact met de autoriteiten opneemt en met hen begint samen te werken, dient waarschijnlijk omzichtig te werk te worden gegaan, om argwaan bij het criminele netwerk te vermijden. Niettemin dient op een geschikt moment in de procedure aan de andere slachtoffers van de groep de kans te worden geboden met de autoriteiten samen te werken en het criminele netwerk aan te klagen, waardoor ook deze mensen een speciale verblijfstitel kunnen verkrijgen. Voor een efficiënt ingrijpen van de politie en justitie autoriteiten kan een dergelijke aanpak in sommige gevallen erg bevorderlijk zijn.

2.7 Hoewel maatschappelijke organisaties in dit verband een enorm belangrijke rol kunnen spelen, is hun inbreng in het voorstel nauwelijks aan de orde. Maatschappelijke organisaties moeten de aanzet tot medewerking met de autoriteiten kunnen geven. Zij moeten tot taak krijgen het slachtoffer bij te staan en dienen bij de hele procedure – medewerking met de justitie autoriteiten, verlening van de speciale verblijfstitel en verlenging ervan – te worden betrokken. Voorts moeten zij ervoor zorgen dat de slachtoffers rechtsbijstand ontvangen, alsmede sociale ondersteuning die nodig is om de van overheidswege verstrekte bijstand aan te vullen.

2.7.1 Aangezien criminele netwerken die mensen smokkelen, verhandelen en uitbuiten, vaak over de grenzen actief zijn, spelen internationale verbanden van maatschappelijke organisaties een uitermate belangrijke rol in de hulpverlening aan de slachtoffers. Deze organisaties verdienen dan ook de steun van de overheden op nationaal en Europees niveau.

2.8 De voorgestelde regeling heeft betrekking op slachtoffers van hulp bij illegale immigratie en mensenhandel, maar de Commissie preciseert niet wat precies onder 'mensenhandel' moet worden verstaan. Zij definieert het begrip 'mensenhandel' als 'strafbare feiten die zijn omschreven in de artikelen 1, 2 en 3 van het kaderbesluit van de Raad'¹ (bedoeld is het kaderbesluit waarover de Raad tijdens zijn zitting van 27 en 28 september 2001 een politiek akkoord heeft bereikt). In artikel 1 van dit kaderbesluit wordt bepaald dat het besluit betrekking heeft op slachtoffers van seksuele uitbuiting en uitbuiting op het werk, waarbij wordt verwezen naar met slavernij of dienstbaarheid vergelijkbare praktijken.

2.9 Slachtoffers van extreme gevallen van uitbuiting op het werk vallen dan óók onder het toepassingsgebied van de ontwerprichtlijn en kunnen, in ruil voor samenwerking met de autoriteiten, een verblijfsvergunning krijgen. Het begrip "uitbuiting op het werk" behoeft echter wel verduidelijking, omdat dit volgens het Comité niet met "illegale arbeid" mag worden verward: het gebeurt maar al te vaak dat illegale werknemers in dienst worden genomen omdat er geen andere keuze is, zonder dat daarbij gesproken kan worden van uitbuiting. Er is sprake van uitbuiting als de arbeidsvoorwaarden aanzienlijke verschillen vertonen met de algemeen aanvaarde normen, en daarbij vigerend arbeidsrecht en –regelgeving wordt overtreden. Als arbeidsvoorwaarden alleen maar enigszins afwijken, kan niet van uitbuiting worden gesproken.

2.10 Om de argwaan bij de slachtoffers van dit soort strafbare feiten te overwinnen en tot een goede samenwerking met hen te komen, dienen de politieke autoriteiten over gespecialiseerde diensten te beschikken. Een aantal lidstaten heeft reeds erg positieve ervaringen met dergelijke diensten opgedaan.

3. Specifieke opmerkingen

3.1 Artikel 8.1

Inzake de bedenktijd van dertig dagen die het slachtoffer krijgt om te besluiten al dan niet met de autoriteiten samen te werken, dient de mogelijkheid te worden ingebouwd dat een maatschappelijke organisatie de aanzet tot medewerking geeft. Daarom stelt het Comité voor, art. 8, lid 1, als volgt te wijzigen. Slachtoffers hebben recht op de bedenktijd en op de daaraan gekoppelde bijstand en hulp, vanaf het moment waarop de maatschappelijke organisatie het voorstel voor medewerking met de autoriteiten indient (dit kan gebeuren, vóór het slachtoffer en de autoriteiten met elkaar in contact zijn gekomen).

¹ art. 2 c)

3.2 Artikel 8.4

De eis dat de betrokken persoon het contact met de daders van de strafbare feiten heeft verbroken, moet flexibel worden geïnterpreteerd. Vaak brokkelen deze contacten immers geleidelijk af. Steun aan het slachtoffer dient echter vanaf het eerste moment van de medewerking gewaarborgd te zijn.

3.3 Artikel 10.1

3.3.1 Niet van toepassing op de Nederlandse versie².

3.3.2 Wat betreft lid 1c) verwijst het Comité naar paragraaf 3.2 van dit ontwerpadvies. De autoriteiten dienen deze bepaling flexibel te interpreteren en het belang van het slachtoffer dat met hen meewerkt, steeds voorop te stellen. Krachtens de huidige formulering kunnen de garanties die aan de slachtoffers worden geboden, worden beperkt.

3.3.3 De autoriteiten moeten er te allen tijde op toezien dat de rechten en de veiligheid van het slachtoffer niet in het gedrang komen.

3.4 Artikel 10.3

De speciale verblijfstitel zou i.p.v. zes maanden één jaar geldig moeten zijn. Voor een verlenging van de titel stelt het Comité de volgende twee scenario's voor: verlenging is mogelijk, indien de omstandigheden die tot het verlenen van de speciale verblijfstitel hebben geleid, niet zijn veranderd, of indien aan de voorwaarden voor verlenging van een gewone verblijfstitel is voldaan (werk als zelfstandige, in loondienst, enz.).

3.5 Artikel 10.4

Familieleden die het slachtoffer dat tot medewerking met de autoriteiten bereid is, vergezelden, moeten ook een verblijfstitel krijgen. Het Comité is het niet eens met de huidige tekst waarin de beslissing om deze mensen een verblijfsvergunning om humanitaire redenen te verlenen, aan de lidstaten wordt overgelaten.

2

(n.v.d.v.)

De rapporteur stelt voor om in de Spaanse versie het woord "necesidad" (noodzakelijk) te vervangen door "oportunidad" (nuttig). In de Nederlandse versie staat reeds "nuttig".

3.6 **Artikel 14.a)**

Overeenkomstig de internationale verdragen moet op minderjarige slachtoffers steeds de meest gunstige regeling worden toegepast. Bescherming van de minderjarige heeft voorrang op gelijk welke andere overweging. De maatschappelijke organisaties moeten bij de vaststelling van de voorwaarden voor medewerking verregaande inspraak krijgen. Er kan overigens alleen sprake zijn van expliciete samenwerking indien de minderjarige daar rijp voor is.

3.7 **Artikel 14.b)**

Het Comité steunt het voorstel om minderjarige slachtoffers onder dezelfde voorwaarden als die gelden voor nationale onderdanen, toegang tot onderwijs te verschaffen. De tweede zin, krachtens welke de lidstaten kunnen beslissen deze slachtoffers alleen tot het openbaar onderwijs toe te laten, druist tegen dit principe in en dient daarom te worden geschrapt.

3.8 **Artikel 14.c)**

Voor niet-begeleide minderjarigen moet in de eerste plaats worden vastgesteld of zij onder de bescherming van de overheid vallen. Dit besluit is bepalend voor de invulling van de regeling inzake rechtsbijstand en medewerking met de justitiële autoriteiten.

3.9 **Artikel 15**

Uit de tekst moet duidelijk naar voren komen dat het alle slachtoffers vrij staat vrijwillig naar hun land terug te keren. In het geval van een minderjarige moet eerst vaststaan dat hij rijp genoeg is om zelf een dergelijke beslissing te nemen.

3.10 **Artikel 16.1**

In overeenstemming met paragraaf 3.4 van dit ontwerpadvies moet het mogelijk zijn om voor de verlenging van de verblijfstitel andere redenen te hanteren dan voor de verlening ervan. Concreet stelt het Comité voor dat tot verlenging wordt overgegaan wanneer de voorwaarden inzake verlenging van verblijfstitels die in de nationale wetgeving zijn verankerd, zijn vervuld.

3.11 **Artikel 16.2**

Indien een slachtoffer dat de autoriteiten zijn medewerking heeft verleend, een andere dan de in dit voorstel bedoelde verblijfstitel aanvraagt, dient de lidstaat deze medewerking te zijnen gunste in aanmerking te nemen. Daarom is het Comité van mening dat het gewone vreemdelingenrecht waaraan in lid 2 wordt gerefereerd, ook op de verlenging van de verblijfstitel van toepassing moet zijn, zonder dat een aanvraag voor een nieuwe vergunning moet worden ingediend.

Brussel, 29 mei 2002

De voorzitter
van het
Economisch en Sociaal Comité

De secretaris-generaal
van het
Economisch en Sociaal Comité

G. FRERICHS

P. VENTURINI
