



SAMENVATTING

# WANKELE RECHTVAARDIGHEID? VERBLIJFSVERGUNNINGEN VOOR SLACHTOFFERS VAN STRAFBARE FEITEN IN EUROPA

 **PICUM**

PLATFORM FOR INTERNATIONAL COOPERATION ON  
UNDOCUMENTED MIGRANTS

Dit rapport werd opgesteld en voorbereid onder leiding van Alyna C. Smith, 'advocacy officer' bij PICUM en Michele LeVoy, directrice bij PICUM.

De hoofdstukken per land werden opgesteld door PICUM-stagiar(e)s Karin Åberg (België, Frankrijk, Duitsland, Nederland, Italië, Spanje, Zwitserland, Verenigd Koninkrijk) en Marina Kopacz-Thomaidis (Griekenland, Polen). Dit rapport zou niet mogelijk zijn geweest zonder hun uitstekende werk, ondersteund door eerder onderzoek van PICUM-stagiair Pablo Gomez-Escolar, voor zes van de focuslanden. Ook PICUM-stagiair Emer Connor leverde een waardevolle bijdrage aan de afwerking van dit rapport.

Wij zijn de hieronder vermelde personen erg dankbaar voor het delen van hun bevindingen bij verschillende delen van het verslag, en erkennen onze verantwoordelijkheid voor eventuele fouten of weglatingen:

- Voor het verslag in het algemeen: Nicola Delvino, Oxford University; Irena Fercik Konecna, Internationaal comité voor de rechten van sekswerkers in Europa (ICRSE); Suzanne Hoff, La Strada International.
- Voor de hoofdstukken per land: Ines Keygnaert, Universiteit Gent (België); Jan Knockaert, FairWork Belgium (België); Violaine Husson, La Cimade (Frankrijk); Livia Valensise, Ban-Ying (Duitsland); Dimitris Varadinis, Praksis (Griekenland); Virginia Xythali, Diotima (Griekenland); Ilaria Boiano, Differenza Donna (Italië); Petra Snelders, RESPECT (Nederland); Rian Ederveen, Stichting LOS (Nederland); Katarzyna Slubik, Association for Legal Intervention (Polen); Angela Mendez, Andalucía Acoge (Spanje); Elena Vasquez, Red Acoge (Spanje); Elvira Perez de Madrid, Andalucía Acoge (Spanje); Eva Andonie, FIZ Fachstelle Frauenhandel und Frauenmigration (Zwitserland); Lucia Tozzi, Medica Mondiale (Zwitserland); Kate Roberts, Anti-Slavery (VK); Leticia Ishibashi, FLEX (VK).

PICUM dankt ook Elise Durand, Patrick Hubert, Lena Boucon, Maxence Jonvel, en Amy Grunske van Orrick Rambaud Martel voor hun pro bono-ondersteuning in relevante EU-wetgeving.



Deze publicatie werd mogelijk gemaakt door de genereuze steun van:



**OPEN SOCIETY  
FOUNDATIONS**

SIGRID RAUSING TRUST

*De informatie in deze publicatie geeft niet noodzakelijk het officiële standpunt van de Europese Commissie weer.*

Mei 2020

# SAMENVATTING

De huidige aanpak met betrekking tot irreguliere migratie wordt – zowel op EU- als op lidstatenniveau – bepaald door een strafrechtelijk model waarin een persoon in een irreguliere situatie in de eerste plaats wordt behandeld als een overtreder. In plaats van irreguliere migratie te beschouwen als het gevolg van complexe systematische factoren, ligt de nadruk op het ontmoedigen van irreguliere binnenkomst en verblijf door middel van verschillende sancties. Zo bestaat er naast immigratiedetentie en terugkeer bijvoorbeeld ook de mogelijkheid van strafrechtelijke sancties, zoals boetes en gevangenisstraffen, in een aantal lidstaten. Dit strafrechtelijk kader heeft een directe impact op de veiligheid van migranten, die hierdoor het risico lopen op uitbuiting en misbruik.<sup>1</sup> De Europese wetgeving erkent wel de kwetsbaarheid verbonden aan een irreguliere status en de terughoudendheid van slachtoffers van strafbare feiten om hulp te zoeken en misbruik te melden. Daarom zijn er voor bepaalde slachtoffers speciale vergunningen, die zijn opgenomen in de wetgeving van elke lidstaat.

In dit verslag wordt gekeken naar het Europees en internationaal wettelijk kader dat zorgt voor de totstandkoming van verblijfsvergunningen voor bepaalde slachtoffers van strafbare feiten, en naar de nationale wetgeving van tien Europese landen (België, Frankrijk, Duitsland, Griekenland, Italië, Nederland, Polen, Spanje, Zwitserland en het Verenigd Koninkrijk) die zulke maatregelen toepassen – en soms nog een stapje verder gaan.

## Verblijfsvergunningen voor slachtoffers van strafbare feiten in Europese richtlijnen en in de wetgeving van de lidstaten

Verschillende EU-richtlijnen voorzien in verblijfsvergunningen voor bepaalde slachtoffers van strafbare feiten. Zo is er de burgerrechtenrichtlijn<sup>2</sup> en de gezinsherenigingsrichtlijn<sup>3</sup> (voor overlevenden van echtelijk geweld met een afhankelijke status), de richtlijn ter bestrijding van mensenhandel<sup>4</sup> van 2004 (voor slachtoffers van mensenhandel) en de richtlijn inzake sancties voor werkgevers<sup>5</sup> (voor slachtoffers van arbeidsuitbuiting). De terugkeerrichtlijn<sup>6</sup> biedt lidstaten de mogelijkheid om in schrijnende gevallen of om humanitaire redenen “op elk moment” een verblijfsvergunning te verlenen aan een persoon in een irreguliere situatie.

In sommige gevallen is de EU-wetgeving bindend en moeten vergunningen onder bepaalde omstandigheden beschikbaar zijn. Voorbeelden hiervan zijn artikel 15, lid 3, van de gezinsherenigingsrichtlijn en artikel 13, lid 2, sub c, van de burgerrechtenrichtlijn. In andere gevallen is de wetgeving wat soepeler en niet bindend. Zo bepaalt artikel 13, lid 4, van de richtlijn inzake sancties voor werkgevers dat de lidstaten in het kader van hun nationale wetgeving regels moeten vaststellen, op grond waarvan zij *van geval tot geval* een vergunning *kunnen* verlenen aan slachtoffers van bepaalde strafbare feiten.

1 FRA (2015), *Criminalisation of migrants in an irregular situation and of persons engaging with them*.

2 Richtlijn 2004/58/EG.

3 Richtlijn 2003/86/EG.

4 Richtlijn 2004/81/EG.

5 Richtlijn 2009/52/EG.

6 Richtlijn 2008/115/EG.

Alle tien landen die in dit verslag aan bod komen, hebben ook het Verdrag van de Raad van Europa inzake de bestrijding van mensenhandel<sup>7</sup> geratificeerd en zijn (op het Verenigd Koninkrijk na) partij bij het Verdrag van Istanbul van de Raad van Europa<sup>8</sup>. Beide verdragen verplichten de lidstaten om vergunningen ter beschikking te stellen aan slachtoffers van respectievelijk mensenhandel en gendergerelateerd geweld, indien dit noodzakelijk is vanwege hun "persoonlijke situatie" (om redenen van bescherming) en op basis van hun samenwerking met wetshandhavinginstanties.<sup>9</sup> Daarnaast zijn alle tien landen ook partij bij het VN-Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van discriminatie van vrouwen (CEDAW), dat garanties bevat met betrekking tot toegang tot het rechtssysteem voor alle vrouwen – ongeacht hun verblijfsstatus.<sup>10</sup> In sommige rechtsgebieden ging men nog een stap verder en werden speciale vergunningen gecreëerd voor slachtoffers van een bredere reeks strafbare feiten.

- Alle tien landen die in dit verslag worden besproken, hebben een wetgeving die speciale vergunningen verleent aan slachtoffers van huiselijk geweld met een visum voor een persoon ten laste (overeenkomstig de gezinsherenigingsrichtlijn, de burgerrechtenrichtlijn<sup>11</sup> en het Verdrag van Istanbul). In vijf van deze landen (Frankrijk, Griekenland, Italië, Nederland en Spanje) geldt deze bescherming ook voor ongedocumenteerde overlevenden die het land niet zijn binnengekomen met een visum voor een persoon ten laste.
- Alle tien landen hebben een wetgeving die voorziet in verblijfsvergunningen voor slachtoffers van mensenhandel (overeenkomstig de EU-wetgeving inzake mensenhandel en het Verdrag van de Raad van Europa inzake de bestrijding van mensenhandel). Met uitzondering van Frankrijk, Nederland en Zwitserland hebben de overige landen ook een specifieke wetgeving die verblijfsvergunningen ter beschikking stelt aan slachtoffers van arbeidsuitbuiting. In sommige landen wordt dit beschouwd als onderdeel van de nationale wetgeving inzake de bestrijding van mensenhandel, in andere

landen maakt het deel uit van een aparte wetgeving. Dergelijke wetgeving sluit aan bij artikel 13, lid 4, van de EU-richtlijn inzake sancties voor werkgevers, die stelt dat lidstaten maatregelen moeten nemen die "vergelijkbaar" zijn met die van de EU-richtlijn ter bestrijding van mensenhandel (2004) voor bepaalde strafbare feiten, waaronder de tewerkstelling van een ongedocumenteerde persoon in "bijzonder uitbuitende werkomstandigheden".

- In Duitsland hebben drie deelstaten (Brandenburg, Berlijn en Thüringen) decreten uitgevaardigd met betrekking tot verblijfsvergunningen voor slachtoffers van racistisch geweld, die moeten voorkomen dat een slachtoffer wordt geconfronteerd met uitzetting vanwege het geweld dat hij of zij heeft ondergaan. Nederland heeft een wetgeving die vergunningen verleent aan slachtoffers van eengerelateerd geweld.
- Italië, Spanje en Griekenland zijn de drie landen die zich onderscheiden door een wetgeving die ervoor zorgt dat slachtoffers van een bredere reeks strafbare feiten een verblijfsvergunning kunnen krijgen.
- In Italië voorziet artikel 18 van de immigratiewetgeving (CLI, Consolidated Law on Immigration) in een speciale vergunning die voornamelijk is gericht op slachtoffers van seksuele uitbuiting en mensenhandel, maar die ook bij verschillende andere strafbare feiten kan worden verleend. Het gaat hierbij o.a. om de meest ernstige strafbare feiten in het Italiaanse strafrecht, zoals moderne slavernij, arbeidsuitbuiting, seksueel misbruik, groepsverkrachting, diefstal en beroving met verzwarende omstandigheden, wapengerelateerde strafbare feiten, huiselijk geweld en stalking. Hoewel deze regeling in sommige opzichten flexibel is, en veruit de meest gebruikte regeling is die Italië beschikbaar is voor slachtoffers van strafbare feiten, geldt er een grote beperking: het strafbaar feit moet worden gepleegd door een criminele organisatie, en dus niet door één persoon.

7 Raad van Europa (16 mei 2005), *Council of Europe Convention on Action Against Trafficking in Human Beings*, CETS 197.

8 Raad van Europa, *The Council of Europe Convention on Preventing and Combating Violence against Women and Domestic Violence*, november 2014, ISBN 978-92-871-7990-6.

9 Duitsland en Zwitserland maakten een voorbehoud bij artikel 59 van het Verdrag van Istanbul, en Polen verklaarde dat het land het Verdrag zal toepassen in overeenstemming met de nationale grondwet.

10 Commissie voor de uitbanning van discriminatie van vrouwen (23 juli 2015), *General Recommendation on women's access to justice*, CEDAW/C/CG/33.

11 Met inbegrip van Zwitserland, dat partij is bij het Verdrag van Istanbul, maar dat als niet-EU-staat niet onderworpen is aan de EU-wetgeving.

- › In Spanje biedt de verblijfsvergunning om humanitaire redenen (overeenkomstig artikel 126 van het Koninklijk Besluit) bescherming in meerdere situaties. Hiertoe behoren verschillende vormen van arbeidsuitbuiting, zoals de ontzegging van in collectieve overeenkomsten vastgelegde arbeidsrechten, discriminatie in de openbare dienstverlening en in de context van werkgelegenheid, strafbare feiten gepleegd om racistische redenen of vanwege andere vooroordelen, en geweld “in huiselijke kring”.

In 2015 nam Griekenland een wet aan (wet 4332/2015) die voorziet in speciale vergunningen voor slachtoffers, en soms ook voor getuigen, van een brede reeks “ernstige strafbare feiten” – tegen het leven, de gezondheid, de fysieke integriteit, eigendom, enz.

De brede reeks strafbare feiten die onder bovengenoemde wetgeving valt, sluit aan bij een agenda gericht op bescherming en ziet af van de categoriale aanpak waarbij vele slachtoffers worden uitgesloten omdat ze niet binnen een bepaalde categorie vallen. Bestaande “traditionele” categorieën houden over het algemeen geen rekening met de vormen van mishandeling en uitbuiting die mensen met een irreguliere status veel vaker ervaren. Denk hierbij aan diefstal, huiselijk geweld (zoals hierboven vermeld, hebben alleen Frankrijk, Griekenland, Italië, Nederland en Spanje maatregelen voor *ongedocumenteerde* overlevenden van huiselijk geweld), en andere ernstige en minder ernstige vormen van misbruik ondergaan door mensen van wie het leven wordt bepaald door economische en sociale onzekerheid.

## Bestaande maatregelen voor speciale vergunningen voor slachtoffers

De wettelijke regelingen vermeld in dit verslag mogen dan wel gebaseerd zijn op een logica van bescherming, toch zijn er grote tekortkomingen in het ontwerp en de implementatie ervan:

- › Het verkrijgen van een speciale verblijfsvergunning is vaak afhankelijk van de politie, die belangrijke documenten moet verstrekken of de procedure zelf op gang moet brengen. Daarnaast zijn er geen beschermingsmaatregelen die kunnen garanderen dat een slachtoffer of getuige die zich wendt tot de politie niet zal worden geconfronteerd met immigratiecontrole. Door het ontbreken van deze ‘firewall’ lopen slachtoffers die zich melden het risico om zelf vervolgd te worden.
- › Mensen zijn vaak niet voldoende op de hoogte van de bestaande regelingen. Niet alleen zij die er het meeste baat bij zouden hebben, maar ook mensen binnen strafrechtelijke instanties, ziekenhuizen,

sociale hulpverleners, slachtofferadvocaten en andere actoren die vaak een rol spelen bij het verkrijgen van een vergunning.

- › Slachtoffers krijgen in eerste instantie meestal een vergunning voor kort verblijf. Zelfs wanneer zij ook het recht hebben om te werken, is de duur van de vergunning vaak te kort en is het niet realistisch om binnen die tijd werk te vinden. En wanneer een vergunning afhankelijk is van de strafrechtelijke procedure (zoals meestal voor mensenhandel en, in Spanje, voor slachtoffers van huiselijk geweld), is het haast onmogelijk om een tijdelijke verblijfsstatus om te zetten in een status voor langere termijn of een permanente status. Dus hoewel een slachtoffer tijdelijk wel kan worden beschermd tegen uitzetting, is er geen garantie voor een permanente oplossing voor zijn of haar verblijfsstatus, wat slachtoffers uiteindelijk wellicht niet aanmoedigt om zich te melden.
- › De beslissing voor het al dan niet verlenen van een speciale vergunning aan slachtoffers van huiselijk geweld en om humanitaire redenen wordt vaak gemaakt op basis van een ruime beoordelingsvrijheid van overheidsinstanties. Hierdoor ontstaan er regionale verschillen en willekeur, en dat veroorzaakt veel onzekerheid bij de slachtoffers.
- › Organisaties die werken met slachtoffers met een onzekere status zeggen dat het bestaan van speciale vergunningen kan leiden tot het ongewenste effect dat de *geloofwaardigheid van een slachtoffer daalt*, omdat wetshandhavinginstanties denken dat ze een klacht neerleggen om de vergunning te verkrijgen, en niet vanwege echte mishandeling. Voor ongedocumenteerde vrouwen gaat dit soms ook gepaard met genderspecifieke veronderstellingen, die de waarheidsgetrouwheid van de beweringen van vrouwen over mishandeling in twijfel trekken.

Deze problemen creëren lagen van onzekerheid in elke fase van het proces voor mensen die al moeten omgaan met hun slachtofferschap en voor wie het een dagelijkse bezigheid is om zo goed mogelijk te overleven – vaak met beperkte hulp bij het navigeren door het systeem. Alleen dit al vormt een belemmering voor betrokkenheid en wijst op een noodzaak om bestaande procedés te herbekijken.

## De weg naar een doeltreffendere en vollediger aanpak voor de ondersteuning en bescherming van slachtoffers

Het verstrekken van verblijfsvergunningen voor sommige slachtoffers van strafbare feiten moet deel uitmaken van een breder kader voor bescherming, steun en empowerment, voor zowel slachtoffers

als gemeenschappen. Hoewel het toekennen van vergunningen aan slachtoffers van strafbare feiten bijdraagt aan het onderzoeken van strafbare feiten door wetshandavingsinstanties (ter ondersteuning van preventie en het aanpakken van straffeloosheid), is het belangrijk dat de focus van deze regelingen ligt op het herstellen van de schade die het slachtoffer heeft geleden.

De slachtofferrichtlijn mag dan niet voorzien in verblijfsvergunningen, toch is deze het juiste uitgangspunt om de elementen van een slachtoffergerichte aanpak te begrijpen – een aanpak met inbegrip van (onder andere):

- het recht op een respectvolle, tactvolle en waardige behandeling door de autoriteiten, ongeacht de verblijfsstatus (artikel 1);
- het recht om op een begrijpelijke manier te worden geïnformeerd over zijn of haar rechten en het recht op hulp bij het indienen van een klacht (artikelen 3, 4, 5, 6 en 7);
- het recht op een individuele beoordeling van de behoeften en op beschermingsmaatregelen voor kwetsbare slachtoffers (artikelen 22-24); en
- het recht op ondersteunende diensten (artikel 8).

Al deze elementen zijn belangrijk om ervoor te zorgen dat de aanpak tegemoetkomt aan de behoeften van het slachtoffer. Waar in dit kader past de verblijfsvergunning?

De verblijfsvergunning vormt een instrument voor het overwinnen van de mogelijke terughoudendheid van slachtoffers met een onzekere status om zich te melden – terughoudendheid vanwege het risico van de gevolgen voor hen als migrant. Dit instrument zou kunnen werken omdat het goed is voor het vertrouwen in de autoriteiten, en omdat het een stimulans vormt om aangifte te doen door een rechtsmiddel te bieden voor hun slachtofferschap: een verblijfsvergunning. Een middel om de verstoring van het machtsverevenwicht te beperken, dat door de dader werd uitgebuit voor controle en dominantie. Een verblijfsvergunning is

in dit geval niet alleen een rechtsmiddel voor eerder slachtofferschap, maar ook een instrument om slachtofferschap in de toekomst te voorkomen.

Verblijfsvergunningen kunnen zo een belangrijke maatregel zijn voor het verbeteren van de veiligheid en het versterken van de positie van wetshandavingsinstanties bij het onderzoeken en vervolgen van strafbare feiten. Ze moeten wel eerlijk en transparant worden beheerd en deel uitmaken van een bredere strategie, om ervoor te zorgen dat wordt tegemoetgekomen aan de behoeften van slachtoffers én om een aanpak voor preventie te verzekeren die hun veiligheid vooropstelt – een aanpak waarbij de rol van wetshandavingsinstanties als partner van deze gemeenschappen essentieel is.

Veiligheid boven status stellen is de essentie van de 'firewall'. Om ervoor te zorgen dat de rechten uit de slachtofferrichtlijn zinvol zijn, moeten de lidstaten maatregelen invoeren die garanderen dat slachtoffers zonder papieren of met een afhankelijke verblijfsstatus niet worden geconfronteerd met immigratiegevolgen wanneer zij hun rechten op grond van deze richtlijn willen uitoefenen.

In de Verenigde Staten werd een casestudy<sup>12</sup> gepubliceerd met nuttige lessen voor Europese landen. Die gaan zowel over de federale wetgeving inzake speciale vergunningen voor slachtoffers van strafbare feiten, als over praktijken van lokale wetshandavingsinstanties in steden zoals New York, waar een proactieve langetermijnaanpak wordt gehanteerd om samen te werken met migrantengemeenschappen, om het aangeven van strafbare feiten aan te moedigen en de openbare veiligheid te verbeteren. (Zie kader 1 hieronder.) De EU moet de inspanningen van haar lidstaten ter verbetering van bestaande wetgevingen en praktijken ondersteunen, in lijn met haar eigen verbintenissen met betrekking tot slachtofferrechten en gendergelijkheid – bijvoorbeeld door middel van initiatieven om te leren van andere rechtsgebieden met een positieve geschiedenis wat betreft het verbeteren van de veiligheid en het welzijn van hun migrantengemeenschappen.

12 N. Delvino, september 2019, [Safe reporting of crime for victims and witnesses with irregular migration status in the United States](#).

## **KADER 1** Casestudy: het Amerikaanse U-visum en T-visum en de rol van wetshandhavingsinstanties in het ondersteunen van de toegang tot bescherming en tot het rechtssysteem voor ongedocumenteerde slachtoffers van strafbare feiten

In de Verenigde Staten hebben zowel de federale overheid als lokale overheden maatregelen genomen om de melding van strafbare feiten door mensen in een irreguliere situatie aan te moedigen. Deze maatregelen omvatten op federaal niveau speciale vergunningen voor bepaalde slachtoffers van strafbare feiten, en op lokaal niveau praktijken van steden zoals New York met een proactieve strategie voor betrokkenheid bij migrantengemeenschappen – een strategie die openbare veiligheid boven handhaving van de immigratiewetgeving stelt.

Het U-visum is beschikbaar voor slachtoffers van een lange lijst strafbare feiten, die samenwerken met wetshandhavingsinstanties. Slachtoffers kunnen een vergunning voor vier jaar en toestemming om te werken krijgen, en kunnen na een periode van drie jaar regulier verblijf een permanente verblijfsvergunning aanvragen. In tegenstelling tot veel Europese modellen wordt dit proces in gang gezet door middel van een aanvraag door het slachtoffer, niet door wetshandhavingsinstanties. Tussen 2009 en maart 2019 werden 85.000 U-visums toegekend. Het percentage goedkeuringen lag de afgelopen vijf jaar steeds boven de 80%. Het **T-visum** is specifiek voor slachtoffers van mensenhandel en biedt een tijdelijke status voor vier jaar en een werkvergunning, met de mogelijkheid om een permanente status te verkrijgen na drie jaar regulier verblijf in de VS, of na de voltooiing van het onderzoek of de vervolging – afhankelijk van wat er eerst komt. Wetshandhavingsinstanties kunnen bevestigen dat de aanvrager een slachtoffer is, maar het voldoen aan wettelijke vereisten kan worden aangetoond met andere bewijsstukken, zoals persoonlijke verklaringen.

**New York** is een van de vele Amerikaanse steden waar een formeel beleid werd ingevoerd om ervoor te zorgen dat lokale politieagenten en sheriffs de handhaving van federale immigratieregels niet afdwingen, in overeenstemming met de wetshandhavingsaanpak van een wijkpolitie ('community policing'). Die aanpak richt zich op het opbouwen van vertrouwen bij lokale gemeenschappen, ter bevordering van de medewerking van bewoners bij inspanningen op het gebied van misdaadpreventie, en dit door:

- › informatie en training te verschaffen aan overheidsinstanties, zodat zij slachtoffers kunnen ondersteunen bij het uitoefenen van hun recht op een speciale vergunning;
- › regelmatige en proactieve hulpverlening aan migrantengemeenschappen, om vertrouwen op te bouwen en hen te informeren over hun rechten;
- › coalities te vormen met lokale maatschappelijke organisaties en met hen samen te werken om het bewustzijn te vergroten en slachtoffers in contact te brengen met relevante diensten;
- › het vastleggen van de 'firewall' in het officiële politiebeleid.

*Bron: Oxford University COMPAS-project – "safe reporting" of crime for victims and witnesses with irregular status in the USA and Europe (August 2018-October 2019). Alle verslagen zijn (in het Engels) terug te vinden op: <https://www.compas.ox.ac.uk/project/safe-reporting-of-crime-for-victims-and-witnesses-with-irregular-migration-status-in-the-usa-and-europe/>*

# AANBEVELINGEN

Wij doen in dit rapport vijf aanbevelingen om de veiligheid en bescherming van slachtoffers van strafbare feiten te verbeteren, met verblijfsvergunningen als onderdeel van een breder kader van steun en betrokkenheid.

## 1 **Speciale vergunningen voor slachtoffers van strafbare feiten moeten eerst en vooral worden afgegeven om redenen van bescherming, ondersteund door een professionele, respectvolle en responsieve aanpak voor alle slachtoffers, ongeacht hun verblijfsstatus.**

### **De Europese Commissie moet:**

- de uitvoering van de slachtofferrichtlijn door de lidstaten evalueren in het licht van hun uitdrukkelijke verplichting om ervoor te zorgen dat deze wordt toegepast *zonder enige discriminatie op welke grond dan ook (met inbegrip van de verblijfsstatus)*. Bij deze evaluatie moet rekening worden gehouden met bestaande specifieke maatregelen, waaronder (maar niet beperkt tot) speciale vergunningen voor slachtoffers van strafbare feiten, en moet worden nagegaan of door de uitvoering van deze maatregelen de rechten uit de richtlijn worden gewaarborgd voor slachtoffers met een irreguliere of afhankelijke status;
- in het kader van een bredere strategie (op langere termijn) voor slachtofferrechten en gendergelijkheid duidelijk maken dat de doelstellingen van slachtofferbescherming niet kunnen worden bereikt zolang slachtoffers en getuigen van strafbare feiten geconfronteerd kunnen worden met immigratiegevolgen bij het zoeken van hulp of gerechtigheid. Dit kan door middel van nieuwe wetgeving die de slachtofferrichtlijn aanvult of dieper ingaat op aspecten ervan, of door herzieningen van de richtlijn.

## 2 **Speciale vergunningen voor slachtoffers van strafbare feiten moeten de samenwerking en betrokkenheid tussen wetshandavingsinstanties en migrantengemeenschappen bevorderen, mede door een 'outreach-strategie' waarbij partnerschappen worden aangegaan met lokale maatschappelijke organisaties.**

### **De Europese Commissie moet:**

- de analyse en uitwisseling stimuleren van goede praktijken tussen de lidstaten (op nationaal, regionaal en lokaal niveau) over de uitvoering van maatregelen ter bevordering van de rechten van slachtoffers met een irreguliere of afhankelijke status, zoals bepaald in de slachtofferrichtlijn;
- lokale en regionale multisectorale initiatieven bevorderen en financieel ondersteunen – initiatieven van wetshandavingsinstanties en lokale maatschappelijke organisaties, die ervoor zorgen dat de rechten uit de slachtofferrichtlijn van kracht zijn voor mensen in een irreguliere situatie;
- de uitwisseling aanmoedigen tussen autoriteiten van de EU-lidstaten (op nationaal, regionaal en stedelijk niveau) en autoriteiten van andere rechtsgebieden met een voorgeschiedenis van effectieve en positieve betrokkenheid tussen wetshandavingsinstanties en migrantengemeenschappen.



### **Het Europees Parlement moet:**

- › ervoor zorgen dat de Europese Commissie tijdig verslag uitbrengt over de uitvoering van de slachtofferrichtlijn door de lidstaten, en dat dit verslag ingaat op de betekenisvolle implementatie van maatregelen die de rechten van slachtoffers met een irreguliere status beschermen en bevorderen.
- › overwegen om steun te verlenen aan proefprojecten voor de uitvoering van maatregelen die specifiek gericht zijn op de bevordering van de rechten en veiligheid van slachtoffers zonder papieren of met een afhankelijke status.

### **Nationale en lokale wetshandhavingsinstanties moeten:**

- › een expliciet beleid invoeren dat afdwingbaar is door middel van disciplinaire maatregelen, waarbij mensen die zich melden om aangifte te doen van een strafbaar feit (getuigen en slachtoffers) of om bescherming of steun te vragen:
  - › niet geconfronteerd worden met immigratiesancties, met inbegrip van het risico op uitzetting of terugkeer, hetzij rechtstreeks door de politie of door het doorgeven van informatie door de politie aan de immigratiediensten, tenzij en uitsluitend om redenen van bescherming (d.w.z. het creëren van een 'firewall');
  - › systematisch op de hoogte worden gebracht van de mogelijkheid om een speciale vergunning aan te vragen, indien zij het slachtoffer zijn geworden van een strafbaar feit;
  - › worden doorverwezen naar relevante diensten (voor sociale zaken, gezondheid, bescherming, onderdak, juridische bijstand, enz.) op basis van hun behoeften en met hun toestemming.
- › in samenwerking met lokale maatschappelijke organisaties een proactieve aanpak hanteren om migrantengemeenschappen te bereiken, om:
  - › hen te informeren over hun beleid rond veilige aangifte en de ondersteuning van slachtoffers;
  - › hen te informeren over de bestaande speciale vergunningen voor slachtoffers van strafbare feiten.

## **3 Ambtenaren (wetshandhavers, rechters, openbare aanklagers) moeten een opleiding krijgen over de relevante wetgeving die op grond van het Europees en nationaal recht speciale vergunningen verleent aan slachtoffers van strafbare feiten, en moeten protocollen opstellen waarin de functie van de politie om slachtoffers zonder papieren door te verwijzen naar beschermingskaders voorgaat op de uitvoering van de immigratieregels.**

### **De Europese Commissie moet:**

- › zorgen voor richtlijnen en steun voor het opleiden van ambtenaren in het strafrechtelijk systeem, om hen te informeren over bestaande speciale vergunningen voor slachtoffers en om te voorzien in een passende reactie op de situatie en de behoeften van slachtoffers zonder papieren, zoals vereist in de slachtofferrichtlijn.

### **De lidstaten moeten:**

- › ervoor zorgen dat nieuwe politiemensen ook worden opgeleid over respectvolle en professionele betrokkenheid bij diverse gemeenschappen en migrantengemeenschappen, en over de relevante procedures voor het verlenen van speciale vergunningen aan slachtoffers van strafbare feiten volgens de nationale wetgeving.

## 4 Wanneer speciale vergunningen voor slachtoffers van strafbare feiten in principe tijdelijk worden afgegeven, moeten deze duidelijke trajecten bevatten om na een redelijke periode van regulier verblijf een stabielere status te kunnen verkrijgen. Daarnaast mogen deze vergunningen niet afhankelijk zijn van de deelname aan strafprocedures of van veroordelingen en moeten ze toegang bieden tot de arbeidsmarkt. Deze maatregelen zijn van essentieel belang om de onzekerheid te verminderen en om de doelstellingen te bereiken met betrekking tot de veiligheid van gemeenschappen, individuele bescherming en doeltreffende rechtsmiddelen voor slachtoffers.

### De Europese Commissie moet:

- › in het kader van een bredere strategie (op langere termijn) voor slachtofferrechten en haar strategie voor gendergelijkheid en het beëindigen van geweld tegen vrouwen duidelijk maken wat de rechten zijn van slachtoffers zonder papieren, en dat hun toegang tot bescherming en diensten niet afhankelijk mag worden gemaakt van de uitkomst van een strafprocedure. Dit kan door middel van nieuwe wetgeving die de slachtofferrichtlijn aanvult of dieper ingaat op aspecten ervan, of door herzieningen van de richtlijn.

### De lidstaten moeten:

- › de nationale wetgeving inzake speciale verblijfsvergunningen voor slachtoffers van strafbare feiten hervormen om onzekerheid te verminderen en bescherming te verbeteren, onder meer door ervoor te zorgen dat speciale vergunningen voor slachtoffers van strafbare feiten:
  - › niet alleen kunnen worden verkregen op initiatief van wetshandhavinginstanties of sociale actoren, maar ook op rechtstreeks verzoek van een slachtoffer via een niet-belastende en duidelijke procedure;
  - › toegang bieden tot diensten en de arbeidsmarkt en kunnen worden beschouwd als regulier verblijf (voor statussen op basis van opgebouwd verblijf) en op basis van duidelijke criteria kunnen worden omgezet in een stabielere status, als remedie en ter preventie van herhaald slachtofferschap – indien nog geen langdurige status is verleend.
- › de vervolging aanmoedigen van strafbare feiten gepleegd tegen mensen die kwetsbaar zijn omwille van hun irreguliere of afhankelijke status, maar *niet afhankelijk zijn gesteld van de veroordeling van de overtreder*;
- › bij wet verbieden dat acties kunnen worden genomen voor de handhaving van de immigratiewetgeving tegen personen (getuigen of slachtoffers) die een strafbaar feit willen aangeven of om bescherming vragen omdat ze het slachtoffer zijn geworden ('firewall'). Daarnaast moeten beschermingsmaatregelen worden ingevoerd die ervoor zorgen dat de persoonsgegevens die zijn verkregen als gevolg van hun betrokkenheid als slachtoffer of getuige bij het strafrechtelijk systeem niet gebruikt kunnen worden voor immigratiecontrole;
- › verbieden dat een terugkeerbesluit wordt genomen voor personen die een klacht hebben ingediend, bij het indienen van de klacht of op enig moment tijdens of bij de afhandeling van de strafprocedure. Dit is van essentieel belang voor de verantwoordingsplicht en de toegang tot het rechtssysteem, en om daders die slachtoffers met uitzetting bedreigen te ontmoedigen;
- › ervoor zorgen dat personen die een strafrechtelijke klacht indienen ongeacht hun status in aanmerking komen voor het aanvragen van andere verblijfsvergunningen waarin de nationale wetgeving voorziet, naast de speciale vergunningen voor slachtoffers – bijvoorbeeld op basis van werk, gezinshereniging, studie of bescherming.

## 5 Om een betere bescherming te kunnen bieden, moeten speciale vergunningen voor slachtoffers van strafbare feiten van toepassing zijn op een brede reeks strafbare feiten, zodat een aanpak wordt gevolgd waarin bescherming werkelijk centraal staat.

### De lidstaten moeten:

- de nationale wetgeving inzake speciale verblijfsvergunningen voor slachtoffers van strafbare feiten hervormen om gebreken van bestaande beschermingskaders aan te pakken en om een trapsgewijze aanpak op basis van eng gedefinieerde vormen van slachtofferschap te vermijden;
- ervoor zorgen dat de wetgeving inzake speciale vergunningen voor slachtoffers van strafbare feiten niet zodanig wordt toegepast dat de slachtoffers nog meer het slachtoffer worden door het opleggen van strenge en onpraktische voorwaarden of procedures.



PLATFORM FOR INTERNATIONAL COOPERATION ON  
UNDOCUMENTED MIGRANTS

Rue du Congres / Congresstraat 37-41, postbus 5  
1000 Brussels

België

Tel: +32/2/210 17 80

Fax: +32/2/210 17 89

[info@picum.org](mailto:info@picum.org)

[www.picum.org](http://www.picum.org)