



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



PLATFORM FOR INTERNATIONAL COOPERATION ON
UNDOCUMENTED MIGRANTS

Dit rapport werd geschreven door Alyn 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

INHOUDSOPGAVE

SAMENVATTING	4
AANBEVELINGEN VOOR DE EU	6
INLEIDING: DE IMPACT VAN EEN ONZEKERE VERBLIJFSSTATUS OP VEILIGHEID EN TOEGANG TOT DE RECHTER	8
I. VEILIGHEID EN RECHTVAARDIGHEID VOOR SLACHTOFFERS ZONDER PAPIEREN IN DE EU-WETGEVING	11
1. De EU-slachtofferrichtlijn	11
2. De EU-strategie inzake de rechten van slachtoffers	14
3. De EU-strategie voor gendergelijkheid	16
4. Het EU-actieplan tegen racisme	18
II. IMPACT CREËREN: VAN BELEID NAAR PRAKTIJK	20
1. Het waarborgen van de toegang tot hulporganisaties en bescherming voor alle slachtoffers zonder papieren	22
2. Het vaststellen van maatregelen voor een betere toegang tot de rechter zonder risico op uitzetting	27
3. Het vergemakkelijken van de toegang tot processen die de verantwoordingsplicht en de erkenning van schade bevorderen	36
CONCLUSIE	37

LIJST VAN KADERS

KADER 1	Opvangcentra voor seksueel misbruik (Sexual Assault Care Centres, SACC) in België: holistische zorg voor alle slachtoffers van seksueel misbruik, ongeacht hun status	23
KADER 2	Lessen uit het buitenland – het U-visum en T-visum voor slachtoffers van strafbare feiten in de VS.....	26
KADER 3	Amerikaanse stadsidentiteitskaarten.....	28
KADER 4	Maatregelen om veilig aangifte te kunnen doen in de VS, Nederland en Spanje.....	30
KADER 5	Holistische ondersteuning en begeleiding voor overlevenden zonder papieren.....	32
KADER 6	Initiatieven van sekswerkers in het Verenigd Koninkrijk om veilig aangifte te kunnen doen.....	34
KADER 7	Herstelrecht ter ondersteuning van migranten die discriminatie en geweld ervaren: voorbeelden uit Zwitserland en Spanje.....	35

SAMENVATTING

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

De criminalisering 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 de houding van de politie 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, maakt erkenning en verantwoording onmogelijk.

Veiligheid en rechtvaardigheid voor ongedocumenteerden in de EU-wetgeving

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

- De **EU-slachtofferrichtlijn**¹ werd aangenomen in 2012, als aanvulling op andere relevante wetgeving inzake de rechten van slachtoffers zonder papieren,² om gemeenschappelijke normen te ontwikkelen voor de rechten van slachtoffers van strafbare feiten in alle EU-lidstaten.³ 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 biedt 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 belangrijkste 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 situaties. Dit komt doordat de perceptie dat de staat verblijfsstatus 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 aangifte te doen.

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 empowerment 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 zich ertoe na te gaan welke instrumenten op EU-

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](#).

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 zorgen 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 de stap te zetten van beleidsmaatregelen naar het bereiken van echte veiligheid, bescherming en recht 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 uitgezet worden 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 geval van 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 centraal stelt, 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 recht, 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 strategie inzake slachtofferrechten, zoals het identificeren van de geschikte EU-instrumenten, het bevorderen van de uitwisseling van goede praktijken tussen de lidstaten en, indien nodig, tegen 2022 wetgevingsvoorstellen in te dienen.

2 Tekortkomingen in de antiracismewetgeving van de EU aanpakken om discriminerende profilering en gedrag door autoriteiten 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 bij 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 passen in 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 verblijfsstatus. 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 de nadruk gelegd worden op het erkennen van en verantwoording afleggen 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 immigratiecontrole absoluut moet worden losgekoppeld van mechanismen voor bescherming, steun en rechtvaardigheid – teneinde de rechten van slachtoffers, die onvoorwaardelijk moeten zijn, te waarborgen

Elk wetgevingsvoorstel inzake veilig aangifte doen en de rechten van slachtoffers zonder papieren moet garanderen 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 uitvoering. In overeenstemming met de slachtofferrichtlijn moeten de lidstaten worden aangemoedigd, eventueel met wetgeving, om maatregelen te nemen die ervoor zorgen dat slachtoffers zonder papieren 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 uitgangspunten van raciale rechtvaardigheid te integreren in de totstandkoming en evaluatie van het EU-beleid, met name op het gebied van veiligheid en migratie.

INLEIDING: DE IMPACT VAN EEN ONZEKERE VERBLIJFSSTATUS OP VEILIGHEID EN TOEGANG TOT DE RECHTER

De criminalisering van irreguliere migratie is niet alleen een politieke zaak: het heeft impact op de veiligheid en het welzijn van miljoenen mensen met een onzekere verblijfsstatus in Europa.⁹ Het maakt hen vatbaar voor mishandeling en uitbuiting en beperkt hun opties voor steun en herstel aanzienlijk.

Euronews publiceerde in juli 2020, na een gezamenlijk onderzoek met Lighthouse Reports, Der Spiegel en Mediapart, een artikel waarvoor tientallen landarbeiders (waarvan velen zonder papieren) in heel Europa werden geïnterviewd:

Ze klaagden over onbetaalde uren en werken onder enorme druk met zeer weinig water of bescherming, waarbij sommigen door de uitputting flauwvielen of moesten overgeven. Ze toonden ons de erbarmelijke woonomstandigheden en spraken over gevallen van verbaal, fysiek en zelfs seksueel misbruik.¹⁰

Ook mensen met een onzekere status die werken in andere economische sectoren dan de landbouw worden getroffen. Een verslag van 2018 van het Europees agentschap voor de grondrechten (FRA, Fundamental Rights Agency) gaat in op het systematische misbruik

van vrouwen die huishoudelijk werk doen in huizen in heel Europa, en herhaalt de vaststelling uit een eerdere studie dat “uitbuiting van vrouwelijke migranten in de huiselijke sfeer zo vaak voorkomt, dat het vaak niet wordt beschouwd als een schending van mensenrechten”.¹¹

Het tegengaan van de normalisering van rechtenschendingen is een van de diepgewortelde uitdagingen om de werkomstandigheden, veiligheid en bescherming voor mensen met een onzekere verblijfsstatus te verbeteren. Een onzekere of irreguliere status¹² 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 verblijfsstatus 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.

Tegelijkertijd zorgt het feit dat irreguliere migratie gecriminaliseerd wordt ervoor dat mensen zonder papieren bang zijn om in contact te komen met de overheid,¹³ en vooral met de politie, vanwege het risico om als gevolg hiervan in detentie te worden geplaatst

- 9 In 2009 maakte het Clandestino-project een schatting van het minimum- en maximaantal mensen met onzeker verblijfsrecht, maar wees daarbij wel op het gebrek aan betrouwbare gegevens en schattingen, en de grote methodologische uitdagingen van een dergelijke studie. De totale schatting voor de 27 EU-lidstaten in 2008 lag tussen 1,9 miljoen en 3,8 miljoen mensen zonder papieren. Gegevens, verslagen en beschikbare updates zijn te vinden op <http://irregular-migration.net/>. Het Pew Research Center deed in 2019 een poging om deze cijfers bij te werken, maar er zijn vragen over de betrouwbaarheid van deze gegevens omdat de nieuwe schattingen ook rekening houden met asielzoekers en mensen die een reguliere verblijfsstatus hebben en geen irreguliere migratiestatus.
- 10 Borges, A. & Huet, N. (2020, 22 juli). *Invisible workers: Underpaid, exploited and put at risk on Europe's farms*. Euronews.
- 11 Citaat uit FRA (2018). *Out of sight: migrant women exploited in domestic work*; Citaat uit FRA (2015). *Severe labour exploitation: workers moving within or into the European Union* – “exploitation of migrant women in the domestic sphere is so common that it is often not conceived of as a human rights violation”, p. 53.
- 12 Wanneer we in dit verslag verwijzen naar een persoon met een ‘onzekere verblijfsstatus’, bedoelen we daarmee iemand die het recht heeft om op het grondgebied van een staat te verblijven of werken, maar wiens recht kwetsbaar is voor zover het afhankelijk is van factoren zoals de termijn van een arbeidsovereenkomst van bepaalde of beperkte duur, of een bestaande echtelijke relatie. Toch gebruiken we de termen ‘irreguliere status’, ‘onzekere status’ en ‘ongedocumenteerd’ door elkaar, omdat ze allemaal duiden op gelijkaardige situaties van tegenspoed. Bovendien zijn deze categorieën vaak veranderlijk en kan de immigratiewetgeving zo complex zijn, dat mensen niet altijd weten wat hun status op een bepaald moment is.
- 13 Voor een analyse van de toegang van werknemers zonder papieren tot gerechtelijke en buitengerechtelijke klachtenmechanismen voor arbeidsrechtenschendingen, zie: PICUM (2020). *A Worker is a Worker: How to Ensure that Undocumented Migrant Workers Can Access Justice*.

en het bevel te krijgen om het grondgebied te verlaten. Dit wantrouwen wordt nog versterkt door de verhoogde aanwezigheid van de politie en het verscherpt toezicht op migranten- en minderheidsgemeenschappen, waardoor ook het gevoel van onveiligheid en de bezorgdheid over discriminerende profilering toenemen.¹⁴ Een rapport uit 2017 van het Europees netwerk tegen racisme (European Network against Racism, ENAR) stelt dat:

Maatschappelijke organisaties hebben benadrukt dat in veel [...] gevallen [van gerapporteerde etnische profilering in grensgebieden] mensen van kleur werden gecontroleerd door de politie omdat ze werden beschouwd als migranten zonder papieren, enkel en alleen omwille van hun "buitenlands" uiterlijk, ongeacht hun feitelijke verblijfsstatus en/of hun nationaliteit. Naast etnische profilering in het kader van immigratiecontrole, werden er ook gevallen van profilering gemeld op basis van (vermeend) ras, etniciteit en religie tijdens routineactiviteiten van de politie op straat of op openbare plaatsen in Oostenrijk, België, Cyprus, Frankrijk, Duitsland, Italië, Spanje en het Verenigd Koninkrijk.¹⁵

In juli 2020 werden zeven officieren van de Italiaanse nationale gendarmerie, de 'Carabinieri', in de Levante-kazerne van Piacenza gearresteerd en later beschuldigd van verschillende strafbare feiten, waaronder illegale arrestatie, marteling, zwaar lichamelijk letsel, ambtsmisbruik en fraude. Een van de vermeende slachtoffers, een jonge Marokkaanse man, sprak zich uit tegen zijn onwettige arrestatie en veroordeling, die volgens hem een vergelding waren van de officieren

omdat hij geen drugs voor hen wilde verkopen (ondanks aanhoudende afranselingen). Na het uitzitten van zijn straf werd de jongeman vanwege zijn illegale verblijf naar een detentiecentrum gebracht, waar hij maandenlang wegwijnde.¹⁶ Een ander geval van geweld dat naar verluidt in de Levante-kazerne werd gepleegd¹⁷, is dat van een transvrouw die zegt dat ze werd aangerand door een officier die haar chanteerde met de bedreiging dat ze, als ze zich tegen hem zou verzetten, zou worden teruggestuurd naar Brazilië en nooit meer zou kunnen terugkeren naar Italië.¹⁸

De detentie en uitzetting van mensen die misbruik en mishandeling hebben meegemaakt is een vorm van secundaire victimisatie; en het systematisch falen van de staat om misbruik tegen mensen met een onzekere status te erkennen, te onderzoeken en aan te pakken, ontnemt hen het recht op een doeltreffend rechtsmiddel.¹⁹

Van groot belang in dit verband is de richtlijn inzake de rechten van slachtoffers van 2012²⁰, die voorziet in een gemeenschappelijk pakket rechten voor alle slachtoffers van strafbare feiten. Enerzijds wordt de richtlijn parallel toegepast met EU-wetgeving inzake de bescherming van slachtoffers van mensenhandel,²¹ slachtoffers van discriminatie op grond van ras of etnische afstamming,²² en slachtoffers van arbeidsrechtenschendingen.²³ Anderzijds onderscheidt de richtlijn zich door de expliciete toepassing ervan op alle slachtoffers – zonder enige vorm van discriminatie, "ook op grond van de verblijfsstatus" –, door het onvoorwaardelijk toekennen van deze rechten, en door volledige loskoppeling los te staan van het EU-rechtskader inzake immigratiehandhaving.

14 Statewatch (2019). Data Protection, Immigration Enforcement and Fundamental Rights: What the EU's Regulations on Interoperability Mean for People with Irregular Status.

15 ENAR (2017). *Racism and Discrimination in the Context of Migration in Europe: ENAR Shadow Report 2015-2016*, p.48. In mei 2020 publiceerde de Franse 'Défenseur des Droits' (Verdediger van de Rechten) een advies waarin hij 'systemische discriminatie' vaststelde bij onrechtmatige en intimiderende identiteitscontroles van de politie bij jongeren van Noord-Afrikaanse origine in een Parijse wijk. Het oordeel volgde op een klacht ingediend door een groep jongeren tegen geweld door politieagenten tussen 2013 en 2015. Zie: Marlier, F. (2020, 2 juni). Le Défenseur des droits dénonce des violences policières 'discriminatoires systémiques'. Les inrockuptibles.

16 "Non ne potevo più dei modi di Montella". Le parole del giovane da cui è partita l'Odysseus. *Libertà*.

17 Altavilla, R. (2020, 26 juli). *Parla il marocchino vittima dei cc di Piacenza: 'Mi misero la droga in tasca'*. *TGLa7*.

18 2020, 26 juli. "Caserma Piacenza, una trans brasiliana: 'Minacciata, costretta a far sesso e picchiata'". *Sky tg24*.

19 In 1985 stelde de Algemene Vergadering van de VN grondbeginselen vast inzake gerechtigheid voor slachtoffers van strafbare feiten en machtsmisbruik: Declaration of Basic Principles of Justice for Victims of Crime and Abuse of Power Adopted by General Assembly resolution 40/34 of 29 November 1985. Het begeleidende handboek van de verklaring legt een rechtstreekse verband tussen het niet respecteren en erkennen van de schade die een slachtoffer heeft geleden, en secundaire victimisatie. Zie: UN Office for Drug Control and Crime Prevention (1999). *Handbook on Justice for Victims*.

20 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').

21 Richtlijnen 2004/81/EG en 2011/36/EU van de Raad.

22 Richtlijn 2000/43/EG van de Raad ('richtlijn inzake rassengelijkheid').

23 Richtlijn 2009/52/EG van de Raad.

De lidstaten hadden tot november 2015 de tijd om de slachtofferrichtlijn om te zetten in nationaal recht. Volgens een studie van de universiteit van Oxford uit 2019 over de implementatie van de richtlijn in België, Nederland, Italië en Spanje, had alleen Nederland stappen ondernomen om de richtlijn te implementeren op een manier die expliciet rekening houdt met ongedocumenteerde slachtoffers van strafbare feiten (zie het volgende hoofdstuk: 'De EU-slachtofferrichtlijn').²⁴

Sinds 2015, en zelfs alleen al in 2020, zijn er meerdere ontwikkelingen in het EU-beleid geweest die van belang zijn voor de rechten van slachtoffers zonder papieren. Deze ontwikkelingen betekenen niet dat hun situatie onmiddellijk gaat verbeteren en gingen tot nu toe niet gepaard met een versoepeling van de harde aanpak

van irreguliere migratie die de EU-beleidsvorming op dit gebied blijft domineren.²⁵ Ze bieden wel enige hoop op een toenemende erkenning van rechten, op grond van de EU-wetgeving, die steeds meer aantoont hoe incoherent deze dominante agenda is met de Europese kernwaarden.

Het eerste deel van dit rapport beschrijft deze ontwikkelingen en wat ze kunnen betekenen voor de rechten van mensen zonder papieren. Het tweede deel van het rapport gaat in op overwegingen die als leidraad moeten dienen voor de implementatie, met het oog op relevante verbeteringen in de praktijk. Hierbij wordt gekeken naar initiatieven uit verschillende nationale contexten. Tot slot worden ook een aantal aanbevelingen voor actie gegeven.

24 COMPAS: Oxford (2019). "Safe reporting" of crime for victims and witnesses with irregular migration status in the USA and Europe.

25 PICUM (2020). More detention, fewer safeguards: How the new EU Pact on Migration and Asylum creates new loopholes to ignore human rights obligations.

I. VEILIGHEID EN RECHTVAARDIGHEID VOOR SLACHTOFFERS ZONDER PAPIEREN IN DE EU-WETGEVING

1. De EU-slachtofferrichtlijn

De EU-slachtofferrichtlijn,²⁶ aangenomen in 2012, stelt gemeenschappelijke normen vast voor de rechten van slachtoffers van strafbare feiten in alle EU-lidstaten.²⁷ In de richtlijn wordt een 'slachtoffer' ruim gedefinieerd als elke "natuurlijke persoon die als rechtstreeks gevolg van een strafbaar feit schade, met inbegrip van lichamelijke, geestelijke of emotionele schade of economisch nadeel, heeft geleden".

Artikel 1 stelt het volgende: "De in deze richtlijn opgenomen rechten worden jegens slachtoffers op niet-discriminerende wijze toegepast, *mede wat hun verblijfsstatus betreft*" (cursivering toegevoegd). Dit laatste maakt expliciet wat impliciet aanwezig was in de bepaling om de richtlijn op een niet-discriminerende manier toe te passen: de rechten van slachtoffers van strafbare feiten mogen niet worden ontzegd aan een persoon op grond van hun verblijfsstatus of het ontbreken daarvan. Voor mensen zonder papieren in Europa is de slachtofferrichtlijn van belang omdat ze prioriteit geeft aan de veiligheid, beveiliging en bescherming van een persoon, en niet aan de handavingsmaatregelen op basis van hun verblijfsstatus.

Overweging 10 van de richtlijn en de officiële leidraad voor de omzetting en uitvoering ervan benadrukken de verplichting van de lidstaten om ervoor te zorgen dat "de in deze richtlijn opgenomen rechten niet afhangen van de verblijfsstatus van het slachtoffer op hun grondgebied of van diens burgerschap of nationaliteit". Hierbij wordt het grote belang onderstreept van een gelijke toepassing van de rechten in de context van racistische en xenofobische

haatmisdrijven, en van gendergerelateerd geweld tegen migranten zonder papieren.²⁸ De richtlijn erkent dat slachtoffers die geen onderdaan zijn van het land waar zij slachtoffer zijn geworden "bijzonder kwetsbaar" zijn of "een bijzonder hoog risico op schade" lopen en daarom wellicht gespecialiseerde ondersteuning en wettelijke bescherming nodig hebben, die kan bestaan uit "het verschaffen van onderdak en veilige opvang, eerste medische zorg, doorverwijzing voor medisch en forensisch onderzoek in het geval van verkrachting of aanranding, kort- of langdurende psychologische bijstand, traumazorg, juridisch advies, belangenbehartiging en specifieke diensten voor kinderen als directe of indirecte slachtoffers" (overweging 38).

De richtlijn garandeert echter geen oplossing voor de status van een persoon zonder papieren. Volgens overweging 10 heeft de richtlijn "geen betrekking op de voorwaarden voor het verblijf van slachtoffers van strafbare feiten op het grondgebied van de lidstaten". Hoewel de lidstaten de nodige maatregelen moeten nemen "om ervoor te zorgen dat de in deze richtlijn opgenomen rechten niet afhangen van de verblijfsstatus van het slachtoffer op hun grondgebied of van diens burgerschap of nationaliteit", scheppen de aangifte van een strafbaar feit en de deelname aan een strafprocedure "geen rechten met betrekking tot de verblijfsstatus van het slachtoffer".

De richtlijn heeft niet alleen betrekking op de rechten van slachtoffers in het kader van strafprocedures, ze legt ook de verplichting op om slachtoffers kosteloze toegang te verlenen tot hulporganisaties die vertrouwelijk handelen, met inbegrip van emotionele en

26 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').

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

28 Europese Commissie, DG Justitie (2013, december). Leidraad voor de omzetting en uitvoering van 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, december 2013.

psychologische ondersteuning, advies over financiële en praktische kwesties naar aanleiding van het strafbare feit en advies over het risico en het voorkomen van herhaalde victimisatie. Volgens de slachtofferrichtlijn is het recht op slachtofferhulp *niet* afhankelijk van de vraag of het slachtoffer aangifte heeft gedaan van een strafbaar feit (artikel 8, lid 5). De rol van de politie wordt niettemin erkend: "Hoewel de hulpverlening niet mag afhangen van het feit dat het slachtoffer bij een bevoegde autoriteit, bijvoorbeeld de politie, aangifte doet van een strafbaar feit, zijn die autoriteiten vaak het best in staat om het slachtoffer over de bestaande ondersteuning te informeren" (overweging 40).

Het bovenstaande impliceert dat ongedocumenteerden de mogelijkheid moeten krijgen om zonder angst voor discriminatie of de dreiging van detentie of uitzetting in contact te kunnen komen met wetshandhavingsinstanties, slachtofferhulporganisaties en andere instanties die de diensten en ondersteuning bieden waarin de richtlijn voorziet – een basisvoorwaarde om de doeltreffendheid van de rechten van mensen met een irreguliere status op grond van de richtlijn te waarborgen.

De leidraad van de Europese Commissie voor de lidstaten bevat voorbeelden van staten die vergunningen beschikbaar stellen aan bepaalde slachtoffers van huiselijk geweld (zie het hoofdstuk hieronder: *'Verblijfsvergunningen voor slachtoffers van bepaalde strafbare feiten'*), en bieden daarmee een zekere mate van duiding om de lidstaten te begeleiden in hun uitvoering van artikel 1. Het gebrek aan specificiteit in de tekst van de richtlijn zelf over wat de uitvoering voor slachtoffers zonder papieren in de praktijk betekent is mogelijk een belemmering geweest om adequate nationale wetgeving en praktijken te realiseren.

Het is belangrijk te benadrukken dat de slachtofferrichtlijn alleen betrekking heeft op vormen van slachtofferschap die het gevolg zijn van *strafbare feiten*. Slachtoffers van de

vele systematische vormen van mishandeling die mensen zonder papieren ervaren en die niet als "strafbaar feit" worden erkend in de nationale wetgeving, vallen dus niet onder het toepassingsgebied van de richtlijn. Tegelijkertijd slaagt het strafrechtelijk systeem er zelden in, zoals we hebben gezien en hieronder verder zullen bespreken, om het overleven veiliger te maken voor mensen zonder papieren – zelfs in het geval van rechtenschendingen die "strafbare feiten" zijn, zoals ernstige arbeidsuitbuiting of huiselijk geweld. Dit komt voornamelijk door het feit dat een irreguliere status wordt gecriminaliseerd en door de rol van wetshandhavingsinstanties in de handhaving van immigratieregels. Civiele procedures en processen die ingepast zijn in de organisatie van gemeenschappen en werknemers zijn vaak beter geschikt om om te gaan met de bredere sociale context waarin de schade ontstond en om slachtoffers te voorzien van een vorm van rechtsmiddel of herstel voor die schade.

Toch biedt de slachtofferrichtlijn een belangrijk kader voor het versterken van de rechten van mensen zonder papieren die slachtoffer zijn geworden, door de nadruk te leggen op hun onvoorwaardelijke recht op bescherming, steun en rechtvaardigheid. En ook al is *wie* een slachtoffer is afhankelijk van de vraag of de geleden schade het gevolg is van een strafbaar feit, het recht van het slachtoffer op steun en rechtsmiddelen wordt niet beperkt tot wat het strafrechtelijk systeem kan bieden. Zoals hierboven vermeld, hangt het recht op steun en diensten bijvoorbeeld niet af van het al dan niet aangifte doen van een strafbaar feit (artikel 8, lid 5), en hebben slachtoffers waar nodig het recht op informatie over en toegang tot herstelrechtorganisaties, zoals bemiddeling door een derde partij (artikels 4 en 12).²⁹

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

29 Zie overweging 46: "Herstelrechtvoorzieningen, met inbegrip van bijvoorbeeld bemiddeling tussen het slachtoffer en de dader, het inschakelen van „family group conferences” en „sentencing circles”, kunnen zeer nuttig zijn voor het slachtoffer, maar moeten met de nodige waarborgen worden omgeven om secundaire en herhaalde victimisatie, intimidatie en vergelding te voorkomen. De betrokken organisaties moeten daarom in de eerste plaats de belangen en behoeften van het slachtoffer behartigen, zorgen voor herstel van de door hem geleden schade en verdere schade voorkomen. Bij het doorverwijzen van een zaak naar herstelrechtorganisaties en het doorlopen van een herstelrechtproces moet rekening worden gehouden met factoren zoals de aard en de ernst van het strafbare feit, de ernst van het eruit voortvloeiende trauma, de herhaaldelijke aantasting van de fysieke, seksuele of psychologische integriteit van het slachtoffer, een eventuele machtsongelijkheid en de leeftijd, het ontwikkelingsniveau of de intellectuele vermogens van het slachtoffer, die zijn vermogen om met kennis van zaken een keuze te maken, kunnen beperken of verminderen of die afbreuk kunnen doen aan een positief resultaat voor het slachtoffer. Herstelrechtprocessen moeten in beginsel vertrouwelijk zijn, tenzij de partijen anders overeengekomen zijn of door het nationale recht anders wordt vereist op grond van een dwingende reden van algemeen belang. Het algemeen belang kan vereisen dat factoren, zoals het tijdens het proces uiten van bedreigingen of plegen van vormen van geweld, worden bekendgemaakt."

Kernbepalingen van de EU-slachtofferrichtlijn

Alle slachtoffers van strafbare feiten hebben recht op respect, waardigheid, basisrechten en diensten, ongeacht hun verblijfsstatus:

- De rechten opgenomen in de richtlijn worden op niet-discriminerende wijze toegepast op alle slachtoffers van strafbare feiten, ongeacht hun verblijfsstatus (artikel 1).
- Alle slachtoffers van strafbare feiten hebben het recht op een respectvolle, tactvolle en waardige behandeling door de autoriteiten (artikel 1 en overweging 9).
- Functionarissen, met inbegrip van (maar niet beperkt tot) politiefunctionarissen en gerechtelijk personeel, moeten opleidingen krijgen om op een tactvolle en juiste manier met slachtoffers om te gaan (artikel 25 en overweging 61).

Slachtoffers zonder papieren hebben het recht te worden geïnformeerd over hun rechten en hun zaak op een manier die ze begrijpen en om deel te nemen aan strafprocedures:

- Slachtoffers hebben het recht te worden geïnformeerd over hun rechten en hun zaak op een manier die ze begrijpen en om aangifte te doen in een taal die ze begrijpen of met bijstand (artikels 3-7, en overwegingen 26 en 34).
- Slachtoffers hebben het recht naar behoren te worden geïnformeerd over hun zaak, de status ervan en elke eindbeslissing (artikel 6).
- Slachtoffers hebben het recht om, overeenkomstig hun rol in de strafprocedure, op verzoek, kosteloos te worden bijgestaan door een tolk en om kosteloos vertalingen te ontvangen van informatie die essentieel is om hun rechten in de strafprocedure te kunnen uitoefenen (artikel 7).
- Slachtoffers hebben het recht om deel te nemen aan strafprocedures voor zover dit wordt toegestaan door het nationale recht (artikels 10, 13, 14, en overwegingen 34 en 47).

Slachtoffers zonder papieren hebben het recht op informatie over en kosteloze toegang tot hulporganisaties die vertrouwelijk handelen en beschermingsmaatregelen, ongeacht of zij aangifte hebben gedaan van het strafbare feit of niet:

- Slachtoffers hebben het recht om onverwijd op de hoogte te worden gebracht van de beschikbare hulpdiensten (artikel 4, overweging 21).
- Slachtoffers hebben recht op een individuele beoordeling van hun behoeften en op specifieke beschermingsmaatregelen voor de meest kwetsbaren (artikels 22-24 en overwegingen 55-58).
- Slachtoffers hebben voor, tijdens en na de strafprocedure recht op kosteloze toegang tot hulporganisaties die vertrouwelijk en in het belang van het slachtoffer handelen (artikels 8, 9, en overweging 37).
- Slachtoffers hebben recht op hulp, ongeacht of zij formeel aangifte hebben gedaan of niet (artikel 8).
- Slachtoffers hebben recht op bescherming tegen secundaire of herhaalde victimisatie, zoals tussentijdse voorlopige maatregelen en gebieds- of contactverboden (artikels 18-21 en overwegingen 52-54).

Andere EU-wetgeving inzake de rechten van ongedocumenteerde slachtoffers: de richtlijn inzake sancties voor werkgevers, de richtlijn ter bestrijding van mensenhandel en de terugkeerrichtlijn

De slachtofferrichtlijn is de kern van de EU-wetgeving inzake de rechten van slachtoffers. Daarnaast zijn er echter ook aanvullende EU-richtlijnen die betrekking hebben of van invloed zijn op de rechten van ongedocumenteerde slachtoffers van strafbare feiten.

De **richtlijn inzake sancties voor werkgevers** 2009/52/EG voorziet regels voor sancties tegen werkgevers die werknemers zonder papieren in dienst nemen, en vormt op die manier een uitbreiding van het strafrechtelijk kader van de EU op het gebied van immigratiewetgeving. De richtlijn bevat echter ook bepalingen die de rechten van werknemers zonder papieren beschermen, bijvoorbeeld door nogmaals te wijzen op hun recht op een minimumloon. Artikel 13 bepaalt dat alle werknemers toegang moeten hebben tot doeltreffende klachtenmechanismen: “De lidstaten zorgen ervoor dat er doeltreffende mechanismen bestaan aan de hand waarvan illegaal [sic] tewerkgestelde onderdanen van derde landen rechtstreeks of middels door de lidstaten aangewezen derden zoals vakverenigingen of andere verenigingen of een bevoegde instantie van de lidstaat, indien de nationale wetgeving hierin voorziet, een klacht tegen hun werkgever kunnen indienen.” Op grond van de richtlijn inzake sancties voor werkgevers hebben dus alle werknemers die te maken krijgen met arbeidsrechtenschendingen, ongeacht of deze tot een niveau van ernstige arbeidsuitbuiting leiden, recht op doeltreffende mogelijkheden voor herstel. Een beperking van de toegang tot de rechter verzwakt de onderhandelingspositie van werknemers ten opzichte van hun werkgever, terwijl de mogelijkheid om werkgevers ter verantwoording te roepen het escaleren van uitbuiting kan voorkomen. De FRA heeft de lidstaten met klem gevraagd om voorrang te geven aan de grondrechten boven kwesties in verband met immigratiecontrole, en om de toegang tot alle rechtsmechanismen mogelijk te maken.³⁰ Artikel 13 bepaalt ook het volgende: voor bepaalde strafbare feiten “bepalen de lidstaten op grond van het nationale recht de voorwaarden waarop zij op basis van een beoordeling van het individuele geval aan betrokken onderdanen van derde landen een verblijfsvergunning van beperkte duur kunnen afgeven, gekoppeld aan de lengte van de desbetreffende nationale procedure”. Dit is vergelijkbaar met de EU-wetgeving ter bestrijding van mensenhandel (zie hieronder).

De **richtlijn ter bestrijding van mensenhandel** 2004/81/EG heeft specifiek betrekking op verblijfstitels die worden verleend aan onderdanen van derde landen die het slachtoffer zijn van mensenhandel of mensensmokkel. Op grond van artikel 8 kan een slachtoffer van mensenhandel een verblijfstitel krijgen op basis van bepaalde

2. De EU-strategie inzake de rechten van slachtoffers

Op 24 juni 2020 introduceerde de EU haar eerste strategie inzake de rechten van slachtoffers (2020-2025).³² Een belangrijke pijler van de strategie is “slachtoffers van strafbare feiten sterk te doen staan”, onder meer door te zorgen voor een “veilige omgeving waarin slachtoffers aangifte kunnen doen van een strafbaar feit”. In de strategie worden meerdere categorieën van “kwetsbare slachtoffers” erkend, waaronder ook ongedocumenteerden:

Ook irreguliere migranten die het slachtoffer worden van een misdrijf, verkeren vaak in een situatie van

kwetsbaarheid en het kan moeilijk voor hen zijn om toegang tot de rechter te krijgen. Als zij aangifte doen bij de politie, krijgen zij mogelijk het bevel om naar hun land van herkomst terug te keren. Volgens de richtlijn slachtofferrechten gelden de rechten van slachtoffers op niet-discriminerende wijze voor slachtoffers, ongeacht hun verblijfsstatus. Dit geldt ook voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen. In het kader van deze strategie zal de Commissie nagaan welke juridische en praktische 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. De Commissie zal de lidstaten met name stimuleren om goede praktijken uit te wisselen die erop gericht zijn de aangifte van strafbare feiten los te

30 FRA (2019). *Severe Labour Exploitation: Workers' Perspectives*.

31 Ibid.

32 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 (2020-2025).

voorwaarden (die verder gaan dan het slachtofferschap), zoals de bereidheid om met de autoriteiten samen te werken en om alle banden met verdachten van mensenhandel of mensensmokkel te verbreken. De lidstaten hebben de keuze om de verblijfstitel al dan niet te verlengen zodra de hulp van het slachtoffer niet langer nodig is voor de strafprocedure. Richtlijn 2011/36/EU is een aanvulling op richtlijn 2004/81/EG ter bestrijding van mensenhandel en biedt een gemeenschappelijk rechtskader voor het voorkomen en vervolgen van mensenhandel en het beschermen van slachtoffers, op grond waarvan (overweging 18) slachtoffers zonder papieren ten minste gedurende een bedenktijd onvoorwaardelijk recht hebben op bijstand en ondersteuning.

De **terugkeerrichtlijn** 2008/115/EG voorziet in gemeenschappelijke regels voor de terugkeer of uitzetting van irregulier in de EU verblijvende personen en is bindend in alle lidstaten, met uitzondering van het Verenigd Koninkrijk en Ierland. De richtlijn stelt onder meer procedurele rechten vast en verplicht de lidstaten ertoe om een “juridisch niemandsland” te vermijden door irregulier verblijvende personen terug te sturen of een verblijfsvergunning te verlenen. Artikel 6, lid 4, van de terugkeerrichtlijn bepaalt dat de lidstaten een persoon zonder papieren “te allen tijde” een verblijfsvergunning kunnen geven om humanitaire redenen of uit mededogen. De lidstaten worden ook aangemoedigd om ervan af te zien een terugkeerbesluit uit te vaardigen zolang een procedure loopt voor de afgifte of verlenging van een vergunning (artikel 6, lid 5). Hoewel artikel 6, lid 4, niet specifiek betrekking heeft op slachtoffers van strafbare feiten, zijn de rechten van deze slachtoffers wel van belang met betrekking tot aanhoudingen en het uitvaardigen van een terugkeerbesluit – het onderwerp van artikel 6. Het terugkeerhandboek, dat door de Europese Commissie werd gepubliceerd als leidraad voor de lidstaten bij de uitvoering van de terugkeerrichtlijn, stelt duidelijk dat de doelstellingen van de richtlijn moeten worden afgewogen tegen andere legitieme belangen, zoals de “belangen van de staat bij de bestrijding van criminaliteit”. Het handboek verwijst uitdrukkelijk naar het document van de FRA ‘Apprehension of migrants in an irregular situation – fundamental rights considerations’ (*De aanhouding van migranten in een onregelmatige situatie – overwegingen inzake de grondrechten*), waarin wordt aanbevolen dat de lidstaten voorzien in mogelijkheden voor slachtoffers en getuigen om strafbare feiten aan te geven zonder angst voor aanhouding. De terugkeerrichtlijn staat onder het toezicht van EU-wetgevers sinds september 2018, toen de Europese Commissie een voorstel indiende voor een herschikking van de terugkeerrichtlijn. Een ontwerpverslag van parlements lid en rapporteur Tineke Strik werd gepubliceerd in februari 2020.³¹ Er werd echter nog niet over gestemd in de plenaire vergadering vanwege vertragingen als gevolg van COVID-19. Een herziening van de terugkeerrichtlijn zou kunnen bijdragen tot de mogelijkheid om veilig aangifte te doen, bijvoorbeeld met betrekking tot de bevoegdheid van de lidstaten om een verblijfsvergunning te verlenen (artikel 6, lid 4) of om af te zien van een terugkeerbesluit (artikel 6, lid 5).

koppelen van de terugkeerprocedure, zonder dat daarbij de doeltreffendheid van dergelijke procedures in gevaar wordt gebracht.³³

De strategie gaat rechtstreeks in op een essentieel dilemma waarmee een ongedocumenteerde die slachtoffer is geworden, wordt geconfronteerd: de problematische dubbele rol van wetshandavingsinstanties in veel lidstaten, met enerzijds de handhaving van immigratieregels ten aanzien van ongedocumenteerden die zich op het grondgebied van een lidstaat bevinden, en anderzijds de ondersteuning van slachtoffers in de toegang tot diensten, bescherming

en de rechter. De prioritering van het eerste ondermijnt systematisch het tweede.

De Europese Commissie verbindt zich in het kader van de strategie ertoe de beschikbare instrumenten op EU-niveau te evalueren om ervoor te zorgen “dat er vaker aangifte wordt gedaan van criminaliteit en dat migranten die slachtoffer zijn, ongeacht hun verblijfsstatus, betere toegang tot slachtofferhulp krijgen”; en om de uitwisseling van goede praktijken tussen de lidstaten te bevorderen. Daarnaast zal de EU indien nodig tegen 2022 ook nieuwe wetgeving inzake veilige aangifte voorstellen.

33 Opvallend is dat de strategie ook slachtoffers in detentie als “kwetsbare” slachtoffers beschouwt: “Een andere groep slachtoffers die zich in een situatie van bijzondere kwetsbaarheid bevindt, zijn slachtoffers van in detentie gepleegde strafbare feiten. Volgens de Wereldgezondheidsorganisatie is jaarlijks 25 % van de gevangenen slachtoffer van geweld. Zij hebben vaak beperkte toegang tot de rechter. Zij worden geïsoleerd, gestigmatiseerd en hebben weinig toegang tot informatie. In het kader van deze strategie zal de Commissie nagaan hoe slachtoffers in detentie doeltreffend kunnen worden ondersteund en beschermd, bijvoorbeeld met protocollen voor de bescherming van slachtoffers in detentie en onafhankelijke penitentiaire instellingen voor het onderzoeken van in detentie gepleegde strafbare feiten. De Commissie zal ook de opleiding van het personeel van detentiecentra bevorderen in het kader van de toekomstige strategie voor de Europese justitiële opleiding.”

De strategie voorziet in een coördinator en een multistakeholderplatform voor de rechten van slachtoffers om de uitvoering van de strategie te ondersteunen door middel van samenwerking met de betrokken nationale autoriteiten, organisaties voor slachtofferrechten, gespecialiseerde hulporganisaties en ngo's. Zo vormt de strategie een belangrijk kader om meer inzicht te krijgen in de rechten van ongedocumenteerden op grond van de slachtofferrichtlijn en om maatregelen uit te wisselen die hun rechten bevorderen, waarbij nuttig gebruik wordt gemaakt van maatschappelijke organisaties die ervaring hebben in het werken met getroffen gemeenschappen. De strategie biedt ook een mogelijke basis voor nieuwe wetgevingsvoorstellen om de rechten van ongedocumenteerden in Europa te verduidelijken en zelfs te versterken, zodanig dat het hun veiligheid, bescherming en toegang tot de rechter bevordert.

3. De EU-strategie voor gendergelijkheid

Op 5 maart 2020 werd de EU-strategie voor gendergelijkheid goedgekeurd. In deze strategie worden "de kernacties voor de komende vijf jaar uiteengezet en belooft de Commissie op alle beleidsterreinen van de EU gelijkheid na te streven."³⁴ Geweld tegen vrouwen en meisjes is een belangrijk aandachtspunt van de strategie en zelfs een prioriteit van de Commissie,³⁵ die zich ertoe verbindt om op dit gebied vooruitgang te boeken – onder meer door het doorbreken van de politieke impasse in de Raad van de EU, 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).

Het Verdrag van Istanbul, dat op 1 augustus 2014 in werking is getreden, is het eerste alomvattende rechtsinstrument voor geweld tegen vrouwen en meisjes. Staten die ervoor kiezen om zich bij het verdrag aan te sluiten, moeten hun nationale wetgeving in overeenstemming brengen met de bepalingen ervan en ervoor zorgen dat het verdrag in hun land wordt toegepast op een manier die alle vrouwen ten goede komt. Door toe te treden tot het Verdrag van Istanbul stemmen de staten in met bindende normen voor het voorkomen van geweld tegen vrouwen en het beschermen van overlevenden, en garanderen zij

de beschikbaarheid van diensten zoals telefonische hulplijnen, opvangplaatsen, medische hulp, advisering en rechtsbijstand. Sinds november 2020 hebben 34 staten het verdrag geratificeerd (waaronder 21 EU-lidstaten) en nog eens 12 staten het verdrag ondertekend.

Het Verdrag van Istanbul is belangrijk voor vrouwen zonder papieren en vrouwen met een onzekere status, omdat het uitdrukkelijk vereist dat het wordt toegepast zonder discriminatie op grond van de migratiestatus (artikel 4). Daarnaast zijn de partijen verplicht om vrouwen wiens status afhankelijk is van een gewelddadige partner of echtgenoot in staat te stellen een zelfstandige verblijfstitel te verkrijgen, en om een verlengbare verblijfsvergunning te verlenen aan slachtoffers wanneer dit noodzakelijk is "vanwege hun persoonlijke situatie" (artikel 59).

Op 4 maart 2016 stelde de Europese Commissie voor³⁶ dat de EU zou toetreden tot het Verdrag van Istanbul, om een mandaat te geven voor een betere gegevensverzameling op Europees niveau over de omvang en de aard van geweld tegen vrouwen, en om de verantwoordingsplicht van de EU op internationaal niveau te versterken. De EU publiceerde een routekaart³⁷ waarin de argumenten voor toetreding worden toegelicht. Op 13 juni 2017 heeft de Europese Unie het Verdrag van Istanbul ondertekend,³⁸ op basis van besluiten van de Raad van de EU van 11 mei 2017 over artikelen in verband met asiel, vluchtelingen en refoulement, en samenwerking in strafzaken. Het toetredingsproces is echter geblokkeerd op het niveau van de Raad van de EU vanwege geschillen tussen de lidstaten.

Als deze politieke impasse niet kan worden doorbroken, zal de Europese Commissie in 2021 wetgevingsvoorstellen indienen om de tekortkomingen in de bestaande EU-wetgeving inzake geweld tegen vrouwen en meisjes aan te pakken en zo een aantal bepalingen van het Verdrag van Istanbul vast te leggen. 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.

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

35 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.

36 Europese Commissie (2016, 4 maart). Persbericht: [Commissie stelt voor dat EU toetreedt tot internationaal verdrag ter bestrijding van geweld tegen vrouwen](#).

37 DG JUST (2015, oktober). [Roadmap: \(A possible\) EU Accession to the Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence \(Istanbul Convention\)](#).

38 Raad van Europa (2017, 13 juni). Persbericht: [EU signs the Istanbul Convention](#).

Belangrijkste bepalingen van het Verdrag van Istanbul van de Raad van Europa

- Iedereen heeft het **grondrecht** om in zowel de publieke als de privésfeer gevrijwaard te worden van geweld (artikel 4).
- Het Verdrag moet worden uitgevoerd **zonder discriminatie** op welke grond dan ook, inclusief een migranten- of vluchtelingenstatus (artikel 4).
- De dienstverlening mag **niet afhankelijk zijn van de bereidheid van het slachtoffer aangifte te doen of te getuigen** tegen een dader (artikel 18).
- De partijen moeten ervoor zorgen dat vrouwen beschikken over informatie en toegang hebben tot regionale en internationale **individuele en collectieve klachtenmechanismen voor het geweld dat zij hebben meegemaakt** (artikel 21).
- Vrouwen hebben recht op civiele **rechtsmiddelen** (artikel 29) en op een **schadevergoeding** (artikel 30) van de daders, indien nodig met inbegrip van een schadevergoeding van overheidswege.
- Vrouwen van wie de verblijfstitel afhangt van die van hun echtgenoot of partner moeten een eigen, **zelfstandige verblijfsvergunning** kunnen krijgen en moeten de uitzettingsprocedure kunnen opschorten die wordt gestart wanneer ze hun van hun echtgenoot of partner afhankelijke verblijfstitel verliezen (artikel 59).
- De partijen hebben een algemene verplichting om **geweld te voorkomen** aan de hand van maatregelen om vooroordelen, stereotypen en gebruiken in verband met geweld tegen vrouwen uit te bannen, door middel van bewustwordingscampagnes, onderwijs en de training van beroepskrachten die te maken hebben met slachtoffers of daders (artikel 12-17).
- De partijen zijn verplicht om regelmatig **vergelijkbare, uitgesplitste gegevens te verzamelen** over de aard en omvang van geweld tegen vrouwen, om het beleid te sturen en toezicht te houden op de uitvoering van de maatregelen ter bestrijding van geweld tegen vrouwen (artikel 11).
- De partijen erkennen de cruciale rol van non-gouvernementele organisaties (ngo's) en maatschappelijke organisaties bij het verlenen van steun en diensten aan slachtoffers, en moeten een gecoördineerd **beleid** implementeren **voor een doeltreffende samenwerking tussen de verschillende instanties**. Dit is nodig om een integrale, holistische aanpak te verzekeren (artikel 7 en 9), de werkzaamheden van ngo's te ondersteunen en een effectieve samenwerking met deze organisaties op te zetten (artikel 9). De partijen moeten ook **passende financiële middelen en personeel** toewijzen voor activiteiten die worden uitgevoerd door overheidsinstanties en betrokken ngo's en maatschappelijke organisaties (artikel 8).
- De partijen moeten vrouwen **informatie** verstrekken **over de beschikbare vormen van ondersteuning** en maatregelen, in een taal die zij begrijpen (artikel 19).
- Vrouwen hebben **recht op algemene ondersteuning**, waaronder gratis en vertrouwelijke juridische en psychologische advisering, financiële ondersteuning, huisvesting, onderwijs, training, gezondheidszorg en maatschappelijke hulpverlening (artikel 20).
- Vrouwen hebben **recht op gespecialiseerde diensten** en toegang tot opvangplaatsen en telefonische hulplijnen die 24 uur per dag bereikbaar zijn voor vertrouwelijk advies (artikel 22, 23, 24, 26).
- De partijen moeten ervoor zorgen dat er **voldoende opvangplaatsen** zijn en dat deze **bereikbaar** zijn en adequaat over het land zijn verdeeld (artikel 23).
- De partijen moeten het **daadwerkelijke onderzoek en de daadwerkelijke vervolging** waarborgen, onverwijld, en zorgen voor de beschikbaarheid van gebieds- of contactverboden of beschermingsbevelen voor slachtoffers (artikels 49 en 53).

4. Het EU-actieplan tegen racisme

Op 18 september 2020 lanceerde de EU een actieplan tegen racisme voor de periode 2020 - 2025, met de mededeling dat het tijd is "om te erkennen dat er sprake is van racisme en rassendiscriminatie en hiertegen op te treden" in Europa.³⁹ Het actieplan erkent en gaat in op de bezorgdheid over de "relatie tussen rechtshandavingsinstanties en minderheden" en besteedt bijzondere aandacht aan het probleem van onrechtmatige en discriminerende profilering.⁴⁰

De EU-richtlijn inzake rassengelijkheid (2000/43/EG) verbiedt discriminatie op grond van ras of etnische afstamming op het gebied van werkgelegenheid en beroep, onderwijs, sociale bescherming met inbegrip van gezondheidszorg, sociale voordelen en de toegang tot en het aanbod van goederen en diensten die publiekelijk beschikbaar zijn, met inbegrip van huisvesting. Daarnaast verplicht de richtlijn de lidstaten om onafhankelijke instanties aan te wijzen om bijstand te verlenen aan slachtoffers van discriminatie, gelijkheid te bevorderen en verslagen en aanbevelingen op te stellen. Opvallend is dat de richtlijn inzake rassengelijkheid niet ingaat op discriminatie door wetshandhaving. De richtlijn bevat ook een uitzondering in artikel 3, lid 2,⁴¹ die verschillen in behandeling gebaseerd op nationaliteit toelaat – zoals reeds opgemerkt:

Terwijl beslissingen over vreemdelingen dienen te worden genomen op basis van nationaliteit laat een dergelijke brede uitsluiting van nationaliteitsdiscriminatie een gapend gat achter in de bescherming. Hierdoor kunnen bepaalde vormen van discriminatie op basis van ras of etnische afkomst als veronderstelde legitieme verschillen op basis van nationaliteit gemaskeerd worden. Bijvoorbeeld, aanhoudingen ten behoeve van vreemdelingencontrole betreffen vaak personen die er volgens de politie "buitenlands uitzien", hetgeen in

de praktijk over het algemeen een niet-blank uiterlijk betekent. In het toenemend multi-etnische Europa zet deze aanpak een onevenredige hoeveelheid druk op minderheidsgroeperingen, in het bijzonder wanneer politieagenten zoals in veel landen de instructie krijgen om [ongedocumenteerde] vreemdelingen te identificeren en te detineren ter fine van uitzetting.⁴²

Het actieplan stelt dat de Commissie in 2021 zal rapporteren over de tenuitvoerlegging van de richtlijn en zich zal buigen over mogelijke wetgevingsvoorstellen voor 2022, met name 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.

Het actieplan gaat ook in op risico's bij nieuwe technologieën die discriminatie kunnen versterken, en wijst daarbij op het voorbeeld van geautomatiseerde besluitvorming die kan leiden tot vertekende resultaten en discriminatie. Het erkent echter ook dat, ondanks deze gegronde zorgen, de "Commissie en het agentschap eu-LISA werken aan gezichtsherkenningstechnologieën die in de eigen grote IT-systemen van de EU voor grensbeheer en -beveiliging kunnen worden gebruikt". Verder stelt het actieplan dat de EU een wetgevingskader zal voorstellen met specifieke aandacht voor het risico op vooroordelen en discriminatie en erkent het dat "biometrische identificatie op afstand en andere intrusieve bewakingstechnologie kunnen worden beschouwd als risicovolle AI-toepassingen die aan specifieke vereisten moeten voldoen, en vooraf een conformiteitsbeoordeling moeten ondergaan". Deze korte verklaring is veelzeggend en verwijst wellicht naar de door velen geuite bezorgdheid over het toenemende gebruik van invasieve digitale technologieën en de grootschalige verwerking van persoonsgegevens ter ondersteuning van de immigratiecontrole⁴³. Het onthult ook hoe de migratie- en de veiligheidsagenda van de EU

39 [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.](#)

40 Zie bijv. IPCAN: "Synthesis of the IPCAN seminar on 14 December 2018: Police conduct of law enforcement services in their relationships with migrants in Europe."

41 Artikel 3, lid 2: "Deze richtlijn is niet van toepassing op verschillen in behandeling gebaseerd op nationaliteit en doet geen afbreuk aan voorwaarden voor toegang en verblijf van onderdanen van derde landen en staatlozen tot c.q. op het grondgebied van de lidstaten, noch aan enige behandeling die het gevolg is van de juridische status van de betrokken onderdanen van derde landen en staatlozen."

42 ENAR Fact Sheet 40 (2009, juni). [Etnisch profileren.](#)

43 Zie voetnoot 14.

steeds meer met elkaar worden vermengd,⁴⁴ zodanig dat niet-burgers nog meer worden gestigmatiseerd en nog meer onrechtmatige profilering en discriminatie ontstaat van raciale, etnische en religieuze minderheden – zij die meestal als “buitenlands” worden beschouwd. De omvang, complexiteit en ondoorzichtigheid van deze initiatieven hebben ook geleid tot zorgen over de verantwoordingsplicht.⁴⁵

Het actieplan tegen racisme wil structureel racisme aanpakken en erkent de historische wortels van racisme en de noodzaak van een intersectionele aanpak voor de doeltreffende bestrijding ervan. Het verbindt zich ertoe kwesties inzake rassengelijkheid te integreren in alle beleidsterreinen van de EU – met inbegrip van migratie – door middel van het werk van de taskforce Gelijkheid van de EU die in 2019 werd opgestart. Op de planning staat een grotere betrokkenheid van de verschillende belanghebbenden, waaronder maatschappelijke organisaties die actief zijn in de strijd tegen racisme, en de aanstelling van een anti-racisme-coördinator om de uitvoering van het actieplan te ondersteunen. Als onderdeel van het plan zal de Commissie in 2021 ook een top over racisme organiseren en tegen 2022 wetgeving voorstellen om de tekortkomingen in de EU-wetgeving inzake rassengelijkheid aan te pakken.

Op het eerste gezicht belooft het actieplan daadwerkelijk af te rekenen met de racistische en koloniale oorsprong van het hedendaagse immigratiesysteem. De speciale rapporteur van de VN voor hedendaagse vormen van racisme stelt dat:

Naast de hedendaagse uitingen van rassendiscriminatie, gedreven door expliciet en impliciet etnisch nationalisme in de context van burgerschap en immigratiestatus, blijft het historisch erfgoed bestaan. Vooral in voormalige koloniale gebieden is oude wetgeving inzake burgerschap en nationaliteit vaak discriminerend tegenover inheemse volkeren of personen die tot raciale en etnische minderheden behoren, waardoor etnisch-nationalistische opvattingen over politiek lidmaatschap worden versterkt.⁴⁶

Verwachtingen voor een zinvolle kritische evaluatie van het EU-migratiebeleid door deze lens moeten echter worden getemperd, want tegenover het ambitieuze taalgebruik en de aanzienlijke reikwijdte van het actieplan staan onvoldoende nieuwe middelen. Het actieplan steunt voornamelijk op bestaande EU-wetgeving en -mechanismen, zoals het werk van het Europees agentschap voor de grondrechten (FRA) en van de groep op hoog niveau voor de bestrijding van racisme, vreemdelingenhaat en andere vormen van onverdraagzaamheid. Het Europese Asiel- en migratiepact, dat op dezelfde dag werd aangekondigd en meerdere wetgevende en niet-wetgevende maatregelen bevat, is daarentegen bij uitstek een investering in de verdere beveiliging van de Europese grenzen. Toch kunnen de verbintenissen die worden aangegaan in het actieplan tegen racisme leiden tot zinvolle wetgevingsvoorstellen die de eventuele antiracismewetgeving van de EU in 2022 versterken, met een mogelijk gunstig effect voor ongedocumenteerde slachtoffers van zowel individuele als systematische rassendiscriminatie, onder meer door wetshandhaving.

44 Monroy, M. (2020, 16 juli). EU Presidency: Germany advocates ‘European Police Partnership’. *Digitsite*36.

45 FRA (2017). *Fundamental rights and the interoperability of EU information systems: borders and security*.

46 VN-Raad voor de mensenrechten (2018). *Report of the Special Rapporteur on contemporary forms of racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance*, § 49.

II. IMPACT CREËREN: VAN BELEID NAAR PRAKTIJK

Om het doel van de Europese Commissie te bereiken – “een veilige omgeving om aangifte te doen van een strafbaar feit” en “slachtoffers empoweren”⁴⁷ om hun rechten op grond van de EU-wetgeving uit te oefenen op een voor slachtoffers zonder papieren doeltreffende manier – zijn drie dingen nodig:

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 uitgezet worden wanneer ze in contact komen met wetshandhavinginstanties of andere actoren binnen het strafrechtelijk systeem – onder andere door ‘firewalls’ te creëren die de samenwerking beperken van wetshandhavinginstanties met immigratiediensten (in geval van met slachtoffers), en door manieren te vinden waarop gemeenschapsgerichte 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 centraal stelt, onder meer via civiele processen,⁴⁸ instanties voor gelijke behandeling, herstelrecht en gemeenschapsgerichte strategieën waarbij het belang van het slachtoffer centraal staat.

Op elk van deze punten wordt in dit hoofdstuk nader ingegaan.

Kader voor veilige rapportage 

⁴⁷ Strategie inzake de rechten van slachtoffers, zie voetnoot 32.

⁴⁸ 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](#).

VEILIGE AANGIFTE

RECHTVAARDIGHEID, VEILIGHEID EN BESCHERMING VOOR IEDEREEN

— DE STRAFBAARSTELLING VAN ONGEDOCUMENTEERDEN DOET — AFBREUK AAN HUN VEILIGHEID EN BEVORDERT UITBUITING



Wanneer iemand die geen papieren heeft naar de politie gaat, kan dit leiden tot zijn of haar uitzetting. Dit weerhoudt hen er meestal van om hulp te zoeken



MISBRUIK

Hierdoor lopen zij meer risico op misbruik en uitbuiting



SCHADE

Zij die hen mishandelen – hun werkgever, echtgeno(o)t(e), huisbaas – doen dit zonder angst voor de gevolgen

Als gevolg hiervan voelen deze personen, hun families en gemeenschappen zich onveilig en onbeschermd

WAT IS EEN VEILIGE AANGIFTE?

Een veilige aangifte geeft prioriteit aan rechtvaardigheid, veiligheid en bescherming voor slachtoffers met een onzekere status.

1

ONVOORWAARDELIJKE TOEGANG TOT HOLISTISCHE ONDERSTEUNING EN BESCHERMING

Ervoor zorgen dat alle ongedocumenteerde slachtoffers van strafbare feiten toegang hebben tot de beschikbare ondersteunende diensten en bescherming (met inbegrip van speciale vergunningen voor slachtoffers van strafbare feiten), zonder beperking op basis van het soort strafbaar feit dat werd gepleegd of hun bereidheid tot samenwerking met de autoriteiten in een strafrechtelijk onderzoek.



2

VERANTWOORDINGSPLICHT EN ERKENNING VAN SCHADE

Wat betreft toegang tot de rechter een aanpak volgen die de verantwoordingsplicht en de erkenning van schade bevordert, onder meer via het strafrechtelijk systeem of andere processen, met inbegrip van herstelrecht en gemeenschapsgerichte strategieën waarbij het belang van het slachtoffer centraal staat.

3

BESCHERMING TEGEN UITZETTING

Maatregelen ("firewalls") opstellen 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, door structurele veranderingen in te voeren en door te werken met vertrouwde, onafhankelijke gespecialiseerde organisaties die als bemiddelaar kunnen optreden en die uitsluitend handelen in het belang van het slachtoffer.

WAAROM IS EEN VEILIG AANGIFTEBELEID NODIG?

Op een veilige manier aangifte kunnen doen is de basis van een slachtoffergerichte aanpak die rechtvaardigheid, bescherming en veiligheid voor slachtoffers bevordert, ongeacht hun verblijfsstatus.



Vertrouwen in openbare instellingen



Veilige gemeenschappen



Meer verantwoordelijkheid voor berokkende schade



Een efficiënter gebruik van de middelen



Steun en doorverwijzing voor slachtoffers van strafbare feiten



Openbare veiligheid als prioriteit

EU-WETGEVING BESCHERMT ALLE SLACHTOFFERS

Volgens de **Richtlijn inzake de Rechten van Slachtoffers** heeft elk slachtoffer van een misdrijf het recht :



Om zonder angst een misdrijf te melden



Op kosteloze, vertrouwelijke bijstand



Om op een voor hem of haar begrijpelijke manier informatie te verkrijgen



Op bescherming tegen verder slachtofferschap



Op een respectvolle behandeling

Op grond van de **Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG)** zou geen enkel slachtoffer en geen enkele ooggetuige mogen vrezen dat persoonsgegevens die bij het zoeken naar ondersteuning en gerechtigheid aan het licht komen, tegen hem of haar zullen worden gebruikt voor de handhaving van immigratiewetgeving.

1. Het waarborgen van de toegang tot hulporganisaties en bescherming voor alle slachtoffers zonder papieren

Onvoorwaardelijke toegang tot holistische ondersteuning en diensten voor alle slachtoffers zonder papieren

Zoals hierboven vermeld, is de definitie van een 'slachtoffer' in de slachtofferrichtlijn heel ruim. Ze omvat namelijk elke natuurlijke persoon die schade heeft geleden als gevolg van een strafbaar feit. Bovendien moet een persoon "als slachtoffer worden beschouwd, ongeacht of een dader geïdentificeerd, aangehouden, vervolgd of veroordeeld is, en of er tussen hen familiebanden bestaan" (overweging 19).

Artikel 8 bepaalt dat alle slachtoffers recht hebben op kosteloze toegang tot slachtofferhulporganisaties die vertrouwelijk handelen, met inbegrip van gespecialiseerde hulporganisaties, en dat de lidstaten erop moeten toezien dat "de beschikbaarheid van slachtofferhulp niet afhankelijk is van de vraag of een slachtoffer aangifte van een strafbaar feit doet" bij een autoriteit. Volgens artikel 9 moeten deze organisaties ten minste voorzien in informatie, advies en ondersteuning inzake de toegang tot vergoedingsstelsels; emotionele en psychologische ondersteuning; advies over het voorkomen van secundaire of herhaalde victimisatie; opvang; en gerichte en geïntegreerde ondersteuning voor slachtoffers met specifieke behoeften (zoals slachtoffers van seksueel geweld, gendergerelateerd geweld en geweld in relaties), zoals traumazorg en counseling.

Ondanks dit duidelijk vastgestelde recht op onvoorwaardelijke toegang tot hulporganisaties stuiten slachtoffers zonder papieren in de realiteit op grote moeilijkheden. Voor slachtoffers van mensenhandel bijvoorbeeld is hun recht op verschillende diensten en bescherming op grond van de nationale wetgeving

afhankelijk van aanvullende overwegingen, die verder gaan dan het slachtofferschap: de bereidheid om mee te werken aan het strafrechtelijk onderzoek.

Artikel 6 van de Europese richtlijn 2004 inzake verblijfstitels voor slachtoffers van mensenhandel⁴⁹ bepaalt dat de lidstaten ervoor moeten zorgen dat slachtoffers "bedenktijd" krijgen "om te herstellen en zich te onttrekken aan de invloed van de daders van de strafbare feiten, zodat zij met kennis van zaken kunnen beslissen of zij bereid zijn met de bevoegde autoriteiten samen te werken." Tijdens deze periode (gewoonlijk 3 tot 6 maanden) moeten slachtoffers van mensenhandel middelen krijgen om in hun onderhoud te voorzien en toegang krijgen tot spoedeisende medische behandelingen, met aandacht voor de "bijzondere behoeften van de meest kwetsbare personen" (artikel 7, lid 1). Op grond van artikel 12 moeten overlevenden van mensenhandel toegang krijgen tot bestaande nationaal beschikbare programma's en regelingen "die erop gericht zijn dat de betrokken onderdanen weer een normaal sociaal leven opbouwen en die zo nodig cursussen omvatten ter verbetering van hun beroepsvaardigheden of ter voorbereiding op hun terugkeer naar het land van herkomst".

De bedenktijd voor slachtoffers van mensenhandel is in principe een positieve maatregel. Het legt de nadruk op het tegemoetkomen aan de schade die de overlevende heeft geleden en biedt tijd om zich te richten op het herstel. Overlevenden die mogelijk een aanzienlijk trauma hebben opgelopen, hebben tijdens deze bedenktijd de ruimte om zich te concentreren op hun herstel en stabilisatie, zodat ze beter in staat zijn om hun opties te overwegen en beslissingen te nemen over hun toekomst. Deze opties zijn bijvoorbeeld het aanvragen van asiel of het trachten te regulariseren van hun status. Sommige overlevenden kiezen er misschien voor om mee te werken aan het strafrechtelijk onderzoek. Anderen willen misschien liever terugkeren naar hun land van herkomst. Wat ze ook beslissen, ze zijn beter in staat om hun doel te bereiken als ze de tijd en de steun krijgen die ze nodig hebben.

49 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.

VEELBELOVENDE PRAKTIJKEN

KADER 1 Opvangcentra voor seksueel misbruik (Sexual Assault Care Centres, SACC) in België: holistische zorg voor alle slachtoffers van seksueel misbruik, ongeacht hun status

Na de ratificatie van het Verdrag van Istanbul door België werden in 2017 drie centra voor seksueel misbruik (SACC's) opgericht – in Brussel, Gent en Luik – om op basis van de richtlijnen van de Wereldgezondheidsorganisatie⁵⁰ forensische, medische en acute psychologische zorg te verlenen aan overlevenden van seksueel misbruik. De gezondheidswerkers in de centra worden ondersteund door een team van specialisten op het gebied van lichamelijke en geestelijke gezondheid. Naast het verlenen van de nodige zorg werken ze samen met gespecialiseerde politie- en gerechtelijke inspecteurs, om slachtoffers die een klacht willen indienen bij te staan. Het indienen van een klacht is echter geen vereiste om in aanmerking te komen voor zorg.

De centra werden opgericht om tegemoet te komen aan de versnippering van de zorg voor slachtoffers van seksueel geweld in België. In het eerste jaar hebben de centra 930 overlevenden geholpen, waarvan een derde kinderen.⁵¹ Vijfendertig procent bezochten de centra op eigen initiatief en 41% werd door de politie doorverwezen. Slachtoffers kunnen ongeacht hun status gebruikmaken van de aangeboden diensten.⁵² Hoewel een aantal vrouwelijke migranten tijdens de proeffase al gebruik zou hebben gemaakt van de dienstverlening, worden zij belemmerd in het melden van hun slachtofferschap doordat er geen passende beschermingsmaatregelen zijn voor overlevenden zonder papieren en geen zekerheid dat zij veilig aangifte kunnen doen.⁵³ Tegen het einde van 2020 werden er in de centra meer dan 3000 overlevenden geholpen.

Na het afronden van de proeffase heeft de Belgische regering zich ertoe verbonden om de centra vanaf maart 2020 structureel te financieren en om het model zodanig uit te breiden dat er tegen 2023 in elk gerechtelijk arrondissement van het land centra zijn.⁵⁴

In de praktijk wijzen ngo's er echter op dat het systeem grote tekortkomingen kent. Ten eerste willen slachtoffers van mensenhandel vaak geen contact met de politie. Dit kan verschillende redenen hebben, zoals angst en wantrouwen – soms gebaseerd op eerdere negatieve ervaringen –,⁵⁵ of zorgen over hun veiligheid of de veiligheid van dierbaren. Hoewel de bedenktijd uiteindelijk bedoeld is om een overlevende de tijd te geven om te beslissen of hij of zij wil samenwerken met wetshandhavingsinstanties in de strafprocedure, is het contact met deze instanties meestal essentieel om erkend te worden als potentieel slachtoffer en een bedenktijd te krijgen. Bovendien zijn de beschikbaarheid en de duur van een verblijfsvergunning voor slachtoffers van mensenhandel gewoonlijk afhankelijk van de beslissingen en behoeften van wetshandhavingsinstanties en openbare aanklagers, en niet zozeer van overwegingen

in verband met het herstel en het voorkomen van verdere schade voor het slachtoffer. Doordat de verblijfsvergunning tijdelijk is en meestal verbonden is aan de strafrechtelijke procedure, zijn overlevenden terughoudend om zich op deze manier in een kwetsbare positie te brengen, vanwege hun onzekerheid over wat er met hen zal gebeuren wanneer het strafrechtelijk proces ten einde komt en hun vergunning afloopt.

Slachtoffers zonder papieren die te maken krijgen met mishandeling en zelfs geweld zullen vaak niet voldoen aan de drempelwaarden van mensenhandel. Zelfs slachtoffers die mensenhandel hebben meegemaakt, zullen niet altijd in aanmerking komen voor bescherming op grond van de wetgeving ter bestrijding van mensenhandel van sommige staten.⁵⁶

50 WHO, Genève (2003). Guidelines for medico-legal care for victims of sexual violence.

51 Baert, S., Roelens, K., Gilles, C., Bay, V. & Keygnaert, I. (2019, november). *Piloting Sexual Assault Care Centres in Belgium: Who do they reach and what care is offered?* *European Journal of Public Health, Volume 29* (Issue Supplement 4).

52 Ibid.

53 Correspondentie, Ines Keygnaert, Universiteit Gent.

54 Ibid.

55 ICRSE (2020). *Undeserving victims? A community report on migrant sex worker victims of crime in Europe*.

56 Artikel 10 van de EU-richtlijn ter bestrijding van mensenhandel van 2011 verplicht de lidstaten om te voorzien in hun rechtsmacht ten aanzien van mensenhandel gepleegd op hun grondgebied of door een eigen onderdaan. Artikel 10 staat de lidstaten toe dit te doen voor strafbare feiten gepleegd buiten hun grondgebied, onder meer indien het strafbare feit is gepleegd a) tegen een van hun onderdanen of een persoon die zijn vaste woon- of verblijfplaats heeft in de lidstaat, b) ten voordele van een rechtspersoon die op hun grondgebied is gevestigd, of c) door iemand die zijn vaste woon- of verblijfplaats heeft op hun grondgebied. Wanneer de situatie van een slachtoffer niet voldoet aan de vereisten van de nationale wetgeving, zal deze persoon dus niet worden erkend als slachtoffer van mensenhandel en zal zijn of haar klacht niet worden onderzocht door de politie.

In Duitsland hebben sommige ngo's – waarnaar overlevenden normaal gesproken door wetshandhavingsinstanties worden doorverwezen voor hulp – ermee ingestemd om de formele identificatie van slachtoffers van mensenhandel op zich te nemen, zodat slachtoffers niet met wetshandhavingsinstanties in contact moeten komen.⁵⁷ Maar het aanvaarden van deze taak is niet zonder risico's, want de aard van de relatie van deze organisaties met hun cliënten kan hierdoor veranderen en hun taak verschuift van louter dienstverlening naar het afleggen van verantwoording aan de autoriteiten voor beslissingen over wie in aanmerking kan komen voor specifieke beschermingsmaatregelen.

BELANGRIJKSTE CONCLUSIES

In overeenstemming met de ruime definitie van een 'slachtoffer' in de slachtofferrichtlijn hebben ongedocumenteerde slachtoffers van strafbare feiten recht op onbelemmerde en onvoorwaardelijke toegang tot de diensten en ondersteuning die nodig zijn voor hun herstel. Hierbij hoort ook ondersteuning bij het identificeren van de beschikbare trajecten voor de regularisatie van hun status. Hun toegang tot diensten en ondersteuning mag niet afhankelijk zijn van het soort strafbaar feit waarvan zij het slachtoffer zijn of van hun bereidheid om samen te werken met wetshandhavingsinstanties of bij processen. Hoewel de bedenktijd voor slachtoffers van mensenhandel deel uitmaakt van een gebrekkig kader, is deze nuttig voor het aantonen van het belang van de toegang tot holistische diensten "die erop gericht zijn dat de betrokken onderdanen weer een normaal sociaal leven opbouwen" (artikel 12, richtlijn 2004/81/EG), en die hen in staat stellen een zekere mate van stabiliteit te bereiken, hun opties af te wegen en zich voor te bereiden op hun toekomst op een integratiebevorderende manier.

Verblijfsvergunningen voor slachtoffers van bepaalde strafbare feiten

Zoals hierboven opgemerkt (zie het hoofdstuk: 'De EU-slachtofferrichtlijn') voorziet de slachtofferrichtlijn zelf niet in verblijfsvergunningen voor slachtoffers, en scheppen de aangifte van een strafbaar feit en de deelname aan een strafprocedure geen rechten met betrekking tot de verblijfsstatus van het slachtoffer (op grond van deze richtlijn).

Er zijn echter verschillende andere EU-richtlijnen die voorzien in verblijfsvergunningen voor slachtoffers van bepaalde strafbare feiten. Zo is er de burgerrechtenrichtlijn⁵⁸ en de gezinsherenigingsrichtlijn⁵⁹ (voor overlevenden van echtelijk geweld met een afhankelijke status), de richtlijn ter bestrijding van mensenhandel van 2004 (zoals reeds vermeld, voor slachtoffers van mensenhandel), en de richtlijn inzake sancties voor werkgevers (voor slachtoffers van arbeidsuitbuiting). De terugkeerrichtlijn biedt lidstaten de keuze om in schrijnende gevallen, om humanitaire of andere redenen "te allen tijde" een verblijfsvergunning te verlenen aan een persoon met een onregelmatige verblijfsstatus.

Veel lidstaten ratificeerden ook het Verdrag inzake de bestrijding van mensenhandel⁶⁰ en het Verdrag van Istanbul van de Raad van Europa. Beide verdragen verplichten de lidstaten die partij zijn om vergunningen te verlenen aan slachtoffers van respectievelijk mensenhandel en gendergerelateerd geweld, indien dit noodzakelijk is vanwege hun "persoonlijke situatie" (om redenen van bescherming) of op basis van hun samenwerking met wetshandhavingsinstanties. Daarnaast zijn alle EU-lidstaten ook partij bij het VN-Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van discriminatie van vrouwen (CEDAW), dat onder andere de toegang tot de rechter waarborgt voor alle vrouwen – ongeacht hun verblijfsstatus.⁶¹ Sommige lidstaten gingen nog een stap verder dan deze verplichtingen en verlenen speciale vergunningen om bijkomende redenen.

57 Interview, Lea Rakovsky, Ban Ying.

58 Richtlijn 2004/38/EC ([change link](#)) van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden, tot wijziging van Verordening (EEG) nr. 1612/68 en tot intrekking van de Richtlijnen 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG en 93/96/EEG.

59 Richtlijn 2003/86/EG van de Raad van 22 september 2003 inzake het recht op gezinshereniging.

60 Raad van Europa (2005). Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings.

61 OHCHR (1979). UN Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, 18 December 1979.

Verblijfsvergunningen zijn een belangrijk instrument om slachtoffers met een onzekere status een doeltreffend rechtsmiddel te bieden. Met verblijfsvergunningen probeert men de mogelijke terughoudendheid aan te pakken van slachtoffers met een onzekere status om aangifte te doen – terughoudendheid vanwege het risico van de gevolgen voor hen als migrant. Rekening houdend met de kwetsbaarheid verbonden aan een onzekere verblijfsstatus, kunnen verblijfsvergunningen niet alleen worden beschouwd als een rechtsmiddel voor eerder slachtofferschap, maar ook als een instrument om toekomstig slachtofferschap te voorkomen.

Hoewel deze wettelijke regelingen gebaseerd zijn op een logica van bescherming, zijn er grote tekortkomingen in het ontwerp en de implementatie ervan op nationaal niveau.⁶²

- Het verkrijgen van een verblijfsvergunning (bijv. bij mensenhandel, zie hierboven) is vaak afhankelijk van de politie, die belangrijke documenten moet verstrekken of de procedure zelf op gang moet brengen. Hierdoor zien slachtoffers ervan af om zich te melden of lopen ze het risico dat een uitzettingsprocedure in gang wordt gezet wanneer ze dit wel doen.
- Mensen zijn vaak niet goed 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 bijvoorbeeld, voor slachtoffers van huiselijk geweld), is het haast onmogelijk om een

tijdelijke verblijfsstatus om te zetten in een status voor de 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 van overheidsinstanties tot het al dan niet verlenen van een vergunning aan slachtoffers van huiselijk geweld en om humanitaire redenen, is vaak verbonden aan een ruime beoordelingsmarge. Hierdoor ontstaan er regionale verschillen en willekeur, en dat veroorzaakt veel onzekerheid bij 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 wetshandhavers denken dat ze een klacht neerleggen om de vergunning te verkrijgen, en niet vanwege echte mishandeling. Voor vrouwen zonder papieren 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 om contact op te nemen en wijst op de noodzaak om bestaande procedés te herzien.

Bestaande 'traditionele' categorieën van slachtoffers die in aanmerking kunnen komen voor een vergunning – slachtoffers van mensenhandel, van ernstige arbeidsuitbuiting, en slachtoffers van huiselijk geweld van wie de verblijfstitel afhangt van die van hun echtgeno(o)t(e) – houden geen rekening met de vormen van mishandeling en uitbuiting die mensen met een irreguliere status veel vaker ervaren.

62 Voor een meer gedetailleerde uiteenzetting, zie PICUM (2020): [Insecure Justice? Residence Permits for Victims of Crime in Europe](#).

VEELBELOVENDE PRAKTIJKEN

KADER 2 Lessen uit het buitenland – het U-visum en T-visum voor slachtoffers van strafbare feiten in de VS

De federale wetgeving van de VS voorziet in speciale vergunningen voor slachtoffers van bepaalde strafbare feiten en pakt daarbij een deel van de tekortkomingen aan van de in Europa gangbare wetgeving. Het U-visum bijvoorbeeld is beschikbaar voor slachtoffers van een lange lijst strafbare feiten, die samenwerken met wetshandhavingsinstanties. Slachtoffers kunnen een vergunning krijgen voor vier jaar en toestemming om te werken, 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%.⁶³

Het T-visum is specifiek bedoeld voor slachtoffers van mensenhandel en biedt een tijdelijke status van 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 hebben de bevoegdheid om te bevestigen dat de aanvrager een slachtoffer is, maar het voldoen aan wettelijke vereisten kan worden aangetoond met andere bewijsstukken, zoals persoonlijke verklaringen.⁶⁴

Wat betreft slachtoffers van mensenhandel gaan sommige lidstaten verder dan de EU-richtlijn ter bestrijding van mensenhandel van 2004, door het mogelijk te maken voor overlevenden om een verblijfsvergunning te krijgen niet alleen op basis van

hun medewerking aan de strafprocedure, maar ook op basis van hun persoonlijke situatie. Spanje en Nederland bijvoorbeeld bieden slachtoffers van mensenhandel een specifieke verblijfsvergunning voor de lange termijn, op basis van hun persoonlijke situatie.⁶⁵

Het is interessant dit te vergelijken met de Verenigde Staten. Daar voorziet de federale wetgeving in een U-visum voor slachtoffers van tal van strafbare feiten. Hoewel slachtoffers zich bereid moeten tonen om met de politie samen te werken, kunnen ze zelf een aanvraag indienen voor een U-visum (zie kader 2). Slachtoffers van mensenhandel kunnen een T-visum aanvragen.

BELANGRIJKSTE CONCLUSIES

Een stabiele verblijfsvergunning helpt de toegang tot bijstand en ondersteuning te waarborgen voor mensen met een onzekere status en bevordert hun veiligheid en bescherming tegen verdere mishandeling. Op het gebied van ernstige uitbuiting van werknemers zonder papieren wijst het Europees agentschap voor de grondrechten (FRA) erop dat de toegang tot bijstand, steun en de rechter “slechts een theorie blijft zolang zij geen veilige route hebben om hun status te regulariseren”.⁶⁶ Slachtoffers zonder papieren moeten een verblijfsvergunning kunnen aanvragen op basis van hun persoonlijke situatie, zonder druk om mee te werken aan het onderzoek en de vervolging van de beschuldigde – in overeenstemming met een slachtoffergerichte aanpak en met de taal en het opzet van het Verdrag inzake de bestrijding van mensenhandel en het Verdrag van Istanbul van de Raad van Europa. De lidstaten moeten ook hervormingen overwegen om de tekortkomingen van bestaande regelingen aan te pakken, zoals een uitbreiding van het aanbod van vergunningen voor slachtoffers van een groter aantal strafbare feiten, volgens duidelijke en transparante criteria. Zij kunnen hierbij leren van het voorbeeld van het U- en T-visum in de VS en van de wettelijke regelingen in Italië en Griekenland die van toepassing zijn op een bredere groep slachtoffers zonder papieren.⁶⁷

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

64 Ibid.

65 LEFÖ (2020). *Residency Status: Strengthening the Protection of Trafficked Persons*.

66 FRA (2015). *Severe Labour Exploitation: Workers Moving within and into the European Union – States’ Obligations and Victims’ Rights*.

67 PICUM (2020). *Insecure Justice? Residence permits for victims of crime in Europe*.

2. Het vaststellen van maatregelen voor een betere toegang tot de rechter zonder risico op uitzetting

Criminalisering is het bepalende kenmerk van de Europese aanpak van irreguliere migratie. Bij deze aanpak wordt irreguliere migratie eerder beschouwd als iets om “te voorkomen en bestrijden”⁶⁸ dan als een complex sociaal fenomeen. Irreguliere binnenkomst en verblijf zijn in veel EU-lidstaten strafbaar en worden vaak bestraft met een gevangenisstraf.⁶⁹ Het helpen van mensen in een irreguliere situatie wordt strafbaar gesteld op grond van de richtlijn inzake hulpverlening,⁷⁰ die de lidstaten verplicht om iedereen te bestraffen die opzettelijk een persoon helpt bij de irreguliere binnenkomst of doortocht van een lidstaat; en die een beperkte uitzondering toelaat, maar niet vereist, voor diegenen die “humanitaire hulp” verlenen. Quasi-strafrechtelijke sancties (met name vrijheidsbeneming door middel van immigratiedetentie) worden toegepast voor zaken die vooral betrekking hebben op de administratieve status. De lijn tussen het immigratiebeleid en de veiligheid of het politiewerk wordt steeds dunner, en dat komt – zoals hierboven vermeld – tot uiting in het toenemende gebruik van invasieve technologieën en de grootschalige verwerking van persoonsgegevens ter ondersteuning van de immigratiecontrole en het politiewerk in het algemeen (zie het hoofdstuk: ‘EU-actieplan tegen racisme’).

Politie en immigratiediensten hebben in veel landen een nauwe relatie. Dit ondermijnt het geloof dat de politie zich evenzeer bezighoudt met het beschermen van de belangen en rechten van een slachtoffer als met de handhaving van de immigratiewetgeving.

De in Londen gevestigde organisatie Latin American Women Rights Service⁷¹ deed een studie: bij 27% van

de vrouwen in de studie die aangifte hadden gedaan bij de politie werd hun verblijfsvergunning nagetrokken. 18% gaf aan gearresteerd te zijn voor immigratiegerelateerde zaken als gevolg van hun aangifte, 62% van de overlevenden van gendergerelateerd geweld in de studie vond dat ze geen steun konden krijgen door hun immigratiestatus, en 54% vreesde dat de politie hen vanwege hun onzekere status niet zou geloven. Volgens een rapport van de FRA uit 2019 over ernstige arbeidsuitbuiting⁷² gaf 57% van de 237 werkende migranten in het onderzoek hun geval van ernstige arbeidsuitbuiting niet aan bij de politie uit angst hun baan te verliezen, gearresteerd te worden of het land te worden uitgezet. In België daarentegen⁷³ hebben sinds 2010 meer dan 300 werknemers zonder papieren gevallen van onbetaald loon gemeld aan arbeidsinspecteurs, zonder immigratiegerelateerde gevolgen. Dat is mogelijk dankzij het “beroepsgeheim”, waardoor de arbeidsinspectie niet langer verplicht is om migranten zonder papieren aan te geven bij de immigratiediensten. Slachtoffers van strafbare feiten kunnen in België echter niet genieten van zo’n systeem, doordat de politie nog wel een meldingsplicht heeft.⁷⁴

BELANGRIJKSTE CONCLUSIES

Het gebrek aan een degelijke bescherming tegen arrestatie en uitzetting als gevolg van contact met het strafrechtelijk systeem leidt ertoe dat slachtoffers met een onzekere status dit contact vermijden. Hierdoor wordt niet alleen hun toegang tot de rechter sterk beperkt, maar mogelijk ook hun toegang tot bescherming en ondersteunende diensten, omdat wetshandavingsinstanties vaak een belangrijke rol spelen bij het doorverwijzen van mensen naar deze diensten en bij hun toegang tot beschermingsmaatregelen – zoals verblijfsvergunningen, indien beschikbaar.

68 Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (geconsolideerde versie) (VWEU), artikel 79.

69 FRA (2014). *Criminalisation of migrants in an irregular situation and of persons engaging with them*.

70 Richtlijn 2002/90/EG van de Raad van 28 november 2002 tot omschrijving van hulpverlening bij illegale binnenkomst, illegale doortocht en illegaal verblijf; Europees Parlement (2018). *Fit for purpose? The Facilitation Directive and the criminalisation of humanitarian assistance to irregular migrants: 2018 update*; ReSOMA (2019). *Crackdown on NGOs and volunteers helping refugees and other migrants*.

71 LAWRS (2019). *The Right to be believed: Migrant women facing Violence Against Women and Girls (VAWG) in the ‘hostile immigration environment’ in London*.

72 FRA (2019). *Protecting migrant workers from exploitation in the EU: workers’ perspectives*.

73 FLEX (2020). *Opportunity Knocks: improving responses to labour exploitation with secure reporting*, zie voetnoot 87, p. 34.

74 Anja Van den Durpel (2019, september). *Safe reporting of crime for migrants with irregular status in Belgium*. COMPAS: Oxford.

De implementatie van 'firewalls' ter ondersteuning van de toegang tot de rechter

Het is nuttig eraan te herinneren dat de mensenrechtenwetgeving stelt dat "het doel van het strafrecht is om het onrecht dat slachtoffers is aangedaan goed te maken en zo het vertrouwen te herstellen van slachtoffers in de rechtsgeldigheid en het bindende karakter van hun rechten en in hun status en erkenning als persoon voor de wet".⁷⁵ Lidstaten moeten zorgen voor een effectieve toegang tot de rechter, d.w.z. het recht om naar de rechtbank of een instantie voor alternatieve geschillenbeslechting te gaan en een rechtsmiddel te kunnen instellen wanneer rechten worden geschonden.⁷⁶ Een rechtsmiddel kan alleen doeltreffend zijn wanneer het slachtoffer zich erkend, gehoord en serieus genomen voelt.

Ook relevant in deze context is het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie. Het regelt de toepassing van de EU-wetgeving en wordt dus steeds gevolgd wanneer nationale autoriteiten te maken hebben met slachtoffers van strafbare feiten.⁷⁷ Artikel 47 van het Handvest verleent slachtoffers van strafbare feiten het recht op een procedure waarbij de waarheid wordt achterhaald met betrekking tot het gedrag van de dader, en deze verantwoordelijk wordt gesteld voor het schenden van de rechten van het slachtoffer. Het verslag van 2018 van de speciaal adviseur van de voorzitter van de Europese Commissie inzake schadeloosstelling⁷⁸ dringt erop aan rechtsmiddelen voor slachtoffers te voorzien die verder gaan dan schadeloosstelling en zich ook richten op herstel, waarbij niet alleen aandacht wordt besteed aan de schade maar ook aan erkenning, teruggave, ondersteuning en zorg.

VEELBELOVENDE PRAKTIJKEN

KADER 3 Amerikaanse stadsidentiteitskaarten

Meerdere steden en counties in de Verenigde Staten⁷⁹ voorzien in stadsidentiteitskaarten die beschikbaar zijn voor alle inwoners, ongeacht hun immigratiestatus. De kaarten zijn een geldige vorm van identificatie voor de toegang tot openbare kantoren en diensten in de stad, en wanneer men wordt aangehouden tijdens een routinecontrole van de politie, zodat mensen zonder papieren niet mee naar het bureau moeten om hun identiteit te bevestigen.

Steden als Oakland⁸⁰ en Richmond⁸¹ (California) introduceerden identiteitskaarten die ook als betaalpas werken, om de problemen aan te pakken van mensen zonder papieren, daklozen en anderen die moeite hebben om een bankrekening te openen en gedwongen worden contant geld bij zich te hebben (waardoor ze voortdurend het risico lopen te worden bestolen).⁸² Chicago lanceerde in 2018 het programma Chicago CityKey, dat inwoners stadskaarten verleent die werken als geldig door de overheid verstrekt identiteitsbewijs, als toegangskaart voor het openbaar vervoer in de stad en als bibliotheekkaart.⁸³ Mercer County (New Jersey) begon in 2011 met de uitgifte van een gemeenschapsidentiteitskaart via het Latijns-Amerikaanse fonds voor juridische verdediging en onderwijs (Latin American Legal Defense and Education Fund, LALDEF). Die kaart wordt aanvaard door wetshandavingsinstanties en gemeentelijke instanties, gezondheidsklinieken, ziekenhuizen, bibliotheken, sociale diensten en sommige winkels en banken. De stadsidentiteitskaart IDNYC van New York City werd in 2015 ingevoerd voor alle New Yorkers, ongeacht hun immigratiestatus, om de toegang te vergemakkelijken tot openbare en private diensten die een foto-identificatie vereisen, en om inwoners voordelen te bieden zoals kortingen in het theater en de bioscoop.⁸⁴

75 Citaat uit FRA (2019). *Justice for victims of violent crime: Part I, Victims' rights as standards of criminal justice* – "[...] the objective of criminal justice is to redress the wrong done to victims and thus to restore victims' confidence in the validity and binding nature of their rights and in their status and recognition as persons before the law." p 27.

76 FRA. *Access to justice in Europe*.

77 Ibid.

78 Verslag van speciaal adviseur J. Milquet aan de voorzitter van de Europese Commissie, Jean-Claude Juncker (2019, maart). *Strengthening Victims' Rights: From Compensation to Reparation. For a new EU Victims' rights strategy 2020-2025*.

79 Wikipedia. City identification card. Geraadpleegd van: https://en.wikipedia.org/wiki/City_identification_card#cite_ref-15.

80 Matthai Kuruvila (2013, 1 februari). Oakland launches municipal ID card. *SFGate*.

81 Richmond City ID. Geraadpleegd van: <https://www.richmondcityid.com>.

82 Tyler Osburn (2011, 6 juli). *Council approves municipal ID cards for Richmond*.

83 City of Chicago. Chicago CityKey. Geraadpleegd van: <https://www.chicityclerk.com/chicagocitykey>.

84 IDNYC. Geraadpleegd van: <https://www1.nyc.gov/site/idnyc/index.page>.

Om mensen zonder papieren of met een onzekere verblijfsstatus een doeltreffend rechtsmiddel tegen rechtenschendingen te kunnen bieden, moeten 'firewalls' worden opgezet om hen te beschermen tegen de dreiging van uitzetting wanneer ze in contact komen met het strafrechtelijk systeem. Voormalig speciaal rapporteur van de VN voor de mensenrechten van migranten François Crépeau⁸⁵ en algemene beleidsaanbeveling nr. 16 van de Europese Commissie tegen Racisme en Intolerantie (ECRI) van de Raad van Europa⁸⁶ stelden eerder al dat 'firewalls' noodzakelijk zijn om de grondrechten van mensen zonder papieren te waarborgen. Wanneer, bij gebrek aan een 'firewall', slachtofferhulp gepaard gaat met immigratiehandhaving, maakt dit de rechten van mensen zonder papieren op grond van de slachtofferrichtlijn zinloos. De EU-strategie inzake de rechten van slachtoffers verbindt zich ertoe om oplossingen te zoeken voor dit specifieke dilemma, met behulp van de beleidsinstrumenten van de EU en door een uitwisseling van goede praktijken tussen de lidstaten.

In kader 4 wordt ingegaan op initiatieven uit de VS, Nederland en Spanje, die bedoeld zijn ter bevordering van het veilig aangifte kunnen doen en daarbij verschillende soorten 'firewalls' gebruiken.

Een andere manier om het risico van immigratiehandhaving te beperken voor slachtoffers van strafbare feiten die in contact komen met het strafrechtelijk systeem, is de bemiddelende rol van organisaties op gemeenschapsniveau (zie kaders 5 en 6 hieronder). Soms zijn dit gespecialiseerde organisaties die holistische diensten, bijv. juridische ondersteuning, verlenen aan mensen met een onzekere status. Soms zijn het initiatieven die worden geleid door lokaal activisme van groepen met een gemeenschappelijke ervaring van onderdrukking – zoals initiatieven van sekswerkers die een betere toegang tot de rechter nastreven en sekswerkers verdedigen tegen vervolging.

In een recent rapport van het Internationaal comité voor de rechten van sekswerkers in Europa (IRCSE) werd op basis van interviews en focusgroepen met sekswerkers vastgesteld dat de meerderheid van de ondervraagde sekswerkers in contact kwam met de politie bij een identiteitscontrole (57%), die werd gevolgd door een verblijfscontrole (30%). Dit wijst op een hoog niveau van toezicht en profilering, met een negatief effect op het vertrouwen van migranten-sekswerkers in de rechtshandhaving.⁸⁷ Het rapport benadrukt in dit verband ook de cruciale rol van organisaties op gemeenschapsniveau in het bevorderen van de veiligheid door middel van solidariteit, sociale steun, het versterken van de eigen kracht en begeleiding bij gerechtelijke procedures wanneer iemand aangifte wil doen.

In Merseyside in het Verenigd Koninkrijk werkte de politie mee aan het innovatieve Red Umbrella Project⁸⁸ om sekswerkers die op straat werken te beschermen tegen misbruik en uitbuiting en aan te moedigen om aangifte te doen van strafbare feiten. Het project was een samenwerking van de politie van Zuid-Wales met Changing Lives, een liefdadigheidsinstelling die verantwoordelijk is voor de belangenbehartiging van mensen in Merseyside. Er werd ook een speciale verbindingsofficier (Police Sex Worker Liaison Officer, PSWLO) aangesteld om sekswerkers te helpen. In het kader van het project werden slachtoffergerichte processen⁸⁹ opgezet om sekswerkers die al slachtoffer waren en degenen die in gevaar waren, zowel op straat als online, beter te ondersteunen. Hoewel dankzij het project gewelddadige daders konden worden veroordeeld⁹⁰ werd het in maart 2020 stopgezet toen de regering besloot om de financiering niet te verlengen, omdat zij van mening is dat het aan de lokale instanties is om deze op de lange termijn te dragen.

85 Crépeau, F. & Hastie, B. (2015). The Case for 'Firewall' Protections for Irregular Migrants: Safeguarding Fundamental Rights. *European Journal of Migration and Law (EMIL)*, 157-183.

86 ECRI General Policy Recommendation N°16 on safeguarding irregularly present migrants from discrimination, algemene beleidsaanbeveling van het ECRI, goedgekeurd op 16 maart 2016.

87 Zie voetnoot 55, p.30.

88 Red Umbrella Project.

89 Merseyside safeguarding adults board. Merseyside Police launch Red Umbrella project to support sex workers on Merseyside.

90 Jonathan Humphries (2020, 14 maart). Tories end funding for vital service that helped catch murderers and rapists. *Echo*.

KADER 4 Maatregelen om veilig aangifte te kunnen doen in de VS, Nederland en Spanje

In de **Verenigde Staten** werden al op veel plaatsen maatregelen genomen, formeel en informeel, om de hulp te beperken die wordt verleend aan federale immigratiediensten die irreguliere migranten in detentie willen plaatsen en willen uitzetten. De stad San Francisco riep zich in 1985 bijvoorbeeld uit tot toevluchtsoord ('City and County of Refuge'). De burgemeester van de stad, die destijds reageerde op de toegenomen immigratie uit Midden-Amerika, ondertekende een resolutie waarin hij verklaarde dat geen enkel stadsdepartement "gezagsgetrouwe" Salvadoranen en Guatemalteken zou "discrimineren" of hun "veiligheid en welzijn in gevaar zou brengen" vanwege hun immigratiestatus. Deze resolutie werd in 1989 gevolgd door een wetsvoorstel dat unaniem werd aangenomen en dat het verbiedt om fondsen of middelen van de stad te gebruiken om de handhaving van de federale immigratiewetgeving te ondersteunen, of om in de stad informatie te verzamelen of te verspreiden over de immigratiestatus van mensen, tenzij vereist door de wet- of regelgeving of een rechterlijke beslissing. Daarnaast verbiedt de wet stadsfunctionarissen, inclusief de politie, om iemand tegen te houden, te ondervragen of te arresteren "uitsluitend op grond van zijn of haar nationale afkomst of immigratiestatus". In andere steden in de VS – vaak 'sanctuary cities' genoemd⁹¹ – en op staatsniveau⁹² werden soortgelijke beleidsmaatregelen genomen.

Er is minder bekend over het bestaan van gelijkaardige initiatieven in de Europese context. Het Centre on Migration, Policy and Society (centrum voor migratie, beleid en maatschappij) van de universiteit van Oxford wilde hier verandering in brengen en deed onderzoek naar de wetgeving, het beleid en de praktijken rond veilige aangifte in vier Europese landen (België, Nederland, Italië en Spanje) en de Verenigde Staten. Een van de praktijken die werd onderzocht, was een beleid uit **Nederland** dat door ngo's en experts in de mensenrechten al jaren werd aangehaald als voorbeeld van een veelbelovende praktijk, maar dat nog niet eerder het onderwerp was van een academische studie. Enkele bevindingen van deze studie worden hieronder samengevat.⁹³

Dankzij het beleid, dat bekend staat als 'free in, free out', kunnen mensen in een onregelmatige situatie naar een politiebureau stappen om aangifte te doen en zijn ze daarna vrij om te vertrekken, zonder te worden gearresteerd of te worden geconfronteerd met hun mogelijke uitzetting – ongeacht het soort strafbaar feit dat ze aangeven. Het begon als een initiatief van de Amsterdamse politie in het kader van hun inspanningen voor een betere relatie met de migrantengemeenschappen in hun stad, en verspreidde zich uiteindelijk naar steden als Utrecht en Eindhoven. In 2016, nadat het Nederlandse Ministerie van Justitie en Veiligheid steun had verleend voor een pilot van het programma, werd 'free in, free out' een officieel nationaal beleid als onderdeel van de implementatie van de slachtofferrichtlijn in Nederland. Het beleid wordt vermeld in een officiële 'toelichting' (gepubliceerd door het Nederlandse parlement) met interne 'werkinstructies' voor de politie en een verwijzing naar artikel 1 van de slachtofferrichtlijn. Hoewel het ministerie van Justitie en Veiligheid en het Openbaar Ministerie hadden overwogen om een uitgebreider wettelijk kader te hanteren, werd gekozen voor een meer 'pragmatische' en informele aanpak ter ondersteuning van de inspanningen van de lokale politie op het gebied van misdaadpreventie en de gelijke behandeling van slachtoffers. Het onderzoek van de universiteit van Oxford toonde door middel van interviews met belanghebbenden aan dat mensen zonder papieren in het kader van het 'free in, free out'-beleid aangifte deden van verschillende strafbare feiten, zoals arbeidsuitbuiting (van onbetaald loon tot dwangarbeid), diefstal, seksueel geweld, drugshandel, huiselijk geweld, chantage en stalking. Maar algemeen was men het erover eens dat mensen met een irreguliere status vanwege het risico op uitzetting zelden naar de politie gingen, en dat wanneer ze dat wél deden dit dus vooral voor relatief ernstige strafbare feiten was.

91 American Immigration Council (2020, 21 oktober). *Sanctuary Policies: An Overview*.

92 PICUM (2015). *Guide to the EU Victims' Directive: Advancing Access to Protection, Services and Justice for Undocumented Migrants*.

93 Timmerman, R., Leerkes, A. & Staring, R. (2019, september). *Safe reporting of crime for migrants with irregular status in the Netherlands*. COMPAS, Oxford; Timmerman, R., Leerkes, A., Staring, R. & Delvino, N. (2020, 7 oktober). 'Free In, Free Out': Exploring Dutch Firewall Protections for Irregular Migrant Victims of Crime. *European Journal of Migration and Law*, 22(3), 427-455.

De onderzoekers van Oxford stelden in het algemeen drie belangrijke tekortkomingen vast: (1) de fragiliteit van de firewall tussen de politie en immigratiediensten, gezien de systematische uitwisseling van gegevens over immigratiestatusen tussen deze partijen; (2) het gebrek aan toegang tot diensten en bescherming voor slachtoffers ter ondersteuning van het 'free in, free out'-beleid; en (3) de inconsistente uitvoering door de lokale politie en het alomtegenwoordige gebrek aan vertrouwen. Bovendien is het 'free in, free out'-beleid niet van toepassing op andere vormen van slachtofferschap die buiten het strafrecht vallen (zoals arbeidsrechtenschendingen), noch op gevallen waar het niet gaat om een slachtoffer dat naar een politiebureau stapt, maar om een incident waarbij de politie ter plaatse is gekomen en waarbij het mogelijk minder duidelijk is wie een 'slachtoffer' is.

Een opvallend verschil tussen het Nederlandse 'free in, free out'-beleid en de voorbeelden van de VS, is dat de lokale politie in de zogenaamde Amerikaanse 'sanctuary cities' weigert de federale immigratieregels te handhaven, terwijl de lokale politie in Nederland systematisch over de status van personen communiceert met de immigratiediensten, en het aan deze laatste is om hun discretionaire bevoegdheid te gebruiken om de immigratiewetgeving niet te handhaven wanneer de persoon in kwestie een slachtoffer is. Een ander verschil is dat Amerikaanse jurisdicties die weigeren om overtredingen van de immigratiewetgeving te vervolgen dit niet alleen doen met betrekking tot potentiële slachtoffers van strafbare feiten; zij weigeren ook, op enkele uitzonderingen na, samen te werken met de federale autoriteiten voor de vervolging van dergelijke aanklachten tegen potentiële daders.⁹⁴

Een heel andere aanpak is te zien in **Spanje** bij de civiele garde (Guardia Civil), een van de twee nationale politiekorpsen van het land. Zij probeerden niet om 'firewalls' mainstream te maken, maar richtten een eigen team op om tegemoet te komen aan de behoeften van migranten. De Guardia Civil begon het pilootproject in 2000 en zette in een aantal gebieden speciale teams in voor migrantenbijstand.⁹⁵ De teams, genaamd EDATI (Equipos de Atención al Inmigrante), kregen de duidelijke missie om bijstand te verlenen aan migranten, inclusief migranten zonder papieren, door hen te informeren over hun rechten, hen te adviseren over hoe ze hun status kunnen regulariseren en hen te ondersteunen bij het indienen van klachten tegen werkgevers en anderen voor mishandeling en uitbuiting. In tegenstelling tot de traditionele Guardia Civil worden mensen zonder papieren die in contact komen met de EDATI niet geconfronteerd met een mogelijke uitzetting, omdat leden van de EDATI-teams niet de bevoegdheid hebben om te arresteren of om een uitzettingsbevel uit te vaardigen. Een team bestaat uit drie leden, waarvan ten minste één vrouw, en er is een voorkeur voor mensen die Frans, Arabisch en Engels spreken. Ze krijgen een opleiding in immigratierecht, de culturele achtergrond van de migranten waarmee ze in contact komen en de realiteit van de ervaringen en uitdagingen waarmee migranten in Spanje geconfronteerd kunnen worden. In 2012 hebben de EDATI-teams naar verluidt 10.700 migranten over heel Spanje geholpen en 12.000 acties ondernomen.⁹⁶ EDATI-agenten zijn vaak gekleed in burgerkleding en werken vanuit hun voertuig, zodat de mensen die ze helpen niet naar een bureau van de Guardia Civil hoeven te gaan om aangifte te doen. Het werk van de EDATI is bedoeld om te voorkomen dat strafbare feiten gepleegd tegen mensen zonder papieren niet worden aangegeven en, om die reden, de kwetsbaarheid tegen te gaan die zij als gevolg van hun status ervaren.

94 Bijvoorbeeld met betrekking tot het beleid van het New York City Police Department inzake verzoeken van federale immigratie- en douanediens ten (ICE) om mensen nog langer in hechtenis te houden voor immigratiedoeleinden. Zie: The Legal Aid Society (2019, 22 augustus). [NYPD Data Shows Noncompliance with ICE Detainer Requests](#).

95 Ministerio del Interior (2000, 3 april). [La Guardia Civil crea equipos de atención al inmigrante](#).

96 Benítez, I. (2013, 10 december). [Policías españoles que protegen a los «sin papeles»](#). *Ipsnoticias*.

KADER 5 Holistische ondersteuning en begeleiding voor overlevenden zonder papieren

Differenza Donna werd opgericht in 1989 in Rome, met als doel gendergerelateerd geweld in Italië aan te pakken. Vandaag telt de organisatie honderden leden en voert het verschillende initiatieven uit, gericht op het bevorderen van gendergelijkheid en het ondersteunen van vrouwen bij het overwinnen van veiligheids- en gelijkheidsbarrières. Differenza Donna biedt psychologische ondersteuning, beheert opvangcentra voor overlevenden van geweld, en organiseert trainingen over trauma's en gendergerelateerd geweld voor maatschappelijk werkers, gezondheidswerkers, advocaten en actoren in wetshandhavinginstanties en rechterlijke instanties.

Differenza Donna heeft een helpdesk in het detentiecentrum Ponte Galeria in Rome om vrouwen bij te staan die te maken hebben gehad met mensenhandel en andere vormen van geweld. In dit detentiecentrum sprak de organisatie met vrouwen die door de politie naar het centrum waren gebracht nadat ze hadden geprobeerd aangifte te doen van mishandeling. Ze ontmoetten er ook een vrouw die naar de politie was gegaan om aangifte te doen van de ontvoering van haar vijfjarige kind door haar gewelddadige partner, maar wiens aangifte werd genegeerd en die naar Ponte Galeria werd gebracht.

Een van de functies van Differenza Donna is die van tussenpersoon tussen vrouwen zonder papieren die het slachtoffer zijn van mishandeling en bang zijn om aangifte te doen, en de bevoegde overheidsinstanties. De opvangcentra en helpdesks van Differenza Donna werken nauw samen met advocaten om rapporten op te stellen die kunnen dienen als basis voor een klacht, voor vrouwen die er een willen indienen.

Differenza Donna organiseert ook workshops over mensenrechten voor vrouwelijke migranten, zodat zij meer inzicht krijgen in hun rechten en in het netwerk van organisaties en diensten waar ze beroep op kunnen doen en toegang tot hebben zonder risico op uitzetting of andere negatieve gevolgen vanwege hun onzekere verblijfsstatus.

De organisatie heeft overeenkomsten met territoriale commissies voor internationale bescherming (Commissione Territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale) en de burgerlijke rechtbank van Rome, die het mogelijk maken om twee keer per maand samen te komen met asielzoekers en vrouwen die in beroep zijn gegaan tegen een asielbeslissing. Zo kan de organisatie situaties van niet-aangegeven geweld opsporen en deze vrouwen helpen bij hun toegang tot de rechter. Er is ook een verwijzingsmechanisme waarmee de commissies en de rechtbank vrouwen kunnen doorverwijzen naar Differenza Donna en andere maatschappelijke organisaties tegen mensenhandel die deel uitmaken van het verwijzingsprotocol.

Naast het beheren van opvangcentra biedt Differenza Donna via de helpdesks advies en andere hulp, zoals beroepsoriëntatie, sociale steun, begeleiding bij de toegang tot gezondheidszorg en sociale diensten, en juridische bijstand (bijvoorbeeld voor gezinshereniging). Ze werken nauw samen met organisaties die stageplaatsen voor vrouwelijke migranten aanbieden, die nuttig zijn bij de beroepsoriëntatie, en met andere organisaties die vergelijkbaar werk doen en aan wie ze cliënten kunnen overdragen – bijvoorbeeld wanneer deze zich bevinden in een deel van de stad dat makkelijker bereikbaar is voor een vrouw. In 2019 heeft Differenza Donna 155 vrouwelijke overlevenden van mensenhandel en seksuele uitbuiting geholpen. Dertien daarvan werden ondergebracht in hun opvangcentrum voor overlevenden van mensenhandel. Hierbij waren ook vrouwen die ze in het detentiecentrum hadden ontmoet of die door een commissie of rechtbank waren doorverwezen.

In sommige politiebureaus in Rome kunnen agenten indien nodig een anti-geweld-werker van Differenza Donna vragen om aanwezig te zijn op het bureau wanneer ze een vrouw in nood ontvangen. Het is de ervaring van Differenza Donna dat hun aanwezigheid – als iemand met een ander doel dan de politie, die het belang van het slachtoffer vooropstelt – de dynamiek verandert en werkt als een soort 'firewall' binnen een structuur van wetshandhaving. Opvolgingsvergaderingen na deze eerste ontmoeting kunnen buiten het politiebureau plaatsvinden, op een plaats waar de vrouw zich meer op haar gemak voelt.

97 Red Acoge (2020). *Diagnóstico sobre la discriminación y herramientas para combatirla*.

98 Mujeres Supervivientes Sevilla. Geraadpleegd van: <https://mujeressupervivientessevilla.org/>.

99 Mar Gallego (2020, 25 november). La olla del Pumarejo: "Urge amar con un plato de lentejas". *Pikara Magazine*.

100 Interview met Antonia Avalos Torres, oprichtster Mujeres Supervivientes.

Red Acoge is een netwerk van twintig Spaanse ngo's die zich inzetten voor de rechten van migranten, vluchtelingen en staatlozen in Spanje. In 2017 lanceerde Red Acoge een gratis applicatie voor mobiele telefoons, genaamd 'Alerta Discriminación' (discriminatie-alarm): een eenvoudige, snelle en anonieme manier om gevallen van discriminatie in verschillende talen aan te geven. Een klacht die via de app wordt ingediend, wordt ontvangen door het technische kantoor van Red Acoge in Madrid en doorgestuurd naar een van de kantoren in 12 verschillende steden (Lucena, Córdoba, Valencia, Alicante, Burgos, Salamanca, Valladolid, Rioja, Cantabria (Santander), Guadalajara, Barcelona), of naar de Dienst voor bijstand en oriëntatie voor slachtoffers van discriminatie (Servicio de Asistencia y Orientación a Víctimas de Discriminación), aangeboden door de Raad voor de uitbanning van raciale en etnische discriminatie (Consejo para la Eliminación de la Discriminación Racial o Étnica). Op verzoek wordt bijstand verleend aan de persoon die werd gediscrimineerd.

Via de app kunnen gedetailleerde gegevens worden verzameld⁹⁷ die zichtbaar kunnen maken in welke geografische gebieden de meeste incidenten worden geregistreerd en welke soorten discriminatie vaker worden gemeld. Dit helpt om de omvang van het probleem te begrijpen en om wordings- en opleidingsactiviteiten op te zetten.

De ontwikkeling van de app werd gefinancierd door het Spaanse ministerie van Inclusie, Sociale Zekerheid en Migratie, om bewijs te leveren van de discriminatie ervaren door mensen – vooral mensen zonder papieren – die deze incidenten anders misschien niet aan de overheid zouden melden. De duurzaamheid van de app hangt af van de voortzetting van de financiering voor de teams die personen die een formele klacht willen indienen bij de autoriteiten bijstaan en begeleiden.

Mujeres Supervivientes⁹⁸ is een netwerk van wederzijdse steun voor vrouwelijke overlevenden van geweld. De organisatie werd opgericht in 2013 met als doel toe te werken naar een samenleving vrij van geweld tegen vrouwen en meisjes, en baseert zich op de beginselen van o.a. zusterschap, gelijkheid, gemeenschap en het versterken van de eigen kracht. Hun aanpak is een intersectioneel, communautair feminisme dat vorm geeft aan hun begrip van geweld (niet alleen gendergerelateerd geweld, maar ook structureel en institutioneel geweld tegen migranten) en overleven: door gezamenlijke acties van de gemeenschap en het versterken van de eigen kracht. De vrouwen van Mujeres Supervivientes zijn zelf overlevenden van gendergerelateerd geweld en voornamelijk migranten uit verschillende landen, met verschillende culturele achtergronden. Ze bieden onder andere juridische, psychologische en economische steun en begeleiding voor vrouwen – met specifieke steun voor vrouwen zonder status om geweld te melden – en organiseren workshops om vrouwen in staat te stellen aangifte te doen van hun mishandeling.

Al sinds de oprichting heeft Mujeres Supervivientes ook een gaarkeuken ('comedor social') waar de hele buurt terecht kan. Het initiatief begon als een reactie van de gemeenschap op de economische crisis en vindt vandaag twee keer per week plaats (drie keer per week vóór de COVID-19-pandemie) op het Pumarejo-plein in Sevilla, Spanje. Zo'n 120 mensen komen er samen om te eten en tijd met elkaar door te brengen.⁹⁹ Het werk is altijd over veel mensen verdeeld en ook de burens dragen bij met voedsel en middelen, waardoor ze iedereen een lunch en diner kunnen bieden. Geïnspireerd door de gaarkeukens ('ollas populares') uit Zuid-Amerika, is de gaarkeuken van Mujeres Supervivientes ook een collectieve strategie van veerkracht en verzet. De 'comedor social' gaat over het voldoen aan basisbehoeften, en vooral het creëren van gemeenschap en een plaats waar iedereen zich waardig en welkom voelt. De gesprekken tijdens het koken en het eten zijn een stimulans voor het initiatief. Het resultaat is een plaats van liefde en respect voor ontmoetingen, zorg en gemeenschapsactivisme, met een zeer diverse groep mensen: studenten, sekswerkers, jongeren en ouderen, migranten en autochtonen. In de loop der jaren is het een model geworden van co-existentie, feminisme, antiracisme en ecologisme, gewaardeerd door de buurt en daarbuiten. Hun motto is 'comer y amar' (eten en liefhebben).¹⁰⁰

KADER 6 Initiatieven van sekswerkers in het Verenigd Koninkrijk om veilig aangifte te kunnen doen

Nationale pionier **National Ugly Mugs**¹⁰¹ (NUM) is een organisatie die zich inzet voor een betere toegang tot de rechter en bescherming voor sekswerkers die vaak het doelwit zijn van gewelddadige personen, maar meestal terughoudend zijn om incidenten te melden bij de politie. Overtreders zijn vaak seriële seksuele roofdieren die een risico vormen voor de bevolking. NUM ontvangt meldingen van incidenten via sekswerkers en publiceert anonieme waarschuwingen die rechtstreeks worden verstuurd naar sekswerkers en projecten voor eerstelijnsbijstand in het hele Verenigd Koninkrijk. Met toestemming van het slachtoffer deelt de organisatie anonieme informatie met de politie en helpt ze sekswerkers bij het opstellen van een volledig rapport voor de politie, zodat de daders kunnen worden geïdentificeerd, gearresteerd en veroordeeld. De organisatie zorgt er ook voor dat sekswerkers toegang hebben tot professionele diensten wanneer zij het slachtoffer zijn geworden van een strafbaar feit.

Het **English Collective of Prostitutes** (ECP) is een netwerk van sekswerkers die campagne voeren voor decriminalisering en veiligheid. De organisatie heeft sekswerkers al geholpen zaken te winnen waarbij ze werden beschuldigd van prostitutie, het houden van een bordeel en het leiden ervan. Die laatste twee aanklachten worden vaak gebruikt tegen vrouwen die voor hun eigen en andermans veiligheid samenwerken. Het ECP heeft op straat werkende sekswerkers al verdedigd tegen burgerrechtelijke bepalingen die worden gebruikt om hen te criminaliseren en uit bepaalde gebieden te verbannen. Hun inspanningen maakten ook de weg vrij voor de eerste succesvolle particuliere vervolging wegens verkrachting in Engeland en Wales in 1995, waarbij een serieverkrachter werd veroordeeld.¹⁰² Na de moord op vijf vrouwen in Ipswich in 2006 richtte het ECP de Safety First Coalition op, met daarin gewaardeerde mainstream organisaties zoals het Royal College of Nursing en Women Against Rape.

101 National Ugly Mugs (NUM). Geraadpleegd van: <https://uglymugs.org/um/about/>.

102 English Collective of Prostitutes (1996, 1 januari). Successful private prosecution of serial rapist – R v Davies.

VEELBELOVENDE PRAKTIJKEN

KADER 7 Herstelrecht ter ondersteuning van migranten die discriminatie en geweld ervaren: voorbeelden uit Zwitserland en Spanje

In **Zwitserland** werd in 1995 de Association contre le racisme (ACOR) SOS-Racisme opgericht, een organisatie die van bij het begin werd beïnvloed door de herstelrechtelijke beweging. Een rapport uit 2005¹⁰³ vermeldt twee incidenten waarbij de organisatie herstelrechtelijke methoden toepaste om mensen met een onzekere verblijfsstatus die gediscrimineerd werden te ondersteunen. Eén voorval betreft een jonge vrouw zonder papieren die bezig was met de regularisatie van haar status en een vernederende ervaring had tijdens een identiteitscontrole op een stadsbus, waarbij ze werd overgedragen aan de politie. ACOR nam contact op met het management van het bedrijf en toonde zich bezorgd over de manier waarop de vrouw was behandeld. Er werden geen sancties opgelegd aan de controleurs. Er werd wel een ontmoeting geregeld tussen de controleur en de jonge vrouw, waarbij ACOR de bemiddeling tussen de partijen ondersteunde. De controleur verontschuldigde zich voor de pijn die hij had veroorzaakt door de politie erbij te betrekken en de instelling gaf toe dat zij de goede trouw van de jonge vrouw niet hadden erkend.

In een ander geval brak een jonge Afrikaanse man zijn schouder tijdens een politiecontrole. Hij vroeg ACOR om hulp toen hij voor de onderzoeksrechter moest verschijnen omdat de politie een klacht tegen hem had ingediend vanwege verzet tegen de autoriteiten. De man was geschokt door deze beschuldiging, die kwam van dezelfde politie die gewelddadig met hem was omgegaan, en diende een klacht in tegen de politie wegens rassendiscriminatie, machtsmisbruik en lichamelijk letsel. Toen zijn zaak werd geseponeerd vanwege tegenstrijdige verklaringen tussen de jongeman en de politie, nam ACOR contact op met de ethisch functionaris van het politiekorps over de mogelijkheden voor herstel. Er werd een informele bemiddeling voorgesteld tussen de jongeman en de politieagenten die aanwezig waren bij de politiecontrole om, in aanwezigheid van ACOR, het voorval te bespreken (hoe het door alle betrokkenen was ervaren) en tot een eerlijke oplossing te komen.

In 2011 richtte ACOR samen met vier andere antiracisme-organisaties het Centre-Ecoute contre le Racisme (G-ECR) op, dat steun biedt aan slachtoffers van discriminatie en incidenten van rassendiscriminatie opvolgt. In het jaarverslag van 2019 van G-ECR werd opgemerkt dat mensen met een onzekere status – “die het meest kwetsbaar zijn en het meest te maken krijgen met rassendiscriminatie, en die mogelijk vrezen voor administratieve represailles”¹⁰⁴ – zwaar ondervertegenwoordigd zijn in de groep mensen die klacht indient, vanwege hun angst voor administratieve sancties als ze aangifte zouden doen.¹⁰⁵

In **Spanje** begon de Federación SOS Racismo in 2017 met de implementatie van een herstelrechtelijke aanpak, als compensatie voor de tekortkomingen van het strafrechtelijk systeem bij de behandeling van klachten inzake rassendiscriminatie en om op een gemeenschapsgerichte manier oplossingen te vinden voor slachtoffers op basis van hun behoeften. De Federación SOS Racismo is een overkoepelende organisatie met acht ledenorganisaties in verschillende Spaanse regio's en werd opgericht in 1995 om racisme te bestrijden. De organisatie startte een proefproject in Barcelona om in het kader van deze nieuwe aanpak te reageren op enkele van de meldingen van rassendiscriminatie en communautaire conflicten die zij ontvangen van migranten en geracialiseerde mensen.

In het eerste jaar van het proefproject werden opleidingsactiviteiten georganiseerd om gespecialiseerde teams te creëren, met de bedoeling de nieuwe aanpak in het tweede en derde jaar voor enkele zaken toe te passen. Zaken die voor het proefproject worden geselecteerd, zijn onder andere gevallen van discriminatie bij de toegang tot diensten, discriminatie in de openbare ruimte en burengeschillen. In één van de lopende zaken gaat het om vier gezinnen die de toegang werden ontzegd tot een waterpark, door het personeel, vanwege hun Roma-achtergrond. Toen ze bij de politie aangifte wilden doen van deze discriminatie, liet de politie de gezinnen vernederd en zonder oplossing achter. Door de COVID-19-pandemie heeft het project in 2020 vertraging opgelopen. De volgende fase bestaat uit het ondersteunen van de verschillende partijen in het conflict door te bemiddelen tijdens ontmoetingen, met als doel de geleden schade te herstellen. Aan het einde van het proefproject wil SOS Racismo de herstelrechtelijke aanpak integreren in haar strategie voor het behandelen van klachten over discriminatie, aanvullend op andere aanpakken, en het project uitbreiden naar andere regio's.

103 Salberg, A.C. (2005). *Racisme et médiation, l'action restauratrice d'ACOR SOS-Racisme*.

104 Citaat uit C-ECR (2020). *Rapport annuel 2019*, p. 35 – “Le fait que les personnes aux statuts précaires et donc les plus vulnérables et les plus à même de subir des discriminations raciales, pouvant craindre des représailles administratives, sont sous-représentées, a encore pu être observé pour 2019, comme précisé dans les statistiques sur le statut de séjour”.

105 Ibid. Zie ook Réseau de centres de conseil pour les victimes du racisme (2019). *Incidents racistes recensés par les centres de conseil (janvier-décembre 2019)*, p. 17.

3. Het vergemakkelijken van de toegang tot processen die de verantwoordingsplicht en de erkenning van schade bevorderen

In artikel 2 van de slachtofferrichtlijn wordt *herstelrecht* gedefinieerd als “een proces waarbij het slachtoffer en de dader in staat worden gesteld, indien zij er vrijwillig mee instemmen, actief deel te nemen aan het oplossen, met de hulp van een onpartijdige derde, van zaken die het gevolg zijn van het strafbare feit.”

Transformatieve rechtvaardigheid (‘transformative justice’) legt net als herstelrecht (‘restorative justice’) de nadruk op de interpersoonlijke en sociale dimensies van schade en verantwoordingsplicht. Transformatieve rechtvaardigheid zou nog verder gaan, omdat het rechtstreeks het idee betwist dat de wetshandhaving mensen beschermt. Daarbij wordt gewezen op aanwijzingen dat een bestraffende aanpak – opsluiting bijvoorbeeld – meestal in het nadeel van minderheden en armen werkt, en faalt in het erkennen of aanpakken van de schade geleden door slachtoffers of van de maatschappelijke factoren die sommige soorten schade alomtegenwoordig kunnen maken. Het zet vraagtekens bij de reflex die veel mensen hebben om de politie te bellen als reactie op ordeverstoring, onenigheid en geweld binnen een gemeenschap.

Transformatieve rechtvaardigheid is gebaseerd op inheemse gebruiken en stelt alternatieve vormen voor van gemeenschapsgerichte verantwoordingsplicht¹⁰⁶ die niet afhankelijk zijn van het strafrechtelijk systeem. In plaats daarvan richt transformatieve rechtvaardigheid zich op het minimaliseren van toekomstige schade, het wegnemen van de macht van degene die schade heeft aangericht en het versterken van de kracht van de overlevende. Anders dan bij een bestraffing vereist de verantwoordingsplicht volgens deze benadering een erkenning van de toegebrachte schade, en doelbewuste en duidelijke actie om deze schade te herstellen.

Een veelgehoorde kritiek op transformatieve rechtvaardigheid is dat het niet kan werken en nooit is getest in de praktijk. Maar, zoals opgemerkt door een activist: “trans en queer mensen van kleur, met name sekswerkers, gehandicapten, zij met een onzeker verblijf, hebben altijd geweten dat we niet konden vertrouwen op de politie voor veiligheid, dus experimenteren we vaak met verschillende andere strategieën om elkaar te beschermen”.¹⁰⁷

BELANGRIJKSTE CONCLUSIES

Voor mensen met een onzekere status, die het risico lopen te worden gearresteerd en uitgezet bij elk contact met de politie, is het vooral belangrijk om andere manieren te bekijken om de verantwoordingsplicht en de erkenning van schade te bevorderen – manieren die niet noodzakelijk afhankelijk zijn van het strafrechtelijk systeem. Civiele procedures en processen die onderlegd zijn in de organisatie van gemeenschappen en werknemers zijn vaak beter toegerust om om te gaan met de bredere sociale context waarin schade zich voordoet en om slachtoffers te voorzien van een vorm van rechtsmiddel of herstel voor die schade. Bij het bevorderen van de toegang tot de rechter hoort – waar nodig – ook de toegang tot civiele processen,¹⁰⁸ instanties voor gelijke behandeling, herstelrecht en gemeenschapsgerichte rechtsmodellen die het belang van het slachtoffer voorop stellen.

106 Transformative Justice. What are Community Accountability & Transformative Justice?

107 Citaat uit Sultan, R. (2020, 27 juli). [How transformative justice responds to violence without the carceral system](#) – “trans and queer people of color, especially those who are sex working, disabled, and housing insecure, have always known that we could not rely on policing for safety, and so we experiment frequently with many other strategies to keep each other safe”. *Shadow proof*.

108 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](#).

CONCLUSIE

De richtlijn inzake de rechten van slachtoffers stelt duidelijk dat wanneer een persoon een slachtoffer wordt, zijn of haar verblijfsstatus geen belemmering mag vormen voor de toegang tot algemene of gespecialiseerde diensten of om in contact te komen met het strafrechtelijk systeem.

Vijf jaar na het verstrijken van de termijn voor de omzetting in nationaal recht zijn er weinig aanwijzingen dat de lidstaten stappen hebben ondernomen om de doeltreffendheid van de rechten van mensen zonder papieren te waarborgen – en tal van aanwijzingen dat er dringend actie moet worden ondernomen. De welkome opname van slachtoffers zonder papieren in de nieuwe EU-strategie inzake de rechten van slachtoffers en de verbintenis om het dilemma aan te pakken waar zij voor staan wanneer ze het strafrechtelijk systeem willen benaderen (vanwege het risico van uitzetting), vormen een gelegenheid om de uitvoering van de richtlijn te verbeteren. Dit kan worden bereikt door het betrekken van meerdere belanghebbenden, om niet alleen veelbelovende praktijken van lidstaten te identificeren en bevorderen, maar ook voorstellen voor wetgevings- en beleidsmaatregelen die de rechten van slachtoffers met een onzekere status verduidelijken.

Samen met de overtuigde verbintenissen van de EU in het kader van de strategie voor gendergelijkheid en mogelijke wetgeving die zowel de tekst als de opzet van het Verdrag van Istanbul weerspiegelt (om nog maar te zwijgen van de ambities van de Europese Commissie in het kader van haar actieplan tegen racisme), is er een ongekende kans om, door een intersectionele lens, de rechten te herbevestigen en te versterken van alle slachtoffers in de Europese Unie op steun, bescherming en rechtvaardigheid, ongeacht hun verblijfsstatus – en om de aandacht te richten op de structurele factoren die hun rechten ondermijnen en onveiligheid, uitbuiting en geweld in stand houden.





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