



Rapport

Rapport betreffende een klacht over de Immigratie- en Naturalisatiedienst.

Datum: 9 december: 2013

Rapportnummer: 2013/191

Klacht

Verzoekster klaagt erover dat de Immigratie- en Naturalisatiedienst niet heeft voldaan aan haar verzoek om op een andere locatie dan het Justitieel Complex Schiphol (een detentiecentrum) te worden gehoord.

Bevindingen en beoordeling

Algemeen

Verzoekster had als (vermeend) slachtoffer van mensenhandel een verblijfsvergunning gekregen op grond van de oude zogenoemde B9-regeling (zie Achtergrond). Op enig moment wees de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) een aanvraag tot wijziging van deze verblijfsvergunning af. Ook trok de IND de aan verzoekster verleende verblijfsvergunning in. Verzoekster maakte tegen deze besluiten bezwaar. Naar aanleiding van dit bezwaar wilde de IND een hoorzitting houden op het Justitieel Complex Schiphol (detentiecentrum Schiphol). Hierop liet de advocaat van verzoekster weten dat zij deze locatie ongeschikt vond voor het horen van verzoekster. Vervolgens onderzocht de IND of verzoekster op een andere locatie kon worden gehoord, maar dit bleek niet mogelijk te zijn. Daarna diende de advocaat van verzoekster een klacht in bij de IND. Nadat de IND had gereageerd op deze klacht, benaderde de advocaat de Nationale ombudsman. Hierna legde een medewerker van de Nationale ombudsman de klacht van verzoekster voor aan de IND en vroeg of er een oplossing mogelijk was. Nadat een praktische oplossing niet mogelijk bleek, is de Nationale ombudsman een schriftelijk onderzoek gestart naar de klacht van verzoekster.

Bevindingen

Visie verzoekster

1. Verzoekster vindt dat het detentiecentrum Schiphol niet geschikt is als locatie om haar te horen, omdat zij rechtmatig verblijf in Nederland heeft en zij niets van doen heeft met vreemdelingenbewaring. Verder stelt verzoekster dat zij als slachtoffer van mensenhandel behoort tot een extra kwetsbare groep vreemdelingen. Volgens verzoekster heeft zij een trauma overgehouden aan de periode waarin zij in gevangenschap werd gedwongen seks te hebben met mannen. Verzoekster stelt dat zij wekelijks heftige en langdurige migraine-aanvallen heeft en stress één van de triggers is voor zo'n aanval. Volgens verzoekster zullen de omstandigheden in het detentiecentrum zeker een aanval uitlokken.
2. Verzoekster is van mening dat de kamers van de IND ver gelegen zijn in het detentiecentrum. Hierdoor moeten volgens verzoekster veel gangen worden gepasseerd. Verzoekster stelt dat de ruimte waar wordt gehoord alleen kan worden bereikt door ongeveer zeven loodzware en vergrendelde deuren te passeren. Volgens verzoekster is

het uitzicht vanuit de ruimte waar wordt gehoord gericht op de zwaarbeveiligde muren met prikkels. Verzoekster vindt dat de IND haar had moeten uitnodigen voor een hoorzitting op een regulier kantoor van de IND. Verder is verzoekster van mening dat de IND de logistieke belangen van de eigen organisatie zwaarder laat wegen dan de belangen van vreemdelingen. Volgens verzoekster is zij niet in de gelegenheid gesteld om de bezwaren tegen het horen in het detentiecentrum te onderbouwen. Verder stelt verzoekster dat bij het bepalen van de locatie om te horen geen rekening wordt gehouden met de plaats waar de vreemdeling woont.

Visie staatssecretaris van Veiligheid en Justitie

3. In reactie op het onderzoek van de Nationale ombudsman heeft de staatssecretaris laten weten dat het uitgangspunt is dat de IND bepaalt op welke locatie vreemdelingen worden gehoord. Volgens de staatssecretaris wordt hierbij rekening gehouden met de afstand tussen de verblijfplaats van de vreemdeling en de locatie waar het gehoor dient plaats te vinden. Hierdoor wordt voorkomen dat de vreemdeling onnodig lang moet reizen, aldus de staatssecretaris. Wanneer een vreemdeling verzoekt om op een andere locatie te worden gehoord, dan wordt dit verzoek individueel beoordeeld. Volgens de staatssecretaris is het de verantwoordelijkheid van de vreemdeling om zijn verzoek te onderbouwen. Deze onderbouwing kan bijvoorbeeld bestaan uit medische stukken. De staatssecretaris stelt dat een niet of onvoldoende onderbouwd verzoek niet zal leiden tot verplaatsing van het gehoor naar een andere locatie. Verder heeft de staatssecretaris aangegeven dat wanneer de IND uit de overgelegde stukken dan wel de toelichting van de vreemdeling afleidt dat de vreemdeling niet op de in eerste instantie aangewezen locatie kan worden gehoord, dan in overleg met de vreemdeling zal worden gezocht naar andere mogelijkheden. Andere locaties waar een vreemdeling kan worden gehoord zijn bijvoorbeeld een asielzoekerscentrum of een ander kantoor van de IND, aldus de staatssecretaris.

4. In het detentiecentrum Schiphol worden door de IND asielaanvragen behandeld van vreemdelingen die zich in bewaring bevinden. Volgens de staatssecretaris worden hier echter ook asielaanvragen behandeld die zijn doorgezonden naar de Verlengde Asielprocedure en bezwaarschriften tegen de intrekking van zogenaamde B9-vergunningen. Dit betekent dat in het detentiecentrum Schiphol ook vreemdelingen worden gehoord aan wie geen vrijheidsontnemende maatregel is opgelegd, aldus de staatssecretaris. Bij aanmelding in het detentiecentrum wordt de vreemdeling direct door een medewerker van de IND opgehaald, wordt hij of zij in een wachtruimte geplaatst en blijft één van de medewerkers bereikbaar tijdens de wachttijd. Verder wordt volgens de staatssecretaris rekening gehouden met kinderen; er is bijvoorbeeld speelgoed aanwezig. Ook kan de vreemdeling vrij naar de koffieautomaat en het toilet lopen.

5. De staatssecretaris stelt verder dat in het geval van verzoekster ten onrechte niet is vastgesteld dat zij op een andere locatie gehoord had moeten worden. De staatssecretaris

acht de klacht van verzoekster dan ook gegrond. De beslissing op bezwaar zal worden ingetrokken en verzoekster zal in de gelegenheid worden gesteld om op een andere locatie te worden gehoord, aldus de staatssecretaris. Volgens de staatssecretaris zal in overleg met verzoekster worden gezocht naar een geschikte locatie om haar te horen. Verder heeft de staatssecretaris aangegeven dat in het geval van verzoekster wel is gezocht naar een passende oplossing, maar hierbij onvoldoende rekening is gehouden met een aantal omstandigheden in het dossier. Volgens de staatssecretaris heeft de advocaat van verzoekster met de bij de IND ingediende klacht een op verzoekster toegespitste motivering gegeven voor haar stelling dat op een andere locatie zou moeten worden gehoord. Daarnaast is de staatssecretaris gebleken dat in het dossier van verzoekster een verklaring zit van een expertisecentrum op het gebied van onder andere mensenhandel. Door dit centrum is gesteld dat verzoekster aan een posttraumatische stressstoornis lijdt en zij last heeft van herbelevingen van traumatische gebeurtenissen. Volgens de staatssecretaris valt ook uit deze verklaring op te maken dat verzoekster onder behandeling was van een psycholoog. Hoewel door de advocaat van verzoekster niet expliciet is gerefereerd aan deze verklaring, is de staatssecretaris van mening dat deze verklaring in combinatie met hetgeen de advocaat had gesteld aanleiding had moeten vormen om verzoekster in de gelegenheid te stellen op een andere locatie te worden gehoord. De staatssecretaris betreurt het dat ondanks de vele waarborgen in het geval van verzoekster niet tijdig is onderkend dat zij op een andere locatie gehoord had dienen te worden.

Bezoek detentiecentrum

6. In het kader van het onderzoek naar verzoeksters klacht hebben medewerkers van de Nationale ombudsman een bezoek gebracht aan het detentiecentrum Schiphol. Tijdens dit bezoek hebben zij een rondleiding door het gebouw gekregen en gesproken met medewerkers van de IND. Uit het bezoek kwam onder andere het volgende naar voren. Het detentiecentrum is een groot en imposant gebouw; het ziet er ook daadwerkelijk uit als een detentiecentrum. Wanneer een vreemdeling het gebouw binnenkomt, moet de vreemdeling door een detectiepoort en vindt een controle van de bagage plaats. Vervolgens moet de vreemdeling meerdere deuren passeren die vergrendeld zijn. Nadat door de medewerker van de IND op een bel is gedrukt, wordt de deur geopend. Wanneer de vreemdeling is gepasseerd, valt de deur weer in het slot. Tijdens het bezoek is uitgelegd dat het gebouw zo is ingericht dat dit als geheel kan worden gebruikt als detentiecentrum wanneer dat nodig mocht zijn. De ruimte waar een vreemdeling wordt gehoord, is een 'normale' kamer waar een tafel en stoelen staan. Medewerkers die de gehoren afnemen, hebben aangegeven dat telefonisch horen niet gebeurt omdat zij iemand liever persoonlijk spreken. Op die manier kan volgens de medewerkers beter worden gelet op non-verbale communicatie. Mocht iemand emotioneel worden of op een andere manier behoefte hebben aan een pauze dan kan dit volgens de medewerkers in een persoonlijk gehoor eerder worden onderkend en kan hierop worden ingespeeld.

Verder vinden de medewerkers dat het bespreken van lastige en emotionele onderwerpen beter gaat in een persoonlijk gehoor. Daarnaast hebben de medewerkers aangegeven dat zij zich bewust zijn van het feit dat zij werken in een detentiecentrum en een bezoek hieraan voor een vreemdeling indrukwekkend kan zijn. Volgens de medewerkers proberen zij vreemdelingen op hun gemak te stellen door onder andere uit te leggen dat zij altijd weg kunnen. Verder heeft de IND tijdens dit bezoek aangegeven dat de ketensamenwerking met Dienst Justitiële Inrichtingen beter verloopt doordat de instanties in hetzelfde gebouw zijn gehuisvest. Volgens de IND lopen medewerkers van de verschillende instanties makkelijk bij elkaar binnen waardoor kortere lijnen ontstaan.

Beoordeling

7. De Nationale ombudsman vindt het detentiecentrum Schiphol geen ideale locatie voor het horen van vreemdelingen die niet in bewaring zitten. Het gebouw heeft namelijk daadwerkelijk de uitstraling van een detentiecentrum en is daardoor niet voor iedereen makkelijk toegankelijk. Daarnaast dient de vreemdeling bij binnenkomst een detectiepoort te passeren en een controle van zijn bagage te ondergaan. Vervolgens moet een vreemdeling verschillende vergrendelde deuren passeren. De Nationale ombudsman kan zich voorstellen dat deze gang van zaken voor sommige vreemdelingen bezwaarlijk zou kunnen zijn. De omstandigheid dat de IND is gehuisvest in dit detentiecentrum heeft echter ook voordelen. Zoals tijdens het bezoek aan het detentiecentrum is aangegeven door de IND, maakt dit de ketensamenwerking met de Dienst Justitiële Inrichtingen makkelijker.

8. De Nationale ombudsman is van oordeel dat per geval dient te worden bekeken of er aanleiding is om het horen, indien een vreemdeling bezwaar maakt tegen het horen in het detentiecentrum, op een andere locatie te laten plaatsvinden. Hierbij is voor de Nationale ombudsman belangrijk dat een vreemdeling daadwerkelijk de mogelijkheid heeft bezwaar te maken tegen het horen in het detentiecentrum Schiphol. De Nationale ombudsman acht het redelijk dat de IND van de vreemdeling vraagt deze bezwaren te onderbouwen. Van de IND mag daarentegen worden verwacht dat hij in geval van bezwaar ook zelf nagaat of uit het dossier omstandigheden blijken die aanleiding geven voor het horen op een andere locatie. Mochten deze omstandigheden uit het dossier naar voren komen dan dient de IND uit zichzelf met de vreemdeling te overleggen over het horen op een andere locatie. Het is namelijk ook in het belang van de IND dat het gehoor op een zorgvuldige manier plaatsvindt zonder dat betrokkene zou kunnen worden beïnvloed door de locatie waar het gehoor plaatsvindt. Wanneer een vreemdeling aangeeft dat hij problemen heeft met het horen in het detentiecentrum Schiphol dan mag van de IND worden verwacht dat hij aangeeft dat deze bezwaren dienen te worden onderbouwd en hoe in algemene zin dergelijke bezwaren onderbouwd zouden kunnen worden. Ten aanzien van verzoeksters klacht overweegt de Nationale ombudsman als volgt.

9. Het redelijkheidsvereiste houdt in dat overheidsinstanties de verschillende belangen tegen elkaar afwegen en de uitkomst hiervan niet onredelijk is. Dit betekent onder andere

dat de IND het eigen organisatiebelang mag laten prevaleren boven het subjectieve belang van een vreemdeling als blijkt dat deze vreemdeling objectief gesproken niet is benadeeld.

10. Zoals de staatssecretaris heeft aangegeven, had de advocaat van verzoekster een op haar persoon toegespitste motivering gegeven voor de stelling dat het horen op een andere locatie dan het detentiecentrum diende plaats te vinden. De Nationale ombudsman is met de staatssecretaris van oordeel dat die motivering in combinatie met de omstandigheden die bleken uit het dossier van verzoekster aanleiding hadden moeten vormen om haar op een andere locatie te horen. Het dossier bevatte immers een verklaring van een expertisecentrum dat verzoekster lijdt aan PTSS en zij onder behandeling was van een psycholoog. Gelet op deze informatie mocht de IND het eigen organisatiebelang dan ook niet laten prevaleren boven het belang van verzoekster om op een andere locatie te worden gehoord. Door het verzoek om op een andere locatie te worden gehoord in dit geval af te wijzen, heeft de IND in strijd met het redelijkheidsvereiste gehandeld.

De onderzochte gedraging is niet behoorlijk.

De Nationale ombudsman heeft met instemming kennis genomen van het besluit van de staatssecretaris om de beslissing op bezwaar in te trekken en verzoekster in de gelegenheid te stellen op een andere locatie te worden gehoord.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van de Immigratie- en Naturalisatiedienst is gegrond wegens schending van het redelijkheidsvereiste.

De Nationale ombudsman,

dr. A.F.M. Brenninkmeijer

Achtergrond

Vreemdelingencirculaire 2000

B9/1

In dit hoofdstuk wordt het rechtmatige verblijf van slachtoffer- en getuige-aangevers en slachtoffers die op andere wijze medewerking verlenen aan het opsporings- of vervolgingsonderzoek van mensenhandel gedurende de bedenktijd voorafgaande aan de aangifte en gedurende de periode van opsporing, vervolging en berechting in feitelijke aanleg na aangifte van mensenhandel geregeld. Daarnaast biedt dit hoofdstuk richtlijnen voor het bieden van opvang en bescherming van de slachtoffer- en getuige-aangevers en

slachtoffers die op andere wijze medewerking verlenen aan het opsporings- of vervolgingsonderzoek van mensenhandel. (...)

B9/2

De verblijfsvergunning voor bepaalde tijd, bedoeld in artikel 14 Vreemdelingenwet 2000, kan onder een beperking verband houdend met de vervolging van mensenhandel worden verleend, indien aan de volgende voorwaarden is voldaan:

- a. de vreemdeling is slachtoffer van mensenhandel (zie artikel 3.48, eerste lid, onder a, Vreemdelingenbesluit 2000);
- b. de vreemdeling heeft terzake aangifte gedaan of heeft op andere wijze medewerking verleend aan een strafrechtelijk opsporings- of vervolgingsonderzoek naar of berechting in feitelijke aanleg van de verdachte van het strafbare feit bedoeld in artikel 273f van het Wetboek van Strafrecht; en
- c. er is sprake van een strafrechtelijk opsporingsonderzoek of vervolgingsonderzoek naar of berechting in feitelijke aanleg van de verdachte van het strafbare feit waarvan de vreemdeling aangifte heeft gedaan of waaraan de vreemdeling op andere wijze medewerking heeft verleend. (...)