



Rapport

Rapport betreffende een klacht over de Nederlandse ambassade te
Nairobi (Kenia)

Publicatiedatum: 8 oktober 2014

Rapportnummer: 2014/134

Rapport

Rapport betreffende een klacht over de Nederlandse ambassade te Nairobi (Kenia).

Datum: 8 oktober 2014

Rapportnummer: 2014/134

Klacht

brandstichting en illegaal verblijf, klaagt erover dat de Nederlandse ambassade in

Nairobi (Kenia):

hem tijdens zijn detentie en de strafprocedure onvoldoende heeft bezocht dan

wel onvoldoende contact met hem heeft onderhouden;

onvoldoende ondersteuning heeft geboden bij het verkrijgen van

(gesubsidieerde) rechtsbijstand en een beëdigde c.q. officiële tolk tijdens zijn

strafprocedure;

hem geen vertrouwensadvocaat heeft ingeschakeld of laten inschakelen.

Bevindingen en beoordeling

Algemeen

De achtergrond

Verzoeker, een Nederlander, woont al jaren in Kenia. In januari 2012 komt hij daar in de problemen. Hij wordt verdacht van brandstichting en illegaal verblijf. Om die reden wordt hij gearresteerd in zijn woonplaats Kisumu en volgt er een strafprocedure tegen hem. Na acht dagen komt hij op borgtocht vrij. Hij wendt zich direct tot de Nederlandse ambassade in Nairobi voor consulaire bijstand. Hij geeft daarbij aan dat hij financiële problemen heeft waardoor hij zijn advocaat niet kan betalen. Ook heeft hij een tolk nodig tijdens de zittingen op de rechtbank. Daarbij vreest hij geen

eerlijk proces te krijgen.

De ambassade heeft veelvuldig contact met verzoeker en verleent hem bijstand. Naar de mening van verzoeker is deze bijstand onvoldoende geweest. Hij wendt zich in mei 2013 om die reden tot de Nationale ombudsman. Deze legt verzoekers klachten voor aan de minister van Buitenlandse Zaken. De minister verklaart na overleg met de ambassade de klachten ongegrond. Verzoeker is het hier niet mee eens en vraagt de Nationale ombudsman hier een onderzoek naar in te stellen.

Op zijn verzoek wordt de behandeling van de strafzaak van verzoeker vele malen aangehouden. Uiteindelijk veroordeelt de rechtbank verzoeker op 16 januari 2014 tot drie jaar gevangenisstraf wegens brandstichting en spreekt hem vrij van illegaal verblijf in Kenia. Verzoeker gaat van dit vonnis in hoger beroep. In januari 2014 wordt hij opnieuw in hechtenis genomen. Na elf dagen mag hij op borgtocht vrij in afwachting van de uitspraak in hoger beroep.

In dit onderzoek gaat het om de vraag wat een Nederlandse staatsburger in het buitenland mag verwachten van de Nederlandse ambassade wanneer hij in de problemen komt en een beroep doet op consulaire bijstand. De Nationale ombudsman onderzoekt hoe de ambassade is opgetreden vanaf het eerste moment dat verzoeker om consulaire hulp vraagt in januari 2012 tot de uitspraak van de Keniase rechtbank in januari 2014.

Consulaire bijstand

Op grond van artikel 5 van het Verdrag van Wenen betreffende consulaire betrekkingen behartigt een verdragsstaat de belangen van zijn onderdanen in het buitenland. In het Verdrag wordt uiteen gezet welke werkzaamheden onder consulaire dienstverlening vallen (zie Achtergrond, onder 1.). Hoe dit in de Nederlandse situatie is uitgewerkt staat in het Handboekbedrijfsvoering Buitenlandse Zaken (HBBZ). Hierin is alle specifieke externe en interne regelgeving opgenomen waaraan medewerkers van het ministerie zich moeten houden bij het uitvoeren van hun werkzaamheden in het kader van consulaire bijstand (zie Achtergrond, onder 3.). Het HBBZ dat toen van toepassing was is daartoe opgenomen en niet de recent gewijzigde tekst. De Nederlandse overheid treedt op grond van internationale afspraken niet in de rechtsgang van een ander land als het gaat om de totstandkoming van een rechterlijk oordeel over de schuldvraag en de bepaling van de strafmaat.

Bevindingen

Visie verzoeker

1. Verzoeker heeft de Nederlandse nationaliteit en woont al jaren in Kenia. In 2011 loopt het huwelijk met zijn Keniase echtgenote stuk. Zijn echtgenote doet vervolgens uit wraak aangifte tegen hem van brandstichting in de echtelijke woning en illegaal verblijf in Kenia. Verzoeker wordt op 1 januari 2012 gearresteerd en gedetineerd. Na acht dagen komt hij op borgtocht vrij. Intussen verschijnen er over de brandstichting direct al artikelen in de Keniase kranten waarin verzoeker al wordt veroordeeld. Het strafonderzoek gaat dan van start.

2. Direct na zijn arrestatie belt een vriend van verzoekers ex vrouw de ambassade om zijn detentie te melden. De ambassade neemt tijdens de detentie telefonisch contact op met verzoeker en zegt toe contact te houden om de strafprocedure te kunnen volgen. In de periode na verzoekers vrijlating op borgtocht is er regelmatig contact via de telefoon of per e-mail. In deze

contacten vraagt verzoeker om consulaire bijstand omdat hij zelf niet in staat is zijn problemen op te lossen. Zo geeft hij bij herhaling aan dat hij niet meer over een paspoort beschikt omdat zijn echtgenote hem dit afhandig heeft gemaakt. Zonder paspoort kan hij niet aantonen dat hij legaal in Kenia verblijft waardoor hij niet kan werken. Op dit verzoek krijgt hij als antwoord dat hij een nieuwe paspoort kan aanvragen, maar dat de ambassade dit zolang de strafprocedure loopt niet kan afgeven. Waarbij de ambassade er vanuit gaat dat het paspoort door de Keniase autoriteiten in beslag is genomen. Terwijl verzoeker aanwijzingen heeft dat zijn ex vrouw het paspoort heeft.

3. Verzoeker kaart vanaf het begin nog drie problemen aan bij de ambassade. Doordat hij geen inkomsten heeft kost het hem grote moeite de rekeningen van een advocaat te voldoen. Daarop laat de ambassade hem weten dat dit zijn eigen verantwoordelijkheid is. De ambassade is wel bereid via een contactpersoon familie of kennissen te vragen verzoeker financieel bij te staan. De ambassade legt inderdaad contact en een tijdlang weet verzoeker daarmee de kosten van zijn advocaat te voldoen. Vanaf maart 2013 lukt dit echter niet meer, waardoor zijn advocaat niet langer voor hem op wil treden. Verzoeker meldt aan de ambassade dat hij geen rechtsbijstand meer heeft, maar die wijst hem opnieuw op zijn eigen verantwoordelijkheid.

Het tweede probleem is dat verzoeker de Engelse taal onvoldoende beheerst om tijdens de verhoren en de zittingen alles goed te kunnen volgen en zijn verhaal te kunnen doen. Ook dit kaart hij aan bij de ambassade. Ook hier voor geldt dat de ambassade wel bemiddeling aanbiedt, maar de kosten komen voor verzoeker.

Ten derde heeft verzoeker vanaf het begin aangegeven dat hij er geen enkel vertrouwen in heeft dat hij een eerlijk proces krijgt. Hij kan zich niet goed verdedigen zonder bijstand van een tolk en een advocaat. Daarbij komt dat hij in de media al veroordeeld is en de rechter zich niet neutraal opstelt. Ook is hij bang dat zijn advocaat is omgekocht door zijn ex-vrouw.

4. Naast genoemde problemen kampt verzoeker ook met een slechte gezondheid. Hij heeft al jarenlang hartproblemen, waarvoor hij medicatie moet nemen en regelmatig controles door een hartspecialist moet laten doen. In 2012 komen daar allerlei nieuwe gezondheidsklachten bij zoals aids, waardoor hij in korte tijd 40 kilo afvalt en zijn conditie verslechtert. Hij beschikt al een tijd niet meer over een ziektekostenverzekering of financiële middelen om de medische zorg te betalen. De verzekering die hij meende te hebben dekte de kosten niet. Ook hiervoor roept hij de hulp in van de ambassade. Daarop laat de ambassade weten dat ook hier voor geldt dat er alleen bemiddeld kan worden door het leggen van contact met familie om geld te vragen. Leningen of financiële bijstand wordt niet verstrekt.

Verzoeker erkent dat hij sinds 2012 zowel telefonisch als schriftelijk veel contact met de medewerkers van de ambassade heeft gehad. Hij heeft deze contacten in het algemeen als prettig ervaren. Maar dat neemt niet weg dat hij van mening is dat hij niet voldoende, niet tijdig en niet adequaat is geholpen door de ambassade.

5. In mei 2013 wordt de zitting in de strafzaak op aandringen van verzoeker aangehouden tot 8 oktober 2013. Omdat er geen concrete actie komt van de ambassade wendt verzoeker zich in oktober 2013 opnieuw tot de Nationale ombudsman. Hij heeft nog geen advocaat en tolk, terwijl de zitting nadert. Om duidelijkheid te krijgen wat verzoeker mag verwachten van de ambassade verzoekt de Nationale ombudsman op 3 oktober 2013 de minister met spoed een aantal vragen te

beantwoorden. Met name wil de Nationale ombudsman duidelijkheid over de vraag of de ambassade contact kan opnemen met de Keniase autoriteiten over de kosteloze bijstand van een advocaat plus tolk en of er aanleiding is voor het benoemen van een vertrouwensadvocaat. De ambassade beantwoordt de vragen per omgaande en legt contact met de Keniase autoriteiten over de gefinancierde rechtshulp en tolk. Op de vraag over de vertrouwensadvocaat luidt het antwoord dat de beslissing nog niet wordt genomen omdat eerst wordt afgewacht wat het effect is van het benaderen van de autoriteiten door de ambassade.

Hoewel er wel iets in gang is gezet en de contacten met de consul en de medewerkers van de ambassade altijd prettig verlopen voelt verzoeker zich toch onvoldoende bijgestaan en vraagt de Nationale ombudsman een onderzoek in te stellen.

Visie minister van Buitenlandse Zaken.

In reactie op het onderzoek laat de minister van Buitenlandse Zaken de Nationale ombudsman in zijn brief van 29 juli 2014 kort samengevat het volgende weten.

1. Bezoek/contact tijdens detentie en strafprocedure

Vanaf 4 januari 2012 is het bij de ambassade bekend dat verzoeker in detentie zit. Daarop is op 10 januari 2012 door de ambassade telefonisch een uitvoerig gesprek met verzoeker gevoerd. Daarin is met hem afgesproken om hem regelmatig te bellen over de stand van zaken. Hiermee heeft de ambassade gehandeld conform de interne instructie gedetineerden, aldus de minister. Op grond van deze instructie moet een gedetineerde minimaal twee keer per jaar bezocht worden door een ambassademedewerker. Verzoeker blijkt ook in januari 2014 elf dagen gedetineerd te zijn geweest. Omdat de ambassade daarover niet was geïnformeerd door verzoeker en/of zijn partner, is er in die periode geen contact met hem gezocht. De minister merkt daarbij nog op dat de woonplaats van verzoeker, Kisumu, 300 kilometer verwijderd is van Nairobi. Verzoeker was in Kisumu gedetineerd.

De minister benadrukt dat deze contacten altijd prima verlopen en verzoeker daarover zijn tevredenheid steeds uit. Het is de minister daarom niet duidelijk waarom verzoeker daar toch over klaagt. Op basis van deze (zeer) geregelde contacten met verzoeker; zowel telefonisch als per e-mail, en de door hem getoonde tevredenheid erover acht de minister de klacht op dit punt niet gegrond.

2. Ondersteuning bij het verkrijgen van financiële bijstand, bijstand van een advocaat en tolk

a. Financiële bijstand

De minister erkent dat verzoeker sinds januari 2012 de ambassade herhaaldelijk heeft laten weten dat hij niet over voldoende geld beschikte voor het financieren van een

advocaat en zijn verdere kosten. Daarom legde de ambassade contact met een contactpersoon in Nederland om financiële steun voor verzoeker te krijgen via familie of vrienden. Dit was in het begin nog mogelijk. Deze contactpersoon gaf in maart 2013 aan dat zij niet meer bereid dan wel in staat was om verzoeker verdere financiële steun te verlenen. Desondanks maakte verzoeker tot mei 2013 nog gebruik van twee advocaten. In die periode bestond er dan ook voor de ambassade

geen aanleiding om hem steun te verlenen ter verkrijging van (gratis) rechtsbijstand. Daarbij speelt ook een rol dat verzoeker niet gedetineerd was.

b. Bijstand advocaat

De minister gaf aan dat verzoeker in zijn klacht van 17 mei 2013 hem had laten weten dat hij problemen had met zijn advocaten en dat zijn reserves weggezogen waren. De ambassade had in haar reactie op die klacht verzoeker in eerste instantie gewezen op zijn eigen verantwoordelijk voor zijn rechtsbijstand en dat zij verzoeker een lijst met advocaten kon toesturen. Van dat aanbod maakte verzoeker geen gebruik. Daarbij merkte de minister op dat een verzoek om kosteloze rechtsbijstand in eerste instantie door verzoeker zelf bij de Keniase autoriteiten moet worden ingediend. Ook daar was verzoeker zelf verantwoordelijk voor.

Verder maakte de minister melding van de interventie van de Nationale ombudsman van 3 oktober 2013. In deze interventie had de Nationale ombudsman de minister verzocht verzoeker te (laten) voorzien van kosteloze rechtsbijstand, bijstand van een tolk en een rijksvoorschot ten behoeve van de zitting die op 9 oktober 2013 gepland stond. Verzoeker had op dat moment nog steeds geen advocaat en geen tolk en twijfelde daarom of hij een eerlijk proces zou krijgen.

Naar aanleiding van deze interventie heeft de ambassade het volgende gedaan. Eerst heeft de ambassade op 7 oktober 2013 een Note Verbale aan de Keniase autoriteiten gestuurd om hen te wijzen op hun verplichtingen om een eerlijke rechtsgang te faciliteren. Om die reden was hen gevraagd verzoeker bij te staan met een tolk en een pro-deo advocaat. Dit verzoek werd echter door de rechter afgewezen omdat dit op basis van de Keniase wet alleen bij beschuldiging van doodslag zou worden toegestaan. Gebleken is dat de Grondwet in Kenia recentelijk is gewijzigd (zie Achtergrond, onder 3.), maar dat de recente wijziging nog niet volledig wordt uitgevoerd. De ambassade lichtte in een nadere reactie van 2 oktober 2014 toe niet te kunnen aangeven of dit laatste ook is vastgelegd in enig schriftelijk stuk.

Op een tweede verzoek van de Nationale ombudsman aan de ambassade om toch iets te doen verwees deze vervolgens naar de relevante regelgeving uit het HBBZ. Hierin staat omschreven dat wanneer een arrestant/gedetineerde niet in staat is zelf zijn advocaat te (laten) financieren hij aangewezen is op gefinancierde rechtsbijstand. De Nederlandse vertegenwoordiging dient in dat geval zonedig zoveel mogelijk steun te verlenen ter verkrijging van gratis rechtsbijstand.

Daarop gaf de ambassade in een mail van 17 oktober 2013 verzoeker het advies om vóór zijn eerstvolgende zitting toch zelf een verzoek om een pro-Deo advocaat in te dienen bij de High Court op basis van het recht op een eerlijk proces.

Naast dit advies stuurde de ambassade op 18 oktober 2013 nog een Note Verbale aan de Keniaanse autoriteiten waarin wederom werd verzocht om een pro-Deo advocaat voor verzoeker, voor de (aangehouden) zitting van 24 oktober 2013

Ook nam de ambassade op 8 november 2013 nog contact op met de afdeling Legal Affairs van het Keniaanse ministerie van Buitenlandse Zaken. Op 8 januari 2014 kon de ambassade verzoeker de naam doorgeven van een advocaat in Kisumu die op basis van no cure no pay benaderd kon worden. Van de diensten van deze advocaat heeft verzoeker echter geen gebruik gemaakt op de zitting van 16 januari 2014, wel was daar een door vrienden van verzoeker ingeschakelde

advocaat aanwezig, aldus de minister.

c. Bijstand tolk

Voor wat betreft de bijstand van een tolk liet de minister weten dat het tot de taak van de betreffende autoriteiten behoort om zorg te dragen voor de aanwezigheid van een tolk tijdens de verhoren en de rechtszitting indien betrokkenen de taal onvoldoende machtig is. De ambassade kan wel bij de autoriteiten aandringen op de aanwezigheid van een tolk, maar kan het niet afdwingen. Ook kan de ambassade bemiddelen teneinde derden (familie/relaties van gedetineerde) een tolk te laten financieren.

Op 1 maart 2012 bood de ambassade verzoeker aan om hem een lijst met namen van tolken toe te sturen. Van dit aanbod maakte verzoeker geen gebruik. In de brief van 17 mei 2013 klaagde verzoeker dat hij een taalprobleem had in de rechtszaal en dat de ambassade hem nooit had ondersteund met een tolk. In haar reactie op die klacht, liet de ambassade verzoeker weten dat als hij een tolk nodig mocht hebben dat de ambassade behulpzaam kon zijn bij het vinden van een tolk. De kosten voor het inschakelen van een tolk zijn echter voor eigen rekening. Omdat de ambassade op 15 oktober 2013 bericht kreeg dat verzoeker wel over een tolk beschikte heeft de ambassade daardoor ook niet meer bij de Keniaanse autoriteiten aangedrongen op het ter beschikking stellen van een tolk tijdens de zittingen.

Op basis van deze informatie achtte de minister de klachten over de bijstand van een gefinancierde advocaat en tolk niet gegrond.

3. Inschakeling vertrouwensadvocaat

In reactie op de klacht van verzoeker dat onder meer door het ontbreken van bijstand van een advocaat en een tolk tijdens de zittingen de internationale rechtsregels waren geschonden en hij een vertrouwensadvocaat wilde liet de minister het volgende weten.

In het HBBZ is als richtlijn opgenomen dat het inschakelen van een vertrouwensadvocaat maatwerk is en in iedere procesgang specifieke aandacht behoeft. Als gevolg hiervan kan de werkwijze niet geheel vastgelegd worden in procedures.

"Indien de ambassade (en dus niet de gedetineerde) wil nagaan of het proces van een Nederlandse gedetineerde volgens de lokaal en internationaal geldende rechtsregels heeft plaatsgevonden, heeft de ambassade de mogelijkheid een vertrouwensadvocaat in te schakelen. Aan de hand van het door de vertrouwensadvocaat uitgebrachte advies kunnen de ambassade en het ministerie zich een oordeel vormen over de kwaliteit van de rechtsgang. Zo nodig kan, na overleg worden geïntervenieerd door de ambassade bij de autoriteiten."

Omdat verzoeker herhaaldelijk uiting gaf aan zijn vermoeden dat hij geen eerlijk proces kreeg, heeft de ambassade in april 2014 een vertrouwensadvocaat ingeschakeld. Deze heeft de rechtsgang achteraf onderzocht aan de hand van het strafdossier. Verzoeker is hiervan niet op de hoogte gesteld. De reden hiervoor is dat de vertrouwensadvocaat volledig in opdracht van de ambassade heeft geacteerd, met de noodzakelijkheid de opdracht zo objectief mogelijk uit te voeren zonder de indruk te wekken dat de vertrouwensadvocaat verzoeker kon bijstaan tijdens de rechtszaak.

De vertrouwenspersoon heeft zijn bevindingen in een rapport vastgelegd. De vertrouwensadvocaat concludeert in dit rapport dat het proces tegen verzoeker eerlijk is verlopen. De autoriteiten hadden verzoeker wel een officiële tolk moeten geven in de eerste fase van het proces. In een gesprek met de ambassade lichtte de vertrouwensadvocaat nog toe dat, ook al was er geen tolk aanwezig geweest, de uitkomst van het proces hetzelfde zou zijn geweest. Verzoeker belangen waren immers wel door een advocaat behartigd. Op basis van dit rapport en de toelichting daarop bestond er voor de minister geen aanleiding te interveniëren bij de Keniaanse autoriteiten.

De klacht over het niet inschakelen van een vertrouwensadvocaat achtte de minister dan ook niet gegrond.

En daarmee verklaarde de minister de klacht van verzoeker op alle onderdelen ongegrond. De minister onderbouwde zijn argumenten met diverse bijlagen zoals afschriften van brieven en e-mails, telefoonnotities (150 pagina's) en het verslag van de vertrouwenspersoon.

Beoordeling

I. Ten aanzien van bezoek/contact tijdens detentie en strafprocedure

Maatwerk

Het is een vereiste van behoorlijk overheidsoptreden dat de overheid bereid is om in voorkomende gevallen af te wijken van algemeen beleid of voorschriften als dat nodig is om onbedoelde of ongewenste consequenties te voorkomen. Dit houdt in dat de overheid

zo mogelijk inspeelt op de behoeften van de burger en maatwerk levert

1. Uit het onderzoek blijkt dat verzoeker in de periode van januari 2012 acht dagen en in januari 2014 elf dagen in detentie heeft doorgebracht. Beide keren werd hij op borgtocht vrijgelaten. De rest van de periode waar dit onderzoek betrekking op heeft bracht verzoeker in vrijheid door. Tijdens de detentieperiode in 2012 heeft een medewerker telefonisch contact met verzoeker gehad. In dit gesprek is toegezegd contact te zullen blijven houden om op de hoogte te blijven van het verloop van de strafzaak. Tijdens de tweede detentieperiode heeft de ambassade geen contact gezocht omdat de detentie niet gemeld en daardoor niet bekend was. In rest van de periode onderhoudt de ambassade zeer regelmatig via de e-mail of telefonisch contact met verzoeker. Eenmaal in maart 2012 is er persoonlijk contact geweest.

Deze contacten verliepen, zo maakt de Nationale ombudsman op uit de inhoud van de mailwisseling en de verslagen van de gesprekken, in een goede sfeer en meerdere keren sprak ook verzoeker zijn waardering uit over dit prettige contact.

2. Uit het HBBZ blijkt dat bezoek en het onderhouden van contact vooral bedoeld is voor de situatie dat een Nederlander gedetineerd is en zelf niet in staat is ontstane problemen op te lossen. Er geldt een minimumnorm van twee maal contact per jaar. Daarbij staat expliciet vermeld dat er geen stringente richtlijnen zijn te geven over hoe het contact in de praktijk moet worden vormgegeven. Dit is afhankelijk van tal van factoren zoals de lengte van detentie, de afstand tot de ambassade en de behoeften van de betrokkenen. Het HBBZ voorziet niet in de situatie waarin een

Nederlander in vrijheid (in dit geval na betaling van een borg) zijn strafzaak mag afwachten.

3. De Nationale ombudsman is van oordeel dat de ambassade veel frequenter contact met verzoeker heeft onderhouden dan op basis van het HBBZ mocht worden verwacht.

Verzoeker verkeerde in een dermate problematische situatie gezien zijn gezondheid en zijn geldgebrek en lopende strafprocedure dat hij wel enige steun daarbij kon gebruiken. Tijdens de eerste detentie periode was er alleen telefonisch en geen persoonlijk contact.

De Nationale ombudsman kan dit begrijpen nu de afstand tussen Nairobi en Kisumu 300 kilometer bedroeg en de detentie van korte duur was. Dat er geen bezoek plaatsvond in de tweede periode acht de ombudsman eveneens begrijpelijk omdat de detentie niet bekend was gemaakt bij de ambassade.

De Nationale ombudsman komt dan ook tot het oordeel dat de Nederlandse ambassade in Nairobi bij het onderhouden van contact met verzoeker niet in strijd heeft gehandeld met het vereiste van het leveren van maatwerk.

De onderzochte gedraging is behoorlijk.

II. Ten aanzien van de klacht over ondersteuning bij het verkrijgen van financiële bijstand, rechtsbijstand advocaat en bijstand van een tolk.

Het vereiste van goede informatieverstrekking houdt in dat de overheid ervoor zorgt dat de burger de juiste informatie krijgt en dat deze informatie klopt en volledig en duidelijk is. Zij verstrekt niet alleen informatie als de burger erom vraagt, maar ook uit zichzelf. Dit betekent dat als een burger in het kader van consulaire bijstand aanklopt bij de ambassade deze ambassade direct duidelijkheid biedt over wat de taak is van de ambassade en wat de verantwoordelijkheid van de burger zelf is. Daarbij geeft de ambassade concreet aan welke acties zij zal ondernemen in het specifieke geval. Ook wordt daarbij geanticipeerd op toekomstige gebeurtenissen die van invloed zijn op de omvang van de consulaire bijstand.

1. Uit het onderzoek blijkt dat verzoeker al langere tijd bekend is bij de ambassade met zijn problematiek. Deze problematiek heeft hij steeds weer opnieuw bij de ambassade aangekaart. Doordat hij niet meer over zijn paspoort beschikt kan hij niet werken. Zonder werk heeft hij geen inkomsten en kan hij de kosten van zijn advocaat niet voldoen. Tenslotte is hij de Engelse taal onvoldoende machtig om de strafzittingen goed te volgen en zijn verhaal te doen bij verhoren. En door het ontbreken van een advocaat en een tolk vreest hij dat het strafproces niet eerlijk verloopt. Vanaf 3 maart 2013 ontbreekt het verzoeker aan geld om zijn advocaat te betalen en deze stopt in mei zijn dienstverlening.

Uit het onderzoek blijkt ook dat bij verzoeker duidelijke verwachtingen leefden over de consulaire bijstand. Dat was ook de reden dat hij maar steeds bleef aankloppen voor hulp. Uit het antwoord van de minister in reactie op het onderzoek wordt duidelijk welke rol er voor de ambassade in dit geval is weggelegd in het kader van de gevraagde hulp.

Kort samengevat komt het er op neer dat deze rol in het algemeen beperkt is en dat deze per geval nader wordt ingevuld. Het komt er op neer dat wat betreft financiële bijstand de ambassade

alleen een bemiddelende rol speelt (zie Achtergrond, onder 3.). Er worden geen gelden of leningen verstrekt. Dit maakt de ambassade verzoeker wel al snel duidelijk.

2. Wat hier echter speelt is dat verzoeker door het ontbreken van financiële middelen aangewezen is op kosteloze rechtsbijstand (pro Deo advocaat). Wat voor mogelijkheden daar voor zijn in Kenia blijft voor verzoeker lang onduidelijk. De ambassade laat verzoeker aanvankelijk steeds weten dat het zijn eigen verantwoordelijkheid is om een advocaat te bekostigen. De ambassade biedt wel een lijst met namen van advocaten aan en bemiddeling. Pas na de interventie door de Nationale ombudsman wordt verzoeker in oktober 2013 geïnformeerd over de mogelijkheid om gefinancierde rechtshulp aan te vragen, dit zoals ook staat beschreven in het HBBZ (zie Achtergrond, onder 4.). De ambassade wijst verzoeker er op dat hij zelf schriftelijk een verzoek moet indienen bij de High Court en vervolgens ter zitting aan de rechter om toewijzing van een pro Deo advocaat moet verzoeken. De ambassade dringt op haar beurt vervolgens tweemaal per brief bij de Keniaanse autoriteiten er op aan dat ze hun verantwoordelijkheid nemen voor een eerlijk proces en verzoeker voorzien van een kosteloze advocaat en een tolk. Zo krijgt verzoeker uiteindelijk bij de laatste zitting in januari 2014 een advocaat op grond van no cure no pay.

3. Ook wat betreft het verzoek om hulp bij het inschakelen van een tolk is de ambassade eerst terughoudend en wijst verzoeker op zijn eigen verantwoordelijkheid. Pas na de interventie van de ombudsman wordt duidelijk dat ook hier een taak ligt voor de Keniaanse autoriteiten en dat de ambassade hen daar op kan wijzen (zie Achtergrond, onder 4.). Dat blijkt in het geval van verzoeker niet meer nodig te zijn omdat hij toch zelf iets heeft kunnen regelen.

4. De Nationale ombudsman is van oordeel dat de ambassade gezien het feit dat verzoeker steeds weer bij de ambassade aan heeft geklopt met zijn verzoek om bijstand in een veel eerder stadium al duidelijkheid had moeten verschaffen over wat hij mocht verwachten in het kader van consulaire bijstand met oog op zijn strafprocedure. Al vanaf maart 2013 was duidelijk dat hij geen geld meer had. Dat de ambassade hem daarin alleen maar kan helpen door contact te leggen met familie en vrienden maar geen gelden kan verstrekken of leningen maakt de ambassade direct al aan verzoeker duidelijk. Dat het ontbreken van financiën ook betekent dat hij geen advocaat kan bekostigen wordt door de ambassade niet snel genoeg onderkend. De ambassade blijft aanvankelijk volhouden dat het verzoekers eigen verantwoordelijkheid is om een advocaat te bekostigen. Pas in oktober 2013 en pas na een interventie van de Nationale ombudsman krijgt hij de benodigde informatie over kosteloze rechtsbijstand en bijstand van een tolk. Pas dan krijgt verzoeker uitleg wat hij zelf concreet kan ondernemen, namelijk een verzoek indienen bij de High Court en ter zitting om een tolk verzoeken. Ook dan pas erkent de ambassade dat zij zelf ook een rol kan spelen door in Kenia de autoriteiten aan te schrijven en deze te wijzen op hun plicht te zorgen voor een eerlijk proces door kosteloze bijstand van een advocaat en een tolk te regelen. Van de ambassade mag worden verwacht dat de informatie die zij verstrekt over consulaire hulp klopt, volledig en duidelijk is. En daarbij past het te anticiperen op een mogelijke verslechtering in omstandigheden. De Nationale ombudsman is dan ook van oordeel dat de ambassade in strijd heeft gehandeld met het vereiste van goede informatieverstrekking.

De onderzochte gedraging is niet behoorlijk.

III. Ten aanzien van de aanstelling van een vertrouwensadvocaat

Voortvarendheid

Het vereiste van voortvarendheid houdt in dat de overheid zo snel en slagvaardig als mogelijk handelt. Dit betekent dat indien de overheid actie overweegt, daarover snel beslist en snel tot uitvoering overgaat. Ook betekent dit dat indien mogelijk de overheid het resultaat van haar handelen zo snel mogelijk bekend maakt aan de burger.

1. Uit het onderzoek blijkt dat verzoeker vanaf het begin van de strafprocedure bij de ambassade heeft aangegeven dat hij ernstige twijfels had of hij wel een eerlijk proces zou krijgen. Hij twijfelde aan de betrouwbaarheid van zijn eigen advocaat, hij achtte de rechter vooringenomen en voelde zich al veroordeeld in de media. Daarnaast was deze twijfel op verifieerbare feiten gebaseerd, zoals het ontbreken van de bijstand van een advocaat en een tolk tijdens de verhoren en een deel van de zittingen. De Nationale ombudsman had in de interventie in oktober 2013 de ambassade gevraagd of er aanleiding was voor het inschakelen van een vertrouwensadvocaat. De ambassade liet toen weten daarover nog niet te kunnen beslissen.

2. Verzoeker klaagt er ook over dat er in zijn strafzaak geen vertrouwensadvocaat is ingeschakeld. Uit het onderzoek is gebleken dat de ambassade in april 2014, dus na opening van dit onderzoek een vertrouwensadvocaat heeft ingeschakeld conform de mogelijkheid die er op grond van het HBBZ is (zie Achtergrond, onder 4.). Deze advocaat heeft achteraf aan de hand van het strafdossier onderzoek verricht en geoordeeld dat verzoeker in de procedure in de eerste fase ten onrechte niet is bijgestaan door een tolk. Desondanks concludeert hij dat het strafproces van verzoeker eerlijk is verlopen. Dit rapport van de vertrouwensadvocaat is in het kader van dit onderzoek door de Nationale ombudsman ontvangen en ook aan verzoeker doorgestuurd.

3. De Nationale ombudsman is van oordeel dat uit het onderzoek niet valt op te maken waarom het zo lang heeft geduurd voordat de ambassade een vertrouwensadvocaat inschakelde. In oktober 2013 liet de minister de Nationale ombudsman immers al weten hierover te zullen beslissen. Het had de voorkeur gehad de vertrouwensadvocaat al tijdens de procedure in te schakelen. Evenmin valt in te zien waarom verzoeker nu pas in het kader van het onderzoek van de Nationale ombudsman op de hoogte is gesteld van de inhoud van het rapport van de vertrouwensadvocaat.

De informatie dat verzoeker aanvankelijk bij de verhoren en een deel van de zittingen niet is bijgestaan door een tolk, is belangrijke informatie die voor verzoekers advocaat relevant kan zijn bij het opstellen van zijn appelschrift.

De Nationale ombudsman is dan ook van oordeel dat de ambassade door de late inschakeling van de vertrouwensadvocaat en niet direct bekend maken van diens bevindingen aan verzoeker of zijn advocaat in strijd met het vereiste van voortvarendheid heeft gehandeld.

De onderzochte gedraging is niet behoorlijk.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van de Nederlandse ambassade te Nairobi (Kenia), is: niet gegrond voor wat betreft de klacht over het contact tijdens de detentie en de strafprocedure;

gegrond voor wat betreft de klacht over de ondersteuning bij het verkrijgen van financiële bijstand en bijstand van een advocaat en tolk wegens strijd met het vereiste van goede informatieverstrekking;

gegrond voor wat betreft de klacht over het inschakelen van een vertrouwensadvocaat wegens schending van het vereiste van voortvarendheid.

De Nationale ombudsman,

Mr. F.J.W.M. van Dooren,

Waarnemend ombudsman

Informatieoverzicht

De bevindingen van het onderzoek zijn gebaseerd op de volgende informatie:

E-mailbericht van verzoeker van 17 mei 2013 aan Nationale ombudsman, waarin hij voor de eerste keer klaagt over de Nederlandse ambassade te Nairobi;

Reactie per e-mail van 21 juni 2013 van de Nederlandse consul te Nairobi aan de Nationale ombudsman op de klacht van verzoeker, met een aanvulling van 26 juni 2013;

Reactie per e-mail van 8 oktober 2013 van de Nederlandse ambassade te Nairobi op de interventie van de Nationale ombudsman van 3 oktober 2013;

E-mail bericht van 18 oktober 2013 van Nederlandse ambassade over mailwisseling met verzoeker

E-mailbericht van 13 januari 2014 van Nederlandse ambassade aan verzoeker, met uitleg wat de ambassade voor hem doet;

Reactie van de minister van Buitenlandse Zaken van 29 juli 2014 op het onderzoek van de Nationale ombudsman met uitgebreide bijlagen aangaande telefoonnotities, gewisselde e-mailberichten en een gespreksverslag (150 pagina's).

Achtergrond

Verdrag van Wenen inzake consulaire betrekkingen

Artikel 5 sub a, d, e en i

De consulaire werkzaamheden omvatten:

(a) het behartigen van de belangen van de zendstaat en van zijn onderdanen, zowel natuurlijke als rechtspersonen, in de ontvangende Staat binnen de door het volkenrecht toegestane grenzen;

(d) het afgeven van paspoorten en reisdocumenten aan onderdanen van de zendstaat, alsmede van de benodigde visa en documenten aan personen die zich naar de zendstaat wensen te begeven;

(e) het verlenen van hulp en bijstand aan onderdanen, hetzij natuurlijke, hetzij rechtspersonen, van de zendstaat;

(i) het met inachtneming van de in de ontvangende Staat geldende gebruiken en procedures vertegenwoordigen van of het zorgen voor behoorlijke vertegenwoordiging van onderdanen van de zendstaat voor rechtbanken en andere autoriteiten van de ontvangende Staat ten einde overeenkomstig de wetten en regelingen van de ontvangende Staat te verzoeken om voorlopige maatregelen voor het behoud van de rechten en belangen van deze onderdanen in gevallen waarin deze onderdanen door afwezigheid of om welke andere reden ook, niet in staat zijn op de daarvoor bepaalde tijd de verdediging van hun rechten en belangen op zich te nemen;

International Covenant on Civil and Political Rights

Article 14.3d

3. In the determination of any criminal charge against him, everyone shall be entitled to the following minimum guarantees, in full equality: (a) To be informed promptly and in detail in a language which he understands of the nature and cause of the charge against him;

(d) To be tried in his presence, and to defend himself in person or through legal assistance of his own choosing; to be informed, if he does not have legal assistance, of this right; and to have legal assistance assigned to him, in any case where the interests of justice so require, and without payment by him in any such case if he does not have sufficient means to pay for it;

Constitution Kenya

Article 50, 2 h

Fair hearing.

(2) Every accused person has the right to a fair trial, which includes the right:

h(h) to have an advocate assigned to the accused person by the State and at State expense, if substantial injustice would otherwise result, and to be informed of this right promptly;

Handboek Bedrijfsvoering Buitenlandse Zaken: Consulaire bijstand

Hoofdstukken: financiële bemiddeling, bezoek gearresteerden/gedetineerden, correspondentie gearresteerden/gedetineerden, rechtsbijstand, tolken bij rechtszitting:

Bezoek gearresteerden/gedetineerden-HBBZ

Bezoek gearresteerden/gedetineerden

Tekst eigenaarvoor vragen op en aanmerkingen over onderstaande tekst kunt u contact opnemen met DCZ/CM

Datum document 12 maart 2008

Doel Instructie bij het bezoek aan gearresteerden/gedetineerden

Wat te doen?

Bezoekregeling

Hiervoor zijn geen stringente richtlijnen, aangezien een en ander afhankelijk is van:

- het aantal gedetineerden in het ressort
- de bezetting van de post
- de werkzaamheden op de post,
- de behoefte van de individuele gedetineerde
- de afstand naar de plaats van detentie.

Uitgangspunt:

U dient zorg te dragen voor een minimale bezoekfrequentie. Hierover dient u contact op te nemen met DCZ/CM. De bezoekfrequentie dient te worden opgenomen in het jaarplan van de post.

U dient de gearresteerde landgenoot zo spoedig mogelijk na arrestatie te bezoeken voor:

- het bespreken en eventueel regelen van de rechtsbijstand
- het verstrekken van informatie
- het vernemen van mededelingen bestemd voor relaties in Nederland.
- het opnemen van gegevens voor de arrestatiemelding in Prison.

Bij het eerste bezoek dient u de gedetineerde tevens het Toestemmingsformulier voor te leggen.

Let op:

- indien de gearresteerde niet wenst te worden bezocht of anderszins bezwaren kleven aan een bezoek, dan dient u in overleg met DCZ/CM te bezien of deze bezwaren kunnen worden overwonnen.
- Mocht een bezoek onmogelijk blijken, dan dient u de gearresteerde zo spoedig mogelijk uitvoerig schriftelijk te informeren over de rechtsgang en de hiervoor genoemde zaken en verder voor hem van belang zijnde gegevens.

Daarnaast dient een informatiepakket (diverse folders) te worden toegestuurd.

-In geval de gearresteerde of gedetineerde geen prijs stelt op consulaire bijstand van de ambassade of het consulaat, dient u dit schriftelijk vast te leggen. DCZ/CM dient kopie te ontvangen van deze schriftelijke bevestiging.

-U dient aan DCZ/CM te rapporteren over het bezoek of over de schriftelijke verstrekte informatie opdat de contactpersoon in Nederland kan worden geïnformeerd over het welzijn van de

gedetineerde en eventuele bijzonderheden.

Vrijwilligers

Indien het verwachte verblijf in een penitentiaire inrichting meer dan enkele weken zal zijn, kunt u voor het bezoeken van de gearresteerde ter morele ondersteuning wellicht een beroep doen op

-Nederlandstalige reclasseringsvrijwilligers ter plekke

-daarvoor in aanmerking komende leden van de Nederlandse gemeenschap

Indien een dergelijk bezoek geschiedt op verzoek van en in overleg met de betrokken Nederlandse vertegenwoordiging kan de vrijwilliger de reiskosten alsmede de kosten van een attentie voor de gearresteerde, declareren bij de Unit Buitenland & Buitenlandse Betrekkingen van de Stichting Reclassering Nederland.

Prison

De gegevens van het laatste en eerstvolgende bezoek dient in het detentiehoofdstuk van Prison te worden ingevoerd, evenals de naam van degene die het bezoek aflegt. Dit is van belang om de familie van de gedetineerde adequaat te kunnen informeren.

Prison is een geautomatiseerde informatiesysteem waarin alle informatie over een gedetineerde door het ministerie centraal wordt opgeslagen en beheerd. Zowel op de post als op het departement worden gegevens van een gedetineerdendossier ingevuld en bijgehouden. Daarnaast staat de mogelijkheid om de gegevens in Prison te raadplegen of via rapportages uit te printen. Prison is conform de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) aangemeld bij het College Bescherming Persoonsgegevens in Den Haag.

Rechtsbijstand

Wat te doen?

Indien eigen geldmiddelen

Indien middelen uit Nederland

Indien gratis rechtsbijstand

Indien geen gratis rechtsbijstand mogelijk

Vertrouwensadvocaat

Meer informatie / Gerelateerde onderwerpen:

Rechtsbijstand

Teksteigenaar Voor vragen, op- en aanmerkingen over onderstaande tekst kunt u contact opnemen met DCZ/CM

Datum document 3 mei 2006

Doel Instructie bij de regeling van de rechtsbijstand

Wat te doen?

U dient de gearresteerde landgenoot ten spoedigste in te lichten omtrent de mogelijkheden en de voorwaarden van de rechtsbijstand. Hiertoe dient betrokkene het volgende te worden meegedeeld:

-hij kan met de geldmiddelen, die hem ter beschikking staan, zelf een advocaat met de verdediging belasten;

-hij kan namen en adressen van familie of relaties in Nederland verstrekken om geldmiddelen beschikbaar te krijgen voor het aantrekken van een verdediger;

-hij kan bij de lokale autoriteiten een beroep doen op de mogelijkheid tot het verkrijgen van gratis rechtsbijstand.

Indien eigen geldmiddelen

-Indien de arrestant hierom verzoekt, kunt u hem een lijst verstrekken met de namen en adressen van te goeder naam en faam bekend staande advocaten. Hieruit kan de arrestant een keuze maken, al dan niet in overleg met de consulaire ambtenaar.

-Hierbij dient schriftelijk te worden vermeld dat de post niet verantwoordelijk kan worden gesteld voor de activiteiten en het bereikte resultaat van de advocaat.

-Indien de arrestant een keuze heeft bepaald, kan bemiddeling worden verleend bij het tot stand brengen van het contact met de advocaat.

-Zowel aan de advocaat als aan de gearresteerde dient u mede te delen, dat de Nederlandse vertegenwoordiging geen garantie kan afgeven voor de betaling, aangezien een en ander dient te worden gezien als een overeenkomst tussen de gearresteerde en zijn verdediger.

-Tevens dient u de arrestant er direct op te wijzen dat, indien in een later stadium blijkt dat zijn geldmiddelen ontoereikend zijn voor betaling van het honorarium, geen rijksvoorschot voor het ontbrekende bedrag kan worden verstrekt.

Indien middelen uit Nederland

Door DCM/CM kunnen door de arrestant opgegeven relaties benaderd worden, teneinde te pogen de benodigde gelden ter beschikking te krijgen. U dient bij het verzoek een ruime raming van het benodigde bedrag te geven. Indien de middelen in Nederland ter beschikking komen, zal door DCZ/CM op de gebruikelijke (zie Financiële bemiddeling) wijze machtiging worden verleend tot betaling aan de advocaat.

Indien gratis rechtsbijstand

De arrestant is gewezen op een toegevoegd raadsman, indien hij niet zelf over de benodigde middelen beschikt en evenmin in Nederland gelden beschikbaar kunnen worden gesteld. Van de

zijde van de Nederlandse vertegenwoordiging dient, indien nodig, zoveel mogelijk steun te worden verleend ter verkrijging van gratis rechtsbijstand.

Indien geen gratis rechtsbijstand mogelijk

Bij DCZ/CM kunt u bij hoge uitzondering en met duidelijke redenen omkleed verzoek indienen om een rijksvoorschot ter hoogte van het honorarium van een verdediger toe te kennen. De voorwaarden:

-de arrestant heeft deze wens te kennen gegeven, bij voorkeur schriftelijk

-het vreemde recht voor het gepleegde delict biedt niet de mogelijkheid van de toevoeging van een raadsman aan en vreemdeling

-het is niet verwachtbaar dat, gezien de aard van de beschuldiging, een toegevoegd raadsman de verdediging adequaat zal kunnen voeren, waardoor de belangen van de gearresteerde niet op de juiste wijze zouden worden behartigd.

Vooropgesteld zij dat het inschakelen van een vertrouwensadvocaat maatwerk betreft en dat iedere procesgang specifieke aandacht behoeft. Als gevolg hiervan kan de werkwijze niet geheel vastgelegd worden en procedures.

Onderstaand dient dan ook uitsluitend als richtlijn.

Indien de post (en dus niet de gedetineerde) constateert dat het proces van een Nederlandse gedetineerde niet volgens de lokaal en internationaal geldende rechtsregels heeft plaatsgevonden, heeft de post de mogelijkheid een vertrouwensadvocaat in te schakelen.

Om bovenstaande schending van rechtsregels te kunnen constateren zal de post naar eigen oordeel juridisch relevante bezwaren in het proces moeten vaststellen. Hierbij moet gedacht worden aan zaken die niet stroken met de algemene en universele beginselen van behoorlijke rechtspleging. De internationale overeenkomsten die hierbij als uitgangspunt kunnen worden genomen zijn bijvoorbeeld het VN verdrag aangaande Burgerlijke en Politieke Rechten (BuPo), het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) en de Standaard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners (SMRTP).

Voorbeelden van signalen die op een onjuiste procesgang duiden zijn: het niet toekennen van rechtshulp, er wordt tijdens de rechtszitting geen tolk toegewezen aan verdachte, incompetente advocaat, advocaat beschikt niet over de processtukken, contact tussen verdachte en advocaat wordt verhinderd, advocaat wordt niet in de gelegenheid gesteld getuigen op te roepen, de zitting is niet openbaar zonder verdere opgaaf van redenen, slapende rechter, et cetera.

Daarnaast kan er uiteraard ook sprake zijn van een schending van de regelgeving in de gevangenis zelf.

Bij constatering van dergelijke signalen kan de post een gemotiveerd en met feiten onderbouwd verzoek voor de inzet van een vertrouwensadvocaat voorleggen aan DCZ/CM. Indien DCZ/CM het oordeel van de post volgt dat het advies van een vertrouwensadvocaat voor het proces van toegevoegde waarde kan zijn, zal DCZ/CM de post vragen een vertrouwensadvocaat te

benaderen in eerste instantie om een raming van de kosten op te geven. Na schriftelijke machtiging van DCZ/CM kan de vertrouwensadvocaat formeel worden ingehuurd voor deze zaak. De bevindingen van de vertrouwensadvocaat dienen aan de post én aan DCZ/CM gerapporteerd te worden.

Aan de hand van het door de vertrouwensadvocaat uitgebrachte advies kunnen de post en DCZ/CM zich een oordeel vormen over de kwaliteit van de rechtsgang en kan, na overleg, zo nodig worden geïntervenieerd door de post bij de autoriteiten. De ambassade is bevoegd om het advies van de vertrouwensadvocaat aan betrokken gedetineerde kenbaar te maken. Tevens kan het advies van de vertrouwensadvocaat teruggekoppeld worden aan de oorspronkelijke advocaat met een eventuele verzoek tot het hoger beroep. Daarbij dient rekening te worden gehouden met bezwaartermijnen.

Eventuele klachten over het functioneren van advocaten kunnen worden gedeponereerd bij de Orde van Advocaten ter lande. Indien het advies wijst op schending van universele rechten kan betreffende autoriteit om opheldering worden gevraagd en gewezen worden op internationale verdragen. De mogelijkheid tot het nemen van diplomatieke stappen op basis van bovengenoemde dient in dit kader niet te worden uitgesloten.

Let op:

Het inschakelen van een vertrouwensadvocaat betreft in alle gevallen maatwerk. In alle gevallen waarbij een post inschakeling van een vertrouwensadvocaat geboden acht, dient vooraf overleg te worden gepleegd met DCZ/CM.