



Rapport

Rapport betreffende een klacht over de Vreemdelingenpolitie van het regionale politiekorps Gelderland-Midden uit Zevenaar.

Datum: 17 juni 2011

Rapportnummer: 2011/178

Klacht

Verzoeker klaagt erover dat de Vreemdelingenpolitie te Zevenaar zijn verzoek tot het doen opnemen van aangifte van mensenhandel herhaaldelijk niet heeft ingewilligd.

Bevindingen en beoordeling Bevindingen

De B9-regeling

De B9-regeling voor slachtoffers van mensenhandel vindt zijn basis in de Vreemdelingencirculaire 2000. Het doel van de B9-regeling is slachtoffers van mensenhandel in staat te stellen aangifte te doen en zo de dreiging van onmiddellijke uitzetting weg te nemen. De B9-regeling maakt onderdeel uit van een integrale aanpak om mensenhandel te bestrijden. Dit heeft grote prioriteit bij politie en justitie in Nederland.

Binnen de B9-regeling bestaat het recht op bedenktijd ofwel een reflectieperiode van drie maanden waarin het slachtoffer in alle rust kan besluiten al dan niet aangifte te willen doen. De verwijdering uit Nederland wordt gedurende deze periode opgeschort. Het slachtoffer heeft het recht op aangifte en daaraan gekoppeld het recht op een tijdelijke verblijfsstatus, gedurende en ten behoeve van de strafrechtelijke procedure.

Besluit het slachtoffer of de getuige tot het doen van aangifte, dan wordt de aangifte beschouwd als een aanvraag tot het verlenen van een tijdelijke verblijfsvergunning op grond van de B9 regeling. De verblijfsvergunning wordt afgegeven voor de duur van het opsporingsonderzoek en de strafrechtelijke vervolging. De vergunning vervalt op het moment dat het opsporingsonderzoek of de vervolging is afgerond of wordt geseponeerd. De Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) van het Ministerie van Justitie beslist over verblijfsvergunningen. Het Openbaar Ministerie (OM) wordt van de beslissing op de hoogte gesteld.

De Nationale ombudsman concludeerde in zijn rapporten 2006/279 en 2009/277 dat als hoofdregel geldt dat een aangifte van mensenhandel moet worden opgenomen. Noch onderzoek naar de betrouwbaarheid van degene die de aangifte wil doen, noch een inschatting of er voldoende bewijsmateriaal kan worden vergaard, dienen in dit stadium een rol te spelen.

Algemeen

De heer J. heeft de Zimbabwaanse nationaliteit en verblijft als asielzoeker in het asielzoekerscentrum (AZC) in Aalten. Op 17 februari 2010 meldde de heer J. zijn advocate dat hij aangifte wenste te doen van mensenhandel. De advocate nam op dezelfde dag contact op met de vreemdelingenpolitie op het aanmeldcentrum Zevenaar, met het verzoek om haar cliënt aangifte te laten doen van mensenhandel

in het kader van de B9-regeling. De vreemdelingenpolitie meldde dat zij een intakegesprek zouden voeren met de heer J., waarop zij zouden bezien of hij in de gelegenheid zou worden gesteld om aangifte te doen van mensenhandel. De advocate herhaalde haar verzoek meerdere malen en beriep zich daarbij op het rapport 2006/279 van de Nationale ombudsman. Zij vroeg de vreemdelingenpolitie om haar op de hoogte te houden van vorderingen in de zaak. Omdat de advocate niet tevreden was over de wijze waarop de vreemdelingenpolitie haar verzoek behandelde, diende zij op 9 maart 2010 een klacht in bij het team mensenhandel van de vreemdelingenpolitie te Arnhem. De vreemdelingenpolitie zond de advocate een fax over het niet verschijnen van de heer J. op een afspraak van 19 april 2010 voor een intakegesprek. Volgens de advocate kon de heer J. daar niet aanwezig zijn omdat hij geen vrijstelling kreeg van zijn meldplicht. Na overleg tussen de advocate en de vreemdelingenpolitie vond het intakegesprek uiteindelijk plaats op 4 mei 2010.

Op 25 mei 2010 diende de advocate namens de heer J. een klacht over de vreemdelingenpolitie in bij de Nationale ombudsman. Uiteindelijk nam de vreemdelingenpolitie op 8 juli 2010 de aangifte van de heer J. op.

Visie verzoeker

Volgens de advocate had zij de medewerkers van de vreemdelingenpolitie medegedeeld dat haar cliënt aangifte wenste te doen van mensenhandel. De medewerkers die zij op 17 februari 2010 had gesproken, hadden daar volgens de advocate echter niets mee gedaan. Op 6 mei 2010 deelde de vreemdelingenpolitie in de reactie op de klacht mee dat de aangifte van de heer J. reeds zou zijn opgenomen. Dit was volgens de advocate echter niet het geval.

De advocate gaf aan dat het feit dat de heer J. op één datum, vanwege zijn stempelplicht, niet in staat was om op een afspraak bij de vreemdelingenpolitie te verschijnen, nog niet betekent dat een afspraak voor het daadwerkelijk indienen van een aangifte van mensenhandel bijna vijf maanden op zich moet laten wachten. Voorts vond zij het onzorgvuldig en in strijd met de beginselen van behoorlijk bestuur dat de vreemdelingenpolitie haar de betreffende periode niet op de hoogte had gesteld van de stand van zaken.

Visie korpsbeheerder Politie Gelderland-Midden

De korpsbeheerder van de politie Gelderland-Midden liet weten dat een afspraak met de heer J. was gemaakt voor het opnemen van een aangifte van mensenhandel op 19 april 2010, maar dat de heer J. niet was verschenen op de afspraak. Naar aanleiding van het intakegesprek van 4 mei 2010 zou worden bezien of er daadwerkelijk elementen van mensenhandel aanwezig geacht werden. Indien uit het intakegesprek een vermoeden van mensenhandel gedestilleerd kon worden, zou de vreemdelingenpolitie het intakegesprek

omzetten in een aangifte mensenhandel. Vanaf 4 mei 2010 kon de heer J. aanspraak maken op de B9 status. Met het voeren van een intakegesprek voorafgaand aan een aangifte mensenhandel gaf de vreemdelingenpolitie gevolg aan de landelijk vigerende richtlijn op dat gebied. De korpsbeheerder was van mening dat de ontstane vertraging door het niet nakomen van gemaakte afspraken van de heer J. hen niet aangerekend kon worden. De korpsbeheerder achtte de klacht van de heer J. dan ook ongegrond.

Beoordeling

Het beginsel van fair play houdt voor overheidsinstanties in dat zij burgers de mogelijkheid geven hun procedurele kansen te benutten. In dit geval houdt het vereiste van fair play in dat de vreemdelingenpolitie een asielzoeker in staat dient te stellen om aangifte te doen wegens mensenhandel. Deze aangifte dient tijdig te worden opgenomen door de vreemdelingenpolitie.

Op grond van artikel 163 van het Wetboek van Strafvordering zijn opsporingsambtenaren in beginsel verplicht om een aangifte van een strafbaar feit op te nemen. Deze plicht tot het opnemen van de aangifte staat los van de vraag of aan die aangifte verder gevolg zal worden gegeven. Hierop kan slechts uitzondering worden gemaakt indien al op voorhand, zonder enig verder onderzoek en zonder de minste twijfel kan worden vastgesteld dat de gedraging niet is te kwalificeren als een strafbaar feit.

In het kader van de bestrijding van mensenhandel en uitbuiting is er gekozen voor een integrale aanpak door het Openbaar Ministerie, de vreemdelingendiensten en de IND. Er is een speciale regeling in hoofdstuk B9 van de Vreemdelingencirculaire 2000 opgenomen om de aangifte van mensenhandel door slachtoffers zonder verblijfstitel in Nederland mogelijk te maken. Artikel 4.1 van hoofdstuk B9 'mensenhandel' van de Vreemdelingencirculaire 2000 geeft aan dat de politie het vermoedelijke slachtoffer op het moment dat hij hiertoe de wens te kennen geeft in de gelegenheid aangifte te doen of op andere wijze medewerking te verlenen aan een strafrechtelijk opsporings- of vervolgingsonderzoek naar of berechting in feitelijke aanleg van de verdachte van mensenhandel.

De Vreemdelingencirculaire maakt geen melding van een aan de aangifte voorafgaand intakegesprek. De vreemdelingenpolitie hanteert het intakegesprek in de praktijk echter als een vast onderdeel van de procedure van aangifte in de B9-regeling. Tijdens de intake kan de persoon die aangifte wil doen zijn verhaal vertellen en de politie kan een inschatting maken of er werkelijk mogelijk sprake is van mensenhandel. Op grond van artikel 163 van het Wetboek van Strafvordering en de Vreemdelingencirculaire 2000 zou echter niets aan het doen van aangifte in de weg mogen staan. Het intakegesprek dat de vreemdelingenpolitie hanteert kan er in de praktijk echter toe leiden dat de persoon die aangifte wenst te doen, hiertoe geen gelegenheid krijgt. Daarnaast kan het intakegesprek een vertragende invloed op het proces van aangifte hebben. De Nationale ombudsman

acht de vertragende en voorbehoud scheppende hoedanigheid van het intakegesprek onwenselijk gezien de ernst van de problematiek en de afhankelijke situatie waarin de betreffende asielzoekers zich bevinden.

Vanwege zijn verleden was het voor de heer J. wenselijk om spoedig aangifte te doen en tijdig meer duidelijkheid te verkrijgen over zijn verblijfsstatus in Nederland. Dat de heer J. uiteindelijk ruim vier maanden later aangifte kon doen, duidde niet op een voortvarende behandeling door de vreemdelingenpolitie. Tevens geeft het de indruk dat de vreemdelingenpolitie de ernst van een aangifte van mensenhandel onvoldoende erkent. Daardoor heeft de heer J. langer dan gewenst in onzekerheid heeft verkeerd over zijn verblijfsstatus. De vertraging van twee weken tussen 19 april en 4 mei 2010 speelt daarbij slechts een beperkte rol, omdat de totale wachttijd vanaf 17 februari 2010 meer dan vier maanden bedroeg. Het houden van een intakegesprek voorafgaande aan de aangifte had in deze zaak een vertragend effect, hoewel de heer J. naar aanleiding van het intakegesprek uiteindelijk niet werd weerhouden van het doen van aangifte. Mensenhandel is een ernstig misdrijf dat een grote impact heeft op slachtoffers. Om die reden is het van belang dat de vreemdelingenpolitie mensen die kenbaar maken dat zij aangifte wensen te doen van mensenhandel de gelegenheid biedt om spoedig gebruik te maken van de hen in hoofdstuk B9 van de Vreemdelingencirculaire geboden gelegenheid om aangifte van mensenhandel te doen en zo het signaal afgeeft dat zij een dergelijke aangifte uiterst serieus neemt.

Door de heer J. niet in de gelegenheid te stellen om spoedig aangifte te doen van mensenhandel maar zijn recht om aangifte te doen eerst te toetsen door middel van een intakegesprek, heeft de vreemdelingenpolitie gehandeld in strijd met het vereiste van fair play.

De onderzochte klacht is dan ook gegrond.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van de vreemdelingenpolitie uit Zevenaar is gegrond, wegens strijd met het vereiste van fair play.

AANBEVELING

De Nationale ombudsman beveelt de korpsbeheerder van de Politie regio Gelderland-Midden aan om asielzoekers die aangifte wensen te doen van mensenhandel daartoe spoedig in staat te stellen zonder een daar aan voorafgaand intakegesprek.

Onderzoek

Op 25 mei 2010 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van de heer J., in zijn naam ingediend door mevrouw mr. B. uit Utrecht, met een klacht over een gedraging van de vreemdelingenpolitie uit Zevenaar.

Naar deze gedraging, die wordt aangemerkt als een gedraging van korpsbeheerder Politie regio Gelderland-Midden, werd een onderzoek ingesteld.

In het kader van het onderzoek werd de korpsbeheerder van de Politie regio Gelderland-Midden verzocht op de klacht te reageren en een afschrift toe te sturen van de stukken die op de klacht betrekking hebben. Tijdens het onderzoek kregen de Politie regio Gelderland-Midden en verzoekster de gelegenheid op de door ieder van hen verstrekte bevindingen te reageren.

Het resultaat van het onderzoek werd als verslag van bevindingen gestuurd aan betrokkenen. De Politie regio Gelderland-Midden deelde mee zich met de inhoud van het verslag te kunnen verenigen. De reactie van verzoekster gaf aanleiding het verslag op een punt aan te vullen.

Achtergrond

1. Wetboek van Strafvordering

Artikel 161

"Ieder die kennis draagt van een begaan strafbaar feit is bevoegd daarvan aangifte of klachte te doen."

Artikel 163

"1. De aangifte van eenig strafbaar feit geschiedt mondeling of schriftelijk bij den bevoegden ambtenaar, hetzij door den aangever in persoon, hetzij door een ander, daartoe door hem van eene bijzondere schriftelijke volmacht voorzien.

2. De mondelinge aangifte wordt door den ambtenaar die haar ontvangt, in geschrifte gesteld en na voorlezing door hem met den aangever of diens gemachtigde ondertekend. Indien deze niet kan teekenen, wordt de reden van het beletsel vermeld.

3. De schriftelijke aangifte wordt door den aangever of diens gemachtigde ondertekend.

(...)

5. Tot het ontvangen van de aangiften bedoeld in de artikelen 160 en 161, zijn de opsporingsambtenaren (...) verplicht."

Artikel 12

"1. Wordt een strafbaar feit niet vervolgd of de vervolging niet voortgezet, dan kan de rechtstreeks belanghebbende daarover schriftelijk beklag doen bij het gerechtshof, binnen het rechtsgebied waarvan de beslissing tot niet vervolging of niet verdere vervolging is genomen. Indien de beslissing tot niet vervolging is genomen door de officier van justitie bij het landelijk parket, is bevoegd het gerechtshof te 's-Gravenhage.

2. Onder rechtstreeks belanghebbende wordt mede verstaan een rechtspersoon die krachtens zijn doelstelling en blijkens zijn feitelijke werkzaamheden een belang behartigt dat door de beslissing tot niet vervolging of niet verdere vervolging rechtstreeks wordt getroffen."

Vreemdelingen-circulaire, deel B, hoofdstuk 9: Slachtoffers en getuige-aangevers van mensenhandel

1. Inleiding

De in dit hoofdstuk beschreven procedure, bedoeld voor slachtoffers en getuige-aangevers van mensenhandel, maakt onderdeel uit van een integrale aanpak om mensenhandel te bestrijden, een uitdrukkelijke prioriteit voor politie en justitie in Nederland. Mensenhandel is een grove schending van de rechten van de mens en een uiterst ernstig misdrijf. (...)

In dit hoofdstuk wordt het rechtmatig verblijf van slachtoffers van mensenhandel en getuige-aangevers van mensenhandel gedurende de bedenktijd voorafgaande aan de aangifte en gedurende de periode van opsporing, vervolging en de berechting in feitelijke aanleg na aangifte van mensenhandel geregeld. Daarnaast biedt dit hoofdstuk richtlijnen voor het bieden van opvang en bescherming van de slachtoffers- en getuige-aangevers van mensenhandel.(...)

3.1 Opschorting van de verwijdering

Reeds bij een geringe aanwijzing dat er sprake is van mensenhandel dient de betrokken korpschef de vreemdeling die het betreft te wijzen op de mogelijkheid aangifte te doen van mensenhandel. De vreemdeling wordt geïnformeerd dat dit direct kan of na gebruikmaking van een bedenktijd van maximaal drie maanden, om de beslissing tot het doen van aangifte in alle rust te overwegen. Hierbij wordt zonodig gebruikgemaakt van tolken werkzaam in opdracht van de politie. Gedurende deze bedenktijdfase wordt de verwijdering van het vermoedelijk slachtoffer opgeschort. De korpschef dient deze beslissing direct te melden aan de contactpersoon mensenhandel van de betreffende IND-locatie en aan de Helpdesk van de Stichting tegen Vrouwenhandel. (...)

3.5 Einde van de bedenktijdfase

Indien tijdens of na de bedenkfase aangifte ter zake van mensenhandel wordt gedaan, is het beleid als genoemd in paragraaf 4 direct van toepassing. (...)

Indien de vreemdeling een aanvraag om een verblijfsvergunning (anders dan op grond van dit hoofdstuk) indient of heeft ingediend, is het ter zake geldende beleid van toepassing. De procedures beschreven in dit hoofdstuk zijn dan niet langer van toepassing op deze vreemdeling.

4. Aangifte door een slachtoffer van mensenhandel

4.1 De aanvraag om een verblijfsvergunning

De korpschef stelt het vermoedelijk slachtoffer op het moment dat hij of zij hiertoe de wens te kennen geeft in staat aangifte van mensenhandel te doen.

De korpschef stelt de contactpersoon mensenhandel van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) direct (...) per fax van de aangifte in kennis.

De aangifte wordt ambtshalve aangemerkt als een aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning, zodra deze is doorgestuurd naar de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND).

De korpschef verstrekt het bescheid rechtmatig verblijf (...) aan het slachtoffer van mensenhandel. (...)

De contactpersoon mensenhandel van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) stelt de korpschef per fax in kennis van de beslissing op de aanvraag om een verblijfsvergunning. Onvoorziene omstandigheden daargelaten dient binnen 24 uur nadat de aanvraag per fax door de korpschef aan de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) is gezonden de beslissing op de aanvraag om een verblijfsvergunning te worden genomen.

(...)

4.2 De situatie na de aangifte

(...) Na afgifte van de verblijfsvergunning kan het slachtoffer zich voor vervolgoptvang wenden tot de zorgcoördinator in de regio waar hij of zij reeds verblijft of, in het geval er geen regionale zorgcoördinator beschikbaar is, tot de STV.

(...)

4.5 Geldigheid van de verblijfsvergunningen

De verblijfsvergunning wordt in beginsel voor de periode van één jaar verleend.

De verblijfsvergunning is geldig zolang er sprake is van een strafrechtelijk opsporings- en vervolgingsonderzoek naar of berechting in feitelijke aanleg van de verdachte van het strafbare feit waarvan aangifte is gedaan.

Zodra de strafzaak door het Openbaar Ministerie wordt geseponeerd of tegen de uitspraak van de rechtbank in het proces tegen de verdachte geen beroep is ingesteld dan wel het gerechtshof uitspraak heeft gedaan, komt de grond aan de verblijfsvergunning als bedoeld in B9 te ontvallen. Het Openbaar Ministerie doet hiervan melding aan de contactpersoon mensenhandel van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), alsmede aan het slachtoffer van mensenhandel.

De verblijfsvergunning wordt dan ingetrokken. Betrokkene dient Nederland uit eigen beweging te verlaten. De rechtsplicht om Nederland te verlaten blijft achterwege, indien betrokkene een aanvraag indient om een verblijfsvergunning voor een ander doel en aan de daaraan gestelde voorwaarden is voldaan (B9/4.6).

(...)

4.6 Verlenging en voortgezet verblijf

De geldigheidsduur van de verblijfsvergunning kan worden verlengd zolang er sprake is van een strafrechtelijk opsporings- en vervolgingsonderzoek naar of berechting in feitelijke aanleg van de verdachte van het strafbare feit ter zake waarvan aangifte is gedaan. De geldigheid van de verblijfsvergunning wordt niet verlengd indien er geen sprake meer is van een strafrechtelijk opsporings- en vervolgingsonderzoek naar of berechting in feitelijke aanleg van de verdachte van het strafbare feit ter zake waarvan aangifte is gedaan.

Voortgezet verblijf

Nadat de grondslag aan de verblijfsvergunning als bedoeld in dit hoofdstuk is komen te ontvallen en de verblijfsvergunning is ingetrokken of de geldigheidsduur ervan is verstreken, dient betrokkene Nederland te verlaten.(...) Voorts bestaat de mogelijkheid om een wijziging van de verblijfsvergunning aan te vragen met het oog op voortgezet verblijf wegens klemmende redenen van humanitaire aard, gerelateerd aan de B9-procedure. (...)"

Aanwijzing aangiften van in het buitenland gepleegde strafbare feiten (2004A006, Stcrt 2004, 254 en 2005, 4)

10

2010.06358

de Nationale ombudsman,

dr. A.F.M. Brenninkmeijer

de Nationale ombudsman