

---

# EVALUATIE VAN DE EFFECTIVITEIT VAN MAATREGELEN VOOR INTEGRATIE VAN SLACHTOFFERS VAN MENSENHANDEL

---



International Organization for Migration (IOM)

Dit onderzoeksrapport is mogelijk gemaakt door steun van de Europese Commissie in het kader van het FIIT-project, dat mede opgericht is door het Europees Fonds voor de integratie van onderdanen van derde landen, acties van de Gemeenschap, het Italiaanse Ministerie van Binnenlandse Zaken en de Britse NGO Migrant Helpline. De in dit rapport geuite meningen zijn die van de auteurs en geven niet noodzakelijkerwijs de standpunten van IOM, haar donors en partners weer.

Voor IOM is het uitgangspunt dat humane en ordelijke migratie ten goede komt zowel aan de migranten als aan de samenleving. Als een intergouvernementele organisatie werkt IOM samen met haar partners in de internationale gemeenschap om: ondersteuning te bieden voor de operationele uitdagingen van migratie; het begrip van migratieproblemen bevorderen; de maatschappelijke en economische ontwikkeling door migratie stimuleren; en te werken aan daadwerkelijk respect voor de menselijke waardigheid van migranten en hun welzijn.

Verantwoordelijke Uitgever: Internationale Organisatie voor Migratie  
9, Cité de Trévise  
75009 Parijs, Frankrijk  
Tel: +33 1 40 44 06 91  
Fax: +33 1 40 44 04 85  
E-mail: [iomparis@iom.int](mailto:iomparis@iom.int)  
Internet: [www.iom.int/france](http://www.iom.int/france)

---

© 2013 International Organization for Migration (IOM)

---

Alle rechten voorbehouden. Niets in deze uitgave mag worden veelevoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande toestemming van de uitgever.

Deze publicatie is niet bestemd voor de handel.

FOSTER AND IMPROVE INTEGRATION OF TRAFFICKED PERSONS (FIIT PROJECT)  
(HET FACILITEREN VAN EEN VERBETERDE INTEGRATIE VAN  
SLACHTOFFERS VAN MENSENHANDEL)

---

# EVALUATIE VAN DE EFFECTIVITEIT VAN MAATREGELEN VOOR INTEGRATIE VAN SLACHTOFFERS VAN MENSENHANDEL

---

**Prof. Joanne Van Selm**

Rapport opgesteld voor de Internationale Organisatie voor Migratie



International Organization for Migration (IOM)

---

De methodiek voor dit onderzoek is vastgesteld door IOM Rome en IOM Parijs in samenwerking met het regionale IOM-kantoor in Brussel. Het bureau – en veldonderzoek is in elk deelnemend land – België, Frankrijk, Hongarije, Italië en het Verenigd Koninkrijk – uitgevoerd door IOM-medewerkers (Agnès Tillinac, Novita Amadei, Bálint Dora, Teresa Albano en Chiara Gnoli) met de steun van onze projectpartners: Payoke, ALC, de Hongaarse Baptist Aid, de Universiteit van Rome La Sapienza en de Migrant Helpline.

---

Coördinatie: Fanny Ruinart, Chloé Taillard Yévenes (IOM Parijs)

Design en layout: Adeline Richet-Lartigue



---

# INHOUD

---

<b>Lijst met afkortingen</b>	5
<b>Inleiding</b>	7
<b>Kernbegrippen: mensenhandel en integratie</b>	15
Mensenhandel	16
Integratie	21
Mensenhandel en integratie samenvoegen	25
<b>Vergelijking van de fiit – praktijkonderzoeken per land</b>	31
Het statuut : de wettelijke basis om te blijven en zich te integreren	33
Veiligheid en bescherming: eerste psychosociale hulpverlening en behoeften	41
Opvang	44
Werk	46
Toegang tot welzijns en maatschappelijke hulp	48
Verschillende situaties voor onderdanen van derde landen en eu-burgers	52
Analyse en reflecties in een bredere context	55
<b>Conclusies en aanbevelingen</b>	61
Onderscheid	62
Wat bieden de hier gepresenteerde vijf gevallen als gunstige praktijken om deze obstakels voor integratie te overwinnen en dit tweerichtingsproces te bevorderen?	64
<b>Bibliography</b>	71
<b>Bijlage 1: vragenlijsten</b>	77
<b>Bijlage 2: samenvattende tabel</b>	89



---

## LIJST MET AFKORTINGEN

---

ECRE	Europese Raad voor vluchtelingen en ballingen
EC	Europese Commissie
EER	Europese Economische Ruimte
EU	Europese Unie
FIIT	Foster and Improve Integration of Trafficked Persons (Het faciliteren van een verbeterde integratie van slachtoffers van mensenhandel)
GRETA	Groep van deskundigen inzake actie tegen mensenhandel
IOM	Internationale Organisatie voor Migratie
ICMPD	Internationaal centrum voor de ontwikkeling van migratiebeleid
NGO	Niet-gouvernementele organisatie
VoT(s)	Victim(s) of trafficking (Slachtoffer(s) van mensenhandel)
TCN	Onderdaan van een derde land
UNGIFT	United Nations Global Initiative to Fight Human Trafficking (Wereldwijd initiatief van de Verenigde Naties voor de bestrijding van mensenhandel)
VK	Verenigd Koninkrijk
VN	Verenigde Naties
VS	Verenigde Staten





---

# INLEIDING

---

Het doel van het Foster and Improve Integration of Trafficked Persons (FIIT)-project is verbetering van de langdurige integratie van slachtoffers van mensenhandel (VoTs) door het vaststellen, delen en overdragen van goede praktijken. Deze praktijken zijn te vinden in de juridische, economische en psychosociale aspecten van integratie. Het gehele project is ook bedoeld om de professionele netwerken van nationale en Europese organisaties die met VoTs werken te versterken en te verbeteren. Een van de concrete doelstellingen van dit project is het uitvoeren van een onderzoek, door middel van bureauonderzoek en interviews, om de werkelijke praktijken te schetsen voor langdurige integratie van slachtoffers van mensenhandel uit derde landen.

## DE CENTRALE ONDERZOEKSVRAAG

Welke inspanningen worden verricht om slachtoffers van mensenhandel te integreren in EU-lidstaten en hoe kan deze aanpak verbeterd worden? Om een antwoord te vinden op deze vraag is het nodig om de sterke en zwakke punten van wettelijke en beleidskaders te onderzoeken om het integratieproces van slachtoffers van mensenhandel te vergemakkelijken. Voor dit project werden vijf landen (België, Frankrijk, Hongarije, Italië en het Verenigd Koninkrijk) onderzocht en werd er nagegaan of in een van deze landen specifieke voorbeelden te vinden zijn van effectieve maatregelen voor de integratie van slachtoffers. Aangezien voor het onderzoek ook gebruik gemaakt kon worden van interviews met slachtoffers van mensenhandel, kunnen we ook een kwalitatief oordeel vellen over maatregelen die de slachtoffers zelf bevredigend vinden.

## BEWEEGREDEN VOOR HET ONDERZOEK

Het onderliggende motief voor het uitvoeren van dit project is de notie dat slachtoffers van mensenhandel zich in een 'scheve' situatie bevinden, gelet op het uitgangspunt van de beslissing om te blijven en zich te integreren in wat hun bestemmingsmaatschappij is geworden. Hun eerste contact met de maatschappij van bestemming is immers verstoord door hun ervaring met uitbuiting, wat het integratieproces verstoort. Hoewel er veelvuldig onderzoek is gedaan naar het integratieproces van migranten in algemenere zin, is er weinig empirisch onderzoek gedaan naar de integratie van slachtoffers van mensenhandel en er zijn er met name geen conclusies gebaseerd op gesprekken of interviews met de slachtoffers van mensenhandel zelf. IOM heeft vroeger echter al een vergelijkend onderzoek gepubliceerd naar de huisvestingsopties voor slachtoffers van mensenhandel, waarin interviews waren opgenomen met NGO's, dienstverleners en de steunpunten ter bestrijding van mensenhandel (IOM, 2010). In het FIIT-project wilden wij mensen interviewen die slachtoffer waren van mensenhandel om van hen en van dienstverleners en beleidsmakers meer te leren over de huidige aanpak van integratie en hoe deze verbeterd kan worden.

Een onderliggende gedachte bij het bepalen van het beleid inzake mensenhandel is dat algemeen aangenomen wordt dat veel voormalige slachtoffers van mensenhandel na hun bevrijding ofwel teruggebracht worden naar hun land van herkomst of er de voorkeur aan geven daarheen terug te keren eerder dan in het land van bestemming te blijven (Zie Rieger; Haynes). Deze denkwijze lijkt gebaseerd te zijn op de veronderstelling dat de slachtoffers geen vrijwillige deelnemers zijn aan hun (illegale) migratie, maar verhandeld werden, bijna alsof ze goederen waren, zoals wapens of drugs. Daarom werden de slachtoffers, na vaststelling, voornamelijk gezien als getuigen van een misdaad en eventuele aandacht voor hun bescherming is in principe gericht op de korte termijn: een bedenktijd met betrekking tot hun situatie en een besluit over de vraag of zij de instanties willen helpen bij de vervolging. Bovendien lijkt de werkhypothese te zijn dat terugkeer naar en re-integratie in het land van herkomst het meest waarschijnlijke of het voorkeursscenario is.<sup>1</sup> Deze veronderstellingen zijn echter niet gebaseerd op feiten of gegevens: er bestaat weinig tot geen kennis over hoeveel voormalige slachtoffers van mensenhandel naar huis willen terugkeren, noch over hoeveel dit ook daadwerkelijk doen. Bovendien is er weinig informatie

---

1. Haynes bijvoorbeeld wijst er kritisch op dat dit een element van 'slachtofferbescherming' is in het 2003 Task Force of the Stability Pact - zie haar oproep van "De Taskforce mensenhandel, Speciale Coördinator voor het Stabiliteitspact voor Zuidoost-Europa, op <http://www.stabilitypact.org/trafficking.htm#four> (laatste bezoek op 1 juli 2003)". Zie de website <http://ec.europa.eu/anti-trafficking/>.

beschikbaar over de toekomst van diegenen die in hun land van bestemming blijven, mogelijk met een statuut dat weinig te maken heeft met hun verleden en met beperkte specifiek op hun ervaringen gerichte hulp. Rieber bijvoorbeeld vergelijkt schattingen van tot wel 50.000 slachtoffers van mensenhandel die jaarlijks de VS binnenkomen met de slechts 228 T-visa die in 2005 aan slachtoffers werden verstrekt op grond van de Victims of Trafficking and Violence Protection Act (2000).

Het project is dus voornamelijk gericht op onderdanen uit derde landen – op niet-EU-ingezetenen in EU-lidstaten. Hiermee onderscheidt het project zich van de vele anderen die de afgelopen jaren zijn uitgevoerd inzake mensenhandel en re-integratie, want deze waren vaak gericht op re-integratie in het land van herkomst of op een combinatie van integratie van slachtoffers van mensenhandel in zowel het land van bestemming als van herkomst. Bepaalde informatie die naar voren is gekomen, met name in het geval van Hongarije, maar ook in andere onderzochte landen, heeft echter betrekking op de specifieke positie van EU-ingezetenen die binnen de EU verhandeld werden. Meerbepaald wat het statuut betreft, zullen de verschillen tussen EU-ingezetenen en onderdanen van derde landen geschetst worden, maar binnen dit project ligt de nadruk op onderdanen uit derde landen.

## METHODIEK

Het project was gericht op vijf onderzochte landen: België, Frankrijk, Hongarije, Italië en het Verenigd Koninkrijk. Een belangrijke reden om deze landen te kiezen was de bereidheid van de nationale instanties om deel te nemen aan dit project en het onderzoeken van de integratie van slachtoffers van mensenhandel in eerste instantie, hoewel er ook andere factoren zijn waardoor deze selectie verschillende aspecten kan weergeven van de kwestie van mensenhandel; dit wordt hieronder uitgebreid behandeld.

Per land is een tabel gemaakt van de bestaande wetgeving, het aantal en de soorten verblijfsvergunningen afgegeven in de periode 2004-2011 en informatie over geslacht en wijze van uitbuiting, voor zover beschikbaar; integratiediensten voor onderdanen uit derde landen en voor EU-slachtoffers zijn om vergelijking mogelijk te maken ook in het kort opgenomen in een tabel. De tabellen zijn voornamelijk het resultaat van bureauonderzoek (zie bijlage 2: samenvattende tabel).

De interviews werden daarna uitgevoerd door nationale teams van deskundigen,

bestaande uit IOM en nationale NGO's die zich in elk onderzocht land bezig houden met slachtoffers van mensenhandel. De geïnterviewden waren beleidsmakers, medewerkers uit de praktijk en slachtoffers van mensenhandel. In de vijf landen werden in totaal 31 interviews gehouden met dienstverleners; er werden 19 beleidsmakers en in totaal 62 slachtoffers van mensenhandel geïnterviewd. Alleen in Frankrijk slaagden de teams erin om de doelstelling te halen om meer dan 20 slachtoffers van mensenhandel te interviewen; daar werden 23 interviews uitgevoerd. Ter vergelijking: er waren 13 interviews in Italië, 11 in België, 9 in Hongarije en 6 in het Verenigd Koninkrijk. In het geval van Hongarije hadden alle geïnterviewden de Hongaarse nationaliteit, wat de positie van Hongarije kenmerkt als een land van herkomst en van terugkeer van verhandelde personen. In het Verenigd Koninkrijk bleek het moeilijk om mensen te bereiken van wie de bedenktijd van 45 dagen al verstreken was. In sommige gevallen is er eenvoudigweg geen contact meer met dienstverleners; in andere gevallen is men om ethische redenen terughoudend met het gebruiken van contactgegevens voor onderzoeksdoeleinden, deels omdat er zoveel verzoeken zijn om informatie voor onderzoeksdoeleinden. Van de zes slachtoffers waarmee contact werd opgenomen, waren er vier EU-ingezetenen. In bepaalde mate weerspiegelt dit de situatie van mensenhandel binnen de EU, met name vanuit Roemenië en Bulgarije. Wat de beleidsmakers in de onderzochte landen betreft, zijn er veel partijen betrokken bij de verschillende onderdelen van de strijd tegen mensenhandel en de specifieke rollen in met name het proces van re-integratie van slachtoffers zijn niet duidelijk gedefinieerd. Het was daardoor vaak moeilijk om vast te stellen welke agentschappen en overheidsmedewerkers precies belast waren met het integratiebeleid en de programma's voor slachtoffers van mensenhandel.

Van elk onderzocht land is een landenrapport samengesteld, waarin de per land verzamelde informatie is opgenomen. Voor het eindrapport zijn een aantal bureau-analyses gemaakt met betrekking tot mensenhandel en integratie en dit is toegevoegd aan een vergelijkend overzicht van de projectspecifieke verzamelde informatie in de onderzochte landen. Naast de centrale vraag welke inspanningen voor integratie worden verricht en hoe deze verbeterd kunnen worden, vindt men dus een analyse van hoe breder denken over de integratie van immigranten toegepast kan worden op slachtoffers van mensenhandel, en waar de aanpak voor deze groep aangepast of toegespitst moet worden of juist verbreed om de insluiting te vergroten.

De bevindingen van het FIIT-onderzoek worden in dit rapport naast bestaand onderzoek naar mensenhandel en integratie gelegd om te zien hoe al deze

bevindingen passen in het grotere plaatje en daaraan iets toevoegen.

## VOORBEHOUDEN

Zoals hiervoor vermeld is, waren de onderzoeksteams niet in staat het aantal slachtoffers van mensenhandel te interviewen dat gepland was bij het opzet van het project. De informatie uit de interviews is op zich bruikbaar, maar niet zo breed of goed vergelijkbaar als voorzien. Een van de doelstellingen van het project was om integratie te onderzoeken en de mogelijkheid van verbeteringen in programma's voor de begeleiding van integratie te bekijken vanuit het perspectief van de slachtoffers van mensenhandel. De personen die geïnterviewd werden bleken echter ook terughoudend of beschroomd bij het uiten van hun mening: in sommige gevallen zou dit te maken kunnen hebben met het feit dat zij geïnterviewd werden door medewerkers van de NGO's waarmee zij regelmatig contact hebben – en hoewel dit een gevoel van veiligheid gaf over de identiteit van de gesprekspartner, zou dit nauwe contact constructief kritisch commentaar ontmoedigd kunnen hebben.

In hun onderzoek naar de omvang van verschillende soorten mensenhandel (voor prostitutie, andere uitbuiting, orgaantransplantaties, bedelen) en de categorieën van betrokkenheid (slachtoffer, dader), merkt ICMPD op dat «eerdere vergelijkende onderzoeken niet stilstaan bij het feit dat **beschikbare** statistische data niet leiden tot ondubbelzinnige resultaten maar kunnen leiden tot allerlei verschillende interpretaties. Bovendien vermeldden deze onderzoeken niet altijd de heterogeniteit van de daarin gebruikte data en legden zij niet op transparante wijze verantwoording af over de onderliggende definities en subcategorieën van de data.” (ICMPD, 2010: 9). Wij erkennen dat de in dit FIIT-onderzoeksrapport gepresenteerde informatie eerder kwalitatief dan kwantatief is en dat vergelijkingen gebaseerd zijn op persoonlijke verhalen en ervaringen evenals op de relevante beleidsmatige aanpak in de vijf lidstaten.

## OPZET VAN HET RAPPORT

In het eerste deel van dit rapport worden in het kort de kernconcepten en praktijken met betrekking tot mensenhandel en integratie gedefinieerd en toegelicht, het kader en de bestaande kennis worden in beeld gebracht en de link daartussen wordt geanalyseerd. In het tweede deel staan gedetailleerde bevindingen van de onderzoeken in de vijf landen, gepresenteerd in een vergelijkend formaat. In het derde en laatste deel trekken wij enkele conclusies gebaseerd op het voor

dit onderzoek verzamelde empirische materiaal (deel twee) ten opzichte van de achtergrond van bestaande wettelijke en beleidskaders alsook een academische en een beleidsanalyse (deel een). Ook doen wij aanbevelingen die voortvloeien uit het FIIT-project.







---

## KERNBEGRIPPEN: MENSENHANDEL EN INTEGRATIE

---

Om te onderzoeken hoe men een betere begeleiding en integratie van slachtoffers van mensenhandel kan bewerkstelligen, zijn er twee kernbegrippen die in aanmerking moeten worden genomen: mensenhandel en integratie. Mensenhandel krijgt internationaal al ongeveer twee decennia erg veel aandacht van criminologen en migratiespecialisten met veel belangstelling voor deze activiteiten. Integratie is een kernelement in de discussie over migratie en burgerschap. Hoewel mensenhandel en vragen over integratie gekoppeld worden in beleidstermen, was de aandacht tot nu toe vooral gericht op de rol van het statuut en de verblijfsvergunningen om slachtoffers toe te staan te blijven en diegenen die strafrechtelijk verantwoordelijk waren voor hun uitbuiting aan te wijzen en tegen hen te getuigen. In de academische literatuur en documentatie geproduceerd door mensen die met slachtoffers van mensenhandel werken, zijn er een aantal onderzoeken gedaan naar gezondheidskwesties en naar integratie op de arbeidsmarkt.

Er werd echter relatief weinig aandacht besteed aan de verwachtingen op de middellange en lange termijn van slachtoffers die in het bestemmingsland blijven. Dit kan verschillende oorzaken hebben: de groep slachtoffers van mensenhandel die bekend zijn en derhalve bereid zijn om samen te werken met instanties lijkt relatief klein te zijn ten opzichte van de schattingen van de werkelijke omvang van de mensenhandel. Zoals hiervoor is opgemerkt, zouden sommige beleidsmakers kunnen aannemen dat veel mensen terugkeren naar het land van herkomst, vooral als ook wordt aangenomen dat dit geen vrijwillige en actieve deelnemers waren aan migratie; dat hoeft echter niet waar te zijn. Als wordt uitgegaan van de notie dat zij zouden mogen blijven, zouden slachtoffers van mensenhandel eenvoudig gezien kunnen worden als een categorie binnen

een grotere groep immigranten, vooral wanneer aan hun medewerking aan het strafproces een einde is gekomen. Misschien is het belangrijkste punt dat er weinig bekend is over de keuzes die slachtoffers van mensenhandel maken en hun motieven voor deze keuzes noch over hoe hun integratie in een gastmaatschappij verloopt. We mogen echter veronderstellen dat slachtoffers van mensenhandel eigen, zeer specifieke behoeften hebben voor integratie. Net zozeer als de behoeften voor integratie in een bestemmingsmaatschappij van een hoog opgeleide zakenman verschillen van die van een vluchteling die ontheemd is door een conflict of na ontsnapping aan misbruik van mensenrechten, zullen slachtoffers van mensenhandel zeker hun eigen specifieke behoeften hebben en tegen specifieke barrières aanlopen op weg naar een succesvolle integratie.

In dit deel van het rapport zullen wij eerst ‘mensenhandel’ en ‘integratie’ in vrij algemene termen behandelen als aparte begrippen en die samenbrengen in een achtergronddiscussie over bestaande kennis en denkwijzen over de integratie van slachtoffers van mensenhandel.

## MENSENHANDEL

De EU-lidstaten behoren tot de 154 partijen die het VN Palermo Protocol ondertekend hebben. In artikel 3, lid (a) van het Protocol inzake de voorkoming, bestrijding en bestraffing van mensenhandel (Protocol van Palermo) tot aanvulling van het Verdrag van de Verenigde Naties tegen grensoverschrijdende georganiseerde misdaad (2000) is mensenhandel als volgt gedefinieerd:

het werven, vervoeren, overbrengen van en het bieden van onderdak aan of het opnemen van personen – door dreiging met of gebruik van geweld of andere vormen van dwang, van afpersing, fraude, misleiding, machtsmisbruik of misbruik van een kwetsbare positie of het verstrekken of ontvangen van betalingen of voordelen teneinde de instemming van een persoon te verkrijgen die zeggenschap heeft over die andere personen – met het oog op uitbuiting. Uitbuiting omvat ten minste de uitbuiting van een ander in de prostitutie of andere vormen van seksuele uitbuiting, gedwongen arbeid of

diensten, slavernij of praktijken vergelijkbaar met slavernij of dienstbaarheid of de verwijdering van organen.

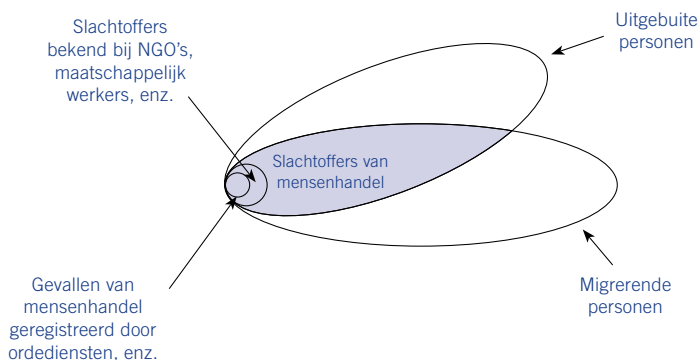
VN-statistieken uit 2010 suggereerden dat 79% van de slachtoffers van mensenhandel werd onderworpen aan seksuele uitbuiting, 18% aan gedwongen arbeid en drie procent aan andere vormen van uitbuiting. 66% van de slachtoffers waren vrouwen, 13% meisjes, 12% mannen en 9% jongens. De strategie van de Europese Unie voor de uitroeiing van mensenhandel geeft aan dat de EU-ervaring met mensenhandel een afspiegeling is van deze VN-statistieken. De rapporten van de meeste lidstaten aan de Europese Commissie in 2011 toonden aan dat de meeste slachtoffers afkomstig zijn uit de EU, hoofdzakelijk uit Roemenië, Bulgarije, Polen en Hongarije. Slachtoffers uit niet-EU-landen komen voornamelijk uit Nigeria, Vietnam, Oekraïne, Rusland en China. In het IOM-jaarverslag over mensenhandel van 2011 werd opgemerkt dat slachtoffers van mensenhandel naar de Europese Economische Ruimte voornamelijk afkomstig zijn uit Brazilië, Bulgarije, China, India, Nigeria, Moldavië, Pakistan, Roemenië, Rusland en Oekraïne. Sommige landen melden ook naar verhouding veel Roma onder de slachtoffers van mensenhandel: omdat de Romabevolking van Europese staten ook vaak staatloos is, verkeren zij in een bijzonder kwetsbare positie.

De omvang van dit fenomeen in statistisch opzicht blijft een kwestie van gissen. Dat de omvang aanzienlijk is, lijkt een wijdverspreide conclusie te zijn: sommigen schatten dat slechts vijf procent van de slachtoffers als zodanig onderkend wordt en maar weinigen worden opgemerkt bij het passeren van een grens (Mattar en Van Slyke, 2010: 199). ICMPD merkte op dat, ondanks pogingen tot verbetering en harmonisatie van informatieverzameling, er weinig systematische kennis bestaat over de omvang van mensenhandel in de Europese Unie en in individuele lidstaten (ICMPD, 2010: 9). Tyldum en Brunovskis hebben daarnaast aangetoond hoe moeilijk het is om zowel de criteria vast te stellen om te bepalen wie de slachtoffers van mensenhandel zijn als om goede tellingen te maken van mensen die door hun verschillende activiteiten, waaronder de aard van de gepleegde misdrijven, illegaal werk en illegale grensoverschrijdingen per definitie behoren tot 'verborgen bevolkingsgroepen' (2005). Een diagram gebaseerd op ruwe schattingen van mogelijke verhoudingen van overlappende bevolkingsgroepen brengt in beeld hoe moeilijk het is om accurate gegevens te verzamelen over mensenhandel (Tyldum en Brunovskis, 2005: 23). Bij het uitvoeren van landenonderzoek voor het FIIT-project merkten partners in Frankrijk dat overheidsinstanties niet op de hoogte zijn van de werkelijke omvang van het fenomeen mensenhandel en voormalige slachtoffers vaak beschrijven op basis van hun nationaliteit of bijzondere sociale kenmerken of eenvoudigweg op grond van hun kwetsbaarheid.

Partners in Italië wijzen op onderzoeksresultaten waaruit blijkt dat, ondanks veertien jaar ervaring met wetgeving ter bescherming van slachtoffers en ondanks het feit dat maatschappelijk werkers en handhavingsambtenaren in die periode bewust werden gemaakt van de verschillende soorten slachtoffers, het risico op stereotypering nog altijd bestaat. De kans is groter dat een Nigeriaanse vrouw van begin twintig wordt beschouwd – als ze al niet als zodanig wordt geïdentificeerd – als een slachtoffer van mensenhandel (en dus onderworpen aan diepgaand onderzoek om die veronderstelling te bevestigen of te ontcrachten) dan een Marokkaanse mannelijke tiener, een 60-jarige Bulgaarse man of een Somalische vrouw van begin dertig.

FIGUUR 1:

SLACHTOFFERS VAN MENSENHANDEL BEREIKEN:  
SUBGROEPEN EN GROEPEN WAARVAN SLACHTOFFERS  
VAN MENSENHANDEL SUBGROEPEN ZIJN  
(de relatieve groottes van bevolkingsgroepen zijn hypothetisch  
en verschillen waarschijnlijk per regio)



*Figuur uit Tyldum en Brunovskis (2005) p. 23*

De aandacht van de regerings – en intergouvernementele instanties is sterk gericht op de bestrijding van mensenhandel: het voorkomen van mensenhandel en het vervolgen van de daders bij ontdekking. Preventie en vervolging (prosecution) zijn twee van de van 4 P's in de internationale strategie tegen mensenhandel, naast de bescherming (protection) van slachtoffers en samenwerking (partnership)

tussen de betrokken partijen. Bij de 4P-aanpak staan drie doelen centraal: capaciteit opbouwen, directe ondersteuning van slachtoffers en bewustmaking rond mensenhandel. Samenwerking is een overkoepelend element in deze strategie, want de betrokkenen hebben ontdekt dat zij hun werk voor preventie, vervolging en bescherming niet alleen kunnen doen en dat er allerlei nationale, internationale en niet-gouvernementele organisaties nodig zijn om successen te behalen (UNGIFT). Dit FIIT-onderzoek is gericht op bescherming en met name op de inspanningen om meer bescherming te bieden eerder dan alleen het verlenen van een officieel statuut aan geïdentificeerde slachtoffers van mensenhandel en focust op integratiemaatregelen op langere termijn. Samenwerking, in de vorm van verbeterde professionele netwerken en het delen van informatie is ook een overkoepelend element van het FIIT-project.

Veel bestemmingslanden overal ter wereld doen pogingen om de nood om mensenhandel te bestrijden onder de aandacht te brengen. Opvallend daarbij zijn de Verenigde Staten van Amerika waar het jaarlijkse rapport van het Department of State, het *Trafficking in Persons Report* de bewustwording vergroot, de ontwikkelingen in kaart brengt in alle landen (sturen, doorvoer, ontvangen of een combinatie van alledrie) en een ranglijst van landen maakt op grond van hun activiteiten bij de bestrijding van deze misdaad (DoS annual).

In de Europese Unie zijn er op het niveau van de Europese Commissie pogingen gedaan om informatie en deskundigheid samen te brengen via het initiatief "Together Against Human Trafficking" en de benoeming van een EU-coördinator voor de bestrijding van mensenhandel.<sup>2</sup> Daarnaast heeft de Raad van Europa de Groep van deskundigen inzake actie tegen mensenhandel (GRETA) opgericht. Deze groep bestaat uit tien tot vijftien leden (verdeeld over verschillende nationaliteiten en sekse) die deskundig zijn op het gebied van mensenrechten. GRETA is verantwoordelijk voor het monitoren van de uitvoering van het Verdrag van de Raad van Europa inzake bestrijding van mensenhandel (Raad van Europa, 2005 en website) en produceert zowel algemene rapporten als rapporten per land.

De academische focus inzake mensenhandel was, net als de politieke focus, grotendeels gericht op twee aspecten: de strafrechtelijke kant van dit fenomeen en het verband met immigratie. Vanuit de 'strafrechtelijke' hoek gezien staat de moderne mensenhandel gelijk aan slavernij en deze wordt gezien als de op twee na meest winstgevende criminele handel na drugs en wapens (Bales en

---

2. Cfr. website <http://ec.europa.eu/anti-trafficking/>

Soodalter, 2009: 3; zie ook Coen, 2011). Deze benadering legt de focus vooral op prostitutie, maar ook op uitbuiting in bredere zin. In termen van criminaliteit en immigratie is het illegaal overschrijden van grenzen de voornaamste focus voor het onderzoek naar mensenhandel, hoewel velen redeneren dat uitbuiting meer dan grensoverschrijding de kern vormt voor de definitie van mensenhandel, wat inhoudt dat een ingezetene ook verhandeld kan worden binnen de grenzen van zijn eigen land. Zoals Geddes stelt, worden illegale migranten gezien als «bedreigingen van... territoriale, organisatorische en conceptuele grenzen, maar ook als de hulpeloze slachtoffers van gewetenloze handelaren en smokkelaars.» Wat de slachtoffers betreft, ging de meeste aandacht uit naar de schending van hun mensenrechten (zie bijvoorbeeld Gallagher, 2013). De integratie van slachtoffers van mensenhandel, waarbij de migratie niet alleen gericht was op immigratie maar ook op de re-integratie van personen die binnen hun eigen land verhandeld werden of daarnaar waren teruggekeerd na uitbuiting in het buitenland heeft de laatste jaren wat aandacht gekregen, zoals verderop besproken zal worden.

De grootste barrière bij de bestrijding van mensenhandel, ongeacht of men vertrekt vanuit het perspectief van data, criminologie, immigratie, mensenrechten en dus met betrekking tot preventie, vervolging en bescherming, is de identificatie van slachtoffers (zie bijvoorbeeld Mattar en Van Slyke, 2010). Enkel wanneer zij geïdentificeerd worden als slachtoffers van mensenhandel kunnen mensen ondersteund en begeleid worden door middel van fysieke en psychologische hulp en kan men voorkomen dat zij door wetshandhavers behandeld worden als 'gewone' illegale migranten of als misdadigers (GRETA, 2012). Bij de preventie en vervolging van mensenhandel is het identificeren van slachtoffers een sleutelement. Wanneer slachtoffers van mensenhandel geïdentificeerd zijn en als ze bereid zijn mee te helpen aan de vervolging als getuigen van het tegen hen gepleegde misdrijf, is het onvermijdelijk dat zij enige tijd en mogelijk voor langere tijd verblijven in het bestemmingsland. Dit betekent dat er een bepaalde mate van integratie zal zijn: hoe ver en hoe soepel die integratie verloopt vanuit het perspectief van het slachtoffer van mensenhandel en de gemeenschap en het land waar zij wonen, kan beïnvloed worden door het voor hen geldende beleid en de diensten waarop zij aanspraak kunnen maken.

Het FIIT-project heeft betrekking op op integratiegerichte projecten, programma's en beleid voor personen die door mensenhandel terecht zijn gekomen in een van de vijf EU-lidstaten waar onderzoek werd gedaan.

## INTEGRATIE

Integratie is misschien wel een van de meest besproken uitdagingen in immigratielanden, maar een betekenisvolle gemeenschappelijke definitie ervoor ontbreekt. Robinson (1998: 118) beschreef integratie als 'een chaotisch concept: een woord dat door velen gebruikt wordt maar door de meesten verschillend begrepen wordt'. Integratie is om veel redenen controversieel, maar ook een belangrijk beleidsdoel van EU-lidstaten (zie bijvoorbeeld Ager en Strang, 2008). Eerdere modellen of aanpakken liepen uiteen van verwachtingen over aanpassing waarbij men verwachtte dat alle veranderingen van de immigranten kwamen, tot een multiculturele samenleving waarin van elke partij een beperkte aanpassing wordt gevraagd maar waar brede wederzijdse acceptatie en co-existentie de onderliggende principes zijn. In algemene zin zou men echter op dit punt kunnen zeggen dat academici, NGO-medewerkers en beleidsmakers integratie zien als een proces van tweerichtingsverkeer waarbij aanpassing wordt verwacht van zowel de immigrant als van de ontvangende gemeenschap. De balans in dat tweerichtingsproces blijft onderwerp van veel discussies.

Bij een tweerichtingsproces zijn de betrokken partijen aan de ene kant de individuele migrant en aan de andere kant de maatschappij van het bestemmingsland in zijn geheel of gemeenschappen en individuen daarvan. De grootste veranderingen in gedrag en denken zijn waarschijnlijk te vinden aan de kant van de migrant, maar de hele gemeenschap moet zich ook aanpassen aan nieuwkomers om de integratie effectief te laten zijn.

Een definitie voor de integratie van vluchtelingen die wijd geciteerd wordt, ook door de relatief weinige auteurs die zich richten op de integratie van slachtoffers van mensenhandel, is de definitie die in 2002 opgesteld is door de Europese Raad voor vluchtelingen en ballingen (ECRE):

ECRE beschouwt integratie als een veranderingsproces dat

- a) *Dynamisch is en langs twee kanten werkt*: het stelt eisen aan zowel de ontvangende maatschappijen als aan de betrokken individuen en/of gemeenschappen. Vanuit het perspectief van de vluchteling vereist integratie de bereidheid zich aan te passen aan de levensstijl van de ontvangende maatschappij zonder de eigen culturele identiteit te verliezen.

Vanuit het oogpunt van de ontvangende maatschappij vereist dit een bereidheid om overheidsinstanties aan te passen aan veranderingen in het bevolkingsprofiel, vluchtelingen te aanvaarden als een deel van de nationale gemeenschap en actie te ondernemen om de toegang tot inkomsten en besluitvormingsprocessen te vergemakkelijken.

b) *Lange termijn*: vanuit psychologisch perspectief begint dit proces vaak bij aankomst in het uiteindelijke land van bestemming en eindigt het als de vluchteling een *actief* lid wordt van die maatschappij in wettelijk, sociaal, economisch, onderwijskundig en cultureel opzicht.

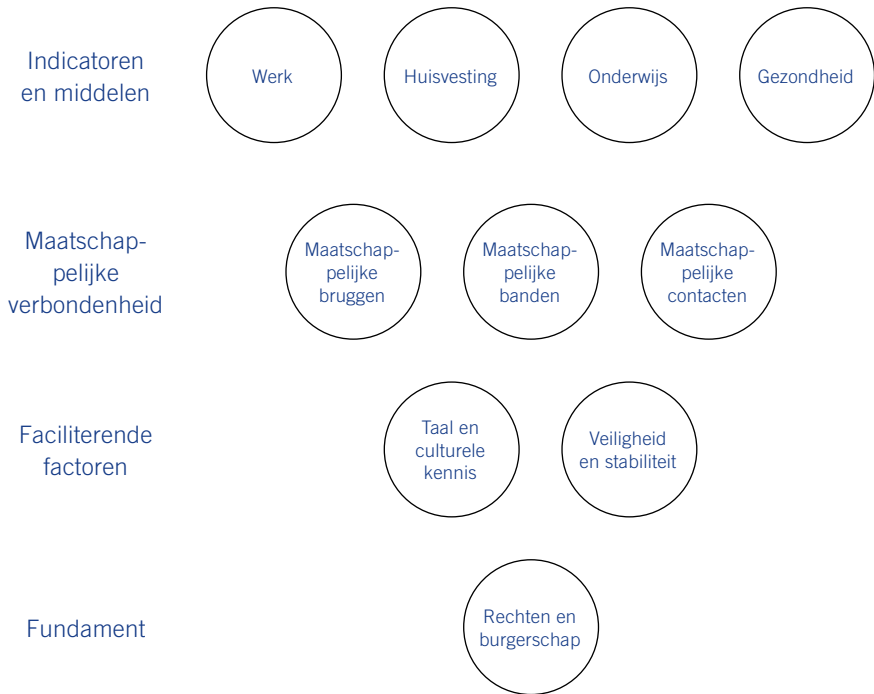
c) *Multidimensioneel*: dit heeft zowel betrekking op de voorwaarden voor en daadwerkelijke deelname aan alle aspecten van het economische, sociale, culturele, burgerlijke en politieke leven van het land van langdurig asiel als op de eigen perceptie van aanvaarding door en lidmaatschap van de ontvangende maatschappij van de vluchteling.

In de *Gemeenschappelijke basisprincipes inzake integratie* van de Europese Unie (2004a) weerklinkt deze benadering kort in het eerste principe: «Integratie is een dynamisch tweerichtingsproces van wederzijdse aanpassing door alle immigranten en ingezetenen van de EU-lidstaten.»

Ager en Strang zien in hun rudimentaire artikel uit 2008 integratie in algemene zin en specifiek ten aanzien van vluchtelingen, die centraal staan in hun werk, in een kader dat bestaat uit tien kerngebieden. Deze gebieden kunnen in groepen worden ingedeeld: het 'fundament' zijn de rechten en het burgerschap; er zijn twee 'faciliterende factoren', namelijk taal & culturele kennis en veiligheid & stabiliteit. Drie soorten 'maatschappelijke contacten' vormen de volgende laag in hun benadering: maatschappelijke bruggen, banden en contacten. De vier indicatoren en middelen om deze resultaten te bereiken zijn werk, huisvesting, onderwijs en gezondheid.



FIGUUR 2:



Bron: Ager en Strang (2008)

Reflectie en literatuur over integratie begint in het algemeen nadat de immigratie heeft plaatsgevonden én is geaccepteerd (behalve in sommige gevallen zoals gezinsvorming of – hereniging waarvoor het beleid in sommige EU-lidstaten, zoals Nederland, inhoudt dat bepaalde inspanningen moeten worden verricht om de integratie te vergemakkelijken, zoals bijvoorbeeld taalvaardigheden moeten worden aangescherpt, vóór afgifte van visa en binnenkomst in het land) (Zie Groenendijk 2011). Zoals Geddes (2005) echter heeft aangegeven, «is daadwerkelijke ‘integratie’ van geïmmigreerde nieuwkomers gebaseerd op pogingen om in lucht – en zeehavens van binnenkomst controles uit te voeren en die te koppelen aan integratie.» Men gaat er van uit dat mensen die niet voorbij de daadwerkelijke grenscontroles komen of zouden mogen komen niet in een positie verkeren om zich te integreren, omdat zij niet het recht hebben om te blijven. Voor slachtoffers van mensenhandel, waarvan de intrede en het

verblijf in het land als illegaal kunnen worden gezien tot men vaststelt dat zij slachtoffers van mensenhandelaren zijn, is echter een andere denkwijze nodig.

In het geval van mensen die het *slachtoffer* zijn van mensenhandelaren kan gesuggereerd worden dat het tweerichtingsproces van integratie, dat begint op het moment van hun binnenkomst, ongelijk en bevooroordeeld is. Geïnterviewden voor het FIIT-project in het Verenigd Koninkrijk beschouwden het moment dat ze geïdentificeerd werden als slachtoffers van mensenhandel als het startpunt van hun integratie, en niet de periode van uitbuiting. Slachtoffers van mensenhandel hebben hun eerste ontmoetingen met de ontvangende maatschappij in het algemeen tijdens de periode voorafgaand aan hun identificatie; dit kan zijn met personen die betrokken zijn bij de mensenhandel of uitbuiting of met buitenstaanders die slachtoffers niet (kunnen) helpen hun situatie te veranderen. Waarschijnlijk vormen deze ontmoetingen negatieve ervaringen. Zodra slachtoffers als zodanig geïdentificeerd zijn en beginnen met het verwerkingsproces om hun ervaringen achter zich te laten, hangt voor velen of voor de meesten een legaal verblijf in het land van bestemming af van hun bereidheid om mee te werken aan de strafrechtelijke vervolging van diegenen die zich schuldig maakten aan hun ontvoering of uitbuiting. Zij zijn waarschijnlijk de meest afhankelijke immigranten, vooral tijdens de eerste fase waarin hun positie verschuift van slachtoffer naar getuige. Zoals we verderop zullen zien in Ager en Strangs bewoordingen, beginnen mensen die verhandeld en uitgebuit worden in de EU met zeer beperkte rechten aan het integratietraject (als dat er komt), omdat zij voor ontvangst van hun officieel statuut afhankelijk zijn van de strafrechtelijke vervolging van diegenen die hen uitbuiten. Bovendien hebben ze waarschijnlijk een gevoel van onveiligheid en instabiliteit en aanvankelijk beschikken ze over geen of weinig maatschappelijke contacten die mogelijk besmeurd zijn door allerlei vormen van discriminatie. Als hun onderdak wordt geboden, is zelfstandige huisvesting onwaarschijnlijk, in elk geval in het begin. Daarnaast kunnen gezondheidszorg – zowel fysieke als geestelijke –, onderwijs en werkgelegenheid slecht toegankelijk zijn.

Zoals bleek uit de Italiaanse gevallen in dit onderzoek, hoewel deze situatie niet op zichzelf staat, kunnen voormalige slachtoffers van mensenhandel bovendien tot lang nadat ze erkend werden als slachtoffer van misdaad en (niet als dader) in verband gebracht worden door hun ervaring. Deze sfeer van criminaliteit die het slachtoffer van mensenhandel blijft achtervolgen kan voortkomen uit de idee dat het slachtoffer op een bepaalde manier toestemming heeft gegeven voor uitbuiting, ook al is die 'aanvaarding' gebaseerd op overlevingsinstincten van het individu of op de wens om familieleden te beschermen. Dit kan voor een deel ook

komen uit de immigratiehoek: als het slachtoffer het recht ‘krijgt’ om te blijven en zich te integreren in het land van bestemming, maakte hij op een of andere manier gebruik van de ‘kans’ om verhandeld te worden, inclusief uitbuiting, om een migratiedoel te bereiken. De prijs voor een ticket naar een EU-lidstaat lijkt in dit scenario hoog.

Wat wel duidelijk is door dit onderzoek, is dat geen enkel onderdeel van het integratieproces kan plaatsvinden door een alleenstaand individueel initiatief. Regeringen zijn verantwoordelijk voor het statuut en de rechten en voor een groot deel voor de veiligheid. Toegang tot wat Ager en Strang ‘faciliterende factoren’ en ‘indicatoren’ noemen is afhankelijk van het overheidsbeleid, de financiën en van de beschikbaarheid van diensten, vaak via NGO’s die in de EU meestal overheids gelden ontvangen voor hun programma’s. Die financiële middelen en daarmee de toegang tot diensten zijn in het kielzog van de economische crisis afgenomen, waardoor de weg naar integratie nog moeilijker is geworden voor alle immigranten (Collett 2011), ook voor slachtoffers van mensenhandel die daarna instemden met medewerking aan de vervolging.

## MENSENHANDEL EN INTEGRATIE SAMENVOEGEN

De mogelijkheid voor migranten om zich te integreren (of geïntegreerd te worden) in de maatschappij van hun bestemming wordt beïnvloed door veel factoren, waaronder bijvoorbeeld de eerste betrekkingen tussen het individu en de staat en zijn gemeenschappen (zie bijvoorbeeld Frideres 2002). Voor slachtoffers van mensenhandel betekent dit dat de periode waarin ze worden uitgebuit en misbruikt en hun eerste contacten met overheidsinstanties de context zullen bepalen voor hun latere integratie. Surtees (2008: 9) merkte op dat «(re-)integratie verwijst naar het proces van herstel en economische en maatschappelijke opname na een ervaring met mensenhandel.» Zij wijst ook op het complexe proces van (re-) integratie dat «beïnvloed wordt door een reeks persoonlijke factoren als door het bredere maatschappelijke, culturele en economische raamwerk.»

Bij het uitvoeren van het grondwerk voor de vergelijking van gevallen hieronder is het daarom nuttig om zowel de normen vastgelegd in de Europese instrumenten met betrekking tot het statuut en de ontvangst van slachtoffers van mensenhandel in overweging te nemen als de bestaande academische en NGO-literatuur die mensenhandel en integratie met elkaar in verband brengen te consulteren.

In de Europese Unie zijn de minimumnormen voor verblijfsvergunningen voor slachtoffers van mensenhandel (of smokkel) die samenwerken met de bevoegde instanties vastgelegd in EG-richtlijn 2004/81/EG 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 (Europese Raad 2004). Deze richtlijn geldt alleen voor meerderjarige onderdanen van derde landen die slachtoffer zijn van mensenhandel of illegale immigratie (artikel 3). Veel voorzieningen zijn afhankelijk van bestaand nationaal recht of laten ruimte over voor verschillen in timing. In de richtlijn is bepaald dat er een bedenktijd van een door de nationale autoriteiten te bepalen duur moet zijn die de slachtoffers in staat stelt om zich te onttrekken aan de invloedssfeer van de daders van de tegen hen gerichte misdrijven, zodat zij kunnen nadenken over de vraag of zij al dan niet willen samenwerken met de autoriteiten (artikel 6). Tijdens de bedenktijd moeten de slachtoffers voorzien worden van «een levensstandaard die hen in staat stelt in hun onderhoud te voorzien, als ook toegang te krijgen tot dringende medische behandelingen.» De lidstaten «voorzien in de bijzondere behoeften van de meest kwetsbare personen, zo nodig en indien het nationale recht hierin voorziet, in de vorm van psychologische bijstand» (artikel 7). Of juridische bijstand wordt verleend, is ook afhankelijk van de voorzieningen van het nationale recht.

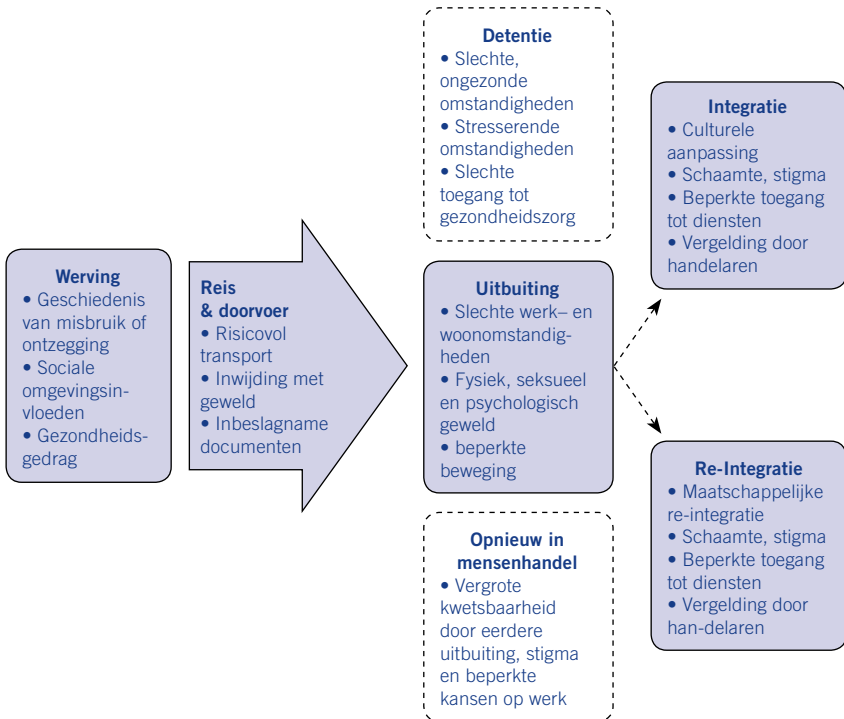
Er zijn slechts enkele onderzoeken gedaan naar de integratie van slachtoffers van mensenhandel en deze waren meestal gericht op specifieke aspecten (zoals gezondheid) of ervaringen in één land of verspreid over integratie in het land van bestemming en re-integratie in het land van herkomst. In andere onderzoeken, zoals dat van Brunovskis (2012), is gekeken naar de balans tussen vervolging van misdrijven met betrekking tot mensenhandel en bescherming van slachtoffers en getuigen, inclusief de toegang voor rehabilitatiemaatregelen voor deze laatste.

Zimmerman et al. (2011) hebben een conceptueel model over de fases van mensenhandel opgesteld. Integratie wordt in dit model gekenmerkt door de nood aan culturele aanpassing, het gevoel van schaamte en stigma, de beperkte toegang tot diensten en de angst voor een daadwerkelijke kans op vergelding door de handelaren. Re-integratie in het land van herkomst kenmerkt zich op

dezelfde manier. Men kan stellen dat de nood om als getuige betrokken te worden bij strafrechtelijke vervolging in ieder geval een dimensie toevoegt aan de eerste fase van integratie, een dimensie die niet altijd bestaat in het scenario van re-integratie.

FIGUUR 3:

## CONCEPTUEEL MODEL – FASES VAN HET PROCES VAN MENSENHANDEL



Bron: Zimmermann et al. 2011.

Surtees (2008: 11) legt de nadruk op de inclusie in de samenleving, of het nu gaat om integratie of re-integratie. Zij onderscheidt hiervoor vijf factoren: de vestiging in een veilige en beschermde omgeving; de toegang tot een redelijke levensstandaard; mentaal en fysiek welzijn; de kansen op persoonlijke, maatschappelijke en economische ontwikkeling en de toegang tot maatschappelijke en emotionele ondersteuning.

Hoewel deze factoren misschien algemeen gelden voor de integratie immigranten, kan de nadruk verschillen. Ze staan echter centraal bij de (re-) integratie van slachtoffers van mensenhandel en samen vormen ze de basis voor de zelfverwezenlijking van deze mensen. De obstakels op de weg naar succes zijn ontelbaar en even persoonlijk en systematisch als de factoren die tot succes kunnen leiden: Surtees (2008: 15) wijst in het bijzonder op het omgaan met ervaringen en met negatieve emoties als stress, boosheid, somberheid of depressie, schaamte en vooral angst, die de basis vormen voor integratie-ervaringen van slachtoffers van mensenhandel. Terwijl zij wijst op de problemen voor mensen die terugkeren naar hun land van herkomst en mogelijk naar een familie en gemeenschap waarvan zij al geïsoleerd raakten voor hun ervaring met mensenhandel en migratie, merkt Surtees (2008: 21) op dat «het verloop van het integratieproces voor buitenlanders, duidelijk nog ingewikkelder is en slechter begrepen wordt.» Integratiediensten zijn duur, nemen veel tijd in beslag en zijn intensief. Ze moeten de afhankelijkheid aanpakken en niet alleen zelfstandigheid en vertrouwen in hun opname in de maatschappij stimuleren maar uitgaan van een situatie van luisteren naar en bemiddelen voor de slachtoffers voor wie ze werken.

De relatieve schaarste aan programma's en diensten voor herstel en integratie van slachtoffers van mensenhandel in bestemmingslanden is wereldwijd opgemerkt. Het *Palermo Protocol* raadt aan om het fysieke, psychologische en sociale herstel van de slachtoffers te bewerkstelligen, door huisvesting, advies, medische en psychologische hulp en het creëren van mogelijkheden voor onderwijs en werk (Oxman-Martinez et al., 2005:17). In Canada zijn er aanbevelingen gedaan om in het bijzonder programma's op het gebied van gezondheid en maatschappelijke diensten te versterken (Ibid.). Enkele van deze programma's zijn reeds ingevoerd door de EU-lidstaten die deelnemen aan dit onderzoek en zullen verder worden uitgewerkt in het volgende deel.







---

# VERGELIJKING VAN DE FIIT- PRAKTIJKONDERZOEKEN PER LAND

---

Onderzoek naar de praktijken in vijf landen – België, Frankrijk, Hongarije, Italië en het Verenigd Koninkrijk – vormt de basis van het FIIT-project. Een belangrijke reden voor het selecteren van deze landen was de bereidheid van de autoriteiten om deel te nemen aan dit onderzoek. Deze vijf gevallen vertonen ook contrasten, wat aangeeft hoezeer de situaties in verschillende EU-lidstaten uiteenlopen. België, Frankrijk, Italië en het Verenigd Koninkrijk zijn allemaal al meerdere jaren actief: België en Italië behoren inderdaad tot de eerste landen die een aanpak ontwikkelden om mensenhandel te bestrijden (en zijn daardoor in verschillende onderzoeken opgenomen als voorlopers van opkomende praktijken, zie bijvoorbeeld Brunovskis 2012). Deze vier EU-lidstaten leven alle akkoorden en maatregelen tegen mensenhandel volledig na. Hoewel Hongarije daaraan nog niet volledig voldoet volgens het US Department of *State's Trafficking in Persons Report* over 2012,<sup>3</sup> spant de regering zich duidelijk in om op dit gebied te verbeteringen aan te brengen.

België en Hongarije worden beiden in het jaarverslag van het US Department of State, het *Trafficking in Persons Report* gekenmerkt als bron, transitland en land van bestemming van slachtoffers van mensenhandel; Frankrijk en Italië worden geschetst als transit – en bestemmingsland en het Verenigd Koninkrijk alleen als een bestemmingsland. Als bronlanden doen België en Hongarije ook ervaring op met de re-integratie van onderdanen die in eigen land slachtoffer werden van

---

3. Het US Department of State's annual *Trafficking in Persons (TIP) Report* is het belangrijkste diplomatieke middel voor wereldwijde betrokkenheid van landen bij de strijd tegen mensenhandel. Het TIP-rapport beoordeelt landen op hun inspanningen om mensenhandel te bestrijden en verdeelt hen in categorieën. Als zodanig is het een veel gelezen, gebruikt en gewaardeerd stuk.

mensenhandel. Gelet op de problemen die slachtoffers die in hun eigen land blijven ondervinden in het re-integratieproces, kunnen we ervan uitgaan dat, voor mensen die naar het buitenland verhandeld worden, het integratieproces in het bestemmingsland nog ingewikkelder zal zijn.

De landenrapporten werden opgesteld door nationale deskundigen, waarbij het IOM samenwerkte met NGO-partners. Eerst werd een tabel opgezet met de relevante wetgeving om een breed feitelijk overzicht te geven (zie bijlage: 2). Er werden interviews gehouden met beleidsmakers, mensen uit de praktijk én met slachtoffers van mensenhandel die bereid waren met NGO-medewerkers te praten over hun integratie-ervaringen. Het aantal interviews met personen op hun gemak hun ervaringen deelden, was in elk land te klein om representatief te zijn, maar deze interviews leveren wel inhoudelijke informatie voor toekomstig denken over deze kwesties. De interviews verliepen volgens een vergelijkbaar formaat (zie bijlage 1: vragenlijst). Individuele ervaringen waarvan in de interviews verslag werd gedaan zijn opgenomen in het overzicht hierna.

Uit de vijf landenrapporten komen vijf sleutelementen naar voren voor de integratie van slachtoffers van mensenhandel, punten waarop reeds actie werd ondernomen en waar verbeteringen mogelijk zijn. Deze punten zijn:

1. De fundamentele kwestie van het statuut ;
2. Het aanpakken van de veiligheid en bescherming om de integratie te vergemakkelijken door middel van psychosociale hulp gericht op de behoeften van mensen die slachtoffer zijn geweest van uitbuiting of mensenhandel;
3. Onderdak;
4. Werk;
5. Toegang tot sociale voorzieningen.

Een zesde kwestie is het verschil in benadering of perceptie van veiligheid, bescherming, culturele verbanden, sociale contacten en uiteindelijk toegang tot huisvesting, de arbeidsmarkt, en gezondheids – en onderwijsvoorzieningen tussen EU-ingezetenen en onderdanen van derde landen. Hoewel dit project sterk gericht is op onderdanen van derde landen, zijn bij de meeste gevallen van mensenhandel ook EU-ingezetenen betrokken. Dit betekent dat nadenken over integratie van slachtoffers van mensenhandel ook het reflecteren over drie verschillende subgroepen: nationale VoTs, EU-VoTs en VoTs uit derde landen met

zich meebrengt. In sommige opzichten heeft een nationale of EU-ingezetene meer fundamentele rechten, maar daardoor schuift de aandacht weg van de ervaring van mensenhandel, wat nadelig kan zijn voor bepaalde aspecten van de integratie. Aan de andere kant krijgen onderdanen van derde landen, zodra ze erkend zijn als slachtoffers van mensenhandel, toegang tot programma's en rechten die rechtstreeks verband houden met de uitbuiting waarvan zij het slachtoffer werden en hun traject naar maatschappelijke integratie zou soepeler kunnen zijn dan dat van EU-ingezetenen. Onderzoek naar het contrast is daarom nuttig bij de analyse van de integratie van onderdanen van derde landen die slachtoffer werden van mensenhandel.

De empirische bevindingen uit het projectonderzoek worden hieronder gepresenteerd en gegroepeerd volgens de hierboven genoemde zes thema's, gevolgd door een analyse gebaseerd op relevante literatuur, inclusief het bewijs dat uit verschillende andere onderzoeken is voortgekomen.

## HET STATUUT : DE WETTELIJKE BASIS OM TE BLIJVEN EN ZICH TE INTEGREREN

Internationaal werd er bij de bestrijding van het misdrijf mensenhandel veel aandacht besteed aan op zijn minst het verlenen van een tijdelijk statuut aan de slachtoffers om hen wettelijk in staat te stellen om in het bestemmingsland te blijven om te getuigen tegen diegenen die hen uitgebuit hebben.

Het immigratiestatuum, of in ieder geval de redenering achter het verlenen van een statuut wordt inderdaad (vaak) gekoppeld aan de rol van het slachtoffer als getuige in een strafzaak. Voor EU-lidstaten vormen, niet alleen nationale wetgeving, maar ook EU-richtlijnen (2004/81/EG en 2011/36/EG) en voor sommigen het Verdrag van de Raad van Europa *inzake bestrijding van mensenhandel* het kader voor actie met betrekking tot het statuut, dat op haar beurt de basis vormt voor de aanwezigheid en de integratiemogelijkheden in het bestemmingsland.

In de praktijk betekent een statuut gekoppeld aan de rol van het slachtoffer als

getuige dat het misdrijf en de slachtoffers geïdentificeerd moeten worden of dat het slachtoffer naar buiten moet treden, individueel of via een tussenpersoon zoals bijvoorbeeld een NGO, om de situatie bekend te maken bij onderzoeksinstanties of bij de politie, immigratie – of andere juridische diensten om vast te stellen dat een misdrijf gaande is.

In dit onderdeel van het rapport zal de wettelijke grondslag uiteengezet worden voor het verlenen van verblijfstitels in de vijf lidstaten die onderzocht werden in het FIIT-project. Deze landen (Verenigd Koninkrijk, Frankrijk, België, Hongarije en Italië) zullen daarna apart bekeken worden, met een beschrijving van kwesties gelinkt aan het statuut, te beginnen bij elementen voor reflectie en een overzicht van de betrokken diensten, voorzieningen en de praktijk. Er worden enkele aanbevelingen uit de FIIT-onderzoeksinterviews gemaakt en er wordt afgesloten met een samenvatting van de bevindingen over het statuut.

## WETTELIJKE BASIS IN DE EU

Zoals hierboven vermeld, zijn in de EU-richtlijn 2004/81/EG de normen bepaald voor EU-lidstaten voor het verlenen van verblijfstitels aan slachtoffers van mensenhandel. De hier onderzochte lidstaten hebben allemaal, op Italië na, deze richtlijn omgezet in nationaal recht: Italiaanse wetten uit 1998 en 2003 maakten dat het land al volledig voldeed aan de richtlijn en dat er dus geen noodzaak was om deze om te zetten (zie ook ICMPD 2010). Alle vijf landen hebben specifieke wetgeving met betrekking tot slachtoffers van mensenhandel en beschikken ook over voorzieningen om slachtoffers van mensenhandel toegang te verlenen tot een wettelijk statuut op grond van het vluchtelingenrecht. Twee van de vijf landen bieden geen toegang tot een statuut volgens andere internationale beschermingscategorieën d.w.z. subsidiaire bescherming (het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk), maar bieden op grond van nationaal beleid en nationale wetgeving in individuele gevallen verblijfstitels om humanitaire redenen.

## VERENIGD KONINKRIJK

In het Verenigd Koninkrijk kan, op verzoek van de politie, aan slachtoffers van mensenhandel een vergunning (of een verblijfstitel) verleend worden voor 12 maanden (na een bedenktijd). In de periode van 1 april 2009 tot 31 maart 2011 werd aan 48 personen op deze wijze een vergunning verleend, dankzij hun medewerking aan het strafrechtelijk onderzoek en de strafvervolging. Gedurende

dezelfde periode van twee jaar kregen 162 personen asiel (92 gevallen), humanitaire bescherming (11 gevallen) of een discretionaire vergunning. De balans in het Verenigd Koninkrijk is dus zodanig dat meer slachtoffers van mensenhandel bescherming krijgen via de asielprocedure dan als getuige of medewerker aan strafrechtelijke vervolging. Slachtoffers van mensenhandel zijn in het Verenigd Koninkrijk inderdaad niet verplicht om te helpen bij het politieonderzoek of de vervolging om hun statuut van slachtoffer aan te tonen, maar als zij dit wel doen, leidt dit tot verlening van een discretionaire verblijfsvergunning voor twaalf maanden (UKBA 2010). Een geval dat de toepassing van asielrecht op dit gebied illustreert, was de uitspraak van het Asylum and Immigration Tribunal uit 2007 over SB, een Moldavisch slachtoffer van mensenhandel. De rechter vond dat in de Moldavische gemeenschap een vrouw die verhandeld is met het oogmerk van seksuele uitbuiting deel uitmaakt van een bepaalde maatschappelijke groep... 'ex-slachtoffers van mensenhandel voor seksuele uitbuiting' en dat deze persoon in het bijzonder, die bewijs had geleverd in de zaak tegen degene die verantwoordelijk was voor haar seksuele uitbuiting, in Moldavië onvoldoende beschermd zou zijn tegen hem en zijn handlangers (Asylum and Immigration Tribunal, 2008).

Twee instanties zijn in het Verenigd Koninkrijk bevoegd om mensen te erkennen als slachtoffers van mensenhandel, het UK Human Trafficking Centre (UKHTC) dat onderdeel is van het Serious Organized Crimes Agency (SOCA) en het UK Border Agency (UKBA). Daarnaast kunnen nog 16 NGO's of andere organisaties (politie, plaatselijke autoriteiten en hun jeugdzorgdiensten), zoals onder andere het Poppy Project, Migrant Helpline en het Leger des Heils vermoedelijke slachtoffers verwijzen naar het National Referral Mechanism (NRM) dat onder leiding staat van het UKHTC. Potentiële meerderjarige slachtoffers moeten instemmen met deze verwijzing (kinderen hoeven dit niet – zij komen automatisch in aanmerking); zonder instemming komen zij niet in aanmerking voor ondersteuning en hulp, noch voor een statuut. Als de NRM op redelijke gronden een beslissing neemt over een persoon, krijgt deze 45 dagen bedenktijd waarin een veilig onderkomen en andere diensten op maat geboden worden. In 2012 kregen 384 van de 1.186 naar de NRM verwezen personen een positieve beslissing op 'redelijke gronden'. Zodra 'definitief beslist' is dat zij slachtoffer zijn en bijdragen aan de strafvervolging wordt hen een vergunning verstrekt voor een verblijf van twaalf maanden in het Verenigd Koninkrijk. Deze kan verlengd worden tot vijf jaar. Omzetting in een verblijfsstatuut voor lange duur is afhankelijk van het oordeel van de bevoegde instantie.

## FRANKRIJK

Frankrijk biedt een bedenktijd van 30 dagen waarin de persoon die geïdentificeerd is als een potentieel slachtoffer van mensenhandel niet uitgezet kan worden; gedurende die periode heeft het slachtoffer geen officiële verblijfstitel, maar meer een document dat waarborgt dat hij of zij niet uitgezet wordt. Als het slachtoffer na die periode aangifte doet en ermee akkoord gaat te getuigen, wordt een halfjaarlijks verlengbare tijdelijke verblijfstitel verstrekt, gekoppeld aan het vervolgingsproces en aan de rol van het slachtoffer als getuige. In de periode 2008-2012 kregen 312 slachtoffers een statuut. Van het slachtoffer wordt verwacht dat alle banden met de dader worden verbroken en dat met de autoriteiten wordt samengewerkt tot de vervolging helemaal beëindigd is. Als de vervolging succesvol is geëindigd, komt het slachtoffer in aanmerking voor een langdurige verblijfstitel die tien jaar geldig is, met als geldende voorwaarde het verbreken van contacten met het uitbuitingsmilieu dat leidde tot de vervolging en het in aanmerking komen voor verblijf als slachtoffer van mensenhandel. Als het slachtoffer beschermd wordt op grond van het vluchtelingenrecht, wat mogelijk is als ze kunnen bewijzen dat ze in hun land van herkomst bedreigd worden door de handelaren en samenwerken met de autoriteiten in het bestemmingsland, wordt na vijf jaar een langdurig verblijfsstatuut toegekend.

## BELGIË

In België bedraagt de bedenktijd 45 dagen. Deze periode is bedoeld als een periode van rust en kalmte, met aanspraak op maatschappelijke bescherming en toegang tot de diensten en faciliteiten van een gespecialiseerd opvangcentrum. Als het slachtoffer besluit te blijven en mee te werken aan de strafvervolging heeft het slachtoffer recht op een registratiecertificaat voor drie maanden (eenmalig te verlengen) en daarna op een voorlopig statuut van zes maanden als slachtoffer. Dit statuut kan verlengd worden zolang de rechtszaak loopt. Omzetting in een langdurig verblijfsstatuut is afhankelijk van de voortgang van de mensenhandelzaak.

In België worden sinds 2006 statistieken bijgehouden over het verlenen van verblijfstitels. In de periode 2006-2011 werden 922 verblijfsvergunningen verstrekt op grond van speciale wetgeving voor slachtoffers van mensenhandel: 479 aan vrouwen en 443 aan mannen. 267 gevallen hadden te maken met seksuele uitbuiting, 495 met uitbuiting door arbeid en 160 met andere vormen van uitbuiting. Er werd geen vergunning verleend aan slachtoffers van

mensenhandel op grond van vluchtelingen – of beschermingsrecht (of er werden geen gevallen als zodanig geregistreerd).

België nam in 1993 initiatieven om slachtoffers van mensenhandel te helpen met een wet uit 1995 waarin de wettelijke grondslag werd gelegd voor vervolging in gevallen waarin sprake was van mensensmokkel en latere wetten hebben de bestrijding van mensenhandel en smokkel versterkt. In een wet uit 2005 zijn EU – en VN-akkoorden omgezet; daarin wordt duidelijk onderscheid gemaakt tussen smokkel en handel. In 2004 is een Interdepartementale Coördinatiecel ter bestrijding van mensenhandel en mensensmokkel opgericht, onder leiding van het Ministerie van Justitie en waarin het Centrum voor Gelijkheid van Kansen en Racismebestrijding, de Immigratiedienst van het Ministerie van Binnenlandse Zaken, de Federale Politie, het Ministerie van Sociale Zekerheid, het Ministerie van Werkgelegenheid, arbeid en sociaal overleg en het Ministerie van Buitenlandse Zaken samenwerken.

De meeste slachtoffers van mensenhandel worden geïdentificeerd door de politie en door grensbewakingsdiensten, die gebruikmaken van een lijst met signalen die wijzen op mensenhandel en – smokkel. Het identificatiesysteem wordt echter door velen gezien als het zwakste onderdeel van het systeem in België: in december 2012 komt een Nationaal Actieplan uit om de rol van professionals in de gezondheidszorg te versterken, met name bij het identificeren van slachtoffers. Dit Nationale Actieplan heeft ook als doel om slachtoffers betere ondersteuning te bieden door een uniforme opzet voor het vergaren van informatie door de centra met het oog op hulpverlening aan individuele personen en op de uitbreiding van de kennis over de algemene behoeften.

## HONGARIJE

Terwijl België vertrouwde op specifieke anti-mensenhandelstatuten voor slachtoffers zouden in Hongarije verblijfstitels kunnen zijn verleend aan slachtoffers op grond van wetgeving voor vluchtelingen en internationale bescherming. Asielzoekers worden echter niet gescreend, zodat het onmogelijk is na te gaan hoeveel van de mensen die een vorm van internationale bescherming kregen tegelijkertijd slachtoffer van mensenhandel waren. Hoewel handhavingsinstanties anti-mensenhandelzaken aanbrengen, hebben ze problemen met het bewijzen van de beschuldigingen en vertrouwen ze meer op andere veroordelingen op grond van geld verdienen aan illegale immigratie of smokkel. Slachtoffers blijven gevoelig voor intimidatie en blijken vaak

(emotioneel) nog steeds afhankelijk van handelaars. Om die reden trekken zij vaak hun getuigenis in.<sup>4</sup> In Hongarije bedraagt de bedenktijd 30 dagen, waarna verblijfsvergunningen van steeds zes maanden worden verstrekt zolang dit nodig is voor de gerechtelijke procedures. Omzetting in een langdurige vergunning vindt per individueel geval plaats. Hoewel deze wetgeving bestaat, heeft er nog niemand gebruik van kunnen maken.

## ITALIË

Italië biedt formeel geen bedenktijd. In de praktijk bestaat er echter een speciaal fonds voor eerste hulp gedurende de eerste drie maanden, wat in feite ruimte geeft voor een bedenktijd. Na afloop van deze drie maanden kan een verblijfsvergunning worden verleend voor sociale bescherming. Dergelijke verblijfsvergunningen gelden zes maanden en kunnen worden omgezet in langdurige verblijven indien de betrokkene gaat werken of een vervolgstudie begint.

Op grond van de in 1998 tot stand gekomen wetgeving is het eerste in Italië toegekende statuut een korte verblijfsvergunning speciaal voor slachtoffers van mensenhandel, dat ongeacht hun samenwerking met de autoriteiten wordt verstrekt.

Er geldt een tweeledige aanpak: slachtoffers van mensenhandel kunnen als zodanig onderkend worden door geselecteerde, op dit gebied gespecialiseerde NGO's en door publieke maatschappelijke diensten – dit staat bekend als de 'sociale route' – of door wetshandhavinginstanties als zij instemmen met medewerking aan de vervolging – dit staat bekend als de 'juridische route'.

Tussen 2004 en 2011 werden per jaar ongeveer 500 tot 600 dergelijke verblijfsvergunningen afgegeven. In 2006 en 2007 werd een terugval genoteerd doordat Roemenië en Bulgarije bij de EU kwamen: alleen onderdanen van derde landen komen in aanmerking voor verblijfsvergunningen als slachtoffers van mensenhandel.

---

*4. Van de meeste slachtoffers van mensenhandel in Hongarije wordt gemeld dat zij de Hongaarse nationaliteit hebben. Aangezien dit project gericht is op onderdanen van derde landen komt de situatie van Hongaren die in eigen land verhandeld worden (of terugkeren uit andere landen maar nog steeds uitgebuit worden) in dit rapport niet aan de orde. Door hun kwetsbaarheid als gevolg van sociale uitsluiting, armoede, beperkt onderwijs, huiselijk geweld enz. komen zij in Hongarije in aanmerking voor bepaalde sociale voorzieningen, ongeacht of zij verhandeld of uitgebuit zijn.*



Tot 2009 werden in Italië alleen vergunningen voor slachtoffers van mensenhandel verstrekt in gevallen van seksuele uitbuiting en alleen aan vrouwen: in 2007 werd de geldigheid van de wet ook uitgebreid voor gedwongen arbeid en daarmee samenhangend geweld, vormen van uitbuiting waardoor deze verblijfsvergunningen ook gingen gelden voor mannen.

In Italië is de wetgeving ontstaan uit een voorgeschiedenis van zaken waarin leden van de maffia die 'informant werden' beschermd werden. Men schat dat dit zou hebben kunnen bijdragen aan de perceptie dat slachtoffers van mensenhandel niet 'helemaal' slachtoffer zijn – alsof iemand op een of andere manier zou instemmen met uitbuiting – en als men ook instemde (misschien om familieleden te beschermen of gewoon in leven te blijven), zou dat betekenen dat de uitbuiting op een of andere manier ook minder ernstig was en dat de uitgebuite persoon ook een misdadiger zou zijn.

Het is Italië echter ook mogelijk dat aan personen die slachtoffer zijn van mensenhandel een tijdelijke verblijfsvergunning wordt verstrekt op grond van internationale (subsidiare) beschermingsgronden, door middel van het asielsysteem. Dat statuut geldt drie jaar en is gebaseerd op het feit dat hun ervaring met mensenhandel wordt beschouwd als gendergerelateerd geweld.

Italiaanse autoriteiten hebben een toename genoteerd van het aantal mensen dat asiel aanvraagt, waarschijnlijk op instructie van handelaars (of smokkelaars als zij nog niet in handen zijn gevallen van feitelijke handelaarsnetwerken) en worden dan vanuit Italië verder verhandeld naar andere EU-lidstaten. Deze mensen worden dan teruggestuurd naar Italië op grond van de Dublin Verordening met betrekking tot hun asielaanvraag. Hoewel de betrokkene door de lidstaat die hem vanwege zijn asielaanvraag op grond van de Dublin Verordening terugstuurt naar Italië aanduidt als slachtoffer van mensenhandel, komt deze persoon alleen in aanmerking voor het statuut van slachtoffer van mensenhandel en ondersteuning in Italië als bepaalde Italiaanse NGO's hem/ haar verwijzen naar de autoriteiten als een potentieel slachtoffer (via de 'sociale route') of als hij/zij samenwerkt met de autoriteiten.

## REFLECTIES NAAR AANLEIDING VAN DE INTERVIEWS UIT HET FIIT-ONDERZOEK

In sommige landen, bijvoorbeeld België, leken de geïnterviewden zich geen zorgen te maken over kwesties in verband met hun statuut als zodanig: ze waren daar, kregen hulp en bouwden een nieuw leven op. In Frankrijk waren

de geïnterviewden zich echter sterk bewust van hun statuut en de noodzaak van de juiste papieren om toegang te kunnen krijgen tot bepaalde diensten. In het Verenigd Koninkrijk waren alle geïnterviewden op twee na EU-ingezetenen en in Hongarije hadden ze allemaal de Hongaarse nationaliteit, waardoor de kwestie van het statuut op zich irrelevant was. In Italië was tussen de sekse een scheiding te zien wat de focus op het statuut betreft (en op werk). Mannelijke slachtoffers van mensenhandel maakten zich meer zorgen over het verkrijgen van een langdurig statuut, niet alleen door erkenning als slachtoffer van mensenhandel, maar ook door toegang tot de arbeidsmarkt.

### SAMENVATTING VAN DE BEVINDINGEN OVER HET STATUUT

In het kort: de vijf EU-lidstaten die onderzocht zijn in het FIIT-project hebben ieder een andere aanpak bij het toekennen van een statuut aan slachtoffers van mensenhandel. Ze bieden feitelijk allemaal een bedenktijd, hoewel dat in het geval van Hongarije nog daadwerkelijk moet worden toegepast en het in Italië een *'de facto'*-benadering is die niet formeel is vastgelegd is in de wet. De bedenktijd is een essentiële fase voor de veiligheid en bescherming en voor het leggen van de fundamenteën voor een optimale integratie als de betrokkene in het bestemmingsland blijft, zoals besproken wordt in het volgende onderdeel.

Aangezien er geen specifieke procedure is, heeft Hongarije geen weet van hoeveel slachtoffers van mensenhandel zich precies bevinden, als ze er al zijn, onder die onderdanen van derde landen die aanspraak kunnen maken op bepaalde diensten in het kader van het vluchtelingenrecht. Het Verenigd Koninkrijk gebruikt zowel wetgeving gericht op slachtoffers van mensenhandel als het asielsysteem om mensen die slachtoffer zijn van mensenhandel en niet kunnen terugkeren te beschermen. De balans van de beschikbare statistieken laat zien dat er voor slachtoffers van mensenhandel meer gebruik wordt gemaakt van vluchtelingen – en andere humanitaire statuten dan van het feitelijke slachtofferstatuut .

Verblijfsvergunningen voor slachtoffers van mensenhandel zijn aanvankelijk van korte duur en in vier van de vijf landen die deze vergunningen gebruiken gekoppeld aan de strafrechtprocedures. Het geval van het VK lijkt te wijzen op flexibiliteit in de erkenning dat zelfs als de vervolging succesvol was, verblijf gebaseerd op erkenning als slachtoffer van mensenhandel onvoldoende stabiliteit kan bieden en dat daarom ook vluchtelingenrecht wordt toegepast. In het Verenigd Koninkrijk, België, Frankrijk en Italië is een langdurig verblijf mogelijk.

Hoewel aan slachtoffers een statuut kan worden toegekend, met name in België, Frankrijk, Italië en het Verenigd Koninkrijk betekent dat niet dat daarop de integratie volgt. De vraag blijft: welke aspecten voor succesvolle integratie worden toegankelijk door het statuut van slachtoffer van mensenhandel en is er ruimte voor verbetering van het integratietraject?

## VEILIGHEID EN BESCHERMING: EERSTE PSYCHOSOCIALE HULPVERLENING EN BEHOEFTE

Problemen met betrekking tot veiligheid en bescherming en het herstellen van de stress en andere psychische trauma's en fysieke gezondheidsproblemen moeten als eerste aangepakt worden nadat slachtoffers van mensenhandel als zodanig geïdentificeerd worden. Naar deze behoeften wordt in situaties waar dit van toepassing is gekeken tijdens de eerste bedenktijd. Het doel van de bedenktijd is immers, zoals uiteengezet in het *Verdrag van de Raad van Europa inzake bestrijding van mensenhandel* uit 2005, gedeeltelijk om het slachtoffer een periode van herstel te gunnen, buiten de invloedssfeer van de handelaar (Artikel 13(1)). In dat opzicht is het een eerste stap om veiligheid en bescherming te bereiken, tijd om een besluit te nemen en voor de autoriteiten om het slachtoffer formeel te erkennen.

In dit onderdeel worden per geval de bevindingen uit de vijf onderzochte landen uiteengezet, waarbij interviews met zowel medewerkers uit de praktijk als met VoTs zijn verwerkt.

In **België** zijn er drie gespecialiseerde verblijfscentra waar individuele slachtoffers maximaal zes maanden kunnen verblijven: een alternatief is dat ze naar een particulier verblijf gaan. In dat geval wordt hen door de medewerkers van het centrum 'ambulante ondersteuning' geboden. De centra beheren ook anonieme onderduikadressen voor het geval er extra bezorgdheid bestaat door directe bedreigingen aan het adres van de slachtoffers en/of andere bewoners met betrekking tot de aanwezigheid van een slachtoffer op een van de opvangadressen. Met andere woorden, er wordt direct gereageerd op de specifieke – en de

basisbehoeften van slachtoffers inzake veiligheid en bescherming en er zijn, vanaf de bedenktijd, beschermingsmaatregelen, medische en psychologische hulp beschikbaar.

Het verstrekken van volledige en gedetailleerde informatie tijdens de bedenktijd wordt in België als essentieel beschouwd om het slachtoffer een weloverwogen besluit te laten nemen en zo zijn of haar veiligheid te waarborgen. De geïnterviewden, ex-slachtoffers van mensenhandel in België, waren heel positief over de paraatheid van de medewerkers – sommigen gaven aan dat dit betekende dat er altijd iemand voor hen beschikbaar was voor advies, ondersteuning en dergelijke en over hoe veilig zij zich in het begin voelden in de gespecialiseerde opvang; anderen gaven aan dat de ondersteuning aanwezig was, maar dat de eigenlijke medewerkers soms niet beschikbaar waren als het slachtoffer echt behoefte had om te praten.

Een geïnterviewde maakte zich zorgen dat de dader vrij rondliep en daarom maakt het slachtoffer zich druk over de noodzaak om ‘achterom te kijken’. Een andere geïnterviewde in België suggereerde dat het beter zou zijn geweest om psychologische hulp te krijgen in de eigen taal van het slachtoffer om de ervaringen goed uit te leggen en daarover van gedachte te wisselen – en dat als een psycholoog de taal van het slachtoffer spreekt, dit ook vaak culturele affiniteit en begrip met zich meebrengt. (Een geïnterviewde in Frankrijk gaf inderdaad aan dat zijn psychologische hulpverlener zijn taal [niet het Frans] sprak en dat dit enorm geholpen had om hulp te krijgen en zich veilig te voelen).

In het Verenigd Koninkrijk wordt aan slachtoffers tijdens de bedenktijd van 45 dagen officieel een veilig onderkomen, medische hulp, psychosociale hulp, juridisch advies en andere hulp op maat geboden. Een geïnterviewde vertelde hoe bang ze was geweest in het begin en hoe hulpverleners haar hielpen te ontspannen en zich veilig te voelen en haar de direct noodzakelijk medische hulp boden, waardoor ze meer vertrouwen kreeg.

Een in Frankrijk geïnterviewd slachtoffer gaf commentaar op het verplichte verblijf op een tijdelijk opvangadres, waar in de regels nadrukkelijk vermeld was dat de bewoners voor hun eigen veiligheid binnen moesten blijven. Dit gaf haar het gevoel opgesloten te zijn – dus in plaats van zich bevrijd te voelen van de ervaring met uitbuiting had ze nog steeds het gevoel in de val te zitten.

Het gevoel van veiligheid en bescherming moet verder gaan dan alleen de fysieke locatie van een opvang en verder dan de aanwezigheid van zorgzame en

troost biedende hulpverleners. In Frankrijk wordt ‘privé en gezinsleven’ op de tijdelijke verblijfsvergunningen van slachtoffers van mensenhandel vermeld, een maatregel voor bescherming/veiligheid die de reden voor de verblijfsvergunning verhult. In principe wordt er in Frankrijk politiebescherming geboden, met name als er een reëel gevaar bestaat tijdens de strafvervolgingsprocedure, hoewel deze voorziening in de praktijk nooit is toegepast.

**Italië** vermeldt in de bijzondere verblijfsvergunning evenmin het feit dat betrokkene slachtoffer is van mensenhandel om stigmatisering te voorkomen. Niet alle slachtoffers krijgen echter een bijzondere verblijfsvergunning; sommigen krijgen het statuut van vluchteling of een statuut op grond van andere internationale bescherming wat betekent dat zij voldoen aan de criteria van het Verdrag van Genève uit 1951 inzake de bescherming van vluchtelingen. In deze gevallen wordt het asielsysteem gebruikt en men maakt zich zorgen over misbruik van het statuut en de situatie. Humanitaire bescherming biedt slachtoffers niet dezelfde mate van bescherming en veiligheid en in Italië zijn er berichten van vrouwen die een beschermd statuut krijgen en vervolgens verhandeld worden naar andere Europese landen waar ze seksueel uitgebuit worden.

In Italië hadden twee geïnterviewden het over een periode dat zij in een administratief detentiecentrum voor illegale migranten zaten omdat de autoriteiten hen aanvankelijk niet geïdentificeerd hadden als slachtoffers van mensenhandel: deze periode van detentie vergrootte hun leed onnodig, zeiden ze. Toch lieten alle geïnterviewden in Italië blijken dat zij grote waardering hadden voor de toewijding van de hulpverleners die zich bezighielden met hun zaak.

In **Hongarije** zijn de slachtoffers vaak ingezetenen die terugkeren naar het land of die binnen Hongarije verhandeld zijn. Er zijn twee opvangadressen waar slachtoffers onderdak kunnen krijgen om veiligheid te bieden. De bedoeling is dat het rustig, geruststellend en veilig is – en om te voorzien in de basisbehoeften van het slachtoffer zoals voeding. Twee of drie dagen na toelating worden de fysieke en psychische toestand van het slachtoffer geëvalueerd en een eventuele noodzakelijke behandeling geregeld en begonnen. Velen weigeren psychiatrische hulp, ook al zijn ze ernstig getraumatiseerd.

**Samengevat** zorgt de aandacht voor de eerste psychosociale behoeften en hulp op dit gebied voor een gevoel van veiligheid en bescherming bij VoTs. Het leed van slachtoffers verergert als zij niet geïdentificeerd worden als slachtoffer en in detentie worden gehouden als illegale immigranten. Regels en regelingen

die neerkomen op detentie of op het ‘opsluiten’, zelfs als die regels er zijn voor de veiligheid van het slachtoffer zelf, kunnen ook zorgen voor voortzetting van het leed, tenzij dit goed wordt uitgelegd (zo mogelijk in de eigen taal van het slachtoffer) en weloverwogen gebeurt. De 24 uursbeschikbaarheid van psychosociale medewerkers, die inhoudt dat slachtoffers weten dat er iemand is bij wie zij met elke zorg terecht kunnen en met wie ze zo nodig kunnen praten (en iemand die speciaal is opgeleid om betrokkenen te adviseren en te helpen door te gaan na hun ervaring met mensenhandel), wordt gewaardeerd en is nuttig om betrokkenen voor te bereiden op de overgang van hun trauma naar een langdurige en productieve rol in de maatschappij van bestemming.

## OPVANG

De soort geboden opvang wordt, zoals we hierboven zagen, vaak gekoppeld aan het gevoel van veiligheid in het begin. In de loop der tijd wordt de accommodatie voor slachtoffers van mensenhandel evenzeer een deel van hun integratieproces als van hun veiligheid. De vijf hier onderzochte EU-lidstaten hebben een verschillende benadering voor accommodatie voor VoTs op verschillende momenten in het proces. Frankrijk en België hebben bijvoorbeeld een gespecialiseerde aanpak voor slachtoffers van mensenhandel, terwijl het Verenigd Koninkrijk VoTs opneemt in het gewone huisvestingssysteem.

In **Frankrijk** is tijdelijke opvang beschikbaar, zowel met de tijdelijke verblijfsvergunning als voordat een statuut verkregen is. Dit wordt echter niet nodig geacht voor alle slachtoffers. Zoals eerder vermeld gaf een slachtoffer commentaar op het gevoel van verstikking, op het moeten leven met strenge regels over waar ze heen mocht gaan, wat een negatieve invloed dit had op het net gevonden gevoel van vrijheid, ook al was dit begrijpelijk voor het veiligheidsaspect.

Geïnterviewden in **België** klaagden over regels en lawaai in de drie gespecialiseerde centra, maar waren verder positief over het feit dat ze een plek hadden in de eerste dagen van hulpverlening: een plek die tijd en ruimte bood voor rust terwijl ze zich veilig voelden. Persoonlijke ruimte in de vorm van een eigen kamer werd

ook gewaardeerd. België biedt ook hulp bij het vinden van huisvesting als het verblijf voor langere duur is.

In **Hongarije** zijn er twee door de overheid gefinancierde opvangcentra voor maximaal twaalf slachtoffers van mensenhandel die beschermd en veilig onderdak bieden alsook sociale diensten. Slachtoffers kunnen blijven zolang dat nodig is. Sommigen blijven wel een jaar. De opvang kan het vaste adres bieden dat nodig is om toegang te krijgen tot andere diensten.

In het **Verenigd Koninkrijk** wordt, tijdens de bedenktijd van 45 dagen, een officieel veilig onderdak aan de slachtoffers geboden. Dit kan zijn in de vorm van opvang, een centrum of een privéhuus, dat gerund wordt door een van de zestien NGO's die door UKHTC en UKBA erkend worden als betrouwbaar. Al deze vormen van huisvesting zijn uitsluitend voor VoTs en bieden 24 uursondersteuning. De slachtoffers worden naar gelang hun persoonlijke situatie en behoeften verwezen naar de meest geschikte locatie, afhankelijk van de geografische locatie en de beschikbaarheid. De voor dit project geïnterviewde personen die gebruik hadden gemaakt van via het systeem geregeld onderdak vonden dat het veilig, onafhankelijk, ontspannen en huiselijk was. Andere slachtoffers vinden zelf huisvesting of worden daarbij geholpen: in het geval van twee van de geïnterviewden uit het VK werd hun huisvesting ten tijde van de interviews geregeld door hun werkgevers.

Oudere vrouwelijke slachtoffers van mensenhandel in **Italië** waren over het algemeen kritisch over de kwaliteit van de opvangadressen en vooral over de gedragsregels en de overbevolking in de opvang.

**Samengevat** bood de opvang slachtoffers van mensenhandel een eerste thuis na een periode in hun leven die gemarkeerd werd door verhoogde spanningen en emoties. Veiligheid is belangrijk, maar in meerdere landen klaagden slachtoffers van mensenhandel over overbevolking, lawaai en regels, ook over het verlaten van de opvang. Slachtoffers van mensenhandel die kort geleden zijn geïdentificeerd bevinden zich in een overgangsfase van een leven van uitbuiting naar een vrij leven: het verschilt per persoon hoe men omgaat met die overgang en, zoals blijkt uit deze interviews, kunnen de vrijheden van de een voor de ander beperkingen met zich meebrengen.

## WERK

De voor het FIIT-project geïnterviewde voormalige slachtoffers van mensenhandel waren heel sterk gefocust op de mogelijkheden op werk en op taalverwerving (zowel om werk te krijgen als voor de algemene integratie) als sleutelement voor een succesvolle integratie op de lange termijn en om zich volledig thuis te voelen in het land van bestemming.

Het vermogen om te solliciteren en werk te vinden is afhankelijk van een aantal factoren: wettelijk statuut en of het statuut van het voormalig slachtoffer werken toelaat; kwalificaties en ervaring en of deze erkend worden; de aanwezigheid van vacatures; de wens om de aspiraties bij te stellen van wat er werkelijk beschikbaar is.

In **België** kunnen mensen die slachtoffer zijn van mensenhandel een werkvergunning krijgen voor de registratieperiode van drie maanden, tijdens de periode van zes maanden van het voorlopige slachtofferstatuut en daarna.

In **Italië** kan de tijdelijke bijzondere verblijfsvergunning worden omgezet in een langdurige verblijfsvergunning (gemiddeld voor twee jaar en verlengbaar zolang de werk – of studiesituatie voortduurt), speciaal voor werk – of studieredenen, bijvoorbeeld als een arbeidsovereenkomst wordt aangegaan voor een werknemer in loondienst of als aan alle voorwaarden voor zelfstandig ondernemerschap is voldaan. Als iemand werkloos is, geldt de verblijfsvergunning slechts voor een jaar. Deze wordt verlengd op grond van de situatie van de ‘werkzoekende’.

In het **Franse** systeem is de toegang tot de arbeidsmarkt afhankelijk van de soort verblijfsvergunning. Terwijl een verblijfsvergunning recht geeft om te werken, hebben personen met het statuut van asielzoeker of die illegaal in het land verblijven geen recht om te werken. Het landenteam merkte tijdens het onderzoek voor FIIT op dat mensen die uitgebuit waren in huishoudelijk werk de kwetsbaarste positie hadden: hoewel gelijke behandeling in de wet is vastgelegd voor alle slachtoffers die aangifte hebben gedaan of meewerken aan gerechtelijke vervolging, lijken deze slachtoffers een minder gunstige behandeling te krijgen dan anderen. Een slachtoffer merkte nog op dat er een tegenstrijdigheid in het systeem zit: ex-slachtoffers mogen alleen werken als zij een verblijfsvergunning hebben – om die aan te vragen (als ze in aanmerking komen) moeten ze echter zo'n 700 euro betalen. De geïnterviewde suggereert dat dit gratis zou moeten



zijn (althans voor slachtoffers van mensenhandel).

De voorwaarde om samen te werken met de politie aan de vervolging van mensenhandel voor het verkrijgen van een statuut met recht op werken wordt door ex-slachtoffers in Frankrijk gezien als een obstakel om uit het uitbuitingsmilieu te raken, vooral voor degenen die als prostituees werden uitgebuit: een geïnterviewde stelde dat de vrouwen met normaal werk sterker en beter in staat zouden zijn om de confrontatie aan te gaan met de daders, die de vrouwen anders vertellen dat ze geen andere keus hebben dan in de prostitutie te blijven, omdat ze geen papieren hebben en dus teruggestuurd zullen worden naar het land van herkomst.

In het **Verenigd Koninkrijk** is er geen toegang tot de arbeidsmarkt tijdens de bedenktijd of als het slachtoffer van mensenhandel asiel aanvraagt als oplossing voor problemen gelinkt aan het statuut. Zodra iemand een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd heeft, heeft hij/zij toegang tot voorzieningen voor integratie op de arbeidsmarkt en mag hij/zij werken, net zoals iedereen met dat statuut, en dus los van hun situatie als voormalig slachtoffer van mensenhandel.

Zowel in **Frankrijk** als in **Italië** gaven geïnterviewden aan dat hun werkervaring in het verleden en hun kwalificaties weinig voorstelden bij het vinden van een baan. Als mensen al kwalificaties hebben (en de certificaten om dat te bewijzen), is het in Frankrijk erg moeilijk om deze om te zetten of te homologeren. In Italië suggereerden ex-slachtoffers dat hen meer mogelijkheden geboden zouden moeten worden om hun documenten op te vragen en de nodige bewijzen te leveren.

Omdat ervaring nauwelijks meetelt, moeten ex-slachtoffers een balans vinden tussen hun aspiraties en het soort werk dat direct beschikbaar is voor hen. Sommigen lukt het keuzes te maken: een geïnterviewde in Frankrijk wilde een secretaresseopleiding doen, maar dit bleek te ingewikkeld; daarna dacht ze erover caissière te worden, maar daar waren weinig mogelijkheden voor. Haar derde keuze was werken op het vliegveld en ten tijde van het interview was ze in opleiding voor een baan daar.

In Italië ondervond men dat mannelijke slachtoffers van mensenhandel voornamelijk gefocust waren op werk als de factor die hen het beste zou helpen bij integratie. In het algemeen lijken mannen te proberen om werk te vinden en hun verblijfsstatuut te wijzigen in een langdurige situatie, terwijl de vrouwen er meer op gericht waren om zoveel mogelijk te halen uit de diensten

die hun geboden werden als slachtoffers van mensenhandel, te weten opvang, psychologisch advies, juridische bijstand, gezondheidszorg, beroepsopleiding en arbeidsbemiddeling en minder op mogelijkheden voor een baan.

**Kortom**, taalverwerving en werk worden snel belangrijk voor slachtoffers van mensenhandel als zij weer wennen aan een onafhankelijk, vrij leven (hoewel in Italië een verschil gezien werd tussen de verschillende sekse). Hoewel op langere termijn het recht om te werken ook geldt voor voormalige slachtoffers van mensenhandel wanneer zij langdurige verblijfsrechten krijgen, is er op korte termijn, met name tijdens de bedenktijd, geen toegang tot werk. Het statuut speelt een belangrijke rol in het recht om te mogen werken: voor slachtoffers van mensenhandel maakt het binnen een bepaald land een groot verschil of iemand als slachtoffer erkend wordt en een statuut krijgt op grond van zijn/haar rol bij de vervolging van de handelaren of dat het slachtoffer asiel moet aanvragen. In het laatste geval heeft men, evenmin als alle asielzoekers, geen recht om te werken.

Naast het recht om te mogen werken, lopen slachtoffers van mensenhandel bij het daadwerkelijk zoeken van werk vaak tegen dezelfde barrières aan als veel andere immigranten met betrekking tot de equivalentie van kwalificaties, het aantonen van werk in het verleden of werkervaring.

## TOEGANG TOT WELZIJNS EN MAATSCHAPPELIJKE HULP

Hoewel sommige voormalige slachtoffers van mensenhandel, zoals de in **Italië** geïnterviewde vrouwen, er wellicht op uit zijn om zo veel mogelijk te profiteren van de voor hen beschikbare maatschappelijke diensten, is voor anderen toegang tot dergelijke voorzieningen een kwestie van overleving op de korte termijn en een basis voor het opbouwen van een nieuw leven, met achterlaten van hun verleden van afhankelijkheid, uitbuiting en positie als slachtoffer.

Toegang tot welzijn en diensten begint in alle onderzochte landen tijdens de bedenktijd (hoewel in **Hongarije**, waar de begunstigden van de hulpverlening hoofdzakelijk ingezetenen zijn, een deel van de hulpverlening wordt aangeboden

in de vorm van ondersteuningsprogramma's voor vrijwillige terugkeer en de daarbij behorende maatregelen, aangeboden door IOM of de terugzeggende staat). Dit begint met huisvesting, medische en psychologische hulp, basis maatschappelijke bescherming en, vooral van belang bij mensenhandelzaken, veiligheid. Een gespecialiseerd maatschappelijk werker vormde in sommige landen voor sommige voormalige slachtoffers een belangrijk element in het proces van ondersteuning in de overgang van de periode van uitbuiting naar een fase van integratie en toenemende onafhankelijkheid.

De manier waarop toegang kan worden verkregen tot rechten en voorzieningen verschilt echter en hangt af van de filosofische benadering waarop deze gebaseerd zijn. Voor sommige lidstaten horen de voorzieningen specifiek bij een identiteit als voormalig slachtoffer van mensenhandel. Voor andere staten zijn voormalige slachtoffers eenvoudigweg kwetsbare mensen, net als andere immigranten, maar ook anderen in de bredere bevolking die hulp nodig hebben, en daarom maken de voorzieningen deel uit van de gewone hulpverleningsprogramma's in plaats van maatwerkpakketten.

In **België** is tijdens de drie fases van statuutverandering tot aan potentieel langdurig verblijf voorzien in sociale rechten en voorzieningen, inclusief hulpverlening i.v.m. huisvesting, medische en psychologische hulp, taalcursussen, maatschappelijke bescherming en beveiligingsmaatregelen naast het recht om te blijven. In België geïnterviewde beleidsmakers waren het ermee eens dat VoTs meer ondersteuning nodig hebben voor hun integratie vanwege hun tegenslag in het verleden of negatieve ervaringen dan 'reguliere' migranten/onderdanen uit derde landen of EU-burgers. Dergelijke extra ondersteuning is naar de ervaring en mening van Belgische autoriteiten noodzakelijk om te voorkomen dat zij opnieuw verhandeld worden en weer slachtoffer worden; om iemand te bevrijden van het statuut of de identiteit van 'slachtoffer' en hem/haar in staat te stellen om verder te gaan en om diegene te helpen om over te gaan naar een gewoon of traditioneel integratietraject. Ze zeiden dat dit aangepast zou moeten worden aan de individuele behoeften, bijvoorbeeld ongeacht het land van herkomst (ongeacht of het onderdanen zijn uit derde landen, EU-ingezetenen of Belgen).

Met drie centra en speciale maatschappelijk werkers die individuele slachtoffers bijstaan, biedt België directe psychosociale hulp die, zoals hiervoor vermeld, zeer gewaardeerd wordt door veel van de geïnterviewde voormalige slachtoffers. Het feit dat zulke aandacht, zorg en ondersteuning bestaat en altijd beschikbaar is, wordt door ex-slachtoffers gezien als een van de belangrijkste positieve onderdelen van het Belgische systeem: het niet-beschikbaar zijn van een

psychosociale hulpverlener op een bepaald moment in een 24 uurperiode werd door sommige geïnterviewden ervaren als een van de slechtste momenten van hun integratieproces.

**Italië** stelt overheidsmiddelen ter beschikking van ongeveer 6 tot 6,5 miljoen euro per jaar voor eerste hulpverlening en langdurige integratiediensten voor voormalige slachtoffers van mensenhandel. Deze diensten worden uitgevoerd door NGO's en stichtingen die voorstellen doen aan het Italiaanse Departement voor Gelijke Kansen dat toezicht houdt op de interministeriële commissie voor steun aan slachtoffers van mensenhandel, geweld en ernstige uitbuiting. Deze diensten lopen uiteen van hulpverleningsactiviteiten tot beschermde huisvesting en taalcurssussen, van juridische bijstand of psychosociale/medische hulp en van beroepsopleidingen tot ondersteuning bij arbeidsbemiddeling.

Met een verblijfsvergunning kunnen ex-slachtoffers van mensenhandel toegang krijgen tot integratievoorzieningen die in het algemeen geboden worden door zowel publieke maatschappelijke diensten en private NGO's/stichtingen in Italië, waaronder de hierboven genoemde diensten en maatregelen met betrekking tot onderdak, psychosociale hulpverlening, juridische bijstand, taalcurssussen, beroepsopleidingen en arbeidsmarktintegratie. Deze diensten zijn beschikbaar tot het proces van hulpverlening en verzelfstandiging van het slachtoffer zijn einddoel heeft bereikt door het vinden van een baan en een zelfstandig leven, met de bijbehorende omzetting van de verblijfsvergunning van korte duur wegens humanitaire redenen naar een langdurige verblijfsvergunning, wegens werk of studie, die periodiek verlengbaar is zolang de arbeidsovereenkomst loopt of de studie daadwerkelijk wordt gevolgd, met bewijs dat de student beschikt over de benodigde financiële middelen.

De **Franse** verblijfsvergunningen, ook tijdelijke, houden ook toegang in tot sociale voorzieningen voor kwetsbare mensen. Net als in België melden ex-slachtoffers in Frankrijk dat de voortdurende beschikbaarheid van psychosociale hulpverlening voor hun rehabilitatieproces essentieel was. Volgens de geïnterviewden leken niet-gespecialiseerde maatschappelijke diensten niet de antwoorden te bieden die zij nodig hadden. Een persoon meldde hoofdpijn, nachtmerries en slapeloosheid totdat hij/zij werd geholpen door een gespecialiseerde organisatie die psychosociale hulp kon bieden na ervaringen met uitbuiting. Gespecialiseerde maatschappelijk werkers helpen niet alleen met het verwerken van het verleden van het slachtoffer, maar helpen ook door te laten zien hoe je je het beste kunt gedragen in een maatschappij en hoe je het beste kunt omgaan met het gevoel van vrijheid dat slachtoffers ervaren als zij vooruitgang boeken.

Hoewel ze nog niet helemaal zelfstandig zijn, kunnen de ex-slachtoffers met een maatschappelijk werker naast zich het heft in eigen handen nemen, met begeleiding en zelfvertrouwen.

Naast psychosociale en gedragshulpverlening hebben voormalige slachtoffers, vooral maar niet alleen diegenen die de taal van het bestemmingsland (nog) niet vloeiend spreken, vaak hulp nodig bij medische en juridische afspraken: in Frankrijk blijkt dit lastig te zijn omdat er onvoldoende opgeleid personeel is, namelijk met voldoende taalvaardigheden, om slachtoffers van mensenhandel te begeleiden naar al hun medische en administratieve afspraken.

In het **Verenigd Koninkrijk** wordt er, tijdens de bedenktijd van 45 dagen waarin het VoT wacht op de beslissing over de 'afdoende motivering' over hun statuut door de bevoegde autoriteiten, eerste bescherming en hulpverlening geboden; deze worden gefinancierd door het Ministerie van Justitie en in Engeland en Wales uitgevoerd door het Leger des Heils of door Migrant Helpline in Noord-Ierland. Daarnaast is er geen gerichte hulpverlening voor slachtoffers van mensenhandel. Zodra een slachtoffer een beslissing heeft gekregen over de 'afdoende motivering' en derhalve een verblijfsvergunning, krijgt het toegang tot reguliere hulpverlening: dat wil zeggen voorzieningen als inkomensondersteuning, huisvestingsvoorzieningen en ondersteunende diensten die geleverd worden door plaatselijke autoriteiten/maatschappelijke diensten. Reguliere hulp is beschikbaar voor elke inwoner van het Verenigd Koninkrijk die werkloos is en/of financiële bijstand nodig heeft, mits zij wettelijk recht hebben op deze bijstand.

In **Hongarije** bieden de opvangcentra allerlei maatschappelijke diensten, waaronder medische, juridische, tandheelkundige en psychosociale zorg evenals arbeidsmarktintegratie of beroepsopleiding en andere opleidingsmogelijkheden. Medische diensten zijn gedekt voor iedereen die drie maanden werkloos is, dus slachtoffers kunnen onder de reguliere voorzieningen vallen. Als iemand echter niet beschikt over identiteitspapieren, heeft hij/zij geen recht op gratis gezondheidszorg. Psychiatrische behandeling of hulpverlening is beschikbaar, hoewel het landenonderzoek aangeeft dat de meeste slachtoffers van mensenhandel deze hulp weigeren, ondanks het trauma dat ze hebben.

**Kortom**, de benadering van de lidstaten van de koppeling van welzijn en statuut vanuit het perspectief van zowel een praktisch beleid als uit filosofisch perspectief heeft invloed op de mate van toegang tot en het recht op sociale voorzieningen en aanspraken. Reguliere voorzieningen (bijvoorbeeld in het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk) zijn gericht op kwetsbare personen in het algemeen, maar zijn

niet gericht op de specifieke behoeften van voormalige slachtoffers van mensenhandel. Deze systemen kunnen de sociale behoeften van veel slachtoffers behandelen, maar sommigen zouden uit de boot kunnen vallen en extra hulp nodig kunnen hebben. Sterk gerichte en gespecialiseerde hulpverlening (zoals in België en Italië) kan maatwerk bieden voor specifieke individuele behoeften, wat voormalige slachtoffers in staat stelt om op eigen tempo volwaardige actieve deelnemers in de maatschappij en haar gemeenschappen te worden. Hongarije is een uniek geval onder de hier onderzochte vijf landen, aangezien de slachtoffers allemaal eigen burgers zijn.

## VERSCHILLENDE SITUATIES VOOR ONDERDANEN VAN DERDE LANDEN EN EU-BURGERS

Het FIIT-project is toegespitst op de integratie van onderdanen uit derde landen die slachtoffer zijn geweest van mensenhandel. Uit onderzoek blijkt echter dat het niet altijd mogelijk is deze groep te isoleren. Hoewel we ons richten op onderdanen van derde landen, komt de situatie van EU-ingezetenen en onderdanen onvermijdelijk ter sprake en daarom is het nuttig om kort toe te lichten hoe de nationaliteit invloed heeft op de integratie van mensen die slachtoffer zijn geweest van mensenhandel.

In principe worden nationale onderdanen die slachtoffer zijn geweest van mensenhandel en terugkeren of die in het land zelf verhandeld zijn, behandeld als kwetsbare personen. Hun statuut is niet aan de orde: zij zijn burgers en vallen onder de voorwaarden van maatschappelijke programma's voor kwetsbare personen, waarin al dan niet bijzondere aandacht van gespecialiseerde diensten en/of organisaties wordt verleend aan slachtoffers van mensenhandel.

EU-burgers komen echter vaak in een grijze zone terecht. Hun recht om in het land te verblijven staat in immigratietermen niet ter discussie en in principe mogen ze werken (met uitzonderingen voor nieuwe lidstaten waarvoor overgangsregelingen kunnen gelden). Ze hebben echter niet altijd toegang tot diensten: als hun wettelijk statuut niet afhangt van medewerking aan de vervolging van de daders, zou het kunnen zijn dat ze niet samenwerken met

de autoriteiten en dus uitgesloten worden van diensten en hulpverlening beschikbaar voor onderdanen van derde landen met een statuut dat afhangt van samenwerking met de autoriteiten bij de vervolging van de tegen hen gepleegde misdrijven. Zelfs wanneer ze ordehandhavingsinstanties bijstaan, kan hun EU-burgerschap hen uitsluiten van specifieke hulpverlening voor hun statuut. Terwijl asiel of andere humanitaire bescherming als gevolg van een asielaanvraag wordt gebruikt om slachtoffers van mensenhandel te beschermen, zouden EU-ingezetenen ook geen toegang kunnen krijgen tot specifieke bescherming aangezien hun nationaliteit en het EU-recht verhinderen dat zij asiel aanvragen in de EU.

ICMPD (2010: 78) vermeldde dat ‘interne mensenhandel’ door EU-lidstaten vaak niet als relevant gezien wordt, waardoor het onduidelijk is of aan EU-ingezetenen en onderdanen die slachtoffers van mensenhandel zijn de noodzakelijke hulpverlening wordt geweigerd of ontzegd. Als dat het geval is, vormt hun integratie zeker een uitdaging. Alleen het verkrijgen van een statuut is niet gelijk aan integratie, zoals eerder gezien. De fundering ligt er misschien, maar de faciliterende factoren, verbondenheid en indicatoren moeten volgen om tot volledige integratie te komen (Ager en Strang 2008) en daarbij is hulp nodig.

Een denkwijze ten aanzien van EU-burgers zou kunnen zijn dat als ze een statuut hebben, ze zelf hun weg naar integratie vinden of terugkeren. Tijdens het FIIT-onderzoek in het Verenigd Koninkrijk werd opgemerkt dat er geen speciale hulpverleningsplannen zijn voor EU-burgers die slachtoffer zijn van mensenhandel: als ze daarvoor in aanmerking komen, vallen ze onder de reguliere programma's. GRETA (2012: 70), de Groep van deskundigen inzake actie tegen mensenhandel Verenigd Koninkrijk van de Raad van Europa, merkte op dat het Verenigd Koninkrijk aan EU/EER-onderdanen geen overheidshulp biedt voor repatriëring en dat deze contact moeten opnemen met hun respectievelijke ambassades of IOM om hulp te vragen voor hun terugkeer. In Italië kwam het onderwerp van steun bij vrijwillige terugkeer en re-integratie in het land van herkomst aan de orde tijdens het FIIT-onderzoek en het werd duidelijk dat ook deze alleen beschikbaar is voor onderdanen van derde landen. Hoewel consulaire diensten van EU-landen hulp zouden moeten bieden bij de terugkeer van hun landgenoten naar het land van herkomst, is de situatie in Italië zodanig dat VoTs van bepaalde nationaliteiten uit de EU door het grote aantal potentiële kandidaten, vooral uit Roemenië en Bulgarije, feitelijk geen gebruik kunnen maken van de diensten die gericht zijn op hun terugkeer en re-integratie in het land van herkomst, wat een verschil in behandeling betekent, mogelijk ten nadele van VoTs uit de EU.

Het FIIT-onderzoek liet echter ook in Italië zien dat samenwerken met wetshandhavings – en gerechtelijke instanties toegang gaf tot hulpverlening: deze is niet gebaseerd op nationaliteit. In Italië kunnen EU-slachtoffers van mensenhandel dus hulp krijgen. In Frankrijk betekent de overgangssituatie voor ‘nieuwe’ lidstaten zoals Bulgarije en Roemenië dat onderdanen van die landen in theorie niet in een slechtere situatie zouden mogen verkeren dan wanneer hun land van herkomst niet bij de EU zou horen, dus burgers van die landen kunnen een verblijfsvergunning krijgen op grond van hun rol als slachtoffer bij de vervolging van verdachten van betrokkenheid bij mensenhandel.

De gegevens uit Italië suggereren in elk geval dat mensenhandel in EU-burgers een aanzienlijk deel van de totale mensenhandel beslaat. In 2011 werden 560 verblijfsvergunningen verstrekt aan slachtoffers van mensenhandel. In hetzelfde jaar kregen 127 EU-burgers toegang tot eerste hulpverleningsdiensten en kregen 218 EU-burgers ondersteuning bij langdurige integratiediensten. De slachtoffers zijn voornamelijk onderdanen van de volgende landen: Roemenië, Bulgarije, Tsjechië, Slowakije, Griekenland, Litouwen, Hongarije en Polen en een enkel geval van een Italiaans slachtoffer. Eerste hulpverlening is toegankelijk voor iedereen die in een situatie van spanning en kwetsbaarheid verkeert, ongeacht het immigratiestatuu, hoewel de diensten voor langdurige integratie gemakkelijker toegankelijk zijn voor EU-burgers die slachtoffer zijn van mensenhandel. EU-slachtoffers kunnen op grond van het recht op vrij verkeer voor EU-onderdanen toegang krijgen tot de diensten. Onderdanen van derde landen kunnen echter pas toegang krijgen tot deze diensten als ze formeel erkend zijn als VoT en de bijzondere verblijfsvergunning hebben gekregen.

Het FIIT-onderzoek in Hongarije betreft in de eerste plaats eigen onderdanen, terwijl de meeste geïnterviewden in het Verenigd Koninkrijk EU-burgers waren. In Hongarije dient erop gewezen te worden op hoe belangrijk familie en de gemeenschap van herkomst zijn voor hulp bij (re-)integratie. Het komt zelden voor dat een slachtoffer, zelfs als het duidelijk geïdentificeerd is en enige hulp krijgt, lang genoeg in een uitgebreid ondersteuningssysteem in Hongarije blijft om te re-integreren in de maatschappij en te voorkomen dat hij/zij opnieuw slachtoffer wordt. Zonder standaard raadgeving en duidelijke hulp (bijvoorbeeld door middel van uitkeringen) vinden mensen het moeilijk om vol te houden en hun leven weer op het goede spoor te krijgen als geïntegreerde burgers. In die zin vallen deze kwetsbare, teruggekeerde slachtoffers van mensenhandel door de mazen van het sociale vangnet en worden ze weer slachtoffer.



## ANALYSE EN REFLECTIES IN EEN BREDERE CONTEXT

Het FIIT-onderzoek heeft gepoogd om de roep van voormalige slachtoffers van mensenhandel te laten horen bij het onderzoeken van de verschillende integratieprogramma's en diensten die ter beschikking staan van onderdanen van derde landen geïdentificeerd als slachtoffers van mensenhandel naar EU-lidstaten. Hun stemmen geven samen met die van de dienstverleners en beleidsmakers een vergelijkend beeld van de integratie van slachtoffers van mensenhandel door middel van statuut , eerste hulp, opvang, werk en sociaal welzijn, voorzieningen en hulpverlening op langere termijn.

De resultaten van de interviews werden naast de bestaande literatuur over mensenhandel, integratie en de combinatie daarvan gelegd. Het is nuttig om bij de reflectie over de bevindingen van het FIIT-onderzoek ook extra bewijs uit andere rapporten aan te voeren.

Het statuut, de officiële papieren bezitten die verblijf en werk toestaan, is de sleutel voor de veiligheid van de persoon, die hem/haar in staat stelt te beginnen aan het integratieproces. In het FIIT-onderzoek hebben we gezien dat de vijf staten nogal verschillend omgaan met kwesties over de statuut: ze volgen allemaal de richtlijn over de bedenktijd en de meeste koppelen een verblijf van korte of middellange duur aan de medewerking aan de preventie en vervolging van mensenhandel. In dat opzicht is de focus meer gericht op de strijd, de bestrijding van mensenhandel, dan op de slachtoffers, hun bescherming en rechten. Er lijkt op dit gebied, op grond van dit bewijs, geen evenwicht te zijn bereikt; de weegschaal lijkt door te slaan naar gerichtheid op de misdrijven in kwestie.

Op dit punt lijkt het FIIT-onderzoek overeen te stemmen met Brunovskis (2012) analyse dat een kortere bedenktijd de wetshandhavinginstanties goed uitkomt en de vervolging ondersteunt, maar wellicht de rechten van het slachtoffer ondermijnt, vooral de idee dat zij tot rust kunnen komen en een besluit kunnen nemen over hun eigen toekomst. Zoals Brunovskis opmerkt (2012: 65) zijn sommige slachtoffers wellicht niet in staat om te helpen bij de vervolging of als getuige op te treden, bijvoorbeeld wanneer ze beperkte kennis hebben over de operaties en organisaties van hun uitbuiters, omdat ze relatief geïsoleerd werden gehouden. Ook zou gesuggereerd kunnen worden dat een kortere bedenktijd

in veel scenario's het slachtoffer eerder tot het besluit brengt om te kiezen voor terugkeer met ondersteuning. Hoe langer het slachtoffer wordt beschermd tijdens de bedenktijd, hoe rustiger en veiliger het zich waarschijnlijk voelt.

Haynes (2005:252) merkte op dat de 'beste modellen om slachtoffers te beschermen' uitgaan van het perspectief van mensenrechten. Dit perspectief blijkt uit het onderzoek voor deze studie niet de hoofdzaak te zijn, maar zoals Haynes opmerkt, is het waarschijnlijker dat het slachtoffer hulp zoekt als de bescherming beter is (eigen identiteit), wat betekent dat een betere werkelijke bescherming (en meer kansen op succesvolle integratie) zou kunnen helpen om meer slachtoffers aan het licht te brengen, die op hun beurt bereid zouden kunnen zijn om te helpen bij vervolging en preventie. Een grotere nadruk op bescherming zou dus gunstig kunnen zijn voor de doelstellingen voor vervolging en preventie.

In het IOM (2010) *residence options report* is opgemerkt dat zowel re-integratie als rehabilitatie, of dit nu in het land van herkomst of elders is, leidt tot een «veilige, waardige en duurzame re-integratie in de maatschappij en een genormaliseerd leven» (p.21). Uit de onderzoeksbevindingen van de opties voor verblijf blijkt ook dat slachtoffers zelden gezien worden als rechthebbenden. In plaats daarvan worden ze gezien als 'instrumenten' bij onderzoek of vervolging. Deze benadering is in strijd met internationale en regionale normen. Mogelijk verhindert dit ook het fysieke, psychologische en sociale herstel van het slachtoffer. Italië is het enige land dat zich in eerste instantie richt op het herstel en de hulpverlening voor het slachtoffer door deelname aan een rehabilitatie – en sociaal-integratieprogramma te eisen.” (IOM 2010: 49-50)

Uit het FIIT-onderzoek bleek echter dat Italiaanse dienstverleners en beleidsmaker integratie niet zien als een haalbaar doel voor voormalige slachtoffers van mensenhandel, dus richten zij zich daar niet op, maar streven zij naar opname in de maatschappij van deze mensen.

De idee dat inclusie in de maatschappij (minder diepgaand dan integratie) haalbaar is, brengt de discussie en het denken terug bij de vraag wat 'integratie' eigenlijk is. In het Verenigd Koninkrijk kwam tijdens het FIIT-onderzoek naar voren dat het tempo waarin mensen integreren verschilt. Sommigen vonden dat zij, op het moment dat zij geen steun meer kregen van het National Referral Mechanism, geïntegreerd waren omdat ze zelfstandig woonden in voor hen betaalbare huisvesting en zichzelf onderhielden ofwel door middel van betaald

werk of door aanspraak op een uitkering. Ze begrepen hun verantwoordelijkheden als een onderdeel van de gemeenschap en wisten waar zij zo nodig verder advies konden krijgen. De tijd die voormalige slachtoffers nodig hadden om deze fase te bereiken verschilde echter en was afhankelijk van hoe lang de bevoegde autoriteit erover deed om een beslissing te nemen over de ‘afdoende motivering’ en in sommige gevallen om een ‘definitieve verblijfsvergunning’ of een verblijfsvergunning voor 12 maanden af te geven. In sommige gevallen zouden de voormalige slachtoffers gebruik hebben gemaakt van extra hulp om zich geïntegreerd te voelen. Het gevoel niet geïntegreerd te zijn, was te wijten aan ofwel een gebrek aan vertrouwen (waarschijnlijk verbonden aan hun ervaringen) en een gebrek aan vaardigheden in de plaatselijke taal. «Meer hulp bij het leren van Engels zou me geholpen hebben om me beter te integreren» (citaat van een voormalig slachtoffer van mensenhandel).

Taalvaardigheden en de mogelijkheid om daadwerkelijk betaald werk (bij voorkeur interessant werk) te vinden kwamen, in de eigen beoordeling van de voormalige slachtoffers net zoals waarschijnlijk in die van alle immigranten, naar voren als de sleutelementen van essentiële criteria voor integratie. Surtees (2012: 25) merkt op dat economische verzelfstandiging «het economisch versterken betekent van individuen en gemeenschappen. Bij (re-)integratie, gaat het er bij economische verzelfstandiging om dat slachtoffers van mensenhandel zelf de vaardigheden, inkomsten en het vertrouwen krijgen om zichzelf en hun families te onderhouden en op lange termijn bij te dragen aan het economisch welzijn van hun gemeenschap.»

Het werk is een sleutelement van de gemeenschap die bijdraagt aan het mentale welzijn en de gezondheid. Werk hebben beïnvloedt iemands identiteit en eigendunk en speelt een rol bij maatschappelijke erkenning (Surtees, 2012:25). Het in het FIIT-onderzoek gevonden bewijs steunt de conclusie van Surtees dat «voor veel slachtoffers van mensenhandel de economische mogelijkheden – of dit nu een baan is of een andere vorm van inkomstenverwerving zoals een klein bedrijf – hun belangrijkste focus zijn, vanaf het moment dat zij net uit de mensenhandel komen, maar ook op langere termijn tijdens het (re-) integratieproces.»

Voordat integratie werkelijkheid wordt, deels door werk en economische verzelfstandiging, zijn de sociale contacten beperkter. In verschillende landen uit het FIIT-onderzoek waren geïnterviewde voormalige slachtoffers heel positief over hun ervaringen met gerichte adviezen, psychosociale hulpverlening en

individuele maatschappelijk werkers, wat laat zien hoe belangrijk deze eerste contacten zijn. Een punt dat veel geïnterviewden in alle landen negatief beoordeelden waren de regels die worden opgelegd in opvangcentra.

Men zou deze twee aspecten echter samen kunnen nemen en bekijken of dit 'regime', mits zorgvuldig en aandachtig opgezet, zou kunnen bijdragen aan een vorm van stap-voor-stap bevrijding die het beste past bij voormalige slachtoffers bij het heroveren van een plaats in de maatschappij.





---

# CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

---

De hoofdvraag in het FIIT-onderzoek en voor dit rapport was: welke inspanningen worden er verricht om de langdurige integratie van onderdanen uit derde landen die slachtoffer zijn van mensenhandel in EU-lidstaten te stimuleren en hoe kan deze aanpak verbeterd worden? Het doel was om effectieve praktijken te identificeren, te delen en om de professionele netwerken van nationale en Europese medewerkers die in de praktijk met VoTs werken te versterken en te bevorderen.

Twee sleuteltermen komen in dit onderzoek naar voren als conclusies: overgang en verzelfstandiging. Hoe deze begrippen passen bij de elementen statuut, veiligheid, opvang, werk en rechten zal hieronder uiteengezet worden, waarbij er gekeken wordt naar specifieke voorbeelden van effectieve praktijken die in dit onderzoek op elk van deze gebieden gevonden zijn.

Het is echter nuttig om eerst de centrale rol te schetsen van het statuut voor de toegang tot rechten en aanspraken, naast het belang ervan als fundering voor integratie en hoe de verschillende statuten (EU-burger en onderdaan van een derde land die een langdurige verblijfsvergunning krijgt, hetzij als slachtoffer van mensenhandel, hetzij als een persoon die humanitaire bescherming nodig heeft) leiden tot soms niet-intuïtieve verschillen bij de toegang tot de elementen die samen een geïntegreerde maatschappij vormen.

## ONDERSCHEID

Er kan hier op twee verschillende manieren onderscheid gemaakt worden:

In de eerste plaats bestaat er een verschil tussen EU-burgers die slachtoffer zijn van mensenhandel binnen de EU (tussen EU-lidstaten) en onderdanen van derde landen die verhandeld zijn naar een EU-lidstaat. Hoewel in theorie slachtoffers van mensenhandel die ook EU-burger zijn directer en relatief gemakkelijk toegang krijgen tot rechten en aanspraken, is hun kwetsbaarheid als slachtoffer niet af te lezen aan hun statuut en dus bestaat de kans dat niet wordt voldaan aan hun behoeften als ex-slachtoffer van mensenhandel. Aangezien EU-burgers niet beoogd werden als onderwerp van dit onderzoek is dat onderzoekspad niet helemaal afgemaakt, maar het is de moeite waard om dit punt voor de volledigheid aan te stippen.

In de tweede plaats bestaat er verschil tussen onderdanen van derde landen die rechtstreeks een statuut hebben gekregen (en dus rechten en aanspraken) van slachtoffer van mensenhandel en diegenen die een humanitair beschermingsstatuut kregen. Er bestaat met name verschil in toegang tot rechten en aanspraken tijdens de periode dat zij feitelijk verkeren in de situatie van asielzoeker. De behoefte aan bescherming van slachtoffers van mensenhandel die niet kunnen terugkeren naar hun land van herkomst, door de onzekerheid over hun veiligheid en omdat de autoriteiten niet in staat zijn de slachtoffers te beschermen tegen de personen of bendes die betrokken zijn bij mensenhandel, en die van andere asielzoekers die aanspraak maken op een vluchtelingenstatuut of humanitaire bescherming door andere conflict – of geweldsituaties overlappen elkaar. Er bestaan echter ook duidelijke verschillen. Het beleid en de regels betreffende asielzoekers zijn ontwikkeld in reactie op de algemene visie op het asielzoekerssysteem als een kanaal waarbij veel betrokkenen afgewezen zullen worden: het is daarom, in het algemeen, onderworpen aan beperkingen op bepaalde rechten en aanspraken. Voor slachtoffers van mensenhandel die eerder asiel aanvragen als middel om een verblijfsstatuut en langdurige bescherming te krijgen, dan een verblijfsvergunning als slachtoffer van mensenhandel (vaak ten gevolge van de regels in de lidstaat, inclusief de regels over vervolging, niet noodzakelijkerwijs vanwege de persoonlijke situatie) zullen de rechten en aanspraken in de periode tussen hun bedenktijd (d.w.z. eerste erkenning als slachtoffer van mensenhandel) en het verkrijgen van een langdurig verblijfsstatuut tot een minimum beperkt worden. Deze periode (die ongeveer 30



tot 45 dagen na hun identificatie als slachtoffer begint en maanden of zelfs jaren duurt) vormt voor hen juist de overgangperiode van uitbuiting naar vrijheid, van slachtoffer naar actief lid van de maatschappij. Met andere woorden, dit is een periode waarin ondersteuning nodig is, maar ook een waarin terugkeer naar een zelfstandig bestaan van vitaal belang is voor het welzijn op lange termijn en voor hun integratie als actief en volwaardig lid van de samenleving.

De overgang naar het leggen van positieve sociale contacten, het bereiken van stabiliteit op het gebied van huisvesting, gezondheid en onderwijs of werk zijn sleutels voor het bevorderen van langdurige integratie, zoals we zien in het werk van Ager en Strang (2008). Het bereiken van deze indicatoren berust op de fundering van rechten en burgerschap en wordt gefaciliteerd door zowel veiligheid en stabiliteit als door verwerving van de taal en culturele kennis. Door de duur van de periode waarin slachtoffers onzeker zijn over hun statuut en hun bewustzijn van opties voor de toekomst te beperken of door ten minste de tijd te beperken waarin zij bang zijn te worden teruggestuurd naar het land van herkomst of geen evenwichtig leven kunnen leiden in het land van bestemming, lijkt vitaal voor hun integratie op de lange termijn.

Het tweerichtingsproces van integratie voor slachtoffers van mensenhandel lijkt vanaf hun aankomst ongelijk en bevooroordeeld te zijn. Als het tweerichtingsproces van integratie feitelijk begint op het moment van identificatie (zoals gesuggereerd in interviews in het Verenigd Koninkrijk en hierboven vermeld), houdt dat ook in dat men de eerste (negatieve) ervaringen in het land van bestemming achter zich moet laten. Sterker nog, het proces begint met de (negatieve) sfeer van criminaliteit die de slachtoffers omringt. Zoals Zimmerman (2011) opmerkt, begint het integratietraject op deze manier met een gevoel van schaamte en stigma, met beperkte toegang tot diensten en met angst voor wraak van de handelaren.

## WAT BIJEN DE HIER GEPRESENTEERDE VIJF GEVALLEN ALS GUNSTIGE PRAKTIJKEN OM DEZE OBSTAKELS VOOR INTEGRATIE TE OVERWINNEN EN DIT TWEERICHTINGSPROCES TE BEVORDEREN?

### STATUUT

Alle vijf staten bieden een bedenktijd, hoewel dit in Hongarije nog moet worden toegepast en het in Italië een *de facto* aanpak is, die niet formeel in de wet is vastgelegd. In lijn met wat Brunovskis (2012) schrijft, lijken langere bedenktijden de slachtoffers meer rust en bescherming te brengen, waardoor zij in staat zijn een beter afgewogen beslissing te nemen over hun bereidheid om mee te werken aan de vervolging en liever te blijven dan in te stemmen met hulp bij terugkeer naar een potentieel gevaarlijke situatie waarover zij onvoldoende lang rustig konden nadenken.

Zowel wetten die betrekking hebben op slachtoffers van mensenhandel als vluchtelingenrecht worden toegepast voor het verlenen van een statuut. In het VK lijkt vluchtelingenrecht meer stabiliteit te bieden dan wetten over het statuut van slachtoffers van mensenhandel, zelfs na succesvolle vervolging van de daders. Frankrijk en Italië gebruiken ook hun asielsysteem om bescherming en een statuut te bieden aan sommige slachtoffers van mensenhandel. De situatie in België met betrekking tot het statuut lijkt, zo blijkt uit de FIIT-interviews, slachtoffers het sterkste gevoel van stabiliteit te geven, misschien gekoppeld aan de hulpverlening die hun wordt geboden. Slachtoffers van mensenhandel in België leken zich althans minder zorgen te maken over hun statuut dan hun lotgenoten in bijvoorbeeld Frankrijk, waar het bezit van de juiste papieren toegang geeft tot zeer uiteenlopende diensten.

### Aanbeveling

Nader onderzoek naar de relatieve invloed van een statuut als slachtoffer van mensenhandel in vergelijking met een breder internationaal of humanitair beschermingsstatuut zou nuttig zijn voor het bepalen van de impact van het statuut op de integratie van slachtoffers van mensenhandel.

Langdurige verblijfsrechten zijn zeker een onmisbare fundering voor integratie, maar het recht om te blijven is niet alleen bepalend voor het integratietraject.

## VEILIGHEID EN BESCHERMING

Speciale dossierbehandelaars en ondersteunend personeel werden erg gewaardeerd door in België, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk geïnterviewde slachtoffers van mensenhandel. Zulke directe en persoonlijke hulpverlening werd door veel geïnterviewden inderdaad gezien als essentieel voor het integratie – en rehabilitatieproces.

De wetenschap dat er iemand voor hen was werd door de VoTs gewaardeerd – als zij hen af en toe niet konden bereiken precies op het moment dat zij behoefte hadden aan steun en met iemand wilden praten over een bepaald aspect van hun situatie had dit volgens hen een negatieve invloed op de voortgang van hun integratie. Te concluderen valt dus dat speciale, voortdurend beschikbare ondersteuning essentieel is, vooral in de eerste weken en maanden. Waarschijnlijk verandert de behoefte aan ondersteuning in de loop der tijd voor mensen, voor ieder in een ander tempo.

Een deel van de gewaardeerde ondersteuning is informatie – bij voorkeur in de eigen taal van het slachtoffer.

Het niet onderkennen van slachtoffers van mensenhandel en hen behandelen als illegale immigranten, inclusief in sommige gevallen overbrenging naar detentiecentra, vergroot het leed en zou het integratieproces kunnen vertragen. Het zo vroeg mogelijk identificeren van slachtoffers en hen dienovereenkomstig behandelen maakt dus deel uit van het waarborgen van langdurige veiligheid en bescherming en biedt zo de middelen waarmee hun integratieproces voortgang kan vinden.

### **Aanbeveling**

Het verzelfstandigen van ex-slachtoffers van mensenhandel met weloverwogen ondersteuning die past bij de individuele behoeften, vanaf het moment van identificatie tot aan volledige integratie, lijkt op grond van dit onderzoek een goede basis te vormen voor integratie. In dat opzicht kan voor slachtoffers van mensenhandel ondersteuning even fundamenteel zijn als het statuut op de weg om een volledig participierend, actief lid van de maatschappij te worden.

## **OPVANG**

Speciale opvangcentra lijken zeer gewaardeerd te worden door de voor het FIIT-project geïnterviewde slachtoffers van mensenhandel. Aangezien de opvangcentra een overgang vormen van uitbuiting naar vrijheid, was er echter enige kritiek over regels, overbevolking, gebrek aan privacy, lawaai en beperkingen voor het komen en gaan. Sommige regels zijn waarschijnlijk in het belang van de veiligheid van de slachtoffers zelf, met name over het komen en gaan, dus misschien moet gekeken worden naar informatieverstrekking en duidelijkheid. De koppeling van opvang met psychosociale ondersteuning lijkt voor sommige slachtoffers belangrijk te zijn geweest.

### **Aanbeveling**

Er is een zorgvuldige afweging nodig van de invloed van beperkingen op het voortduren van het gevoel van afhankelijkheid en het ontbreken van vrijheid. Opvang kan gezien worden als een essentieel onderdeel bij de overgang van slachtoffer naar een onafhankelijk lid van de samenleving, maar tijdens die overgang moeten de mensen volledig geïnformeerd worden over de regels die bedoeld zijn om hun veiligheid te waarborgen en moet er ook gekozen worden om voor alle bewoners aanvaardbare leefomstandigheden te creëren, als een onderdeel van hun voortgang naar een vrij in de maatschappij levend mens.

## WERK

Het recht om te werken en op deze manier actief te zijn in de maatschappij was voor veel geïnterviewden in dit project belangrijk. Ook dit maakte deel uit van de overgang naar volledige onafhankelijkheid en actieve deelname aan de maatschappij.

Het statuut is in principe essentieel voor toegang tot werk: het is mogelijk dat asielzoekers langer niet mogen werken dan mensen die een statuut van slachtoffer van mensenhandel krijgen in de hier onderzochte landen. Bij het daadwerkelijk vinden van werk zijn er hindernissen in de vorm van gelijkwaardigheid van kwalificaties en aanvaarding van informatie over werkervaring, vooral omdat bewijzen daarvan vaak niet beschikbaar zijn (zoals dat bij veel vluchtelingen, beschermde personen en immigranten het geval is). De geïnterviewden spraken niet over een stigma als belemmering voor werk, wellicht ook omdat als zij hun statuut gekregen hadden als slachtoffer van mensenhandel dit niet vermeld wordt in de stukken.

### Aanbeveling

Er zou rekening gehouden moeten worden met het feit dat binnenkomen via het asielsysteem invloed heeft op het recht om werk te zoeken voor slachtoffers van mensenhandel, voor wie de gronden voor bescherming of langer verblijf duidelijk gebaseerd zijn op hun erkenning als slachtoffer van mensenhandel. Als zij niet het recht krijgen om werk te zoeken kan dit nadelige gevolgen hebben voor hun integratieproces.

## MAATSCHAPPELIJKE HULPVERLENING

Een van de belangrijkste verschillen in maatschappelijke hulpverleningsprogramma's is of deze algemeen van aard zijn (zoals in Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk) of gespecialiseerd (zoals in België en Italië).

In Hongarije zijn slachtoffers van mensenhandel over het algemeen eigen onderdanen. De reguliere aanpak is gericht op kwetsbaarheid in het algemeen en slachtoffers van mensenhandel kunnen om andere redenen dan hun ervaringen als slachtoffer van mensenhandel kwetsbaar zijn of behoeften hebben. Een op de gemene deler gerichte ondersteuning zal echter niet alle behoeften vervullen die

kenmerkend zijn voor slachtoffers van mensenhandel. Als de ondersteuning kan worden aangepast aan specifieke behoeften, kan de betrokkene beginnen met de overgang van slachtoffer naar een volwaardig en actief lid van de gemeenschap.

### **Aanbeveling**

De overgang van gerichte, specifieke vormen van hulpverlening naar algemene hulpverlening zou bekeken moeten worden en zo toegepast moeten worden dat bijzondere behoeften als gevolg van de ervaring met mensenhandel in het voordeel van zowel de betrokkene als de maatschappij behandeld worden.

## OVERGANG EN VERZELFSTANDIGING

Integratie is een tweerichtingsproces – en een proces houdt overgangen in. Het integratietraject van slachtoffers van mensenhandel verloopt in fases, waarvan sommige elkaar overlappen:

- Reflectie;
- mogelijke medewerking aan vervolging;
- verkrijgen van een langdurig verblijfsstatuut hetzij als slachtoffer hetzij als begunstigde van humanitaire bescherming (niet noodzakelijk voor EU-burgers)
- wonen in een speciale opvang
- behoefte aan specifieke vormen van psychosociale hulpverlening
- behoefte aan specifieke vormen van welzijns – of maatschappelijke hulpverlening
- verhuizen naar privéaccommodatie
- behoefte aan vergelijkbare vormen van hulpverlening als andere migranten of kwetsbare leden van de maatschappij
- werk vinden en een carrière opbouwen

Tijdens het overgangs – en dus ook het integratieproces willen mensen graag het heft in eigen handen nemen. Een deel van de taak van de samenleving tijdens

het integratieproces is om daartoe de mogelijkheid te bieden tegelijk met het loskomen van de rol van slachtoffer om onafhankelijk te worden.

De uitdaging voor de toekomst is om voort te borduren op het FIIT-project: meer gegevens verzamelen, vooral door schattingen over succes bij integratie te koppelen aan de ondergane vorm van mensenhandel, samenwerking tussen EU-lidstaten op dit specifieke gebied aanmoedigen en beleid te ontwikkelen ten behoeve van deze personen en van EU-lidstaten.





---

# BIBLIOGRAFIE

---

Ager, A. and A. Strang, Understanding Integration: A Conceptual Framework  
Journal of Refugee Studies (2008) 21 (2): 166-191. doi: 10.1093/jrs/fen016  
First published online: April 17, 2008

Asylum and Immigration Tribunal, UK, SB (PSG – Protection Regulations – Reg  
6) Moldova CG [2008] UKAIT 00002

Bales, K. and R. Soodalter (2009) **The Slave Next Door: Human Trafficking and  
Slavery in America Today**, University of California Press

Kingdom of Belgium (2012) 'De strijd tegen mensenhandel en mensens-  
mokkal: Actieplan' (The fight against human trafficking and human smuggling:  
Action plan), [http://www.dsb-spc.be/doc/pdf/ACTIEPLAN\\_C\\_MH\\_NL\\_2012.pdf](http://www.dsb-spc.be/doc/pdf/ACTIEPLAN_C_MH_NL_2012.pdf)  
(Flemish), [http://www.dsb-spc.be/doc/pdf/ACTIEPLAN\\_C\\_MH\\_FR\\_2012.pdf](http://www.dsb-spc.be/doc/pdf/ACTIEPLAN_C_MH_FR_2012.pdf)  
(French)

Brunovskis, A., (2012) Balancing Protection and Prosecution in Anti-Trafficking  
Policies: A comparative analysis of reflection periods and related temporary  
residence permits for victims of trafficking in the Nordic countries, Belgium and  
Italy, Norden available online at: (accessed 4 March 2013) <http://www.norden.org/en/publications/publikationer/2012-556>

Coen, M. (2011), **Human Trafficking, Smuggling and Immigration**, NATO Science  
for Peace and Security Series – E: Human and Societal Dynamics

Collett, E. (2011), *Immigrant Integration in Europe in a Time of Austerity* Washington DC: Migration Policy Institute <http://www.migrationpolicy.org/pubs/TCM-integration.pdf>

Council of Europe (2005), **Convention on Action against Trafficking in Human Beings**, [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/trafficking/Source/PDF\\_Conv\\_197\\_Trafficking\\_Erev.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/trafficking/Source/PDF_Conv_197_Trafficking_Erev.pdf)

Council of Europe, *Action against Trafficking in Human Beings* website [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/trafficking/docs/monitoring/greta\\_EN.asp](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/trafficking/docs/monitoring/greta_EN.asp) (accessed 10 April 2013)

European Commission (2012), COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS *The EU Strategy towards the Eradication of Trafficking in Human Beings 2012-2016* <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52012DC0286:EN:NOT> (accessed 4 February 2013)

European Council (2004) **Council Directive 2004/81/EC of 29 April 2004 on the residence permit issued to third-country nationals who are victims of trafficking in human beings or who have been the subject of an action to facilitate illegal immigration, who cooperate with the competent authorities** *Official Journal* L 261, 06/08/2004 P. 0019 - 0023

European Council (2011), **Council DIRECTIVE 2011/36/EU OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 5 April 2011 on preventing and combating trafficking in human beings and protecting its victims, and replacing Council Framework Decision 2002/629/JHA** *Official Journal* L 101/1 15.4.2011

European Council (2004a), *Common Basic Principles on Integration*, Council Document 14615/04 of 19 November 2004

ECRE (2002), *Position on the Integration of Refugees in Europe*, Brussels <http://www.ecre.org/topics/areas-of-work/integration/179.html> (accessed 6 February 2013)

Department of State, Trafficking in Persons: Annual Report, <http://www.state.gov/j/tip/>

Frideres, J. S. (2002), 'Immigrants, Integration and the Intersection of Identities' <http://canada.metropolis.net/events/diversity/Immigration.pdf>

GALLAGHER, A.T. (2013,) "Counteracting the Bias: The Department of Labor's Unique Opportunity to Combat Human Trafficking", **Harvard Law Review**, Vol.126, 1012-1033 [harvardlawreview.org](http://harvardlawreview.org)

Geddes, A., (2005), 'Chronicle of a Crisis Foretold: The Politics of Irregular Migration, Human Trafficking and People Smuggling in the UK' **British Journal of Politics and International Relations** VOL 7, 324-339

GRETA - Group of Experts on Trafficking in Human Beings (2012), 'Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by the United Kingdom' First Evaluation Round, Strasbourg: Council of Europe

Groenendijk, K. (2011), 'Pre-departure Integration Strategies in the European Union: Integration or Immigration Policy?' *European Journal on Migration and Law* 13/1: 1-30

Haynes, D.F., (2004), Used, Abused, Arrested and Deported: Extending Immigration Benefits to Protect the Victims of Trafficking and to Secure the Prosecution of Traffickers, *Human Rights Quarterly* 26/2, 221-272

ICMPD - International Centre for Migration Policy Development (2010), **Study on the assessment of the extent of different types of Trafficking in Human Beings in EU countries**, Vienna

IOM (2011), 'Counter Trafficking and Assistance to Vulnerable Migrants: Annual Report of Activities, Switzerland', [http://www.iom.int/files/live/sites/iom/files/What-We-Do/docs/Annual\\_Report\\_2011\\_Counter\\_Trafficking.pdf](http://www.iom.int/files/live/sites/iom/files/What-We-Do/docs/Annual_Report_2011_Counter_Trafficking.pdf)

IOM (2010), 'Rights, Residence, Rehabilitation: a comparative study assessing residence options for trafficked persons', IOM: Geneva, **International Migration Law No. 24**

Mattar, M. and S. Van Slyke (2010), 'Improving our approach to human trafficking: Editorial Introduction - Identifying Human Trafficking Victims' *Criminology & Public Policy* • Volume 9 • Issue 2

Oxman-Martinez, J., J. Hanley and F.Gomez (2005), 'Canadian Policy on Human Trafficking: A Four-year Analysis', *International Migration* Vol. 43 (4) pp7-29

Philippe, P. and Romano, L. (2008), 'Feed-back', ALC

Rieger, A. (2007), 'Missing the Mark: Why the Trafficking Victims Protection Act Fails to Protect Sex Trafficking Victims in the United States', **Harvard Journal of Law and Gender** <http://www.law.harvard.edu/students/orgs/jlg/vol301/rieger.pdf>

ROBINSON, V. (1998), 'Defining and Measuring Successful Refugee Integration', Proceedings of ECRE International Conference on Integration of Refugees in Europe, Antwerp

Surtees, R. (2012) 'Re/integration of trafficked persons: supporting economic empowerment' Issues Paper #4, Trafficking Victims Re/integration Programme is Southeast Europe (TVRP), Nexus Institute and King Baudouin Foundation

Surtees, R. (2008) 'Re/integration of trafficked persons: how can our work be more effective' Issues Paper #1, Trafficking Victims Re/integration Programme is Southeast Europe (TVRP), Nexus Institute and King Baudouin Foundation

Tyldum, G. and A. Brunovskis (2005), 'Describing the Unobserved: Methodological Challenges in Empirical Studies on Human Trafficking', **International Migration** 43:1/2 17-32

UKBA - United Kingdom Border Agency (2010) **Guidance for Competent Authorities** (accessed 4 March 2013) <http://www.ukba.homeoffice.gov.uk/sitecontent/documents/policyandlaw/asylumprocessguidance/specialcases/guidance/competent-guidance?view=Binary>

UNGIFT - UN Global Initiative to Fight Human Trafficking (2009), **Guiding Principles on Memoranda Of Understanding Between Key Stakeholders And Law Enforcement Agencies on Counter-Trafficking Cooperation** [http://www.ungift.org/docs/ungift/pdf/humantrafficking/Guiding\\_Principles\\_annexe.pdf](http://www.ungift.org/docs/ungift/pdf/humantrafficking/Guiding_Principles_annexe.pdf)

United Nations (2000), **Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime**, (Palermo Protocol) United Nations, *Treaty Series*, vol. 2237, p. 319; Doc. A/55/383

Zimmerman, C., M. Hossain, C. Watts (2011), **Human trafficking and health: A conceptual model to inform policy, intervention and research**, *Social Science & Medicine*, Volume 73, Issue 2, Pages 327-335, <http://dx.doi.org/10.1016/j.socscimed.2011.05.028> (accessed 6 February 2013)



---

## BIJLAGE 1: VRAGENLIJSTEN

---



---

IOM International Organization for Migration  
OIM Organisation Internationale pour les Migrations  
OIM Organización Internacional para las Migraciones

Foster and Improve Integration of Trafficked persons (FIIT project)

**Beoordeling van de effectiviteit van maatregelen  
voor de integratie van slachtoffers van mensenhandel**

Gestructureerd interview voor beleidsmakers

## PERSOONLIJK

1. Kunt u ons een definitie geven van “integratie”?
2. Welke definitie van integratie zou u gebruiken voor slachtoffers van mensenhandel (indien deze afwijkt)?
3. Hoe wijd verbreid is het fenomeen mensenhandel in uw land?
4. Kunt u voor ons een profiel schetsen van een slachtoffer van mensenhandel?
5. Wat denkt u dat slachtoffers van mensenhandel het hardste nodig hebben voor hun integratie in de ontvangende maatschappij/maatschappij van herkomst?

## RECHTEN

6. Welke specifieke rechten worden toegekend aan slachtoffers van mensenhandel in nationaal verband?
7. Bent u op de hoogte van de rechten die toegekend worden aan buitenlandse slachtoffers van mensenhandel (onderdanen van derde landen) op grond van de Europese wetgeving en gelooft u in dit opzicht dat het nationale wettelijke kader in lijn is met het Gemeenschappelijke kader of daar juist ver van afstaat?
8. Bieden deze rechten de mogelijkheid om een verblijfsvergunning te krijgen?
9. Wat zijn de voorwaarden om deze vergunning te krijgen? Vindt u dat dit systeem goed werkt?



## DIENSTEN EN FINANCIËLE VOORZIENINGEN VOOR SLACHTOFFERS UIT DERDE LANDEN

10. Welke maatregelen worden getroffen om de maatschappelijke integratie en maatschappelijk werk voor buitenlandse slachtoffers van mensenhandel te ondersteunen?
11. Denkt u dat deze maatregelen werken?
12. Welke middelen zijn beschikbaar voor de ondersteuning van de integratie van buitenlandse slachtoffers van mensenhandel?
13. Denkt u dat deze afdoende zijn ?
14. Als u kijkt naar de instanties die nu een taak hebben in de integratie van buitenlandse slachtoffers van mensenhandel, denkt u dan dat deze voldoen of zouden er meer instanties bij betrokken moeten worden?
15. Zo ja, welke?
16. Denkt u dat bij de EU-fondsen voor de integratie van buitenlanders genoeg rekening wordt gehouden met de doelgroep in kwestie?

## DIENSTEN EN FINANCIËLE VOORZIENINGEN VOOR EU-SLACHTOFFERS

17. Welke maatregelen zijn er getroffen voor de ondersteuning van de integratie van EU-slachtoffers?
18. Denkt u dat deze maatregelen functioneel zijn voor hun integratie?
19. Welke financiële middelen zijn beschikbaar voor EU-slachtoffers van mensenhandel?
20. Denkt u dat deze afdoende zijn?
21. Als u kijkt naar de instanties die nu een taak hebben in de integratie van EU-slachtoffers van mensenhandel, denkt u dan dat deze voldoen of zouden er meer instanties bij betrokken moeten worden?
22. Zo ja, welke?
23. Denkt u dat bij de EU-fondsen voor de integratie van buitenlanders genoeg rekening wordt gehouden met de doelgroep in kwestie?

24. Denkt u dat overheidsinstanties en de burgermaatschappij de mogelijkheden die EU-fondsen bieden voor de integratie van de doelgroep in kwestie (slachtoffers uit de EU en uit derde landen) goed benutten?
25. Bestaat er een standaardprogramma voor de integratie van slachtoffers van mensenhandel?
26. Bestaan er programma's voor de integratie van slachtoffers van mensenhandel in het land van herkomst?
27. Zo ja, wie kan gebruik maken van een dergelijke maatregelen en wat zijn de voorwaarden ervoor?

---

#### SOCIO-DEMOGRAFISCH

---

Naam en achternaam  
Geslacht  
Leeftijd  
Opleiding  
Functie bij de instantie



IOM International Organization for Migration  
 OIM Organisation Internationale pour les Migrations  
 OIM Organización Internacional para las Migraciones

Foster and Improve Integration of Trafficked persons (FIIT project)

**Beoordeling van de effectiviteit van maatregelen  
 voor de integratie van slachtoffers van mensenhandel**

Gestructureerd interview voor dienstverleners

1. Kunt u ons uw definitie geven van “integratie”?
2. Welke definitie van integratie zou u gebruiken voor slachtoffers van mensenhandel (indien deze afwijkt)?
3. Hoe wijd verbreid is het fenomeen van mensenhandel in uw land?
4. Kunt u voor ons een profiel schetsen van een slachtoffer van mensenhandel?
5. Wat denkt u dat slachtoffers van mensenhandel nog meer nodig hebben voor hun integratie in de ontvangende maatschappij/maatschappij van herkomst?
6. Vindt u dat uw land de integratie van slachtoffers van mensenhandel bevordert?
7. Denkt u dat de diensten die beschikbaar zijn voor slachtoffers van mensenhandel nuttig zijn voor dat doel?
8. Denkt u dat de door uw regering ter beschikking gestelde middelen voldoende zijn?
9. Bestaat er een standaardprogramma voor de integratie van slachtoffers van mensenhandel?
10. Zo nee, welke minimumnormen zou u voorstellen?
11. Beschrijf voor ons welke diensten beschikbaar zijn voorslachtoffers van mensenhandel (huisvesting, beroepsopleiding, begeleiding naar werk, juridisch advies, gezondheidszorg) (iedere interviewer kan een extra lijst opstellen van in het land beschikbare diensten).

12. Kunt u deze op volgorde van belangrijkheid zetten?
13. Wordt het (re-)integratieprogramma constant of periodiek gemonitord?  
Zo ja, door wie en hoe?
14. Is er hulp mogelijk bij terugkeer voor degenen die willen terugkeren?
15. Zo ja, is er voorzien in activiteiten voor vertrek (zoals advies voor vertrek)?
16. Zo ja, is er voorzien in ondersteuning bij aankomst (ondersteuning bij de maatschappelijke rehabilitatie en werk)?

---

## SOCIO-DEMOGRAFISCH

---

Naam  
Voornaam  
Geslacht  
Leeftijd  
Instelling  
Taak van de instelling  
Opleiding  
Beroep  
Aantal jaren werkzaam bij organisatie



IOM International Organization for Migration  
 OIM Organisation Internationale pour les Migrations  
 OIM Organización Internacional para las Migraciones

Foster and Improve Integration of Trafficked persons (FIIT project)

**Beoordeling van de effectiviteit van maatregelen  
 voor de integratie van slachtoffers van mensenhandel**

Gestructureerd interview voor slachtoffers van mensenhandel

Wij zijn bezig met onderzoek voor de evaluatie van de effectiviteit van maatregelen voor de integratie van slachtoffers van mensenhandel. Met integratie bedoelen wij een tweerichtingsproces dat wederzijdse aanpassingen inhoudt van de migranten en van de ontvangende samenleving, alsook gelijke rechten en plichten.

A.

1. Wat zou u in dit opzicht willen zeggen over uw eigen ervaring met integratie in dit ontvangende land?
2. En als we u vragen om de relationele aspecten nader te beschrijven, welk commentaar kunt u daarop geven?
3. En hoe zit het met de aspecten in verband met arbeidsintegratie?

**Welk cijfer zou u over het geheel genomen geven voor uw tevredenheid over het integratieproces in het land waar u wordt opgevangen?**

Helemaal  
niet

Zeer  
tevreden

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
---	---	---	---	---	---	---	---	---	----

**B.**

Laten we het nu eens hebben over de diensten waarvan u gebruik hebt gemaakt:

1. Van welke diensten hebt u gebruik gemaakt?
2. Ik zal u nu een korte lijst voorleggen van diensten waarvan u gebruik kunt maken in het land dat u opvangt (huisvesting, beroepsopleiding, arbeidsbemiddeling, juridisch advies en gezondheidszorg). *(iedere hulpverlener kan een extra lijst opstellen met in het land beschikbare diensten)*

Zijn u een of meer van deze diensten aangeboden?

Zullen we proberen deze te evalueren?

3. Kunt u voor elke dienst het sterke punt noemen (zowel van de diensten die u spontaan noemde als van degene die ik noemde)...
4. En de belangrijkste kritiek?

**Hoe tevreden was u over het geheel over de diensten waarvan u gebruik maakte?**

Helemaal  
niet

Ze  
tevre  
den

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
---	---	---	---	---	---	---	---	---	----

Laten we eens kijken naar mogelijke verbeteringen van de aangeboden diensten:

5. Kunt u andere diensten bedenken die u niet genoemd heeft en die het integratieproces van mensen die ervaring hebben met mensenhandel zouden verbeteren?
6. En wilt u ons vertellen of deze diensten op een andere manier geboden kunnen worden?

## C.

Laten we nu eens kijken naar uw persoonlijke behandeling.

1. Hoe voelde u zich tijdens het hele proces?
2. Kunt u ons iets vertellen over de positieve aspecten ?
3. En de negatieve aspecten ?

**Hoe tevreden bent u dus over het geheel genomen met uw persoonlijke behandeling?**

Helemaal  
niet

Zeer  
tevreden

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
---	---	---	---	---	---	---	---	---	----

## D.

1. Bent u tijdens het (re-)integratieproces doorlopend ondersteund/gevolgd?
2. Zo ja, vond u dat er rekening gehouden werd met uw tempo?
3. En ervoer u betrokkenheid/warmte bij de manier waarop u hulp kreeg?
4. Zo nee, ziet u dit als een gebrek dat een negatieve invloed heeft/zou kunnen hebben op uw integratie?

**Hoe tevreden bent u over de follow-up?**

Helemaal  
niet

Zeer  
tevreden

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
---	---	---	---	---	---	---	---	---	----

## E.

Laten we het nu eens hebben over uw ervaring met werk of andere integratieaspecten

1. Denkt u dat uw kwalificaties juist beoordeeld zijn bij het evalueren van mogelijke arbeidsbemiddeling?
2. En denkt u dat er rekening is gehouden met uw eerdere verworven vaardigheden of dat deze gepromoot zijn?
3. Zo ja, hoe?
4. Zo nee, waarom?

**Hoe tevreden bent u over de behandeling die u kreeg ten aanzien van professionele aspecten?**

Helemaal  
niet

Ze  
tevre  
den

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
---	---	---	---	---	---	---	---	---	----

## F.

Voor degenen die in een ander land wonen dan hun land van herkomst:

1. Hebt u ooit de mogelijkheid overwogen om terug te keren naar uw eigen land?
2. Zo ja, is dit aan u voorgesteld als een concrete mogelijkheid?
3. Kunt u ons vertellen hoe dit aan u is voorgesteld?

Voor degenen die zich in hun land van herkomst bevinden:

4. Welke organisaties hebben u geholpen bij uw terugkeer?
5. Hebt u voor vertrek hulp gekregen (advies, beoordeling van vaardigheden, beroepsopleiding )?



6. Hebt u bij aankomst gebruik gemaakt van hulpverlening (ondersteuning bij maatschappelijke en re-integratie in het beroep)?

**Als wij u vroegen om uw mate van tevredenheid uit te drukken over de geboden hulp bij terugkeer/het terugkeerproces, hoe zou u dit dan beoordelen?**

Helemaal  
niet

Zeer  
tevreden

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
---	---	---	---	---	---	---	---	---	----

---

## SOCIO-DEMOGRAFISCH

---

Algemeen

Geslacht

Leeftijd

Categorie uitbuiting

Periode van uitbuiting

Opleiding

Beroep



---

## BIJLAGE 2: SAMENVATTENDE TABEL

---

## WETTELIJKE KADER VOOR SLACHTOFFERS VAN MENSENHANDEL UIT DERDE LANDEN

	TOEGANG TOT WETTELIJK STATUUT VOOR SLACHTOFFERS DOOR:							
	EU directieue 2004/81/EC, 29/ Apr/2004		Specifieke wetgeving voor VoT's		Specifieke wetgeving voor een Vluchtelingen-statuu		Andere internationale beschermings-statuten	
	JA	NEE	JA	NEE	JA	NEE	JA	NEE
BELGIË	X		X		X		X	
FRANKRIJK	X		X		X			X
HONGARIJE	X							
ITALIË		X	X		X		X	
VERENIGD KONINKRIJK	X		X		X			X

ASPECTEN VAN DE VERBLIJFSVERGUNNING:						
Duur van de verblijfsvergunning	Mogelijkheid tot hernieuwen			Mogelijk om deze om te zetten in een verblijfsvergunning van lange duur		
DUUR (MAANDEN)	JA	NEE	INDIEN JA, hoe vaak en voor hoe lang?	JA	NEE	INDIEN JA, onder welke voorwaarden?
* 45 dagen (bedenktijd) * 3 maanden (regulier certificaat) * 6 maanden (voorlopig statuut van slachtoffer)	X		Registratiecertificaat: 1 keer hernieuwbaar, voor een duur van 3 maanden – Voorlopig statuut van slachtoffer: hernieuwbaar zolang de juridische procedures lopen.	X		Wanneer de klacht leidt tot een gerechtelijke veroordeling van de overtreeders. Wanneer de magistraat de aanklacht van mensenhandel of mensensmokkel onder verzwarende omstandigheden heeft weerhouden.
12	X		Dit hangt af van de situatie van het slachtoffer en van de evaluatie door de bevoegde autoriteiten.	X		Dit valt onder de specifieke wetgeving voor VoT's, een permanente verblijfsvergunning kan afgeleverd worden aan de slachtoffers als de dader met succes en definitief veroordeeld wordt door het gerecht. Onder de specifieke wetgeving voor vluchtelingen kan een verblijfsvergunning van lange duur afgeleverd worden na 5 jaar.
6 maanden, na 30 dagen bedenktijd	X		Onbeperkt, steeds voor 6 maanden zolang het nodig is tijdens het gerechtelijk proces.	X		Door aan aanvraag tot wijziging van het statuut in te dienen, als de omstandigheden dit toelaten.
6 maanden	X		Onbeperkt, steeds voor 6 maanden elke keer zoals nodig voor integratie doeleinden	X		Wanneer de persoon een job/ een leerstage heeft gevonden of wanneer deze ingeschreven is voor een universitaire opleiding.
12	X		Tot 5 jaar toe	X		Discretie van de bevoegde instantie

	AANTAL VERBLIJFS- VERGUNNINGEN UITGEGEVEN ONDER DE EU DIRECTIEVE 2004/81/EC		AANTAL VERBLIJFS- VERGUNNINGEN UITGEGEVEN ONDER SPECIFIEKE WETGEVING VOOR VOT'S	AANTAL VERBLIJFS- VERGUNNINGEN UITGEGEVEN ONDER SPECIFIEKE WETGEVING VOOR HET VLUCHTELINGEN- STATUUT	AANTAL VERBLIJFS- VERGUNNINGEN UITGEGEVEN ONDER ANDERE CATEGORIEËN
	JAAR	N.	N.	N.	N.
BELGIË	2004				
	2005				
	2006		744	59	238
	2007		612	60	158
	2008		700	102	226
	2009		712	170	136
	2010		634	117	135
	2011		584	69	132
TOTAAL		3986	577	1025	

Cijfers omvatten het aantal uitgegeven en hernieuwde verblijfsvergunningen.

FRANKRIJK	2008		52		87
	2009		198		243
	2010		310		277
	2011		189		N/A
	TOTAAL		749		607

ITALIË	2004		3805		
	2005				
	2006				
	2007				
	2008				
	2009				
	2010				
	2011			2106	4
TOTAAL		5911	4		

VERENIGD KONINKRIJK	2004				
	2005				
	2006				
	2007				
	2008				
	2009				
	2010	48		162	
	2011				
TOTAAL	48		162		

AANTAL GEÏDENTIFICEERDE SLACHTOFFERS					
	JAAR			N.	
HONGARIJE	2009			3	
	2010			16	
	2011			20	
	2012			142	
	TOTAAL			181	

Alle slachtoffers zijn Hongaarse burgers. Cijfers tonen aan dat slachtoffers geïdentificeerd zijn en erkend zijn als zodanig en dat ze dus beroep kunnen doen op bijstand.



INTEGRATIEDIENSTEN VOOR SLACHTOFFERS VAN MENSENHANDEL ONDERDANEN VAN DERDE LANDEN						
Wie verleent de bijstand in het gastland?						
	Publiek			Privé (NGO's, IOs, Religieuze verenigingen, vrijwilligersorganisaties enz.)		
	JA	NEE	IF JA, WHO?	JA	NEE	IF JA, WHO?
BELGIË		X		X		3 lokale verenigingen/NGO's, namelijk Sūrya, Pag-asa en Payoke. Zij worden financieel gesteund door de federale overheid en door de regionale overheden. Opvang en opvolging van de slachtoffers maakt deel uit van hun mandaat.
FRANKRIJK	X		Diensten kunnen worden aangeboden door lokale overheden. Soms verlenen specifieke opvangcentra of gemeenten ook bijstand.	X		In het algemeen NGO's die gefinancierd worden door de overheid.
HONGARIJE	X		Hulplijn voor slachtoffers van huiselijk geweld en van mensenhandel.	X		Hongaarse Baptisten Hulp; NGO's onderaangenomen door de overheid om de opvangcentra te beheren; verscheidene NGO's verlenen ad hoc bijstand
ITALIË	X		Diensten kunnen variëren afhankelijk van de lokale situatie. Directe dienstverlening van opvang en beroepsopleidingen.	X		Ongeveer 200 NGO's zijn geregistreerd in een speciaal register in het Departement van Gelijke Kansen
VERENIGD KONINKRIJK		X		X		NGO's gefinancierd door de overheid



INTEGRATIEDIENSTEN VOOR SLACHTOFFERS VAN MENSENHANDEL ONDERDANEN VAN DERDE LANDEN												BIJSTAND BIJ VRIJWILLIGE TERUGKEER EN RE- INTEGRATIE VAN SLACHTOFFERS AFKOMSTIG UIT DERDE LANDEN		
Welke integratiediensten zijn er beschikbaar in het gastland?												JA	NEE	
Ge-specialiseerde opvangcentra		Taallessen		Beroepsopleidingen		Arbeidsbemiddeling		Juridische diensten		Psycho-sociale hulpverlening				Andere
JA	NEE	JA	NEE	JA	NEE	JA	NEE	JA	NEE	JA	NEE			
X		X		X		X		X		X			JA via IOM	
X		X		X		X		X		X		X	X	
X			X	X		X		X		X		gezondheidszorg, opvang buiten gespecialiseerde opvangcentra	X (NEE, behalve voor «standaard» AVR, inbegrepen medische of andere types van escorten wegens kwetsbaarheid)	
X		X		X		X		X		X		gezondheidszorg, opvang buiten gespecialiseerde opvangcentra, hulplijn voor slachtoffers beheerd door lokale NGO's en ondersteund door het Departement van Gelijke Kansen.	X via IOM	
X		X			X	X		X		X			X	

INTEGRATIEDIENSTEN VOOR EU-SLACHTOFFERS VAN MENSENHANDEL						
Wie verleent de bijstand in het gastland?						
Publiek				Privé (NGO's, IOs, Religieuze verenigingen, vrijwilligersorganisaties enz.)		
JA	NEE	INDIEN JA, WIE?		JA	NEE	INDIEN JA, WIE?
BELGIË		X			X	3 lokale verenigingen/ NGO's, namelijk Sūrya, Pag-asa en Payoke. Zij worden financieel gesteund door de federale overheid en door de regionale overheden. Opvang en opvolging van de slachtoffers maakt deel uit van hun mandaat.
FRANKRIJK	X		Diensten kunnen worden aangeboden door lokale overheden. Soms verlenen specifieke opvangcentra of gemeenten ook bijstand.	X		In het algemeen NGO's die gefinancierd worden door de overheid.
HONGARIJE	X		Hulplijn voor slachtoffers van huiselijk geweld en van mensenhandel.			Hongaarse Baptisten Hulp, NGO's onderaangenomen door de overheid om het opvangcentrum te beheren, verscheidene NGOs verlenen ad hoc bijstand.
ITALIË	X		Diensten kunnen variëren afhankelijk van de lokale situatie. In het algemeen worden de diensten verleend door NGO's tot maximum 30% ondersteund door de lokale overheden. In sommige gevallen beheren ze zelf diensten voor gezondheidszorg en eerste hulp.	X		Ongeveer 200 NGO's zijn geregistreerd in een speciaal register in het Departement van Gelijke Kansen
VERENIGD KONINKRIJK		X		X		NGO's gefinancierd door de overheid

INTEGRATIEDIENSTEN VOOR EU-SLACHTOFFERS VAN MENSENHANDEL													BIJSTAND BIJ VRIJWILLIGE TERUGKEER EN REINTEGRATIE VOOR EU-SLACHTOFFERS VAN MENSENHANDEL	
Welke integratiediensten zijn er beschikbaar in het gastland?													JA	NEE
Ge-specialiseerde opvangcentra		Taallessen		Beroepsopleidingen		Arbeidsbemiddeling		Juridische diensten		Psychosociale hulpverlening		Andere		
JA	NEE	JA	NEE	JA	NEE	JA	NEE	JA	NEE	JA	NEE			
X		X		X		X		X		X			JA via IOM	
X		X		X		X		X		X			X	
X			X	X		X		X		X		gezondheidszorg, opvang buiten ge-specialiseerde opvangcentra		X
X			X		X		X		X		X	gezondheidszorg		X
X		X			X	X		X		X			X	





Project gefinancierd door de Europese Unie

