



SAMENVATTING

SCHADE VOORKOMEN, RECHTEN
BEVORDEREN: HET BEREIKEN VAN
VEILIGHEID, BESCHERMING EN
RECHTVAARDIGHEID VOOR MENSEN MET
EEN ONZEKERE VERBLIJFSSTATUS IN DE EU



PLATFORM FOR INTERNATIONAL COOPERATION ON
UNDOCUMENTED MIGRANTS

SAMENVATTING

De impact van een onzekere verblijfsstatus op veiligheid en toegang tot de rechter

De strafbaarstelling van irreguliere migratie zorgt ervoor dat mensen zonder papieren bang zijn om in contact te komen met de overheid, en vooral met de politie, vanwege het risico om als gevolg hiervan in detentie te worden geplaatst en het bevel te krijgen om het grondgebied te verlaten. Dit wantrouwen wordt versterkt door politiewerk en het toezicht op migranten- en minderheidsgemeenschappen. De detentie en uitzetting van mensen die misbruik en mishandeling hebben meegemaakt, is een vorm van secundaire victimisatie. Het systematisch falen van de staat om misbruik tegen slachtoffers zonder papieren te erkennen, te onderzoeken en aan te pakken, ontzegt hen erkenning en verantwoording.

Veiligheid en rechtvaardigheid voor ongedocumenteerden in de EU-wetgeving

In deze context is het belangrijk eraan te herinneren dat de EU-wetgeving bescherming biedt voor slachtoffers zonder papieren.

- De **EU-slachtofferrichtlijn**¹ werd aangenomen in 2012, als aanvulling op andere relevante wetgeving inzake de rechten van slachtoffers zonder papieren², om gemeenschappelijke normen te ontwikkelen voor de rechten van slachtoffers van strafbare feiten in alle EU-lidstaten³. De richtlijn is belangrijk voor mensen zonder papieren omdat ze prioriteit geeft aan de veiligheid, beveiliging en bescherming van een persoon, in plaats van aan handhavingsmaatregelen op basis van hun verblijfsstatus. Hoewel de richtlijn geen oplossing garandeert voor de status van een persoon zonder papieren, verplicht ze de lidstaten wel de nodige stappen te ondernemen om ervoor te zorgen dat de rechten van slachtoffers niet afhangen van hun verblijfsstatus, burgerschap of nationaliteit. In de richtlijn wordt erkend dat slachtoffers die

Een van de diepgewortelde uitdagingen om de werkomstandigheden, veiligheid en bescherming van mensen met een onzekere verblijfsstatus te verbeteren, is het tegengaan van de normalisering van rechtenschendingen. Een onzekere of irreguliere status creëert een onevenwichtige machtsverhouding waarbij mensen meer risico lopen op uitbuiting op de werkplek, in persoonlijke relaties en in andere omgevingen. Dit komt doordat de perceptie dat de staat status belangrijker vindt dan fatsoenlijk werk en veiligheid wordt gebruikt om dwang en controle uit te oefenen – wat op zijn beurt de kans op economische afhankelijkheid, armoede en misbruik vergroot.

geen onderdaan zijn een “bijzonder hoog risico op schade” lopen en daarom wellicht behoefte hebben aan gespecialiseerde ondersteuning en wettelijke bescherming. De richtlijn stelt dat alle slachtoffers recht hebben op kosteloze toegang tot hulporganisaties die vertrouwelijk handelen, zelfs als zij ervoor kiezen geen strafrechtelijke klacht in te dienen.

De ontwikkelingen van 2020 bieden een kader om de rechten van slachtoffers zonder papieren verder te verduidelijken en om de uitvoering ervan te verbeteren.

- In de **EU-strategie inzake de rechten van slachtoffers (2020-2025)**⁴ ligt de nadruk onder andere op het sterk doen staan van slachtoffers door het creëren van een “veilige omgeving waarin slachtoffers aangifte kunnen doen van een strafbaar feit”. De strategie erkent verschillende categorieën “kwetsbare slachtoffers”, waaronder mensen zonder papieren die “mogelijk moeilijk toegang tot de rechter krijgen” vanwege het risico op uitzetting wanneer zij aangifte doen van hun mishandeling. De Europese Commissie bevestigt in het kader van de strategie dat de slachtofferrichtlijn van toepassing is op alle slachtoffers, ongeacht hun verblijfsstatus, en verbindt

1 [Richtlijn 2012/29/EU](#) van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2012 tot vaststelling van minimumnormen voor de rechten, de ondersteuning en de bescherming van slachtoffers van strafbare feiten, en ter vervanging van Kaderbesluit 2001/220/JBZ ('slachtofferrichtlijn').

2 Bijvoorbeeld voor mensen die het slachtoffer zijn geworden van mensenhandel (richtlijn 2004/81/EG) of van onwettige discriminatie (richtlijn 2000/43/EG) of voor mensen van wie de rechten zijn geschonden in het kader van hun werk (richtlijn 2009/52/EG).

3 Met uitzondering van Denemarken, de enige EU-lidstaat die besloot om de richtlijn niet toe te passen.

4 [Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's: EU-strategie inzake de rechten van slachtoffers](#).

zich ertoe na te gaan welke instrumenten op EU-niveau ervoor kunnen zorgen dat er vaker aangifte wordt gedaan van strafbare feiten en dat migranten die slachtoffer zijn, ongeacht hun verblijfsstatus, betere toegang tot slachtofferhulp krijgen, onder meer door de uitwisseling van goede praktijken tussen de lidstaten en door in 2022 nieuwe wetgeving voor te stellen.

➤ De **strategie voor gendergelijkheid (2020-2025)** belooft op alle beleidsterreinen van de EU gelijkheid na te streven⁵ en legt een grote nadruk op geweld tegen vrouwen en meisjes, een prioriteit van de Commissie.⁶ De Commissie wil de onderhandelingen weer vlot trekken in de Raad van de EU en de impasse doorbreken die heeft verhinderd dat de EU een volwaardige partij werd bij het Verdrag van Istanbul (Verdrag van de Raad van Europa inzake het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld). Indien dat niet lukt, wil de Commissie in 2021 wetgevingsvoorstellen indienen om de tekortkomingen in de bestaande EU-wetgeving inzake geweld tegen vrouwen en meisjes aan te pakken. Gezien het alomvattende karakter van het Verdrag van Istanbul – de nadruk op preventie en het versterken van de eigen kracht, op het aanpakken van stereotypen en op het waarborgen van holistische en niet-discriminerende steun voor vrouwelijke overlevenden van geweld – en de reikwijdte ervan, die alle vrouwen ongeacht hun status omvat, vormt dit opnieuw een kans om de basis te leggen voor EU-wetgeving die de rechten van mensen zonder papieren, met name die van vrouwen en meisjes zonder papieren, verduidelijkt en versterkt.

➤ Het **EU-actieplan tegen racisme** werd gelanceerd in september 2020 en richt zich op het bestrijden van racisme en rassendiscriminatie in Europa.⁷ Het erkent en gaat in op de bezorgdheid over de relatie tussen rechtshandavingsinstanties en minderheden en besteedt aandacht aan het probleem van discriminerende profilering. Het actieplan stelt dat de Commissie in 2021 verslag zal uitbrengen over de uitvoering van de EU-richtlijn inzake rassengelijkheid (2000/43/EG). Die richtlijn verbiedt discriminatie op grond van ras of etnische afstamming, op het gebied van onder andere werkgelegenheid en beroep, onderwijs, sociale bescherming en openbare diensten, met inbegrip van huisvesting. Opvallend is

dat de richtlijn inzake rassengelijkheid niet ingaat op discriminatie door wetshandhaving, en artikel 3, lid 2, creëert een problematisch maas in de wetgeving voor discriminatie op grond van nationaliteit. In 2022 zal de Commissie zich buigen over mogelijke wetgevingsvoorstellen om tekortkomingen aan te pakken en om de rol en onafhankelijkheid te versterken van de nationale organen die instaan voor de doeltreffendheid van de rechten van slachtoffers van discriminatie.

Impact creëren: van beleid naar praktijk

Om te gaan van beleidsmaatregelen naar het bereiken van echte veiligheid, bescherming en rechtvaardigheid voor slachtoffers zonder papieren, moet het volgende worden gedaan:

1. Ervoor zorgen dat alle ongedocumenteerde slachtoffers van strafbare feiten toegang hebben tot hulporganisaties en bescherming – in overeenstemming met de definitie van een slachtoffer in de slachtofferrichtlijn – en hierin niet worden beperkt door aanvullende voorwaarden die niet in de richtlijn zijn opgenomen, bijv. dat ze het slachtoffer zijn van een bepaald soort strafbaar feit of dat ze bereid zijn om samen te werken met de autoriteiten in een strafrechtelijk onderzoek.
2. Maatregelen vaststellen die het risico wegnemen dat ongedocumenteerde slachtoffers geconfronteerd worden met uitzetting wanneer ze in contact komen met wetshandavingsinstanties of andere actoren binnen het strafrechtelijk systeem – onder andere door ‘firewalls’ te creëren die de samenwerking beperken van wetshandavingsinstanties met immigratiediensten (in verband met slachtoffers), en door manieren te vinden waarop lokale ngo’s kunnen optreden als bemiddelaar en dit te bevorderen.
3. Wat betreft toegang tot de rechter een overkoepelende aanpak volgen die de verantwoordingsplicht en de erkenning van schade bevordert, onder meer via civiele processen,⁸ instanties voor gelijke behandeling, herstelrecht en gemeenschapsgerichte strategieën waarbij het belang van het slachtoffer centraal staat.

5 Europese Commissie (2020, 5 maart). [Strategie voor gendergelijkheid: streven naar een Unie van gelijkheid](#).

6 Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's – [Een Unie van gelijkheid: strategie voor gendergelijkheid 2020-2025](#); Ursula von der Leyen. [Een Unie die de lat hoger legt: Mijn agenda voor Europa](#). Politieke beleidslijnen voor de volgende Europese Commissie 2019-2024.

7 Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's – [Een Unie van gelijkheid: EU-actieplan tegen racisme 2020-2025](#).

8 Hierbij horen ook burgerlijke rechtbanken, arbeidsrechtbanken, en buitengerechtelijke klachtenmechanismen zoals die van arbeidsinspectiediensten (indien van toepassing). Zie PICUM (2020). [A Worker is a Worker: How to Ensure that Undocumented Migrant Workers Can Access Justice](#).

AANBEVELINGEN VOOR DE EU

De allereerste strategieën van de EU op het gebied van slachtofferrechten, gendergelijkheid en antiracisme – alle drie goedgekeurd in 2020 – bieden een kans om de rechten te herbevestigen van mensen zonder papieren op veiligheid, bescherming en rechtvaardigheid, en om te verduidelijken welke soorten beleidsmaatregelen en praktijken nodig zijn om deze rechten op een zinvolle manier te bevorderen. Om dit te verwezenlijken, raden wij de EU aan het volgende te doen:

1 Een werkgroep samenstellen voor een betere uitvoering van de rechten van slachtoffers zonder papieren

Het multistakeholderplatform van de EU voor de rechten van slachtoffers moet een werkgroep samenstellen voor een betere uitvoering van artikel 1 van de slachtofferrichtlijn; om aanbevelingen op te stellen ter ondersteuning van de verbintenissen van de strategie inzake slachtofferrechten om de geschikte EU-instrumenten te identificeren, de uitwisseling van goede praktijken tussen de lidstaten te bevorderen en, indien nodig, tegen 2022 wetgevingsvoorstellen in te dienen.

2 Tekortkomingen in de antiracismewetgeving van de EU aanpakken om discriminerende profilering en gedrag door wetshandhaving tegen te gaan

In het kader van de komende EU-evaluatie van de uitvoering van de richtlijn inzake rassengelijkheid en om tekortkomingen te identificeren in het wettelijk kader van de EU inzake racismebestrijding – als basis voor nieuwe wetgevingsvoorstellen –, moet bijzondere aandacht worden besteed aan de rol van wetshandhavers in de instandhouding van systematische discriminatie van raciale en etnische minderheden. Het moet grondig worden onderzocht wat de rol is van wetshandhavers in de uitvoering van identiteitscontroles en in de handhaving van het immigratiebeleid door middel van onrechtmatige profilering en andere problematische methodes. Ook het geweld tegen migranten aan de grenzen van de lidstaten en op hun grondgebied moet onder de loep worden genomen en de mazen in de wetgeving, gecreëerd door artikel 3, lid 2, moeten worden gedicht.

3 EU-wetgeving voorstellen ter bestrijding van geweld tegen vrouwen en meisjes, die expliciet betrekking heeft op alle vrouwen, ongeacht hun status

Alle voorgestelde wetgeving ter versterking van het optreden van de EU tegen geweld tegen vrouwen en meisjes moet een weerspiegeling zijn van de alomvattende en inclusieve benadering van het Verdrag van Istanbul, en daarbij de nodige aandacht besteden aan de preventie van geweld en het waarborgen van de toegang tot holistische ondersteuning en diensten voor alle vrouwen, en uitdrukkelijk verplichten dat deze wetgeving wordt toegepast zonder enige discriminatie op welke grond dan ook, met inbegrip van de verblijfs- of migratiestatus. Dergelijke voorstellen moeten overeenkomstig artikel 59, ook bepalingen bevatten over verblijfsvergunningen voor overlevenden van geweld, op basis van hun persoonlijke situatie en niet alleen op basis van hun deelname of medewerking aan een strafprocedure.

4 Het versterken en ondersteunen van slachtoffergerichte benaderingen om erkenning en verantwoording te bereiken

Bij het opstellen van wetgevingsvoorstellen en beleidsmaatregelen inzake slachtofferrechten en geweld tegen vrouwen moet men de nadruk leggen op het bereiken van erkenning van en verantwoording voor geleden schade door middel van slachtoffergerichte benaderingen (o.a. civiele procedures, bemiddeling en andere modellen van herstelrecht of transformatieve rechtvaardigheid), in plaats van op het versterken van de strafrechtelijke reactie op slachtofferschap – en daarbij erkennen dat dit laatste gecriminaliseerde groepen zoals mensen met een onzekere status vaak meer schaadt dan beschermt.

5 Nogmaals bevestigen dat reacties op immigratie absoluut moeten worden losgekoppeld van mechanismen voor bescherming, steun en rechtvaardigheid – teneinde de rechten van slachtoffers, die onvoorwaardelijk beschikbaar moeten zijn, te waarborgen

Elk wetgevingsvoorstel inzake veilig aangifte doen en de rechten van slachtoffers zonder papieren moet herbevestigen dat veiligheid voorrang heeft op immigratiecontrole. Dit is nodig om uitvoering te geven aan de slachtofferrichtlijn en te zorgen voor een doeltreffend rechtsmiddel voor slachtoffers zonder papieren, overeenkomstig het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie. Dergelijke voorstellen moeten vergezeld gaan van richtlijnen, ter ondersteuning van een krachtige en empirisch onderbouwde tenuitvoerlegging. In overeenstemming met de slachtofferrichtlijn moeten de lidstaten worden aangemoedigd, eventueel met wetgeving, om maatregelen te nemen die ervoor zorgen dat ongedocumenteerde slachtoffers van strafbare feiten toegang hebben tot hulporganisaties en bescherming – zonder beperkingen op basis van het soort strafbaar feit waarvan zij slachtoffer zijn of hun bereidheid om samen te werken met de autoriteiten.

6 De relatie tussen rassenongelijkheid en EU-beleidsmaatregelen onderzoeken en aanpakken, ook vanuit het oogpunt van politiewerk

De taskforce Gelijkheid van de EU moet, aanvullend op het actieplan tegen racisme, de relatie tussen migratie en racisme onderzoeken, evenals de manier waarop bestaande EU-beleidsmaatregelen rassendiscriminatie mogelijk in stand houden. In aansluiting hierop moet het concrete voorstellen formuleren om de standpunten van raciale rechtvaardigheid te integreren in de totstandkoming en evaluatie van het EU-beleid, met name op het gebied van veiligheid en migratie.

Dit rapport werd geschreven door Alyna C. Smith, 'advocacy officer' bij PICUM en Michele LeVoy, directrice bij PICUM.

PICUM dankt alle leden en partners voor hun bijdragen en voorbeelden van relevante praktijken – met name Mikel Araguás (SOS Racismo), Giovanna Bruno (Differenza Donna), Rian Ederveen (Stichting LOS), Ines Keygnaert (Universiteit Gent), Irena Fercik Konecna (Internationaal comité voor de rechten van sekswerkers in Europa), Lea Rakovksy (Ban Ying), Antonia Ávalos Torres (Mujeres Supervivientes) en Tania Vilkhova (Red Acoge). Daarnaast willen we ook PICUM-stagiair(e)s Thomas MacPherson en Abigail Cardenas Mena bedanken voor hun waardevol onderzoek en hun redactionele ondersteuning.

Vertaling: Elien Van Herck

Proeflezen: Rian Ederveen



Deze publicatie is mogelijk gemaakt met de steun van:



This publication has received financial support from the European Union Programme for Employment and Social Innovation "EaSI" (2014-2020). For further information please consult: <http://ec.europa.eu/social/easi>



**OPEN SOCIETY
FOUNDATIONS**

SIGRID RAUSING TRUST

De informatie in deze publicatie stemt niet noodzakelijk overeen met het officiële standpunt van de Europese Commissie.

© PICUM, Februari 2021



PLATFORM FOR INTERNATIONAL COOPERATION ON
UNDOCUMENTED MIGRANTS

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

Belgium

Tel: +32/2/210 17 80

Fax: +32/2/210 17 89

info@picum.org

www.picum.org