

Commentaar van het Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten (NJCM) op het ACVZ advies ‘Het VN-Vrouwenverdrag in relatie tot de positie van vreemdelingen vrouwen in het Nederlandse vreemdelingenrecht en vreemdelingenbeleid’

1. Inleiding

Na een aantal algemene opmerkingen (hfst. 2), worden overeenkomstig de structuur van het advies van de ACVZ de navolgende onderwerpen worden besproken: Gezinshereniging en gezinsvorming (hfst. 3), Asiel (hfst. 4), Au pair (hfst. 5), Vrouwenhandel (hfst. 6) en Vrouwen zonder verblijfstitel in de gezondheidszorg en in de prostitutie (hfst. 7). Tot slot wordt een aantal conclusies en aanbevelingen geformuleerd (hfst. 8).

2. Algemene opmerkingen

Het NJCM verwelkomt de specifieke aandacht die in de nationale rapportageprocedure inzake het VN-Vrouwenverdrag wordt besteed aan de positie van zwarte, migranten en vluchtelingenvrouwen.

Het NJCM steunt het uitgangspunt, zoals geformuleerd door de ACVZ, dat maatregelen waar mogelijk vrouwen een eigenstandige sterke positie dienen te geven tegenover de overheid of een andere private partij wiens positie door het vreemdelingenrecht wordt versterkt. Waar dat niet kan moet de overheid worden aangesproken om bescherming te bieden. Tevens onderschrijft het NJCM de aanbeveling van de ACVZ dat voorafgaand aan elke substantiële beleidswijziging, zoals de verscherping van de inkomenseis bij gezinshereniging, een Emancipatie Effect Rapportage (EER) dient te worden uitgevoerd.

Het NJCM betreurt dat in het ACVZ-advies gedetailleerde informatie, inclusief statistische gegevens (gesplitst naar sekse en etniciteit), over de implementatie van het VN-Vrouwenverdrag ten aanzien van de verschillende etnische en minderheidsgroepen in Nederland ontbreekt. In haar *Concluding Comments* bij de Tweede en Derde rapportage van Nederland in 2001¹ spreekt het Vrouwenverdrag-Comité hierover reeds haar zorg uit. Het NJCM onderstreept dat voor het verkrijgen van inzicht in de situatie van zwarte, migranten en vluchtelingenvrouwen de verzameling van dergelijke gegevens van essentieel belang is.

3. Gezinshereniging en gezinsvorming

Inkomenseis

In haar advies signaleert de ACVZ dat er aanwijzingen zijn dat de huidige inkomenseis voor vrouwen meer dan voor mannen een belemmering vormt. Het NJCM ondersteunt de conclusies van de ACVZ met betrekking tot de noodzaak van nader onderzoek op dit punt, het gebrek aan betrouwbare statistische gegevens en de wenselijkheid van de uitvoering van een Emancipatie Effect Rapportage (EER) voorafgaand aan beleidswijzigingen op dit terrein.

Het NJCM deelt de conclusie van prof. mr. T.P. Spijkerboer in zijn ten behoeve van de ACVZ geschreven discussienota² dat, indien inderdaad blijkt dat sprake is van indirecte discriminatie op grond van geslacht, dit in strijd is met het VN-Vrouwenverdrag en de overheid verplicht is tot het nemen van maatregelen om dit onderscheid op te heffen. In lijn met haar eerdere schaduwrapportage inzake de implementatie van het VN-Vrouwenverdrag³ is het NJCM van mening dat niet alleen de (verscherping van de) inkomenseis, maar alle huidige en in de toekomst gehanteerde criteria inzake gezinsvorming en -hereniging aan een EER onderworpen dienen te worden.

Afhankelijke verblijfsvergunning

Het NJCM onderschrijft het advies van de ACVZ waar zij bepleit dat (seksueel) geweld als reden voor verbreking van de relatie/huwelijk binnen drie jaar *op zichzelf* voldoende grond moet vormen voor het

¹ Punt 24, *Concluding Comments, Consideration of Reports of States Parties, The Netherlands*, Committee on the Elimination of Discrimination against Women, 25th session, 2-20 July 2001.

² Prof. mr. T.P. Spijkerboer, *Discussiestuk, Het VN-Vrouwenverdrag en het Nederlandse vreemdelingenrecht*, geschreven op verzoek van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken, VU september 2002, p. 10 ev.

³ *Commentary on the second and third periodic report of The Netherlands on the implementation of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women*, Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten, 28 december 2000.

toestaan van voortgezet verblijf (afschaffing van het zgn. combinatiecriterium⁴). Ditzelfde geldt voor de door de ACVZ geconstateerde noodzaak van verbetering van de opvang en voorlichting aan de betrokken groepen vrouwen.

Het NJCM verschilt echter van mening met de ACVZ over de noodzakelijkheid van het afhankelijk verblijfsrecht als instrument om met name schijnhuwelijken te bestrijden. Gezien de ingrijpende effecten van het huidige systeem van de afhankelijke verblijfsvergunning voor de positie van vrouwen acht het NJCM nader onderzoek nodig naar de noodzaak en effectiviteit van dit instrument en naar eventuele alternatieve instrumenten.⁵ Daarbij gaat het niet alleen om de bescherming tegen geweld, maar ook om de belemmerende effecten van het afhankelijk verblijfsrecht op de emancipatie en integratie van buitenlandse vrouwelijke partners, nu het de Nederlandse partner immers een middel in handen geeft om vrouwen te beletten een opleiding te gaan volgen (art. 10 VN-Vrouwenverdrag), te gaan werken (art. 11 VN-Vrouwenverdrag), contacten met anderen te onderhouden etc. Mede in het licht van het streven naar een zo zelfstandig mogelijke positie van vrouwen acht het NJCM bekorting van de periode van afhankelijkheid sterk gewenst.

Evaluatie beleidwijziging inzake de verlening van een verblijfsvergunning op humanitaire gronden

Hoewel de invoering van de mogelijkheid van een verblijfsvergunning op humanitaire gronden bij verbreking van de relatie binnen drie jaar vanwege geweld (mits er sprake is van nog een tweede humanitaire factor: het zgn. combinatiecriterium) een belangrijke verbetering is ten opzichte van de eerdere situatie, ontbreken in het ACVZ-advies cijfers over de toekenning van een verblijfsvergunning op deze grond zowel vóór als na de beleidwijziging. Het NJCM wijst op het belang van het verzamelen van gegevens hierover zodat geëvalueerd kan worden of de wijziging in het beleid ook in de praktijk daadwerkelijk tot verbetering heeft geleid.

Huisvestingsvergunning

Een belangrijk probleem in de opvang wordt gevormd door het feit dat de betreffende groep vrouwen tijdens de procedure voor voortgezet verblijf nog steeds geen recht heeft op een zelfstandige huisvestingsvergunning. Hierdoor zijn zij en hun evt. kinderen soms jarenlang op verblijf in een opvanghuis aangewezen. Dit is niet alleen slecht voor de betrokken vrouwen en kinderen, het belemmert ook de doorstroom in de opvang, reden waarom opvanghuizen regelmatig weigeren deze groep vrouwen op te nemen. Hoewel de staatssecretaris van VROM reeds op 24 november 2000 in een brief aan de Tweede Kamer⁶ aankondigde te zullen komen met een voorstel tot wijziging van de Huisvestingswet teneinde dit probleem op te lossen, is dit tot op heden nog niet gebeurd. Het NJCM dringt nogmaals met klem aan op een snelle oplossing van dit probleem.

Schijnhuwelijken

In haar advies gaat de ACVZ niet nader in op de onder andere door Spijkerboer gesignaleerde aanwijzingen dat de controle op schijnhuwelijken meer gericht is op Nederlandse vrouwen met een buitenlandse partner dan op Nederlandse mannen met een buitenlandse partner, noch op het *gendered* karakter van een aantal in het beleid gehanteerde indicaties, met name de bereidheid tot het volgen van de partner naar diens land van herkomst en de aanwezigheid van een (groot) leeftijdsverschil.⁷ Een nadere kritische beschouwing hiervan lijkt wenselijk. In dit kader verwijst het NJCM ook naar het recente proefschrift van mw. dr. Betty de Hart "Onbezonnen vrouwen. Gemengde relaties in het nationaliteitsrecht en vreemdelingenrecht".⁸

⁴ In het huidige beleid dient sprake te zijn van een combinatie van humanitaire factoren om voortgezet verblijf na verbreking van de relatie binnen drie jaar toe te staan. Seksueel geweld als reden voor verbreking van de relatie vormt op zichzelf dus onvoldoende grond voor verlening van een zelfstandige verblijfsvergunning. Daarnaast moet sprake zijn van nog een humanitaire factor, zoals bijv. de zorg voor in Nederland geboren kinderen.

⁵ Zie ook conclusies Spijkerboer, p. 15 ev.

⁶ Brief van de staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, TK 2000-2001, 27 111, nr. 9. Zie ook TK 2000-2001, 27 111, nr. 10 en TK 2001-2002, 27 111, nr. 11.

⁷ Spijkerboer, p. 16 e.v.

⁸ Amsterdam, Aksant 2003. In haar proefschrift stelt mw. de Hart onder meer dat, ondanks de formele gelijkheid die in de jaren tachtig en negentig in het vreemdelingenrecht en nationaliteitsrecht werd doorgevoerd, blijkt dat vooral van vrouwen nog steeds wordt verwacht dat zij hun partner naar het buitenland volgen. Bovendien blijken het vooral relaties van Nederlandse vrouwen met buitenlandse mannen te zijn die worden betwist, geïncrimineerd en gewantwoord.

4. Asiel

Genderaspecten in de Vreemdelingencirculaire

Het NJCM onderschrijft de aanbeveling van de ACVZ om in de Vreemdelingencirculaire op een systematische, consequente en eenduidige wijze aandacht te besteden aan gender-specifieke aspecten en hierbij de *Gender Guidelines* van de UNHCR te betrekken.⁹ Om redenen van helderheid en herkenbaarheid verdient het daarbij de voorkeur per onderwerp een aparte paragraaf op te nemen waarin alle genderaspecten systematisch en volledig worden behandeld. Op dit moment gebeurt dit niet.

In dit kader verwijst het NJCM ook naar het rapport van Spijkerboer waar deze concludeert dat de Vreemdelingencirculaire (Vc) in het algemeen meer gender-sensitief is dan Werkinstructie 148, maar dat bepaalde aspecten van de Werkinstructie in de Vc zijn weg gevallen, zoals de specifieke instructies voor toelating op grond van klemmende redenen van humanitaire aard en de specifieke instructies voor het nader gehoor van vrouwen in geval van discriminatie en vervolgingsdaden door derden en (seksueel) geweld in de privé-sfeer. Het verdient aanbeveling deze omissies te herstellen, waarbij in ieder geval aandacht wordt besteedt aan de aanwezigheid van een binnenlands vluchtalternatief, discriminatoire problemen en de mogelijkheid van overheidsbescherming.

Het NJCM benadrukt dat ook discriminatie en vervolging door derden alsmede (seksueel) geweld in de privé-sfeer¹⁰ onder omstandigheden vervolging kunnen opleveren in vluchtelingenrechtelijke zin. De huidige Vreemdelingencirculaire (Vc) lijkt echter de mogelijkheid uit te sluiten dat vrouwelijke slachtoffers van huiselijk geweld in aanmerking komen voor een asielstatus of een beroep op het traumatabeleid kunnen doen,¹¹ ondanks het feit dat in de Vc 2000 expliciet wordt gesteld dat marteling, ernstige mishandeling of verkrachting aanleiding kan geven tot verblijfsaanvaarding. Met de ACVZ is het NJCM van mening dat in ernstige gevallen van huiselijk geweld in ieder geval de mogelijkheid geboden moet worden tot verblijf in Nederland op grond van klemmende redenen van humanitaire aard. In dit kader wijst het NJCM ook op de *Concluding comments* van het Vrouwenverdrag-Comité onder punt 22 en 23¹², waarin huiselijk geweld en andere discriminatoire handelingen met naam en toenaam genoemd worden.

Tenslotte wil het NJCM benadrukken dat de UNHCR *Guidelines on Gender* integraal overgenomen dienen te worden, of tenminste met naam dienen te worden genoemd in de Vc.

Landgebonden asielbeleid: TBV's, ambtsberichten

Het NJCM deelt de aanbeveling van de ACVZ dat het onderwerp besnijdenis een specifiek onderdeel van de landgebonden TBV's dient te zijn.

Hoewel de ACVZ opmerkt dat in de landgebonden beleidsregels niet stelselmatig ingegaan wordt op de positie van vrouwen in het betreffende land, doet zij in deze echter geen aanbeveling. Het NJCM beschouwt dit als een ommissie. Dit standpunt wordt ondersteund door de conclusies van Spijkerboer met betrekking tot de onsystematische, inconsequente en onvolledige wijze waarop in de landgebonden beleidsdocumenten aandacht aan de positie van vrouwen wordt besteed. Het verdient aanbeveling in alle landgebonden beleidsdocumenten (TBV's; ambtsberichten) op herkenbare en systematische wijze aandacht te besteden aan de positie van vrouwen, dan wel aan te geven waarom aparte aandacht niet noodzakelijk is. Het NJCM vraagt zich overigens af waarom bij dit thema altijd enkel van de vrouw als slachtoffer wordt uitgegaan, nu bekend is dat vrouwen ook dader kunnen zijn.

⁹ Deze zijn te vinden op de website http://www.unhcr.org.uk/info/briefings/asylum_issues/women.html

¹⁰ Zie hiervoor ook Deborah Anker, 'The non-state actor question. Refugee status and violence against women in the "domestic" sphere', *Nemesis* 2003 nr. 1.

¹¹ De Vc bepaalt dat handelingen die tot de traumatische ervaringen hebben geleid, moeten zijn verricht van overheidswege, door politieke of militante groeperingen die de feitelijke macht uitoefenen in het land of een deel daarvan, of door groeperingen waartegen de overheid niet in staat is of niet willens is bescherming te bieden, Spijkerboer, p. 20 en 25.

¹² *Concluding Comments, Consideration of reports of States Parties, The Netherlands*, Committee on the Elimination of Discrimination against Women, 25th session, 2-20 July 2001.

In de ambtsberichten komt de positie van vrouwen veelal op een geïsoleerde, gefragmenteerde en onsaamenhangende wijze aan de orde. Door uitsluitend de formele en feitelijke positie van de vrouw ten opzichte van de man te bespreken zonder deze in de algehele context te plaatsen, wordt het afnemen van een nauwkeurig en volledig nader gehoor en een juist begrip van de situatie van de specifieke asielzoeker bemoeilijkt en soms zelfs onmogelijk gemaakt. Dit probleem zou ondervangen kunnen worden door, net als in Canada, specifieke ambtsberichten te wijden aan de positie van vrouwen, waarbij de positie van vrouwen wordt ingebed in de politieke, culturele, sociale en historische context van het betreffende land, en waarbij niet alleen aandacht wordt besteed aan man-vrouw verhoudingen maar ook aan andere vormen van discriminatie.

Nader gehoor

Het NJCM onderschrijft de aanbeveling om meer aandacht te besteden aan gender-sensitiviteit in de opleiding van gehoordmedewerkers en gehoordmedewerkers te trainen in het onderkennen en bespreken van traumatische ervaringen. Daarbij dient de bestaande verwachting dat vrouwen een afhankelijk asielrelaas hebben en de impact daarvan op het nader gehoor expliciet aan de orde te komen. De praktijk van het nader gehoor op dit moment gaat uit van het relaas van de man en laat zo het relaas van de vrouw niet tot zijn recht komen. Van belang daarbij is dat het nader gehoor feitelijk het enige moment is waarop een asielzoeker haar/zijn asielrelaas naar voren kan brengen en haar/zijn asielaanvraag gemotiveerd uiteen kan zetten. Ook uit de recente jurisprudentie van de Raad van State blijkt dat het nader gehoor van doorslaggevend belang is in de asielprocedure. Latere verklaringen of correcties worden niet of nauwelijks meegenomen en asielzoekers worden beoordeeld op hetgeen zij tijdens dit ene interview verklaard hebben. Dit rechtvaardigt de roep om een zo zorgvuldig mogelijk gehoor waarin alle eventuele barrières of struikelblokken zoveel mogelijk bij voorbaat zijn uitgesloten.

Met betrekking tot de wijze van vragen naar ervaringen van seksueel geweld, beveelt het NJCM aan hierover op centraal niveau gedragsregels vast te leggen.¹³ Daarbij dient aangesloten te worden bij de internationaal bestaande consensus dat, wanneer sprake is van seksueel geweld, details niet behoeven te worden gevraagd of meegedeeld. Tevens is het NJCM van mening dat gesprekken hierover door professionals gevoerd dienen te worden en dat van IND medewerkers niet verwacht kan en mag worden dat zij dergelijke gesprekken voeren. Het verdient aanbeveling om voor gesprekken waarin (een vermoeden van) traumatiserende ervaring aan de orde komt een gespreksprotocol op te stellen. Dit vermoeden kan geconcretiseerd worden aan de hand van bijvoorbeeld een checklist, waarin verschillende symptomen van trauma's opgesomd staan.¹⁴

Uiteraard onderschrijft het NJCM de aanbeveling van de ACVZ dat zodra er een vermoeden is van trauma, de asielzoeker onmiddellijk wordt doorverwezen naar een onderzoekscentrum (OC) en niet meer in het aanmeldcentrum (AC) gehoord wordt. De AC-procedure is niet geschikt voor degelijke gevoelige zaken, zij is immers bedoeld voor zaken die snel kunnen worden afgehandeld.

De ACVZ noemt enkele onwenselijke situaties in de praktijk van het nader gehoor, zoals de aanwezigheid van kinderen tijdens het nader gehoor van de ouder, het horen van vrouwelijke asielzoekers (minder- en meerderjarig) door mannelijke gehoordmedewerkers en/of tolken, het horen van echtgenoten door een en dezelfde gehoordmedewerker. Tevens gaat zij in op het probleem van de vertrouwelijkheid van stukken. De aanbevelingen die de ACVZ in deze doet zijn helder en praktisch en verdienen naar de mening van het NJCM - mede gezien het belang dat de IND en de rechtbanken aan de verklaringen in het gehoor hechten - zonder meer navolging.

Nova (art. 4:6 Awb) en traumatische ervaringen

'Nova' in de zin van art. 4:6 Awb betreffen nieuwe feiten en/of omstandigheden welke door de asielzoeker niet eerder zijn ingebracht in de procedure. De reden hiervoor kan zijn dat deze nog niet bekend waren ten tijde van de aanvraag, bijvoorbeeld in geval van een later uitgegeven arrestatiebevel, óf dat het op dat moment voor de asielzoeker (nog) niet mogelijk was hierover te praten, zoals bijvoorbeeld bij ervaringen van seksueel geweld.

De huidige beleidsregels met betrekking tot het later in de procedure naar voren brengen van traumatische ervaringen worden door het NJCM als absoluut onrechtvaardig ervaren. Art. 4:6 van de Awb stelt dat na een

¹³ Zie ook de aanbeveling Spijkerboer in deze, p. 26 e.v.

¹⁴ Ook in de gezondheidszorg wordt een dergelijke checklist gebruikt, de zgn. DSM lijst.

gedeeltelijke of volledige afwijzing, een herhaalde aanvraag alleen in behandeling kan worden genomen indien sprake is van nieuwe feiten of omstandigheden. In de huidige interpretatie van de IND en veel rechtbanken wordt echter ook bijvoorbeeld een eerder ondergane verkrachting, waarover het slachtoffer lange tijd niet heeft kunnen of willen spreken, gekwalificeerd als een feit dat al eerder bekend was en dat derhalve niet tot een nieuwe aanvraag kan leiden. Zelfs indien niet getwijfeld wordt aan de geloofwaardigheid van deze verklaring wordt een nieuwe aanvraag afgewezen op de formele grond van art. 4:6 Awb.

Dit staat haaks op de erkenning van het feit dat slachtoffers van seksueel geweld zich vaak pas na enige tijd en onder veilige omstandigheden over deze ervaringen kunnen uiten.¹⁵ Het NJCM onderschrijft dan ook nadrukkelijk de aanbeveling van de ACVZ dat een aanvulling op het in hoofdstuk 1.4.2.2. Vc 2000 neergelegde traumatabeleid in de rede ligt. Daarbij zou dienen te worden vastgelegd dat indien na een afwijzende beslissing niet eerder naar voren gebrachte feiten of omstandigheden worden gepresenteerd die zouden kunnen wijzen op het bestaan van een ernstig trauma, de desbetreffende eerdere beslissing in beginsel voor heroverweging in aanmerking komt. Eveneens onderschrijft het NJCM het pleidooi van Spijkerboer voor een terughoudende toepassing van art. 4:6 Awb door het bestuursorgaan. Immers nu het de rechtbank ingevolge de Afdelingsjurisprudentie niet langer vrijstaat om de toepassing van art. 4:6 Awb inhoudelijk en diepgaand te toetsen, dient het bestuursorgaan zelf de uiterste zorgvuldigheid te betrachten bij toepassing hiervan. Een onjuiste beslissing zou immers strijd op kunnen leveren met het verbod van *refoulement*.

In samenhang met hetgeen al gesteld is met betrekking tot het nader gehoor dient ook de Vc aangepast te worden zodat rekening wordt gehouden met de impact van traumatische ervaringen. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens heeft een dergelijke opinie al verwoord in een voorlopige uitspraak in een tegen Nederland gerichte klacht.¹⁶

Conclusie

Het NJCM ondersteunt de door de ACVZ gedane aanbevelingen maar spreekt tevens de hoop uit dat de Nederlandse overheid verder durft te gaan en enkele substantiële aanpassingen wil doen in de huidige asielprocedure. Immers niet alleen vanuit de praktijk, maar ook vanuit de wetenschap wordt een duidelijk signaal afgegeven dat de huidige asielpraktijk niet zorgvuldig genoeg is en verbetering behoeft.

5. Au pair

Arbeidsrelatie au pair en onderscheid huishoudelijke kracht

Het NJCM ondersteunt de aanbevelingen van de ACVZ met betrekking tot de verplichtstelling van een au pair-overeenkomst en de invoering van een clause die bepaalt dat bij opzegging om een reden die niet in de risicosfeer van de au pair ligt de volledige vergoeding over de afgesproken periode betaald dient te worden. Voorts is het NJCM voorstander van het instellen van een snelle arbitragecommissie. Op deze manier wordt in ieder geval de positie van de au pair tegenover het gastgezin enigszins versterkt.

Het zou echter de voorkeur verdienen om de au pair-overeenkomst als een arbeidsovereenkomst aan te merken, temeer vanwege de sterkere beschermingsregels die gelden bij een arbeidsovereenkomst. Dit zou ook meer in overeenstemming zijn met de werkelijkheid¹⁷, het Burgerlijk Wetboek (BW), de Wet Arbeid Vreemdelingen (Wav) en het EG-recht.¹⁸ Ook op grond van het VN-Vrouwenverdrag geniet behandeling van de au pair-overeenkomst als een arbeidsovereenkomst de voorkeur. In dit verband verwijzen wij naar art. 5 'bestrijding seksestereotiepe denkbeelden en rolpatronen' en art. 11 'gelijke behandeling bij arbeid' van dit verdrag. Daarbij merkt het NJCM op dat de uitsluiting van au pairs van arbeidsbescherming (en daarmee tevens van regularisatieregelingen, zoals de witte illegalenregeling, die immers gebaseerd zijn op

¹⁵ Dit wordt bijvoorbeeld wel erkend in het vrouwenhandelbeleid en vormde destijds de belangrijkste reden voor het invoeren van de zgn. bedenktijd.

¹⁶ *Rule 39* in een uitspraak van 3 maart 2003, naar aanleiding van de uitspraak van de Raad van State van 8 november 2002, nr. 200204875/1, o.a. aangehaald in het rapport van Human Rights Watch van april 2003, p. 6.

¹⁷ De au pair regeling staat een dertig-urige werkweek toe, d.w.z. een in reguliere arbeidsverhoudingen bijna *full-time* baan.

¹⁸ Zie Spijkerboer, p. 32 ev.

het model van ‘mannenarbeid in de formele arbeidssector’) aangemerkt kan worden als een vorm van indirecte discriminatie, nu deze arbeid immers hoofdzakelijk door vrouwen wordt verricht.¹⁹

In aansluiting hierop is het NJCM van mening dat de au pair-overeenkomst als een arbeidsovereenkomst gezien dient te worden en dat nader onderzoek nodig is naar de consequenties die hieraan verbonden dienen te worden in de sfeer van het arbeidsrecht, de sociale zekerheid en belastingen.²⁰ Indien de au pair-relatie als een arbeidsovereenkomst wordt aangemerkt kan het huidige beleid worden voortgezet door in de Uitvoeringsregels van de Wav op te nemen dat niet getoetst wordt aan art. 8 lid 1 onder a en b Wav (prioriteitgenietend aanbod). Immers het huidige au pair-beleid is vooralsnog niet gericht op het beperken van het aantal au pairs.

Bemiddelingsbureaus

Het NJCM ondersteunt de aanbevelingen van de ACVZ met betrekking tot de introductie van een keurmerk voor bemiddelingsbureaus en de mogelijkheid van een verkorte procedure voor toelating in het geval van goedgekeurde bureaus. Daarbij verdient het aanbeveling om na een overgangperiode alleen verblijfsvergunningen te verstrekken indien bemiddeling via goedgekeurde bureaus heeft plaatsgevonden.

6. Vrouwenhandel

Uitvoering B9-regeling

Het NJCM steunt de conclusies van de ACVZ met betrekking tot de gebrekkige uitvoering van het vrouwenhandelbeleid zoals neergelegd in de zgn. B9-regeling²¹, de noodzaak van een landelijke uitvoeringsrichtlijn en het monitoren van verbeteringen. Daarbij dient niet alleen te worden gekeken naar de uitvoering door de politie maar ook naar de uitvoering door de IND. Het NJCM acht het alarmerend dat naar schatting van de Nationale Rapporteur Vrouwenhandel slechts 5% van de slachtoffers aangifte doet.²³ Bovendien blijkt dat in een kwart van het aantal gevallen waarin het slachtoffer wel aangifte doet, aangifte niet tot verlening van een (tijdelijke) verblijfsvergunning leidt.²⁴ Dit wijst er op dat de B9-regeling onvoldoende aansluit bij de behoeften en belangen van de slachtoffers en dat slachtoffers er niet op kunnen vertrouwen dat zij na aangifte op minimaal tijdelijke bescherming en opvang kunnen rekenen.

Hoewel de regering in haar antwoord op vragen van het Vrouwenverdrag-Comité stelt dat slachtoffers van vrouwenhandel automatisch binnen 24 uur na aangifte een tijdelijke verblijfsvergunning verleend wordt²⁵,

¹⁹ Volgens het ACVZ rapport is 95 % van de au pairs vrouw. Zie hierover ook de NJCM-schaduwrapportage VN-Vrouwenverdrag december 2000, onder ‘Female labour migrants (art. 9 en 11)’, p. 20.

²⁰ Zie ook de conclusies in deze van Spijkerboer, p. 32 e.v.

²¹ De term B9-regeling verwijst naar hoofdstuk B9 van de Vreemdelingen-circulaire (Vc) waarin het beleid ten aanzien van slachtoffers van mensenhandel is neergelegd. De regeling houdt onder meer in dat reeds bij een geringe aanwijzing dat sprake kan zijn van een slachtoffer van vrouwenhandel het vermoedelijke slachtoffer een bedenktijd van max. 3 maanden gegeven moet worden om in alle rust te kunnen beslissen of zij (hij) aangifte wil doen. Doet het slachtoffer aangifte dan heeft zij (hij) recht op een tijdelijke verblijfsvergunning voor de duur van het strafrechtelijk onderzoek tot en met behandeling van de strafzaak in eerste aanleg. Tevens dient de aangifte ambtshalve aangemerkt te worden als een aanvraag van een vergunning tot verblijf waarop de IND in beginsel binnen 24 uur moet beslissen. Na afloop van de tijdelijke verblijfsvergunning heeft het slachtoffer de mogelijkheid (voortgezet) verblijf aan te vragen op humanitaire gronden.

²² Zie Eerste en Tweede Rapportage Mensenhandel van de Nationale Rapporteur Vrouwenhandel, Bureau NRM Den Haag 2002 en 2003.

²³ Zie Eerste en Tweede Rapportage Mensenhandel van de Nationale Rapporteur Vrouwenhandel, Bureau NRM Den Haag 2002 en 2003.

²⁴ Dit wordt bevestigd door eerdere cijfers. Zo stelt de Nederlandse regering in haar derde rapportage onder het VN-Vrouwenverdrag (p. 31) dat in 1998 en 1999 resp. 219 en 288 slachtoffers van vrouwenhandel zich gemeld hebben bij de Stichting Tegen Vrouwenhandel, terwijl dit slechts in 21 resp. 48 gevallen tot de verlening van een tijdelijke verblijfsvergunning heeft geleid.

²⁵ UN Pressrelease, *Netherlands claims progress in improving situation of women, conceding further positive changes needed*, Committee on the Elimination of Discrimination Against Women, 25th session, 6 July 2001. Antwoorden op vragen van het Comité naar aanleiding van de Tweede en Derde regeringsrapportage.

blijkt dit in de praktijk lang niet altijd het geval te zijn. Vanuit verschillende bronnen komen signalen²⁶ dat de politie weigert slachtoffers bedenktijd te geven, dat geweigerd wordt aangifte op te nemen, dat aangiftes in strijd met het beleid niet ambtshalve als een aanvraag voor een verblijfsvergunning worden behandeld en/of dat er niet of slechts na lange tijd een beslissing volgt op de aanvraag voor een (tijdelijke) verblijfsvergunning. Ook komt het voor dat de aanvraag wordt afgewezen, bijvoorbeeld omdat de IND zo lang heeft gewacht met het nemen van een beslissing dat de zaak inmiddels is geseponeerd. Eveneens wordt vaak ten onrechte geweigerd een tijdelijke verblijfsvergunning te verlenen of te verlengen wanneer het slachtoffer beklag heeft ingediend tegen een beslissing tot niet verdere vervolging. Daarnaast zijn er meerdere signalen dat aangiften, al dan niet na overleg met het Openbaar Ministerie, ‘onderhands’ worden afgehandeld. Er wordt in dat geval eerst gekeken of de zaak strafrechtelijk interessant wordt geacht en/of het slachtoffer bruikbaar wordt gezien als getuige. Is dat het geval, dan wordt het beleid uitgevoerd, wordt dat niet het geval geacht dan wordt geweigerd aangifte op te nemen en/of het slachtoffer uitgezet, soms zelfs zonder dat het slachtoffer serieus gehoord is.²⁷

Gevolg hiervan is dat het slachtoffer geen of pas na lange tijd toegang heeft tot bijstand, hulpverlening en bescherming - deze is immers afhankelijk van de toekenning van bedenktijd, resp. de verlening van een tijdelijke verblijfsvergunning na aangifte - en bovendien niet de mogelijkheid heeft (voortgezet) verblijf op humanitaire gronden aan te vragen. Sinds de Vc 2000 kan dat immers alleen als eerst een tijdelijke verblijfsvergunning op grond van Vc B9 is verleend. Bovendien blijkt uit de praktijk dat in zo’n geval het slachtoffer het risico loopt zelf vervolgd te worden, bijvoorbeeld vanwege het gebruik van valse papieren.²⁸ Het NJCM is van mening dat de B9-regeling op deze wijze ernstig wordt ondermijnd. Daarbij wijst het erop dat naar internationaal recht staten niet alleen de verplichting hebben schendingen van mensenrechten te onderzoeken en te vervolgen, maar ook om de slachtoffers adequate bescherming en opvang te bieden, los van hun bruikbaarheid als getuige. Het NJCM acht dan ook nader onderzoek naar de uitvoering van het B9-beleid, specifiek waar het de bescherming en opvang van het slachtoffer betreft, noodzakelijk teneinde tot substantiële verbeteringen te komen, zowel in de uitvoering van de B9-regeling als in de inhoud daarvan.

In dit kader wijst het NJCM ook op een recente uitspraak van de Rechtbank Den Haag zp Amsterdam²⁹ waarin het B9-beleid door de rechter (in navolging van de IND) geheel terzijde werd geschoven. De zaak betrof een aangeefster van vrouwenhandel die bij binnenkomst in Nederland de toegang was geweigerd. Volgens de rechter kon zij geen aanspraak maken op toepassing van de B9-regeling, ook niet nadat zij aangifte had gedaan, nu haar de toegang tot Nederland geweigerd was. Gezien het internationale karakter van het delict en het feit dat een aanzienlijk deel van de slachtoffers via de asielprocedure binnenkomt acht het NJCM dit een onbegrijpelijke opstelling die ook in strijd is met tekst en strekking van de B9-regeling. Het NJCM dringt er dan ook met klem op aan dat in de B9-regeling expliciet wordt opgenomen dat deze van toepassing is op *alle* slachtoffers van mensenhandel ongeacht of zij via de asielprocedure zijn binnengekomen of op een andere wijze.

Sinds de invoering van de Vw 2000 is bovendien de bedenktijd niet meer van toepassing op slachtoffers die nog niet daadwerkelijk in Nederland tot prostitutie zijn gebracht. De ratio hierachter ontgaat het NJCM. Ook voor deze groep slachtoffers kan het doen van aangifte immers verstrekkende gevolgen hebben. Bovendien is het hier evenzeer van belang de daders op te sporen en te vervolgen. Het NJCM beveelt dan ook aan dat de bedenktijd van toepassing is op alle slachtoffers van mensenhandel, ongeacht of zij al daadwerkelijk tot prostitutie zijn gebracht. Hiertoe dient de B9-regeling te worden aangepast.

Daarnaast zou de positie van het slachtoffer versterkt kunnen worden door de instelling van een centraal klachten-meldpunt waar slachtoffers, hulpverleners, advocaten en anderen zich toe kunnen wenden ingeval

²⁶ Zie onder andere Verslag Expertmeeting VN-Vrouwenverdrag, in opdracht van de Advies Commissie Vreemdelingen Zaken betreffende de expertmeeting VN-Vrouwenverdrag en het Nederlandse Vreemdelingenbeleid en -recht, d.d. 20 september 2002.

²⁷ Zie voor de hier gesignaleerde problemen ook de eerdere schaduwrapportage van het NJCM, 28 december 2001, p. 11 e.v.

²⁸ Zie bijv. Rechtbank Den Haag zp Den Bosch 5 juni 2002, AWB 02/42175 A6. Hier was eerst geweigerd aangifte op te nemen en vervolgens was de aangifte ‘kwijtgeraakt’ resp. er was niets mee gedaan. Ondertussen werd het slachtoffer opgepakt omdat zij illegaal in Nederland verbleef en veroordeeld wegens het gebruik van valse papieren. Op grond van die veroordeling werd zij vervolgens ongewenst verklaard en uitgezet.

²⁹ Rechtbank Den Haag zp Amsterdam, 23 oktober 2002, nr. AWB 02/72704.

van klachten over de uitvoering van het beleid. Een dergelijke instantie zou de bevoegdheid en middelen moeten hebben klachten direct te onderzoeken en actie te ondernemen daar waar door de betrokken instanties in strijd met het beleid gehandeld wordt.

B9-regeling: opvang en arbeid

Het NJCM steunt het pleidooi van de ACVZ voor een snelle verbetering van de opvang. Daarnaast wil het nogmaals wijzen op het probleem dat de huidige B9-regeling slachtoffers niet toestaat tijdens de tijdelijke verblijfsvergunning te werken. Dit is een van de grootste knelpunten in de regeling. Aangeefsters van vrouwenhandel worden daardoor – soms jarenlang – gedwongen in de positie van passief en afhankelijk slachtoffer te blijven. Daarmee wordt hen zowel de kans ontnomen om zo snel mogelijk weer een zelfstandig bestaan en een gevoel van eigenwaarde op te bouwen, als ook de mogelijkheid om een basis te leggen met het oog op een eventuele terugkeer. Het NJCM dringt dan ook aan op wijziging van de B9-regeling op dit punt. Ook hier zou gezocht moeten worden naar een evenwichtiger balans tussen het belang van de Nederlandse staat bij opsporing en vervolging (behoud van getuigen) en het belang van het slachtoffer (bescherming, opvang en *redress*). Daarbij wijst het erop dat een beleid dat meer tegemoet komt aan de belangen van het slachtoffer ook zal leiden tot een grotere aangiftebereidheid.

Tenslotte gaat het NJCM er van uit dat bij aanpassing van de huidige strafwetgeving aan het nieuwe VN-Mensenhandelprotocol, met name de uitbreiding van het bereik van mensenhandel, de huidige B9-regeling ook opengesteld zal worden voor slachtoffers van andere vormen van mensenhandel dan voor prostitutie.

Verblijfsvergunning op humanitaire gronden

Hoewel het NJCM zich in de conclusies van de ACVZ kan vinden dat de mogelijkheid van verlening van een vergunning op humanitaire gronden in beginsel voldoende bescherming zou moeten bieden, ontbreken zowel in het rapport van de ACVZ als in de rapportages van de Nationale Rapporteur Mensenhandel cijfers over het aantal aanvragen en het aantal daadwerkelijk verleende vergunningen op deze grond. Het NJCM wijst erop dat uit de praktijk blijkt een dergelijke vergunning vrijwel nooit wordt verleend.³⁰ Het NJCM dringt dan ook nogmaals aan op de verzameling van nadere gegevens hierover zodat een evaluatie van het gevoerde beleid op dit punt mogelijk is.³¹ Het NJCM deelt de zorg van het Vrouwenverdrag-Comité over de bescherming die geboden wordt aan slachtoffers die uitzetting vrezen en die onvoldoende overheidsbescherming genieten bij hun terugkeer³² en pleit voor een ruimhartiger beleid in het verlenen van een verblijfsvergunning op humanitaire gronden.

Daarnaast bepleit het NJCM dat ambtshalve onderzocht dient te worden of een slachtoffer in aanmerking komt voor verlening van een vergunning tot verblijf op humanitaire gronden. Bovendien merkt het NJCM op dat sinds de invoering van de nieuwe Vreemdelingenwet (Vw 2000) slachtoffers van vrouwenhandel uitsluitend een aanvraag kunnen indienen voor (voortgezet) verblijf op humanitaire gronden indien zij reeds eerder in het bezit zijn geweest van een verblijfsvergunning op grond van Vc B9. Daarmee is niet alleen het belang van een zorgvuldige uitvoering van de B9-regeling nog groter geworden, maar worden ook die slachtoffers van bescherming uitgesloten die (nog) niet in staat of bereid zijn aangifte te doen, bijvoorbeeld uit angst voor represailles. Ozlas gesteld, kunnen zij immers onder het nieuwe beleid geen aanvraag meer indienen voor een verblijfsvergunning op humanitaire gronden. Het NJCM acht dit niet alleen in strijd met de verplichtingen uit het VN-Vrouwenverdrag maar ook met de verplichting onder internationaal recht om slachtoffers van ernstige mensenrechtenschendingen bescherming te bieden. Het NJCM vraagt zich af of deze beperking bij de invoering van de Vw 2000 een bewuste keus is geweest en pleit ervoor deze op te heffen.

Opheffing bordeelverbod

Het NJCM acht de opheffing van bordeelverbod een belangrijke stap voorwaarts in de versterking van de positie van prostituees en de bescherming van prostituees tegen dwang en uitbuiting. Zowel het Vrouwenverdrag-Comité als de ACVZ spreken echter hun zorg uit over de effecten van de opheffing van het bordeelverbod op de positie van prostituees zonder geldige verblijfstitel en slachtoffers van mensenhandel.

³⁰ Zie o.a. Verslag Expertmeeting.

³¹ Zie ook NJCM Schaduwrapport VN-Vrouwenverdrag, 28 december 2001, p.10.

³² CEDAW-Comité, *Concluding Comments*, punt 27, p. 4.

Het NJCM deelt deze zorg. Zoals eerder gesteld in zijn rapportage aan het Vrouwenverdrag-Comité,³³ wil het NJCM graag weten hoe de regering de uitsluiting rechtvaardigt van niet-EU onderdanen van de arbeidsrechtelijke bescherming die Nederlandse prostituees na de opheffing van het bordeelverbod genieten, in het bijzonder met het oog op het voorkomen en bestrijden van vrouwenhandel. Prostituees uit derde landen zijn immers, ook na de opheffing van het bordeelverbod, uitgesloten van legale arbeid in de prostitutie via het in de Wet arbeid vreemdelingen (Wav) opgenomen verbod op het verlenen van een tewerkstellingsvergunning voor arbeid in de prostitutie. Prostitutie is de enige arbeid waarvoor een dergelijk categoriaal verbod geldt. Het resultaat hiervan is dat deze groep vrouwen verder de illegaliteit in wordt gedrukt en daarmee meer kwetsbaar wordt voor vrouwenhandel en andere vormen van dwang en uitbuiting. Tevens kan de vraag gesteld worden hoe de categoriale uitsluiting van arbeidsbescherming van juist de meest kwetsbare groep in de seksindustrie zich verhoudt met de verplichtingen uit art. 6 VN-Vrouwenverdrag (verplichting tot het nemen van passende maatregelen ter bestrijding van uitbuiting van de prostitutie van anderen en van vrouwenhandel) en het door de ACVZ geformuleerde uitgangspunt dat maatregelen waar mogelijk vrouwen een eigenstandige sterke positie dienen te geven. Het arbeidsrecht is daarvoor immers bij uitstek hét instrument. Daarnaast is het de vraag of de categoriale uitsluiting van prostituees van legale arbeid – en derhalve van arbeidsbescherming – niet is aan te merken als een vorm van indirecte discriminatie en als zodanig in strijd met art. 11 VN-Vrouwenverdrag (gelijke behandeling bij arbeid), nu het immers met name vrouwen zijn die in de prostitutie werken.

Zowel vanuit het oogpunt van bestrijding van vrouwenhandel als vanuit het oogpunt van gelijke behandeling is het NJCM van mening dat het verbod op het verlenen van tewerkstellingsvergunningen voor arbeid in de prostitutie in de Wav dient te worden herzien. In casu betekent dit, dat de mogelijkheid moet worden gecreëerd voor verlening van tewerkstellingsvergunningen voor arbeid in de prostitutie voorzover daaraan behoefte is op de Nederlandse arbeidsmarkt. Op die manier wordt bijgedragen aan het terugdringen van het aantal illegale prostituees en aan vermindering van de vatbaarheid van prostituees uit derde landen voor dwang en uitbuiting door werkgevers en klanten.

Daarnaast wil het NJCM de aandacht vestigen op prostituees uit de zgn. associatielanden. Conform de uitspraak van het Hof van Justitie van de EG eind 2001³⁴ hebben zij, op gelijke voet als andere zelfstandigen, het recht zich hier als zelfstandige te vestigen, mits zij kunnen aantonen daadwerkelijk als zelfstandige werkzaam te (zullen) zijn. Tot op heden ontbreekt echter een helder beleid over de voorwaarden waaraan voldaan moet worden, hetgeen leidt tot grote aantallen procedures. Deze onduidelijkheid maakt prostituees uit deze landen onnodig kwetsbaar voor misbruik door derden. Zo betalen vrouwen veel geld aan ‘adviseurs’ om iets te regelen die zij, indien een duidelijk en reëel beleid gevoerd zou worden, zelfstandig zouden kunnen regelen. Het NJCM beveelt dan ook om op korte termijn tot een duidelijk en voor betrokkenen kenbaar beleid te komen in overeenstemming met tekst en strekking van de Associatieverdragen.³⁵

Identificatieplicht

Zoals reeds eerder gesteld³⁶, acht het NJCM de invoering van een identificatieplicht op grond van art. 151a Gemeentewet voor prostituees als enige beroepsgroep discriminatoir, stigmatiserend, in strijd met het recht op privacy en als zodanig in strijd met art. 3 VN-Vrouwenverdrag. In dit kader wijst het NJCM ook op het rapport van Spijkerboer waarin hij stelt dat de identificatieplicht niet alleen moeilijk verenigbaar is met art. 11 VN-Vrouwenverdrag (gelijke behandeling bij arbeid), maar ook kan bijdragen aan mensenhandel. Het gebruik van bevoegdheden op grond van prostitutieverordeningen voor controle op naleving van de Vreemdelingenwet – en de daarmee gepaard gaande verdrijving van deze vrouwen uit het gelegaliseerde deel van de prostitutie – verhoogt de kwetsbaarheid voor (het voortduren van) vrouwenhandel van prostituees uit derde landen, die immers per definitie geen verblijfsvergunning kunnen krijgen.

³³ NJCM Schaduwrapport VN-Vrouwenverdrag, 28 december 2000, p. 12 ev.

³⁴ HvJEG 20 november 2001 (*Jany* e.a.).

³⁵ Zie ook ‘Overheid werkt vrouwenhandel in de hand’, Marjan Wijers, Hans Scholtes en Michiel Tjebbes, *NRC* 13 mei 2003.

³⁶ NJCM Schaduwrapport VN-Vrouwenverdrag, 28 december 2000, p. 12.

7. Vrouwen zonder verblijfstitel

Naleving vreemdelingenwet voor illegaal in Nederland werkzame prostituees

In aansluiting op voorgaand hoofdstuk moge duidelijk zijn dat het NJCM zich grote zorgen maakt over de positie van in Nederland werkzame prostituees uit de niet-EU landen, nu deze worden uitgesloten van legale arbeid in de prostitutie. Een dergelijke uitsluiting verhoogt immers de kwetsbaarheid van de betreffende groep vrouwen voor mensenhandel en andere vormen van uitbuiting.³⁷ Indien het nieuwe beleid *de facto* leidt tot een slechtere positie van de in Nederland aanwezige vrouwen, dan staat dit op gespannen voet met de verplichtingen uit art. 6 VN-Vrouwenverdrag, het verbod op (indirecte) discriminatie.³⁸

Het NJCM deelt de conclusie van de ACVZ dat een en ander niet leidt tot de conclusie dat de opheffing van het bordeelverbod in strijd is met het VN-Vrouwenverdrag. Eerder leidt dit z.i. tot de conclusie dat de uitgangspunten die aan de opheffing van het bordeelverbod ten grondslag liggen (*in casu* de bescherming van de positie van prostituees resp. de behandeling van prostitutie als arbeid) ook consequent ten aanzien van derdelanders dienen te worden toegepast. Het NJCM volgt in deze de voorstellen van onder andere Spijkerboer met betrekking tot de verlening van een tewerkstellings- en verblijfsvergunning voor zover daaraan op de Nederlandse arbeidsmarkt behoefte is. Daarmee zal illegale prostitutie niet geheel uitgebannen kunnen worden, maar zal deze groep – nu er immers een legaal alternatief is – wél minder vatbaar zijn voor dwang en uitbuiting.

Gezondheidszorg voor vrouwen zonder verblijfstitel

Het NJCM steunt de conclusie van de ACVZ dat nader onderzoek naar (de effecten van de Koppelingswet op) de gezondheidstoestand van vrouwen zonder verblijfsvergunning dringend noodzakelijk is, zeker gezien het feit bestaand onderzoek nauwelijks onderscheid maakt naar mannen en vrouwen.³⁹ Naast de noodzaak van nader onderzoek doet zich echter de vraag voor of gelet op art. 12 VN-Vrouwenverdrag en art. 2 en 24 lid 1 VN-Kinderverdrag alle passende maatregelen genomen zijn. Het NJCM is dan ook van mening dat op korte termijn gezocht dient te worden naar middelen om de toegankelijkheid van de gezondheidszorg voor ongedocumenteerde vrouwen en kinderen te verbeteren, met name de toegang tot vroedvrouwenzorg, kraamhulp en preventieve gezondheidszorg.

In dit kader zijn ook de aanbevelingen van de ACVZ van belang met betrekking tot verbetering van de kennis van hulpverleners over wat onder “medisch noodzakelijke zorg” dient te worden verstaan en vergroting van de zekerheid dat verleende hulp zonder grote vertragingen wordt vergoed.

Tijdens de behandeling van de Nederlandse rapportage door het Vrouwenverdrag-Comité is door Nederland verwezen naar een in 2001 op te stellen actieplan door het Ministerie van VWS inzake het bereiken van *gendermainstreaming* in het algemene gezondheidsbeleid. Het NJCM vraagt zich af of dit inmiddels gebeurd is en in hoeverre en op welke wijze hierin aandacht is besteed aan de toegankelijkheid van gezondheidszorg voor vrouwen zonder verblijfsvergunning, inclusief toegang tot preventieve gezondheidszorg.

Bescherming tegen geweld

Een aspect waaraan de ACVZ in haar rapport geen aandacht besteedt betreft de bescherming van ongedocumenteerde vrouwen tegen geweld. Tengevolge van de Koppelingswet kunnen vrouwen zonder verblijfstitel geen aanspraak maken op sociale voorzieningen. Als gevolg daarvan is het bijna onmogelijk voor hen om in geval van (huiselijk) geweld een veilige opvang te vinden, aangezien de meeste opvangvoorzieningen geen of slechts een beperkt aantal vrouwen zonder verblijfsvergunning opneemt.⁴⁰ Dit probleem is reeds verscheidene malen door onder andere de vrouwenopvang onder de aandacht van de Nederlandse regering gebracht, tot op heden echter zonder resultaat. Het NJCM dringt aan op het nemen van

³⁷ Zie ook Vrouwenverdrag-Comité, *Concluding Observations*, para. 26, waarin het Comité haar zorg uitspreekt over de situatie van vrouwen uit derde landen zonder verblijfsvergunning die in de prostitutie werken; zie verder ook het rapport van de ACVZ, p. 36, en de bevindingen van het Verwey-Jonker Instituut (M. Goderie, F.Spierings en S. ter Woerds, Verwey Jonker Instituut/ WODC, Utrecht/Den Haag 2002).

³⁸ Zie ook ACVZ-advies, p. 36.

³⁹ Zie ook NJCM Schaduwrapport VN-Vrouwenverdrag, 28 december 2000, p. 25 e.v.

⁴⁰ Zie ook NJCM Schaduwrapport VN-Vrouwenverdrag, 28 december 2000, p. 17 e.v.

maatregelen om ook deze groep adequate bescherming tegen geweld te bieden, bijv. middels een regeling analoog aan die voor slachtoffers van vrouwenhandel.

8. Conclusies en aanbevelingen

Algemene opmerkingen

- Uitgangspunt dient te zijn dat maatregelen waar mogelijk vrouwen een eigenstandig sterke positie geven tegenover de overheid of een andere, private, partij wiens positie door het vreemdelingenbeleid wordt versterkt;
- Voorafgaand aan elke substantiële beleidswijziging dient een Emancipatie Effect Rapportage te worden uitgevoerd;
- Voor het verkrijgen van inzicht in de situatie van zwarte, migranten en vluchtelingenvrouwen verdient het aanbeveling gedetailleerde informatie, incl. statistische gegevens gesplitst naar sekse en etniciteit, over de implementatie van het VN-Vrouwenverdrag ten aanzien van de verschillende etnische en minderheidsgroepen in Nederland te verzamelen.

Gezinshereniging en -vorming

- Niet alleen de (verscherping van de) inkomenseis, maar alle huidige en in de toekomst gehanteerde criteria inzake gezinsvorming en -hereniging dienen aan een EER onderworpen dienen te worden;
- Seksueel geweld als reden voor het verbreken van de relatie/huwelijk binnen drie jaar dient op zichzelf voldoende grond te vormen voor het toekennen van een zelfstandige verblijfsvergunning;
- Er dient nader onderzoek gedaan te worden naar de noodzaak en effectiviteit van het afhankelijk verblijfsrecht als instrument om schijnhuwelijken te bestrijden en naar eventuele alternatieve instrumenten;
- Mede met het oog op het streven naar een zo zelfstandig mogelijke positie van vrouwen is bekorting van de periode van afhankelijkheid sterk gewenst;
- Onderzocht dient te worden of de beleidswijziging m.b.t. het verlenen van een vergunning op humanitaire gronden ook daadwerkelijk tot verbetering heeft geleid;.
- De Huisvestingswet dient zo snel mogelijk gewijzigd te worden opdat vrouwen met een afhankelijke verblijfsvergunning tijdens de procedure voor voortgezet verblijf recht hebben op een huisvestingsvergunning;
- Er dient nader onderzoek te worden gedaan naar het *gendered* karakter van de in het beleid gehanteerde indicaties voor het bestaan van een schijnhuwelijk.

Asiel

- In de Vreemdelingencirculaire dient op een systematische, consequente en eenduidige wijze aandacht te worden besteed aan gender-specifieke aspecten. Daarbij dienen de *Gender guidelines* van de UNHCR betrokken te worden;
- In de Vreemdelingencirculaire dienen specifieke instructies te worden opgenomen inzake toelating op grond van klemmende redenen van humanitaire aard en het nader gehoor van vrouwen in geval discriminatie en vervolging door derden en (seksueel) geweld in de privé-sfeer. Tevens dient de Vc aangepast te worden zodat rekening wordt gehouden met de impact van traumatische ervaringen;
- In ernstige gevallen dienen slachtoffers van huiselijk geweld in aanmerking te kunnen komen voor een asielstatus of een beroep op het traumata-beleid. Minimaal dienen zij in aanmerking te komen voor een verblijfsvergunning op humanitaire gronden;
- In alle landgebonden beleidsdocumenten (TBV's, ambtsberichten) dient op systematische en herkenbare wijze aandacht te worden besteed aan de positie van vrouwen, inclusief het onderwerp besnijdenis. Daarnaast verdient het aanbeveling specifieke ambtsberichten te wijden aan de positie van vrouwen;
- In de opleiding van gehoord medewerkers dient meer aandacht te worden besteed aan gender-sensitiviteit en het bespreken van traumatische ervaringen. Er dienen op centraal niveau gedragsregels te worden vastgelegd over de wijze van vragen naar ervaringen van seksueel geweld, waarbij aangesloten wordt bij de internationale consensus dat in geval van seksueel geweld details niet te behoeven te worden gevraagd of meegedeeld. Tevens verdient het aanbeveling om voor gesprekken waarin (een vermoeden van) traumatiserende ervaringen aan de orde komen een gespreksprotocol vast te stellen;
- Zodra een vermoeden van trauma bestaat dient de betreffende asielzoeker te worden verwezen naar een onderzoekscentrum (OC);

- In aanvulling op het bestaande traumatabeleid dient te worden vastgelegd dat indien na een afwijzende beslissing niet eerder naar voren gebrachte feiten of omstandigheden worden gepresenteerd die zouden kunnen wijzen op het bestaan van een ernstig trauma, de betreffende eerdere beslissing in beginsel voor heroverweging in aanmerking komt.

Au pair

- Ter versterking van de positie van de au pair dient het sluiten van een au pair-overeenkomst verplicht te worden gesteld, incl. een clause die bepaalt dat bij opzegging om een reden die niet in de risicosfeer van de au pair ligt de volledige vergoeding over de afgesproken periode dient te worden betaald;
- Het verdient sterke voorkeur de au pair-overeenkomst aan te merken als een arbeidsovereenkomst, waarbij nader onderzoek nodig is naar de consequenties die hieraan verbonden dienen te worden in de sfeer van het arbeidsrecht, de sociale zekerheid en belastingen. Indien de au pair-relatie als een arbeidsovereenkomst wordt aangemerkt kan het huidige beleid worden voortgezet door in de Uitvoeringsregels van de Wav op te nemen dat niet getoetst wordt aan art. 8 lid 1 onder a en b Wav (prioriteitsgenietend aanbod);
- Het verdient aanbeveling een keurmerk voor bemiddelingsbureaus te introduceren, gecombineerd met de mogelijkheid van een verkorte procedure voor toelating in het geval van goedgekeurde bureaus.

Vrouwenhandel

- Gezien de huidige gebrekkige uitvoering van de B9-regeling verdient het aanbeveling te komen tot een landelijke uitvoeringsrichtlijn. Tevens is nader onderzoek nodig naar de (uitvoering van de) B9-regeling, specifiek voor wat betreft de opvang en bescherming van slachtoffers, teneinde tot verbeteringen te komen in zowel de uitvoering als de inhoud van de regeling. In dit kader verdient ook de instelling van een centraal klachten-meldpunt aanbeveling;
- In de B9-regeling dient expliciet te worden opgenomen dat deze van toepassing is op alle (vermoedelijke) slachtoffers van mensenhandel, ongeacht of zij via de asielpcedure Nederland zijn binnengekomen of een andere wijze;
- De bedenktijd dient van toepassing te zijn op alle slachtoffers van mensenhandel, ongeacht of zij al daadwerkelijk in Nederland tot prostitutie zijn gebracht. Hiertoe dient de B9-regeling te worden aangepast;
- Tijdens de tijdelijke verblijfsvergunning dient het verrichten van arbeid te worden toegestaan. Door meer tegemoet te komen aan de belangen en behoeften van het slachtoffer wordt ook de aangiftebereidheid verhoogd. Hiertoe dient de huidige B9-regeling te worden gewijzigd;
- Er dienen nadere gegevens te worden verzameld over het aantal slachtoffers dat verzoekt om een vergunning op humanitaire gronden en de wijze waarop deze aanvragen worden afgedaan;
- Bij de uitbreiding van de strafbaarstelling van mensenhandel ter uitvoering van het VN-Mensenhandel protocol dient de huidige B9-regeling van toepassing te worden op slachtoffers van alle vormen van mensenhandel;
- Ook slachtoffers die geen aangifte hebben gedaan of waarvan de aangifte om wat voor reden dan ook niet tot verlening van een tijdelijke verblijfsvergunning heeft geleid dienen de mogelijkheid te hebben een vergunning op humanitaire gronden aan te vragen;
- Zowel vanuit het oogpunt van bestrijding van mensenhandel als vanuit het oogpunt van gelijke behandeling dient het bestaande verbod in de Wav op het verlenen van tewerkstellingsvergunningen voor arbeid in de prostitutie te worden herzien;
- Met betrekking tot prostituees uit de zgn. Associatielanden dient op korte termijn tot een helder, reëel en voor betrokkenen kenbaar beleid te worden gekomen inzake de voorwaarden voor vestiging als zelfstandige;
- De huidige identificatieplicht voor prostituees als enige beroepsgroep dient als discriminatoir en in strijd met het Vrouwenverdrag te worden afgeschaft.

Vrouwen zonder verblijfstitel

- De uitgangspunten die ten grondslag liggen aan de opheffing van het bordeelverbod (bescherming van de positie van prostituees resp. de behandeling van prostitutie als arbeid) dienen consequent ook ten aanzien van derdelanders te worden toegepast. Voorzover daar behoefte aan bestaat op de Nederlandse arbeidsmarkt dient deze groep in aanmerking te komen voor verlening van een tewerkstellingsvergunning;
- Nader onderzoek naar de consequenties van de Koppelingswet op de gezondheidssituatie van vrouwen zonder verblijfsvergunning is dringend noodzakelijk;

- Op korte termijn dienen maatregelen te worden genomen om de toegankelijkheid van de gezondheidszorg voor ongedocumenteerde vrouwen en kinderen te verbeteren, m.n. de toegang tot vroedvrouwenzorg, kraamzorg en preventieve gezondheidszorg;
- Tevens dienen op korte termijn maatregelen te worden genomen om deze groep adequate bescherming tegen (seksueel) geweld te bieden, bijv. middels een regeling analoog aan die voor slachtoffers van mensenhandel.

Leiden, oktober 2003

Lijst van gebruikte afkortingen

ACVZ	Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken
AC	Aanmeldcentrum
B9-regeling	Hoofdstuk in de Vreemdelingencirculaire dat de positie van slachtoffers van mensenhandel regelt
EER	Emancipatie Effect rapportage
IND	Immigratie en Naturalisatie Dienst
OC	Onderzoekscentrum
TBV	Tussentijds Bericht Vreemdelingencirculaire
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
Vc	Vreemdelingencirculaire
Wav	Wet Arbeid Vreemdelingen