

RICHTLIJNEN INZAKE INTERNATIONALE BESCHERMING NR. 7:

De toepassing van artikel 1A, lid 2 van het Verdrag van 1951 en/of het Protocol van 1967 betreffende de status van vluchtelingen op slachtoffers van mensenhandel en personen die het risico lopen slachtoffer van mensenhandel te worden.

I. INLEIDING

1. Mensenhandel, waarvan het hoofddoel is om winst te behalen door de uitbuiting van mensen, is verboden krachtens het internationaal recht en strafbaar in de nationale wetgeving van een toenemend aantal Staten. Hoewel de daden die vallen onder de definitie van mensenhandel per nationaal rechtsgebied verschillen, dragen Staten verantwoordelijkheid voor de bestrijding van mensenhandel en het beschermen en bijstaan van slachtoffers van mensenhandel.

2. Hoewel er de laatste jaren veel aandacht is geweest voor mensenhandel, is het geen modern fenomeen. Met talloze rechtsinstrumenten is er sinds het eind van de negentiende eeuw gepoogd verschillende soorten en verschijningsvormen van mensenhandel aan te pakken.¹ Deze instrumenten zijn nog steeds van kracht en ook van belang voor het hedendaags begrip van mensenhandel en de beste manieren om het te bestrijden. Het Protocol inzake de voorkoming, bestrijding en bestraffing van mensenhandel, in het bijzonder vrouwenhandel en kinderhandel uit 2000 (*Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, especially Women and Children*) (hierna: het "Protocol inzake mensenhandel")² tot aanvulling van het Verdrag van de Verenigde Naties tegen grensoverschrijdende georganiseerde misdaad uit 2000 (*United Nations Convention against Transnational Organized Crime*) (hierna: "het Verdrag tegen grensoverschrijdende misdaad")³ geeft een internationale definitie van mensenhandel. Dit is een belangrijke stap voorwaarts in de bestrijding van mensenhandel en het waarborgen van de volledige eerbiediging van de rechten van personen die de gevolgen van mensenhandel ondervinden.

3. Mensenhandel in het kader van de seksindustrie is goed gedocumenteerd en treft vooral vrouwen en kinderen die worden gedwongen tot prostitutie en andere vormen van seksuele uitbuiting.⁴ Mensenhandel is echter niet beperkt tot de seksindustrie of tot vrouwen. Ook gedwongen arbeid of diensten, slavernij of aan slavernij verwante praktijken, onderworpenheid en de verwijdering van organen vallen hieronder.⁵ Afhankelijk van de omstandigheden kan mensenhandel worden beschouwd als een misdrijf tegen de menselijkheid, en in gewapende conflicten als een oorlogsmisdrijf.⁶ Een kenmerk dat alle vormen van mensenhandel gemeen hebben, is dat er met slachtoffers worden omgegaan als handelswaar, als het 'eigendom' van de mensenhandelaars, zonder veel respect voor hun mensenrechten en waardigheid.

4. In sommige opzichten lijkt mensenhandel op het smokkelen van migranten, het onderwerp van een ander protocol bij het Verdrag tegen grensoverschrijdende misdaad.⁷ Net als mensenhandel vindt de smokkel van migranten vaak plaats onder gevaarlijke en/of menonterende omstandigheden waarbij mensenrechtenschendingen voorkomen. Toch gaat het hierbij in wezen om een vrijwillige handeling waarbij de smokkelaar betaald wordt om een bepaalde dienst te verlenen. Aan de relatie tussen de migrant en de smokkelaar komt normaal gesproken een eind zodra de migrant aankomt op zijn of haar bestemming of onderweg wordt achtergelaten. Slachtoffers van mensenhandel verschillen van gesmokkelde migranten door de aanhoudende aard van de uitbuiting die ze ondervinden, waarbij de handelaars hun mensenrechten ernstig en langdurig schenden. Desondanks is er nauwe verwantschap tussen smokkelbendes en netwerken van mensenhandelaars, aangezien beide misbruik maken van de kwetsbaarheden van mensen die op zoek zijn naar internationale bescherming of werk in het buitenland. Irreguliere migranten die afhankelijk zijn van smokkelaars die ze vrijwillig hebben benaderd, kunnen ook het slachtoffer worden van mensenhandel als de gevraagde diensten blijken om te slaan in een mensenhandel-scenario dat met mishandeling en uitbuiting gepaard gaat.

¹ Naar schatting zijn er tussen 1815 en 1957 zo'n 300 internationale verdragen gesloten om de verschillende vormen van slavernij te bestrijden, waaronder de *International Convention for the Suppression of the White Slave Traffic, 1910, Declaration Relative to the Universal Abolition of the Slave Trade, 1915, Slavery Convention, 1926, Convention for the Suppression of the Traffic in Persons and of the Exploitation of the Prostitution of Others, 1949* en de *Supplementary Convention on the Abolition of Slavery, the Slave Trade and Institutions and Practices Similar to Slavery, 1956*.

² Van kracht sinds 25 december 2003.

³ Van kracht sinds 29 september 2003.

⁴ Gezien de oververtegenwoordiging van vrouwen en meisjes onder slachtoffers van mensenhandel is gender een relevante factor bij de beoordeling van hun aanvragen voor de vluchtelingenstatus. Zie verder, UNHCR, "Guidelines on International Protection: Gender-related persecution within the context of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or its 1967 Protocol relating to the Status of Refugees" (Richtlijnen inzake internationale bescherming: Gender-gerelateerde vervolging binnen de context van artikel 1A, lid 2, van het Verdrag van 1951 en/of het Protocol van 1967 betreffende de status van vluchtelingen) (hierna: "UNHCR Richtlijnen inzake gender-gerelateerde vervolging"), HCR/GIP/02/01, 7 mei 2002, par. 2.

⁵ Zie artikel 3, lid a, van het Protocol inzake mensenhandel, zoals hieronder geciteerd in par. 8.

⁶ Zie bijvoorbeeld artikel 7, lid 1, onder c, artikel 7, lid 1, onder g, artikel 7, lid 2, onder c, en artikel 8, lid 2 onder xxii, van het Statuut inzake het Internationaal Strafhof uit 1998, (A/ CONF.183/9), dat specifiek "tot slaaf maken" en "gedwongen prostitutie" benoemt als misdrijven tegen de menselijkheid en oorlogsmisdrijven.

⁷ Het "Protocol against the Smuggling of Migrants by Land, Sea and Air" (Protocol tegen de smokkel van migranten over land, over zee en door de lucht) uit 2000 (van kracht sinds 28 januari 2004).

5. De betrokkenheid van UNHCR bij het probleem van mensenhandel is in wezen tweeledig. Ten eerste draagt het Bureau verantwoordelijkheid voor het voorkomen dat vluchtelingen, asielzoekers, binnenlands ontheemden, staatlozen en andere personen op wie het mandaat van UNHCR ziet, het slachtoffer worden van mensenhandel. Ten tweede draagt het Bureau verantwoordelijkheid voor het zorg dragen dat slachtoffers van mensenhandel die vrezen bij terugkeer in hun land van herkomst te worden vervolgd, of personen die vrezen slachtoffer te worden van mensenhandel, en die aanspraak maken op internationale bescherming op grond van de vluchtelingendefinitie vervat in het Verdrag van 1951 en/of het Protocol van 1967 betreffende de status van vluchtelingen (hierna: "het Verdrag van 1951") worden erkend als vluchtelingen en dat hen de bijbehorende internationale bescherming wordt geboden.

6. Niet alle slachtoffers of potentiële slachtoffers van mensenhandel vallen onder de definitie van een vluchteling. Voor erkenning als vluchteling moet worden voldaan aan alle elementen van de vluchtelingendefinitie. Deze Richtlijnen zijn bedoeld om een leidraad te vormen voor het toepassen van artikel 1A, lid 2 van het Verdrag van 1951 op (potentiële) slachtoffers van mensenhandel. Hierin worden tevens kwesties behandeld die betrekking hebben op slachtoffers van mensenhandel in het kader van het Verdrag betreffende de status van staatlozen uit 1954 (*Convention Relating to the Status of Stateless Persons*) en het Verdrag tot beperking der staatloosheid uit 1961 (*Convention on the Reduction of Statelessness*). De bescherming van (potentiële) slachtoffers van mensenhandel zoals omschreven in deze Richtlijnen is ter aanvulling op en staat los van de bescherming beoogd in Deel II van het Protocol inzake mensenhandel.⁸

II. INHOUDELIJKE ANALYSE

a) Kwesties omtrent de definitie

7. De voornaamste functie van het Verdrag tegen grensoverschrijdende misdaad en de aanvullende Protocolen tegen mensenhandel en smokkelen is het bestrijden van misdaad. Ze zijn bedoeld om criminele activiteiten te omschrijven en Staten een leidraad voor bestrijding te bieden. Desondanks bevatten ze tevens nuttig advies met betrekking tot bepaalde aspecten van de bescherming van slachtoffers en vormen derhalve een goed uitgangspunt voor een analyse van de behoefte aan internationale bescherming als gevolg van mensenhandel.

8. Artikel 3 van het Protocol inzake mensenhandel luidt als volgt:

Voor de toepassing van dit Protocol wordt verstaan onder:

- (a) "mensenhandel": 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, ontvoering, bedrog, misleiding, machtsmisbruik of misbruik van een kwetsbare positie of het verstrekken of in ontvangst nemen van betalingen of voordelen teneinde de instemming van een persoon te verkrijgen die zeggenschap heeft over een andere persoon, ten behoeve van uitbuiting. Uitbuiting omvat mede: ten minste de uitbuiting van prostitutie van anderen of andere vormen van seksuele uitbuiting, gedwongen arbeid of diensten, slavernij of praktijken die vergelijkbaar zijn met slavernij, onderworpenheid of de verwijdering van organen."
- (b) De instemming van een slachtoffer van mensenhandel met de beoogde uitbuiting, bedoeld in onderdeel a van dit artikel, is irrelevant indien een van de in onderdeel a bedoelde middelen zijn gebruikt;
- (c) Het werven, vervoeren en overbrengen van, het bieden van onderdak aan of het opnemen van een kind met het oogmerk van uitbuiting wordt beschouwd als "mensenhandel", ook indien hierbij geen van de in onderdeel a van dit artikel bedoelde middelen zijn gebruikt;
- (d) "Kind": iedere persoon jonger dan achttien jaar.

⁸ Afdeling II van het Protocol inzake mensenhandel heeft betrekking op de bescherming van slachtoffers van mensenhandel. Hierin worden zaken geregeld als de bescherming van de persoonlijke levenssfeer en identiteit van de slachtoffers; het verschaffen aan slachtoffers van informatie over relevante gerechtelijke en bestuurlijke procedures evenals bijstand om mogelijk te maken dat hun meningen en zorgen naar voren worden gebracht in de desbetreffende fasen van de strafrechtelijke procedure tegen de daders, het bieden van hulp bij het lichamelijke, geestelijke en sociale herstel van slachtoffers; slachtoffers toestaan om tijdelijk of permanent op hun grondgebied te blijven; het repatriëren van slachtoffers met inachtneming van hun veiligheid; en andere maatregelen.

9. Het Protocol inzake mensenhandel definieert mensenhandel zodoende aan de hand van drie essentiële en onderling verbonden elementen:

De handeling: het werven, vervoeren en overbrengen van, het bieden van onderdak aan of het ontvangen van personen;

De middelen: door dreiging met of gebruik van geweld of andere vormen van dwang, ontvoering, bedrog, misleiding, machtsmisbruik of misbruik van een kwetsbare positie of het verstrekken of in ontvangst nemen van betalingen of voordelen teneinde de instemming van een persoon te verkrijgen die zeggenschap heeft over een andere persoon;

Het doel: uitbuiting van het slachtoffer, waaronder ten minste valt de uitbuiting van het prostitueren van anderen of andere vormen van seksuele uitbuiting, gedwongen arbeid of diensten, slavernij of praktijken die vergelijkbaar zijn met slavernij, onderworpenheid of de verwijdering van organen.⁹

10. Een belangrijk aspect van deze definitie is dat mensenhandel niet wordt gezien als één enkele handeling op één bepaald moment, maar als een proces dat bestaat uit een aantal onderling samenhangende handelingen. Zodra de slachtoffers eenmaal in handen zijn van de handelaars, worden ze doorgaans overgebracht naar een plek waar een markt is voor hun diensten, waar ze vaak niet beschikken over kennis van de taal of andere zaken waardoor ze hulp zouden kunnen zoeken. Hoewel deze handelingen allemaal kunnen plaatsvinden binnen de grenzen van één land,¹⁰ kunnen ze ook grensoverschrijdend gebeuren, waarbij de werving van het slachtoffer plaatsvindt in het ene land en het opnemen en uitbuiten in een ander land. Of er nu wel of niet een internationale grens wordt overschreden, het voornemen om de betrokken persoon uit te buiten, ligt ten grondslag aan het gehele proces.

11. Artikel 3 van het Protocol inzake mensenhandel stelt dat de instemming van het slachtoffer van de beoogde uitbuiting irrelevant is indien één of meer van de in de definitie genoemde middelen is gebruikt.¹¹ Is het slachtoffer een kind,¹² dan is de vraag omtrent instemming nog minder relevant, aangezien het werven, vervoeren en overbrengen van, het bieden van onderdak aan of het opnemen van een kind met het oogmerk van uitbuiting altijd wordt beschouwd als mensenhandel, ongeacht de gebruikte middelen.

12. Sommige (potentiële) slachtoffers van mensenhandel kunnen vallen onder de vluchtelingdefinitie zoals vervat in artikel 1A, lid 2, van het Verdrag van 1951 en derhalve recht hebben op internationale vluchtelingenbescherming. Een dergelijke mogelijkheid is niet in de laatste plaats impliciet vervat in de voorbehoudsclausule van artikel 14 van het Protocol inzake mensenhandel, waarin staat:

⁹ Voor toepassing van deze Richtlijnen geldt de definitie van het Protocol inzake mensenhandel, aangezien deze een weergave is van de huidige internationale consensus inzake de betekenis van de term "mensenhandel". Voor een volledig begrip van de juridische betekenis van de termen die in de definitie van het Protocol worden gebruikt, dient te worden verwezen naar andere rechtsinstrumenten, zoals een aantal verdragen van de Internationale Arbeidsorganisatie, o.a. Verdrag 29 betreffende de gedwongen of verplichte arbeid, 1930 (*Convention No. 29 on Forced or Compulsory Labour*), Verdrag 105 betreffende de afschaffing van gedwongen arbeid, 1957 (*Convention No. 105 on the Abolition of Forced Labour*), Verdrag 143 betreffende migrerende werknemers (aanvullende bepalingen), 1975 (*Convention No. 143 on Migrant Workers (Supplementary Provisions)*) en Verdrag 182 betreffende de ergste vormen van kinderarbeid, 1999 (*Convention No. 182 on the Worst Forms of Child Labour*). Hiernaar wordt verwezen in het eerste verslag van de Speciale Rapporteur voor de mensenhandel, met name de vrouwen- en kinderhandel, Mw Sigma Huda, E/CN.4/2005/71, 22 december 2004, par. 22. Haar tweede verslag, getiteld: "Integration of the Human Rights of Women and a Gender Perspective", E/CN.4/2006/62, 20 februari 2006, gaat hier dieper op in in par. 31–45. De Speciale Rapporteur werd in 2004 aangesteld ingevolge een nieuw mandaat verleend door de 60e zitting van de Commissie voor de rechten van de mens (Resolutie 2004/110).

¹⁰ Het Verdrag van de Raad van Europa inzake bestrijding van mensenhandel (*Council of Europe Convention on action against trafficking in human beings*), ter ondertekening opengesteld in mei 2005, gaat rechtstreeks in op de kwestie van mensenhandel binnen landsgrenzen.

¹¹ Artikel 3, lid b van het Protocol inzake mensenhandel. Zie tevens het tweede verslag van de Speciale Rapporteur voor de mensenhandel, hierboven geciteerd in voetnoot 9, par.37–43 betreffende de "irrelevantie van instemming".

¹² Artikel 3, lid c van het Protocol inzake mensenhandel volgt het Verdrag inzake de rechten van het kind uit 1989 (*Convention on the Rights of the Child*) door een kind te omschrijven als: "iedere persoon jonger dan achttien jaar".

1. Geen enkele bepaling van dit Protocol tast de rechten, verplichtingen en verantwoordelijkheden van Staten en personen uit hoofde van het internationale recht aan, met inbegrip van het internationale humanitaire recht en het internationale recht inzake mensenrechten en, in het bijzonder, waar toepasselijk, uit hoofde van het Verdrag van 1951 en het Protocol van 1967 betreffende de status van vluchtelingen en het daarin vervatte grondbeginsel van *non-refoulement*.¹³

2. De in dit Protocol bedoelde maatregelen worden uitgelegd en toegepast op een wijze die niet discriminerend is voor personen op grond van het feit dat zij het slachtoffer zijn van mensenhandel. De uitleg en toepassing van die maatregelen dient in overeenstemming te zijn met de internationaal erkende beginselen van non-discriminatie.

13. Een aanvraag voor internationale bescherming door een (potentieel) slachtoffer van mensenhandel kan voorkomen in een aantal verschillende soorten omstandigheden. Het slachtoffer kan zijn verhandeld naar het buitenland, daar zijn ontsnapt aan zijn of haar handelaars en nu op zoek zijn naar bescherming van de Staat waarin hij of zij zich bevindt. Het slachtoffer kan zijn verhandeld binnen het eigen land, daar zijn ontsnapt aan zijn of haar handelaars en naar het buitenland zijn gevlucht op zoek naar internationale bescherming. Het is ook mogelijk dat het slachtoffer nog niet is verhandeld, maar uit vrees het slachtoffer te worden van mensenhandel naar het buitenland is gevlucht op zoek naar internationale bescherming. In al deze gevallen moet, om in aanmerking te komen voor erkenning als vluchteling, worden aangetoond dat de betrokken persoon een "gegronde vrees voor vervolging" heeft die verband houdt met één of meer van de Verdragsgronden.

b) Gegronde vrees voor vervolging

14. Wat geldt als een gegronde vrees voor vervolging hangt af van de specifieke omstandigheden in elke afzonderlijke casus.¹⁴ Onder vervolging kan worden verstaan een ernstige schending van de mensenrechten, waaronder het bedreigen van het leven of de vrijheid, evenals andersoortige ernstige schade of een ondraaglijke situatie, bezien in het licht van de gedachten, gevoelens en psychologische gesteldheid van de asielaanvrager.

15. In dit opzicht kan de ontwikkeling van het internationaal recht op het gebied van de criminalisering van mensenhandel de beslismedewerkers helpen bij het bepalen of de verschillende daden die met de mensenhandel verband houden vervolging behelzen. Asielaanvragen van (potentiële) slachtoffers van mensenhandel dienen zodoende zorgvuldig te worden onderzocht teneinde vast te stellen of de gevreesde schade als gevolg van de ervaring met mensenhandel, of als gevolg van het anticiperen daarop, in het individuele geval neerkomt op vervolging. Inherent aan de ervaring van mensenhandel zijn ernstige vormen van uitbuiting, zoals ontvoering, gevangenneming, verkrachting, sekslavernij, gedwongen prostitutie, dwangarbeid, de verwijdering van organen, afranseling, uithongering, het ontzeggen van medische behandeling. Dergelijke handelingen zijn ernstige schendingen van mensenrechten en worden in het algemeen ook beschouwd als vervolging.

16. In zaken waarbij er wordt vastgesteld dat de door de aanvrager ervaren mensenhandel een eenmalige gebeurtenis is uit het verleden, die waarschijnlijk niet nogmaals zal voorkomen, kan het desondanks gepast zijn om de betrokken persoon te erkennen als vluchteling, indien er sprake is van dwingende redenen voortkomend uit vroegere vervolging, mits wordt voldaan aan de andere onderling verbonden elementen van de vluchtelingendefinitie. Hieronder vallen situaties waarbij de geleden vervolging tijdens de ervaren mensenhandel, zelfs al ligt die in het verleden, bijzonder gruwelijk was en de persoon nog steeds traumatische psychologische gevolgen hiervan ondervindt die een terugkeer naar het land van herkomst ondraaglijk zouden

¹³ De *Agenda for Protection*, (A/AC.96/965/Add.1, 2002, Goal 2, Objective 2), roept Staten op om ervoor te zorgen dat hun asielsystemen open staan voor aanvragen van individuele slachtoffers van mensenhandel. Deze interpretatie van de vrijwaringsclausule van artikel 14 als inhoudende een verplichting voor de Staten om rekening te houden met de behoefte aan internationale bescherming onder slachtoffers van mensenhandel, wordt gesterkt door paragraaf 377 van de Toelichting (*Explanatory Report*) bij het Verdrag van de Raad van Europa. Hierin staat vermeld, met betrekking tot artikel 40 van dat Verdrag:

Het feit dat een persoon slachtoffer is van mensenhandel kan het recht om asiel te zoeken en te genieten niet in de weg staan en partijen zullen ervoor zorg dragen dat slachtoffers van mensenhandel toegang hebben tot eerlijke en efficiënte asielprocedures. Partijen zullen tevens alle noodzakelijke maatregelen nemen om te zorgen voor volledige eerbiediging van het beginsel van *non-refoulement*.

Het belang van het inrichten van procedures en processen voor de beoordeling van asielaanvragen van verhandelde personen (en van gesmokkelde asielaanvragers) en van het te allen tijde eerbiedigen van het principe van 'non-refoulement' wordt tevens aan de orde gesteld in *Recommended Principles and Guidelines on Human Rights and Human Trafficking* van het Bureau van de Hoge Commissaris voor de rechten van de mens (OHCHR), voorgelegd aan de Economische en Sociale Raad als aanvulling op het verslag van de Hoge Commissaris van de Verenigde Naties voor de rechten van de mens, E/2002/68/Add. 1, 20 mei 2002, beschikbaar (in het Engels) op <https://bit.ly/3okri3f>.

¹⁴ UNHCR Handboek inzake de procedures en criteria voor het vaststellen van de vluchtelingenstatus (*Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status*), (hierna: "UNHCR Handboek") (1979, Genève, heruitgave 1992), par. 51

maken. Met andere woorden: als de persoon nog steeds lijdt onder de impact van de vroegere vervolging. De aard van de eerder geleden schade heeft ook gevolgen voor de gedachten, gevoelens en psychologische gesteldheid van de asielaanvrager en heeft zodoende invloed op de beoordeling of er bij eventuele toekomstige schade of situaties in dat specifieke geval sprake zou zijn van vervolging.

17. Afgezien van de vervolging die personen tijdens de mensenhandel hebben ervaren, is het ook mogelijk dat ze bij terugkeer naar het grondgebied waaruit ze zijn gevlucht of verhandeld, worden geconfronteerd met represailles en/of het risico opnieuw te worden verhandeld.¹⁵ Het feit dat een slachtoffer bijvoorbeeld meewerkt aan het onderzoek van de autoriteiten in het land van asiel of herkomst kan er bijvoorbeeld voor zorgen dat dit slachtoffer gevaar loopt bij terugkeer, met name als de mensenhandel is gepleegd door een internationaal netwerk van mensenhandelaars. Vergeldingsmaatregelen gepleegd door mensenhandelaars kunnen vervolging inhouden, afhankelijk van de vraag of de gevreesde daden leiden tot ernstige schending van de mensenrechten of andere ernstige schade of ondraaglijke situaties, en van een beoordeling van het effect hiervan op de betrokken persoon. Vergelding door mensenhandelaars kan ook gericht zijn op de gezinsleden van het slachtoffer, hetgeen de vrees voor vervolging van het slachtoffer gegrond kan maken, zelfs als hij of zij niet rechtstreeks is onderworpen aan dergelijke vergeldingsmaatregelen. Gelet op de ernstige mensenrechtenschendingen waar dit vaak mee gepaard gaat, zoals hierboven omschreven in paragraaf 15, is er bij opnieuw verhandelen doorgaans sprake van vervolging.

18. Het slachtoffer kan ook vrezen voor verstoting, discriminatie of bestraffing door het gezin en/of de plaatselijke gemeenschap of, in sommige gevallen, door de autoriteiten bij terugkeer. Dergelijke behandeling is vooral relevant in het geval van mensenhandel voor gedwongen prostitutie. In individuele gevallen kan er bij ernstige verstoting, discriminatie of bestraffing sprake zijn van vervolging, met name als dit wordt verergerd door het geleden trauma tijdens en als gevolg van het proces van de mensenhandel. Indien de persoon vreest voor een dergelijke behandeling, verschilt haar of zijn vervolging van, doch is niet minder geldig dan, de vrees die voorkomt uit de langdurige blootstelling aan het geweld waarmee mensenhandel gepaard gaat. Zelfs als de verstoting uit of bestraffing door het gezin of de gemeenschap geen vervolging inhoudt, kan deze afwijzing door en afzondering van het sociale vangnet in wezen leiden tot een verhoogd risico op opnieuw verhandeld worden of blootstelling aan represailles, hetgeen aanleiding kan zijn voor een gegronde vrees voor vervolging.

c) Vrouwelijke en minderjarige slachtoffers van mensenhandel

19. Het onder dwang of misleiding werven van vrouwen en kinderen voor gedwongen prostitutie of seksuele uitbuiting is een vorm van gender-gerelateerd geweld, die kan neerkomen op vervolging.¹⁶ Vrouwen en kinderen die het slachtoffer zijn van mensenhandel kunnen na ontsnapping en/of terugkeer bijzonder veel gevaar lopen op ernstige represailles door mensenhandelaars, evenals het reële risico om opnieuw verhandeld te worden, of te worden blootgesteld aan ernstige verstoting uit de familie of gemeenschap en/of aan ernstige discriminatie.

¹⁵ Zie "Report of the Working Group on Contemporary Forms of Slavery on its twenty-ninth session", E/CN.4/Sub.2/2004/36, 20 juli 2004, Section VII Recommendations adopted at the twenty-ninth session, p. 16, par. 29. Deze "[r]oept alle Staten op om ervoor zorg te dragen dat de bescherming en ondersteuning van de slachtoffers centraal staat in het beleid tegen mensenhandel en met name om te zorgen dat: (a) Een slachtoffer van mensenhandel niet wordt verwijderd uit het gastland indien er een redelijke kans is dat zij opnieuw wordt verhandeld of wordt onderworpen aan andere vormen van ernstige schade, ongeacht of ze besluit mee te werken aan eventuele gerechtelijke vervolging".

¹⁶ Zie UNHCR Richtlijnen inzake gender-gerelateerde vervolging, voetnoot 4 hierboven, par. 18. De Commissie voor de rechten van de mens heeft ook erkend dat dergelijk geweld vervolging kan inhouden in de zin van de vluchtelingdefinitie, toen deze de Staten aanspoorde "om het genderperspectief een regulier onderdeel te maken van alle beleid en programma's, waaronder nationaal beleid, regelgeving en werkwijzen op het gebied van immigratie en asiel, indien van toepassing, ter bevordering en bescherming van de rechten van alle vrouwen en meisjes, waaronder het overwegen van maatregelen ter erkenning van gender-gerelateerd(e) vervolging en geweld bij het beoordelen van gronden voor verlening van de vluchtelingenstatus en asiel." Zie Resolution 2005/41, Elimination of violence against women, 57th meeting, 19 April 2005, operational par. 22.

20. In bepaalde omstandigheden zijn met name onbegeleide of alleenstaande kinderen¹⁷ kwetsbaar voor mensenhandel.¹⁸ Zulke kinderen kunnen worden verhandeld voor irreguliere adoptie. Dit kan gebeuren met of zonder medeweten en instemming van de ouders van het kind. Mensenhandelaars kunnen zich ook bewust richten op weeskinderen. Bij het beoordelen van de behoefte aan internationale bescherming van kinderen die het slachtoffer zijn geworden van mensenhandel, is het uitermate belangrijk dat het beginsel van het belang van het kind nauwgezet wordt toegepast.¹⁹ Bij iedere aanvraag om internationale bescherming waarbij minderjarige slachtoffers van mensenhandel betrokken zijn, dient de mogelijke betrokkenheid van gezinsleden of verzorgers in de aanloop naar de kinderhandel zorgvuldig te worden onderzocht.

d) Actoren van vervolging

21. De vluchtelingendefinitie biedt ruimte om zowel Staten als niet-Statelijke actoren te erkennen als actoren van vervolging. Hoewel vervolging vaak wordt begaan door de autoriteiten van een land, kan het ook voorkomen dat individuen zich hieraan schuldig maken, als “de autoriteiten dit bewust toelaten, of weigeren of niet in staat blijken om effectief bescherming hiertegen te bieden”.²⁰ In de meeste gevallen die betrekking hebben op (potentiële) slachtoffers van mensenhandel komt de vervolging voort uit individuen; mensenhandelaars of misdaadondernemingen of, in sommige gevallen, leden van het gezin of de gemeenschap. In deze omstandigheden dient ook te worden onderzocht of de autoriteiten in het land van herkomst in staat en bereid zijn om het (potentiële) slachtoffer bij terugkeer te beschermen.

22. Of de autoriteiten in het land van herkomst in staat zijn om (potentiële) slachtoffers te beschermen, hangt af van de vraag of er wettelijke en bestuurlijke mechanismen zijn ingericht om mensenhandel te voorkomen en te bestrijden en om de slachtoffers bescherming en bijstand te bieden, en of deze mechanismen in de praktijk effectief ten uitvoer worden gebracht.²¹ Deel II van het Protocol inzake mensenhandel schrijft Staten voor om bepaalde maatregelen te nemen met betrekking tot de bescherming van slachtoffers van mensenhandel, die als leidraad kunnen fungeren bij de beoordeling of de geboden bescherming en bijstand voldoende is. De maatregelen hebben niet enkel betrekking op bescherming van de persoonlijke levenssfeer en identiteit van slachtoffers van mensenhandel, maar ook op hun lichamelijke, geestelijke en sociale herstel.²² Artikel 8 van het Protocol inzake mensenhandel bepaalt tevens dat Staten die partij zijn en die de terugkeer faciliteren van hun onderdanen of personen met het recht op permanent verblijf die het slachtoffer zijn geworden van mensenhandel, de veiligheid van de betrokken personen zorgvuldig in acht dienen te nemen bij het aanvaarden van hun terugkeer. De beschermingsmaatregelen zoals omschreven in Deel II van het Protocol inzake mensenrechten zijn niet uitputtend en dienen te worden gezien in het licht van andere relevante bindende

¹⁷ Zoals aangegeven in de *Interagency Guiding Principles on Unaccompanied and Separated Children* (Organisatie-overstijgende grondbeginselen inzake onbegeleide en alleenstaande kinderen), 2004, “wordt onder alleenstaande kinderen verstaan kinderen die zijn gescheiden van beide ouders of van hun vroegere wettelijke of gewoontelijke hoofdverzorger, maar niet noodzakelijkerwijs van andere familieleden”, terwijl onder onbegeleide kinderen wordt verstaan “kinderen die zijn gescheiden van beide ouders en andere familieleden en die niet worden verzorgd door een volwassene die daar hetzij wettelijk, hetzij volgens het gewoonterecht verantwoordelijkheid voor draagt.”

¹⁸ Er bestaan verschillende internationale instrumenten die specifieke richtlijnen geven omtrent de behoeften en rechten van kinderen. Deze dienen zorgvuldig in acht te worden genomen bij het beoordelen van aanvragen van minderjarige slachtoffers. Zie bijvoorbeeld het Verdrag inzake de rechten van het kind, 1989 (*Convention on the Rights of the Child*), het Facultatief Protocol bij dat Verdrag inzake de verkoop van kinderen, kinderprostitutie en kinderpornografie, 2000 (*Optional Protocol to that Convention, on the sale of children, child prostitution and child pornography*), het Verdrag betreffende de burgerrechtelijke aspecten van internationale ontvoering van kinderen, 's-Gravenhage 1980 (*The Hague Convention No. 28 on the Civil Aspects of International Child Abduction*), het Protocol inzake mensenhandel, 2000, en het IAO-Verdrag betreffende het verbod op de ergste vormen van kinderarbeid, 1999 (*ILO Convention No. 182 on the Prohibition of the Worst Forms of Child Labour*). Zie tevens, in het algemeen, *Committee on the Rights of the Child, "General Comment No. 6 (2005) Treatment of Unaccompanied and Separated Children Outside their Country of Origin"*, CRC/CG/2005/6, 1 sept. 2005.

¹⁹ Zie UNHCR “*Guidelines on Formal Determination of the Best Interests of the Child*”, voorlopige uitgave april 2006; UN Children's Fund (UNICEF), “*Guidelines for Protection of the Rights of Child Victims of Trafficking*”, mei 2003, wordt momenteel bijgewerkt.

²⁰ UNHCR *Handboek*, voetnoot 14 hierboven, punt 65; UNHCR, “*Interpreting Article 1 of the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees*” (hierna: “*Interpreting Article 1*”), april 2001, par. 19; UNHCR Richtlijnen inzake gender-gerelateerde vervolging, voetnoot 4 hierboven, par. 19.

²¹ Zie Afdeling II van het Protocol inzake mensenhandel, zoals hierboven geschetst in voetnoot 8.

²² *Ibid.*

en niet-bindende instrumenten en Richtlijnen inzake mensenrechten.²³

23. Veel Staten hebben niet voldoende strenge maatregelen vastgesteld of ingezet om mensenhandel strafbaar te stellen en te voorkomen, of om tegemoet te komen aan de behoeften van de slachtoffers. Indien een Staat verzuimt zodanige redelijke maatregelen te treffen als waartoe deze bevoegd is, teneinde mensenhandel te voorkomen en slachtoffers doeltreffende bescherming en bijstand te bieden, kan de vrees voor vervolging van de betrokken persoon waarschijnlijk als gegrond worden beschouwd. Het enkele bestaan van een wet die de mensenhandel verbiedt, is niet voldoende om de mogelijkheid van vervolging [in de zin van de vluchtelingdefinitie] uit te sluiten. Indien een dergelijke wet bestaat, maar niet effectief ten uitvoer wordt gebracht, of indien er bestuurlijke mechanismen zijn ingericht om slachtoffers bescherming en bijstand te bieden, maar de betrokken persoon geen toegang kan krijgen tot dergelijke mechanismen, kan dit worden beschouwd als het onvermogen van de Staat om bescherming te bieden aan het (potentiële) slachtoffer van mensenhandel.

24. Er kunnen zich ook situaties voordoen waarin aan mensenhandel gerelateerde activiteiten feitelijk door de autoriteiten worden gedoogd of door de vingers worden gezien, of zelfs actief mogelijk worden gemaakt door corrupte overheidsbeambten. In dergelijke omstandigheden kan ook de Staat zelf de actor van vervolging zijn, die verantwoordelijk wordt, door handelen of nalaten, voor het niet beschermen van personen binnen zijn rechtsgebied. Of dit het geval is, hangt af van de rol die de beambten hierin spelen en of ze handelen op persoonlijke titel buiten het kader van de overheidsinstantie, of op basis van hun gezagspositie binnen een overheidssysteem dat mensenhandel steunt of toelaat. In het laatste geval kan men aannemen dat de vervolging uitgaat van de Staat zelf.

e) Plaats van vervolging

25. Om te vallen onder artikel 1A, lid 2, van het Verdrag van 1951 moet de aanvrager zich buiten zijn of haar land van herkomst bevinden en, uit gegronde vrees voor vervolging, niet in staat of bereid zijn om de bescherming van dat land in te roepen. Het vereiste van het zich bevinden buiten het eigen land houdt echter niet in dat de persoon moet zijn vertrokken uit gegronde vrees voor vervolging.²⁴ Indien deze vrees ontstaat nadat hij of zij het land van herkomst heeft verlaten, wordt hij of zij een *refugié sur place*, mits er is voldaan aan de overige elementen van de vluchtelingdefinitie. Hoewel slachtoffers van mensenhandel hun land wellicht niet hebben verlaten uit gegronde vrees voor vervolging, kan deze vrees wel ontstaan na vertrek uit hun land van herkomst. In dergelijke gevallen moet de vluchtelingenstatus worden bepaald op die basis.

26. Ongeacht of de vrees voor vervolging is ontstaan voor of na vertrek uit het land van herkomst, is de plaats waar de vervolging plaatsvindt cruciaal voor een juiste beoordeling van asielaanvragen van slachtoffers van mensenhandel. Volgens het Verdrag van 1951 moet een vluchteling aantonen dat hij of zij een gegronde vrees voor vervolging heeft met betrekking tot het land waarvan hij of zij de nationaliteit bezit of zijn of haar gebruikelijke verblijfplaats had. Indien iemand het slachtoffer is (of vreest te worden) van mensenhandel binnen zijn of haar eigen land, en naar een ander land vlucht op zoek naar internationale bescherming, is het verband tussen de vrees voor vervolging, de reden om te vluchten en het niet willen terugkeren duidelijk en dient de behoefte aan internationale bescherming te worden bepaald op basis van de gevaren waaraan de persoon wordt blootgesteld indien zij of hij verplicht zou worden om terug te keren naar het land waarvan hij of zij de nationaliteit bezit of zijn of haar gewone verblijfplaats had. Indien deze gegronde vrees met betrekking tot het land van herkomst niet kan worden vastgesteld, is het gepast als de Staat waar asiel is aangevraagd, de aanvraag voor de vluchtelingenstatus afwijst.

27. De omstandigheden in het land van herkomst of gebruikelijke verblijfplaats van de aanvrager vormen het voornaamste referentiepunt voor de vaststelling of er sprake is van een gegronde vrees voor vervolging. Toch kan er ook als de uitbuiting van een slachtoffer van mensenhandel voornamelijk heeft plaatsgevonden buiten het land van herkomst, wel degelijk ook sprake zijn van een gegronde vrees voor vervolging in het eigen

²³ Zie, *United Nations High Commissioner for Human Rights, "Recommended Principles and Guidelines on Human Rights and Human Trafficking"*, boven voetnoot 13, dat luidt als volgt in *Principle No. 2*: "Staten hebben krachtens het internationaal recht de verantwoordelijkheid om voortvarend te handelen teneinde mensenhandel te voorkomen, mensenhandelaars te vervolgen en slachtoffers bescherming en bijstand te bieden." Er zijn talloze (bindende en niet-bindende) instrumenten waarin wordt gewezen op de verplichting van Staten om de mensenrechten van slachtoffers van mensenhandel te handhaven. Zie hiervoor bijv. het Verdrag van de Raad van Europa zoals hierboven geciteerd in voetnoot 10, *de Convention on Preventing and Combating Trafficking in Women and Children for Prostitution* uit 2002 van de *South Asian Association for Regional Cooperation (SAARC)*, en het *Action Plan to Combat Trafficking in Human Beings* uit 2003 van de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OSCE).

²⁴ UNHCR *Handboek*, voetnoot 14 hierboven, par. 94.

land van die persoon. De grensoverschrijdende mensenhandel leidt tot complexe situaties die nopen tot een brede analyse, waarbij de verschillende soorten schade die zijn berokkend op verschillende punten van de 'handelsroute' in aanmerking worden genomen. Er dient rekening te worden gehouden met de aanhoudende en onderling samenhangende aard van de vervolgingshandelingen in het kader van transnationale mensenhandel. Bij mensenhandel is bovendien een hele keten van actoren betrokken, van degenen die verantwoordelijk zijn voor de werving in het land van herkomst tot degenen die het vervoer, de overdracht en/of verkoop van de slachtoffers organiseren en faciliteren, en de uiteindelijke 'koper'. Elk van deze actoren heeft belang bij de mensenhandel en kan een bedreiging vormen voor het slachtoffer. Afhankelijk van de mate van geraffineerdheid van de bendes van mensenhandelaars is het mogelijk dat aanvragers op verschillende locaties schade hebben geleden en nog steeds vrezen, waaronder in landen waar zij doorheen zijn gereisd, de Staat waar ze asiel aanvragen en het land van herkomst. In dergelijke omstandigheden dient de aanwezigheid van een gegronde vrees voor vervolging te worden beoordeeld met betrekking tot het land van herkomst van de aanvrager.

28. Een slachtoffer van mensenhandel dat is erkend als vluchteling kan tevens in het land van asiel vrezen voor vergelding, straf, of het nogmaals verhandeld worden. Indien een vluchteling in zijn of haar land van toevlucht gevaar loopt of bepaalde behoeften heeft waaraan in het land van asiel niet kan worden voldaan, is het wellicht nodig om hervestiging in een derde land te overwegen.²⁵

f) Het oorzakelijk verband ("wegens")

29. Om in aanmerking te komen voor de vluchtelingenstatus moet iemand een gegronde vrees voor vervolging hebben, gerelateerd aan één of meer van de Verdragsgronden, dat wil zeggen: "wegens" ras, religie, nationaliteit, politieke opinie of het behoren tot een bepaalde sociale groep. Het is voldoende als de Verdragsgrond een relevante factor is die bijdraagt aan de vervolging, het hoeft niet de enige of voornaamste oorzaak te zijn. In veel rechtsgebieden moet het oorzakelijk verband ("wegens") expliciet worden vastgesteld, terwijl de causaliteit in andere Staten niet wordt behandeld als een kwestie die apart geanalyseerd dient te worden, maar als deel van de holistische analyse van de vluchtelingendefinitie.²⁶ Bij asielaanvragen waarbij mensenhandel een rol speelt, ligt de moeilijkheid voor de beslismedewerker in het leggen van een verband tussen de gegronde vrees voor vervolging en een Verdragsgrond. Als de vervolger een Verdragsgrond toerekent of toedicht aan de aanvrager, is dit voldoende voor vaststelling van het oorzakelijk verband.²⁷

30. In gevallen waar een risico is op vervolging door een niet-overheidsactor wegens redenen die verband houden met een Verdragsgrond, staat het oorzakelijk verband vast, ongeacht of de afwezigheid van bescherming door de Staat verband houdt met het Verdrag. Als het risico op vervolging door een niet-overheidsactor geen verband houdt met een Verdragsgrond, maar het onvermogen of de onwil van de Staat om bescherming te bieden wel te maken heeft met één van de in het Verdrag genoemde gronden, staat het oorzakelijk verband ook vast.

31. Mensenhandel is een commerciële onderneming, waarbij het maken van winst waarschijnlijk een belangrijkere drijfveer is dan vervolging wegens een Verdragsgrond. Met andere woorden: de slachtoffers worden waarschijnlijk voornamelijk uitgekozen op basis van de vermeende of mogelijke commerciële waarde die ze voor de mensenhandelaars hebben. Dit hoofdzakelijk economische motief sluit echter niet de mogelijkheid uit dat de slachtoffers worden uitgekozen op basis van Verdragsgrond-gerelateerde overwegingen. Scenario's waarin de mensenhandel floreert, vallen vaak samen met situaties waarin mogelijke slachtoffers makkelijk in handen vallen van mensenhandelaars als gevolg van kenmerken zoals genoemd in de vluchtelingendefinitie van het Verdrag van 1951. In Staten waar er bijvoorbeeld sprake is van grote maatschappelijke onrust en/of een economische transitie, of waar behoorlijke handhaving van de rechtsorde ontbreekt als gevolg van een gewapende strijd, leidt dit vaak tot armoede, achterstanden en ontheemding onder de burgerbevolking. Er ontstaan mogelijkheden voor de georganiseerde misdaad om gebruik te maken van het onvermogen, of het gebrek aan wil, van wetshandavingsinstanties om de openbare orde te handhaven, in het bijzonder het gebrek aan voldoende bescherming van specifieke of kwetsbare groepen.

32. Mensen die in een bepaald land behoren tot een bepaald ras of etnische groep worden wellicht sneller het slachtoffer van mensenhandel en/of minder effectief beschermd door de autoriteiten in het land van herkomst. In een omgeving waar personen met specifieke kenmerken toch al kwetsbaarder zijn voor verschillen-

²⁵ UNHCR, *Resettlement Handbook*, November 2004 edition, chapter 4.1.

²⁶ Zie UNHCR Richtlijnen inzake gender-gerelateerde vervolging, voetnoot 4 hierboven, par. 20.

²⁷ Zie UNHCR "Interpreting Article 1", voetnoot 20 hierboven, par. 25.

de vormen van uitbuiting en misbruik, kunnen slachtoffers worden geselecteerd op basis van hun etniciteit, nationaliteit, religieuze overtuiging of politieke opinie. Men kan het ook gemunt hebben op mensen die behoren tot een bepaalde sociale groep. Bijvoorbeeld binnen de grote groep vrouwen en kinderen binnen een bepaalde samenleving, kunnen specifieke subgroepen van kinderen of vrouwen extra kwetsbaar zijn voor mensenhandel en zodoende een sociale groep vormen in de zin van de vluchtelingendefinitie. Dit houdt in dat, ook als iemand niet uitsluitend wegens een Verdragsgrond het slachtoffer wordt van mensenhandel, één of meer van deze gronden wel kan hebben meegespeeld bij het uitkiezen van dat specifieke slachtoffer.

g) De Verdragsgronden

33. Er kan een oorzakelijk verband worden vastgesteld met één enkele Verdragsgrond of met een combinatie van deze gronden. Hoewel om aanspraak te maken op de vluchtelingenstatus slechts een oorzakelijk verband met één grond hoeft te worden vastgesteld, komen tijdens een volledig onderzoek naar gevallen van mensenhandel vaak een aantal onderling samenhangende, cumulatieve gronden aan het licht.

Ras

34. In de zin van de vluchtelingendefinitie wordt onder 'ras' begrepen: "alle soorten etnische groepen waarnaar in het gangbaar taalgebruik als 'ras' wordt verwezen."²⁸ Bij gewapende conflicten waar er sprake is van bewust beleid om een bepaalde raciale of etnische groep uit te buiten of tot slachtoffer te maken, kan vervolging voorkomen in de vorm van het verhandelen van leden van die groep. Deze gerichte selectie van slachtoffers kan samenhangen met economische motieven waarbij financieel gewin de voornaamste drijfveer is. Ook indien er geen gewapend conflict is, kunnen mensenhandelaars het voor verschillende doeleinden toch gemunt hebben op leden van een bepaalde raciale groep, indien de Staat de leden van die groep niet kan of wil beschermen. Als het gaat om mensenhandel voor de seksindustrie is het ook mogelijk dat vrouwen of meisjes specifiek worden uitgekozen, omdat er in de markt vraag is naar een bepaald ras (of een bepaalde nationaliteit). Zoals is opgemerkt door de Speciale Rapporteur inzake mensenhandel, komt deze vraag "vaak voort uit ongelijke sociale machtsverhoudingen tussen ras, nationaliteiten, kasten en huidskleur".²⁹

Religie

35. Mensenhandelaars kunnen het eveneens gemunt hebben op mensen die behoren tot een bepaalde religieuze gemeenschap, omdat hun geloof of levensovertuiging hen kenmerkt als behorend tot een in die omstandigheden kwetsbare groep, indien bijvoorbeeld bekend is dat de autoriteiten bepaalde religieuze groepen geen behoorlijke bescherming bieden. Ook hierbij kan winst de voornaamste drijfveer zijn, maar dat neemt niet weg dat religie een relevante factor is bij het profileren en selecteren van de slachtoffers. Anderzijds kan mensenhandel ook zijn gekozen als het middel om aanhangers van een bepaald geloof te vervolgen.³⁰

Nationaliteit

36. Nationaliteit heeft een bredere betekenis dan enkel staatsburgerschap. Het kan ook verwijzen naar het behoren tot een bepaalde etnische of taalgroep en kan overlappen met de term 'ras'.³¹ Mensenhandel kan de gekozen methode zijn om leden van een bepaalde nationale groep te vervolgen, in een context waar er sprake is van een interetnisch conflict binnen een Staat en de veiligheid van bepaalde groepen minder gewaarborgd is. Ook hier geldt dat, ook al is financieel gewin de belangrijkste drijfveer voor de mensenhandelaar, iemands nationaliteit ervoor kan zorgen dat die persoon eerder het slachtoffer wordt van mensenhandel.

²⁸ UNHCR, *Handboek*, par. 68.

²⁹ Zie het verslag van de Speciale Rapporteur: "*Integration of the Human Rights of Women and a Gender Perspective*", voetnoot 9 hierboven, par. 48 en 66.

³⁰ Zie in het algemeen: UNHCR, "*Guidelines on International Protection: "ReligionBased Refugee Claims under Article 1A(2) of the 1951 Convention and/ or the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees"*" (Richtlijnen inzake internationale bescherming: Aanvragen voor de vluchtelingenstatus op grond van religie krachtens artikel 1A, lid 2, van het Verdrag van 1951 en/of het Protocol van 1967 betreffende de status van vluchtelingen), HCR/GIP/04/06, 28 april 2004.

³¹ UNHCR, *Handboek*, par. 74.

Het behoren tot een bepaalde sociale groep³²

37. (Potentiële) slachtoffers van mensenhandel kunnen in aanmerking komen voor erkenning als vluchteling indien ze kunnen aantonen dat ze vrezen te worden vervolgd wegens het behoren tot een bepaalde sociale groep. Voor vaststelling van deze grond is het geen vereiste dat de leden van een bepaalde groep elkaar kennen of als groep met elkaar associëren. Ze moeten echter wel³³ een bepaald kenmerk gemeen hebben, anders dan hun risico op vervolging, of door de samenleving als groep worden gezien. Dit gedeelde kenmerk is vaak iets dat aangeboren, onveranderlijk, of anderszins fundamenteel is voor de identiteit, het geweten of de uitoefening van iemands mensenrechten.³⁴ Vervolging van een groep kan die groep zichtbaarder maken, zonder de kenmerkende eigenschap te zijn.³⁵ Net als bij de andere Verdragsgronden is de grootte van de groep geen relevant criterium bij het vaststellen of er sprake is van een sociale groep in de zin van artikel 1A, lid 2.³⁶ Hoewel een aanvrager nog steeds moet aantonen dat hij of zij een gegronde vrees voor vervolging heeft vanwege het behoren tot die bepaalde sociale groep, hoeft zij of hij voor vaststelling van het bestaan van de groep niet aan te tonen dat alle leden van de groep het risico lopen op vervolging.³⁷

38. Vrouwen zijn een voorbeeld van een sociale subgroep van personen met gemeenschappelijke aangeboren en onveranderlijke kenmerken, die regelmatig anders worden behandeld dan mannen. Als zodanig kunnen zij een bepaalde sociale groep vormen.³⁸ De factoren die vrouwen tot doelwit maken voor mensenhandelaars hangen vaak samen met hun kwetsbaarheid in bepaalde sociale omstandigheden; dit kan betekenen dat sommige sociale subgroepen van vrouwen ook bepaalde sociale groepen vormen. Mannen of kinderen, of sommige sociale subgroepen hiervan, kunnen ook worden beschouwd als een bepaalde sociale groep. Voorbeelden van sociale subgroepen van vrouwen of kinderen zijn, afhankelijk van de context: alleenstaande vrouwen, weduwen, gescheiden vrouwen, analfabete vrouwen, alleenstaande of onbegeleide kinderen, weeskinderen of kinderen die op straat leven. Het feit dat iemand behoort tot een dergelijke sociale groep kan bijdragen aan de vrees van die persoon om te worden vervolgd, bijvoorbeeld in de vorm van seksuele uitbuiting als gevolg van (gevreesde) mensenhandel.

39. Voormalige slachtoffers van mensenhandel kunnen ook worden beschouwd als een sociale groep, op basis van het onveranderlijke, gemeenschappelijke en historische kenmerk dat ze het slachtoffer zijn geweest van mensenhandel. Een samenleving kan, afhankelijk van de context, personen die het slachtoffer zijn geweest van mensenhandel beschouwen als een herkenbare groep binnen die samenleving. Bepaalde sociale groepen kunnen echter niet uitsluitend worden gekenmerkt door de vervolging waaronder leden van die groep lijden of door een gedeelde vrees voor vervolging.³⁹ Het dient derhalve te worden opgemerkt dat in dergelijke gevallen de kenmerkende eigenschap van de groep wordt gevormd door de vroegere ervaring van mensenhandel, niet de toekomstige vervolging die men nu vreest in de vorm van uitsluiting, bestraffing, vergelding of opnieuw verhandeld worden. In dergelijke situaties wordt de groep dus niet uitsluitend gekenmerkt door de vrees voor toekomstige vervolging.

Politieke opinie

40. Personen kunnen het doelwit worden van mensenhandelaars omdat ze een bepaalde politieke opinie hebben of deze aan hen wordt toegedicht. Hierbij gelden dezelfde overwegingen als bij de andere Verdragsgronden, dat wil zeggen: mensen kunnen het doelwit worden door hun feitelijke of vermeende politieke opinies, die hen kwetsbaarder maken en waardoor ze waarschijnlijk minder effectieve bescherming van de Staat genieten.

³² Zie in het algemeen: UNHCR, "Guidelines on International Protection: Membership of a Particular Social Group within the context of Article 1A(2) of the 1951 Convention and 1967 Protocol relating to the Status of Refugees" (Richtlijnen inzake internationale bescherming: het behoren tot een bepaalde sociale groep binnen de context van artikel 1A, lid 2, van het Verdrag van 1951 en/of het Protocol van 1967 betreffende de status van vluchtelingen), HCR/GIP/02/02, 7 mei 2002.

³³ *Ibid.*, par. 15.

³⁴ *Ibid.*, par. 11.

³⁵ *Ibid.*, par. 14.

³⁶ *Ibid.*, par. 18.

³⁷ *Ibid.*, par. 17.

³⁸ *Ibid.*, par. 12. Zie tevens de UNHCR Richtlijnen inzake gender-gerelateerde vervolging, voetnoot 4 hierboven, par. 30.

³⁹ Zie de UNHCR Richtlijnen inzake het behoren tot een bepaalde sociale groep, voetnoot 32 hierboven, par. 14.

III. STAATLOOSHEID EN MENSENHANDEL

41. Het Verdrag betreffende de status van staatlozen uit 1954 en het Verdrag tot beperking van staatloosheid uit 1961 bieden een juridisch kader waarin de rechten van staatlozen, de verplichtingen van Staten die partij zijn om handelingen te vermijden die leiden tot staatloosheid en de te nemen maatregelen om staatloosheid te verhelpen, zijn vastgesteld. Het Verdrag van 1954 is van toepassing op eenieder die “die door geen enkele Staat, krachtens diens wetgeving, als onderdaan wordt beschouwd”,⁴⁰ hetgeen betekent dat het van toepassing is op personen aan wie het staatsburgerschap krachtens de wetgeving van elke Staat wordt onzegd. Het Verdrag van 1961 verplicht Staten in het algemeen om handelingen die zouden leiden tot staatloosheid te vermijden en verbiedt uitdrukkelijk het ontnemen van de nationaliteit indien dit tot staatloosheid zou leiden.⁴¹ Dit houdt een verbod in op handelingen die staatloosheid zouden veroorzaken, evenals een verplichting om situaties te vermijden waarin staatloosheid kan ontstaan door verzuim of verzaking. De enige uitzondering op dit verbod is als de nationaliteit door middel van bedrog is verkregen.⁴²

42. Bij het beoordelen en aanpakken van de situatie van een slachtoffer van mensenhandel, is het van belang om de mogelijke gevolgen te erkennen met betrekking tot staatloosheid. Het enkele feit dat iemand het slachtoffer is van mensenhandel betekent niet *per se* dat die persoon staatloos wordt. Slachtoffers van mensenhandel behouden het staatsburgerschap dat ze hadden voor ze in handen vielen van hun handelaars. Indien deze mensenhandelaars echter hun identiteitsdocumenten hebben afgenomen, zoals vaak gebeurt om macht over de slachtoffers te krijgen en uit te oefenen, is het mogelijk dat ze hun staatsburgerschap niet kunnen bewijzen. Dit gebrek aan documenten en tijdelijk onvermogen om de identiteit vast te stellen komt niet enkel voor bij slachtoffers van mensenhandel. Met de hulp van de autoriteiten van de Staat van herkomst zou dit makkelijk te verhelpen moeten zijn, en dat is het in veel gevallen ook.⁴³

43. Iedereen heeft het recht om terug te keren naar zijn of haar eigen land.⁴⁴ Staten horen hun onderdanen in het buitenland diplomatieke bescherming te bieden. Hiertoe behoort het mogelijk maken van terugkeer naar het land, ook voor slachtoffers van mensenhandel die zich in het buitenland bevinden. Indien de Staat dergelijke bijstand echter onthoudt en niet de benodigde documenten verschaft waardoor de persoon kan terugkeren, kan dit die persoon in praktische zin staatloos maken.⁴⁵ Zelfs als de personen eerder niet als staatloos werden beschouwd door de Staat waarvan ze de nationaliteit bezitten, kunnen ze feitelijk wel als zodanig worden behandeld zodra ze de bescherming van die Staat proberen in te roepen.⁴⁶ Het mandaat van UNHCR inzake staatloosheid houdt in dat het in dergelijke omstandigheden mogelijk bijstand moet verlenen aan deze personen.⁴⁷

44. Er kunnen zich tevens situaties voordoen waarin staatlozen door mensenhandelaars worden weggevoerd uit het land waar ze hun gebruikelijke verblijfplaats hebben. De combinatie van een gebrek aan documenten en het gebrek aan het staatsburgerschap kan het voor hen onmogelijk maken om terug te keren naar het land waar ze hun gebruikelijke verblijfplaats hadden. Hoewel dit enkele feit iemand niet tot vluchteling maakt, kan

⁴⁰ Zie artikel 1, lid 1 van het Verdrag van 1954.

⁴¹ Zie artikel 8, lid 1 van het Verdrag van 1961.

⁴² Naast de verdragen inzake staatloosheid van 1954 en 1961 omschrijven ook andere internationale en regionale instrumenten vergelijkbare beginselen. Zie bijvoorbeeld het Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie, 1965 (*Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination*), het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, 1966 (*International Covenant on Civil and Political Rights*), het Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van discriminatie van vrouwen, 1979 (*Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women*), het Europees Verdrag inzake nationaliteit, 1997 (*European Convention on Nationality*), het Amerikaans Verdrag inzake de rechten van de mens, 1969 (*American Convention on Human Rights*) en het Afrikaans handvest inzake de rechten en het welzijn van het kind, 1990 (*African Charter on the Rights and Welfare of the Child*).

⁴³ In dergelijke omstandigheden moeten de beginselen van vertrouwelijkheid in acht worden genomen. Die houdt o.a. in dat er bij eventueel contact met het land van herkomst niet mag worden aangegeven dat de betrokken persoon asiel heeft aangevraagd of dat zij of hij het slachtoffer is van mensenhandel.

⁴⁴ Universele Verklaring van de Rechten van de Mens, 1948, artikel 13, lid 2. Zie tevens artikel 12, lid 4 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (ICCPR), dat luidt als volgt: “Aan niemand mag willekeurig het recht worden ontnomen naar zijn eigen land terug te keren.”

⁴⁵ Zie *Executive Committee Conclusion No. 90 (LII)*, 2001, onder (s), waarin het Uitvoerend Comité van UNHCR de zorg uitspreekt dat veel slachtoffers van mensenhandel feitelijk staatloos worden als gevolg van het niet kunnen vaststellen van hun identiteit en nationaliteit.

⁴⁶ Dit is het geval, ondanks relevante verplichtingen van Staten zoals vastgelegd in het Verdrag ter beperking van staatloosheid uit 1961 en artikel 8 van het Protocol inzake mensenhandel.

⁴⁷ Bij het van kracht worden van het Verdrag ter beperking van staatloosheid van 1961 werd UNHCR door de Algemene Vergadering van de VN aangewezen als het VN-orgaan dat was belast met het optreden namens staatlozen. Sinds 1975 is de taakstelling van UNHCR met betrekking tot het voorkomen van staatloosheid en de bescherming van staatlozen verder uitgewerkt in resoluties van de Algemene Vergadering.

de betrokken persoon toch in aanmerking komen voor de vluchtelingenstatus indien de weigering van het land waar de persoon zijn of haar gebruikelijke verblijfplaats had, verband houdt met een Verdragsgrond en het niet kunnen terugkeren naar het land leidt tot ernstige schade of ernstige schending(en) van de mensenrechten en er derhalve sprake is van vervolging.

IV. PROCEDURELE KWESTIES

45. Gezien het brede scala aan omstandigheden waaronder gevallen van mensenhandel aan het licht komen en wordt geconstateerd dat mensen het slachtoffer zijn van mensenhandel, is het van belang dat er op landelijk niveau mechanismen worden ingericht voor het lichamelijk, geestelijk en sociaal herstel van slachtoffers van mensenhandel. Dit omvat o.a. huisvesting, juridisch(e) advies en informatie, medische, psychische en materiële bijstand, evenals werk-, onderwijs- en opleidingsmogelijkheden, waarbij rekening wordt gehouden met de leeftijd, gender en speciale behoeften van slachtoffers van mensenhandel.⁴⁸ Verder is het noodzakelijk om te zorgen dat slachtoffers van mensenhandel toegang hebben tot een eerlijke en efficiënte asielprocedure, indien van toepassing,⁴⁹ en tot behoorlijk juridisch advies, zodat zij een doeltreffende asielaanvraag kunnen indienen. Gezien de complexe aard van asielaanvragen van slachtoffers van mensenhandel, is bij deze aanvragen normaal gesproken een inhoudelijk onderzoek nodig in een reguliere procedure.

46. Bij de opvang en tijdens het horen van aanvragers die zeggen het slachtoffer te zijn van mensenhandel is het van uitermate groot belang om te zorgen voor een sfeer waarin zij zich gesteund voelen en gerustgesteld worden omtrent de vertrouwelijkheid van hun aanvraag. In dit opzicht kan het bijzonder belangrijk zijn om te zorgen voor gehoordmedewerkers van hetzelfde geslacht als de aanvrager. Gehoordmedewerkers moeten er ook rekening mee houden dat slachtoffers die aan hun mensenhandelaars zijn ontsnapt, mogelijk bang zijn om de ware omvang van de geleden vervolging te onthullen. Sommige slachtoffers zijn wellicht getraumatiseerd en hebben medische en/of psychosociale bijstand nodig, evenals professionele hulpverlening.

47. Bij het bieden van dergelijke bijstand dient rekening te worden gehouden met de leeftijd en het gender van het slachtoffer. Mensenhandel, met name mensenhandel met als doel het uitbuiten van de prostitutie van anderen of andere vormen van seksuele uitbuiting, heeft vaak buitenproportioneel ernstige gevolgen voor vrouwen en kinderen. Deze personen kunnen terecht worden beschouwd als slachtoffers van gender-gerelateerde vervolging. Ze zijn in veel, zo niet alle gevallen onderworpen aan ernstige schending van hun fundamentele mensenrechten, waaronder onmenselijke of vernederende behandeling en in sommige gevallen foltering.

48. Vooral vrouwen schamen zich vaak voor hetgeen hen is overkomen en zijn getraumatiseerd, zowel als gevolg van seksueel misbruik en geweld, als door de omstandigheden waaronder ze zijn ontkomen aan hun mensenhandelaars. In dergelijke situaties is de angst voor hun mensenhandelaars zeer reëel. Ze kunnen daarnaast vrezen voor afwijzing en/of vergelding door hun gezin en/of gemeenschap, hetgeen in overweging genomen dient te worden bij het overwegen van hun aanvraag. Tegen deze achtergrond en om te zorgen dat aanvragen van vrouwelijke slachtoffers van mensenhandel op de juiste manier worden overwogen in het proces ter vaststelling van de vluchtelingenstatus, dient een aantal maatregelen in acht te worden genomen. Deze zijn vastgelegd in Deel III van de UNHCR-richtlijnen inzake internationale bescherming betreffende gender-gerelateerde vervolging en zijn evenzeer van toepassing in het kader van mensenhandel-gerelateerde aanvragen.⁵⁰

49. Ook bij kinderen moet er speciale aandacht worden besteed aan de zorg en de te verlenen bijstand bij het voorleggen van asielaanvragen. In dit kader dienen er zowel procedures te worden opgesteld om minderjarige slachtoffers van mensenhandel snel te kunnen identificeren, als programma's en beleid om minderjarige slachtoffers bescherming en bijstand te bieden, waaronder het aanstellen van een voogd, leeftijdsspecifieke

⁴⁸ Zie afdeling II, artikel 6 van het Protocol inzake mensenhandel.

⁴⁹ Zie *Agenda for Protection, Goal 2 Objective 2*, en OHCHR, "Recommended Principles and Guidelines on Human Rights and Human Trafficking", voetnoot 13 hierboven, *Guideline 2.7*, en de toelichting (*Explanatory Report*) op het Verdrag van de Europese Raad, par. 377.

⁵⁰ Zie UNHCR Richtlijnen inzake gender-gerelateerde vervolging, voetnoot 4 hierboven. Aanvullende informatie is te vinden in *World Health Organization, London School of Hygiene and Tropical Medicine and Daphne Programme of the European Commission, WHO Ethical and Safety Recommendations for Interviewing Trafficked Women*, 2003, beschikbaar (in het Engels) op <https://bit.ly/3ccd16t>.

hulpverlening, en opsporingsinspanningen waarbij de vertrouwelijkheid en een ondersteunende omgeving worden gewaarborgd. Nadere informatie omtrent de behandeling van aanvragen van minderjarige slachtoffers van mensenhandel is te vinden in de “*Guidelines for the Protection of the Rights of Child Victims of Trafficking*” van het VN-kinderfonds (UNICEF),⁵¹ in de “*Recommended Principles and Guidelines on Human Rights and Human Trafficking*” van het Bureau van de Hoge Commissaris voor de Rechten van de Mens⁵² en in *General Comment No. 6* van de Commissie voor de Rechten van het Kind.⁵³

50. Verder dient specifiek aandacht te worden besteed aan het voorkomen van enige koppeling, hetzij openlijk, hetzij impliciet, tussen de inhoudelijke beoordeling van een asielaanvraag en de bereidheid van een slachtoffer om als getuige op te treden in een gerechtelijke procedure tegen haar of zijn mensenhandelaars. Het optreden als getuige om mensenhandelaars te helpen identificeren en vervolgen, kan leiden tot specifieke zorgen omtrent bescherming, waarvoor speciale getuigenbeschermingsprogramma’s ingericht dienen te worden. Indien een persoon ermee heeft ingestemd om als getuige op te treden, maakt dit die persoon niet automatisch tot vluchteling, tenzij de gevreesde gevolgen bij terugkeer in het land van herkomst neerkomen op vervolging en in verband gebracht kunnen worden met één of meer van de Verdragsgronden. Aan de andere kant mag de weigering van een slachtoffer van mensenhandel om als getuige op te treden ook geen aanleiding zijn voor een negatieve beslissing omtrent haar of zijn asielaanvraag.

⁵¹ Zie voetnoot 19 hierboven.

⁵² Zie voetnoot 13 hierboven. *Guideline 8* heeft specifiek betrekking op maatregelen ter bescherming en ondersteuning van minderjarige slachtoffers van mensenhandel.

⁵³ Zie voetnoot 18 hierboven, met name par. 64–78.