# W04.12.0170/I

Besluit van
houdende wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 en het Besluit modern migratiebeleid in verband met het afschaffen van het rechtmatige verblijf hangende beklag bij het gerechtshof tegen de beslissing van het openbaar ministerie tot niet of niet verdere vervolging van de dader van mensenhandel

Op de voordracht van
Onze Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel van 16 mei 2012, 2012-0000289989, directie Constitutionele Zaken en Wetgeving;
Gelet op artikel 18, tweede lid, van de Vreemdelingenwet 2000;
De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van (datum en nummer);
Gezien het nader rapport van Onze Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel van (datum en nummer);

Hebben goedgevonden en verstaan:

**Artikel I**
Artikel 3.88 van het Vreemdelingenbesluit 2000 vervalt.

**Artikel II**
Artikel I, onderdeel OOO, van het Besluit modern migratiebeleid vervalt.

**Artikel III**
Dit besluit treedt in werking met ingang van 1 juli 2012.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

De minister voor Immigratie, Integratie en Asiel,

G.B.M. Leers

## NOTA VAN TOELICHTING

### 1. Algemeen

Bij brief van 15 november 2011 (Kamerstukken II 2011/12, 28 638, nr. 57) heb ik de Tweede Kamer geïnformeerd over de te nemen maatregelen om misbruik van de verblijfsregeling voor slachtoffers of getuigen van mensenhandel (de zogenoemde B9-regeling) tegen te gaan. Uit signalen van het openbaar ministerie en de Immigratie- en Naturalisatiedienst (hierna: IND), mede gestaafd door een onderzoek van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel naar een 44-tal beklagzaken van personen met een B9-verblijfsvergunning, blijkt dat een deel van de personen met een B9-verblijfsvergunning, van wie de zaak is geseponeerd, om oneigenlijke redenen gebruik maakt van de mogelijkheid om beklag in te dienen. Door hen wordt beklag ingediend met als oogmerk de voorzetting van hun verblijfsrecht[1]. In 43 van deze 44 beklagzaken werd het beklag ongegrond verklaard[2]. Het indienen van beklag in het kader van artikel 12 van het Wetboek van Strafvordering over het niet of niet verder vervolgen van strafbare feiten is niet aan een wettelijke termijn gebonden. De afwikkeling van de beklagprocedure duurt soms wel een jaar.[3]

Een van de maatregelen om misbruik van de B9-regeling tegen te gaan is het beëindigen van het verblijfsrecht, zodra de strafzaak door het openbaar ministerie wordt geseponeerd. Dit besluit voorziet hierin. De maatregel verkort het verblijfsrecht van vreemdelingen die beklag hebben ingediend tegen de sepotbeslissing van het openbaar ministerie in een mensenhandelzaak. Aangezien het onderzoek van het openbaar ministerie is afgesloten en er geen verdere vervolging plaatsvindt, is het verblijf van de vreemdeling in Nederland ten behoeve van het strafproces ook niet langer noodzakelijk. Daarom kan een aanvraag om verlenging van de verblijfsvergunning op grond van artikel 18, eerste lid, onder f, van de Vreemdelingenwet 2000 (hierna: Vw2000) worden geweigerd en de vergunning worden ingetrokken op dezelfde grond, met toepassing van artikel 19 van de Vw2000. Met het oog daarop is artikel 3.88 van het Vreemdelingenbesluit 2000 (Vb2000) vervallen.

---

[1] In vijf klaagschriften is door de advocaat ook aangegeven dat klager belang heeft bij vervolging omdat de verblijfsstatus van klager daar afhankelijk van is. Tijdens de beklagprocedure mogen klagers in Nederland blijven. In enkele dossiers uit het onderzoek naar de art. 12 Sv-procedure komt dit expliciet ter sprake. Bij één gerechtshof is bij twee van de 17 beklagzaken door de A-G aangegeven dat hij het vermoeden heeft dat de beklagprocedure louter om de B9-status van de klager draait (7de Rapportage Mensenhandel p. 193 e.v.).

[2] 7de Rapportage Mensenhandel, p. 193 e.v.

[3] In antwoord op Kamervragen gaf de minister van Justitie begin 2009 aan dat in het algemeen de tijd die gemoeid is met de behandeling van een klacht op grond van art. 12 Sv – te weten tien tot twaalf maanden – aan de lange kant is (Aanhangsel Handelingen II 2008/09, nr. 1323).

In geval toch beklag is ingediend en dit beklag gegrond wordt verklaard, dan kan aan de betrokken vreemdeling op aanvraag opnieuw een verblijfsvergunning op basis van de B9-regeling worden verleend. Ook in geval de vreemdeling na de beëindiging van zijn verblijfsrecht op basis van de B9-regeling een inreisverbod ten deel is gevallen op grond dat hij niet binnen de gegeven termijn voor vrijwillig vertrek het grondgebied van de Unie heeft verlaten of hem een vertrektermijn is onthouden en het beklag daarna gegrond is verklaard, kan in beginsel aan de vreemdeling op aanvraag opnieuw een verblijfsvergunning op grond van de B9-regeling worden verleend. In dat geval wordt het inreisverbod opgeheven met toepassing van artikel 6.5, derde lid, van het Vb2000, tenzij de vreemdeling een gevaar vormt voor de openbare orde, de openbare veiligheid of de nationale veiligheid.

Het nu vervallen artikel 3.88 had betrekking op de verlenging van de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd onder een beperking verband houdend met de vervolging van mensenhandel. Het artikel bepaalde dat de aanvraag tot verlenging niet kon worden afgewezen op de enkele grond dat niet aan de beperking werd voldaan waaronder de verblijfsvergunning was verleend, indien de vreemdeling schriftelijk beklag had gedaan bij het gerechtshof tegen de beslissing van het openbaar ministerie tot niet vervolging of niet verdere vervolging van de verdachte en nog niet op het beklag was beslist.

Na het sepot van de zaak en de afwijzing van de aanvraag tot het verlengen van de geldigheidsduur van de B9-verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd dan wel de intrekking van de verblijfsvergunning blijven, evenals dat voorheen het geval was, nog wel rechtsmiddelen openstaan op basis waarvan nog tijdelijk rechtmatig in Nederland kan worden verbleven. Ook kan de vreemdeling nog wel een aanvraag voor voortgezet verblijf indienen en daarmee bijvoorbeeld een beroep doen op humanitaire gronden om in Nederland te verblijven. Het vervallen van artikel 3.88 heeft daarin geen verandering gebracht.
Richtlijn 2004/81/EG van de Raad van de Europese Unie van 29 april 2004 betreffende de verblijfstitel die in ruil voor samenwerking met de bevoegde autoriteiten wordt afgegeven aan onderdanen van derde landen die het slachtoffer zijn van mensenhandel of hulp hebben gekregen bij illegale immigratie (PbEU 2004, L 261) verzet zich niet tegen de onderhavige wijziging. In artikel 13, eerste lid, van deze richtlijn is immers bepaald dat een krachtens deze richtlijn afgegeven verblijfstitel niet wordt verlengd wanneer de betreffende procedure bij besluit van de bevoegde autoriteiten is beëindigd. Eén van de bevoegde autoriteiten in de zin van deze richtlijn is in Nederland het openbaar ministerie. Het openbaar ministerie oefent de zogenoemde negatieve controle uit: bij de beslissing tot niet vervolging of niet verdere vervolging door het openbaar ministerie eindigt de betreffende procedure: de zaak komt niet bij de rechter of het gerechtelijk vooronderzoek dan wel het rechtsgeding eindigt (zolang het onderzoek ter terechtzitting nog niet is aangevangen). Door een kennisgeving van niet verdere vervolging eindigt de zaak (artikel 246 Wetboek van Strafvordering). In artikel 13, tweede lid, van deze richtlijn is bepaald dat na afloop van de geldigheidstermijn van een krachtens deze richtlijn afgegeven verblijfstitel het gewone vreemdelingenrecht van toepassing is. Vertaald naar de Nederlandse situatie betekent dit dat het verblijfsrecht op grond van de B9-regeling van de vreemdeling niet hoeft te worden verlengd en ook kan worden ingetrokken, en dat

tegen die beslissing rechtsmiddelen kunnen worden aangewend. Eventueel kan de vreemdeling een aanvraag indienen voor voortgezet verblijf.

**2. Totstandkoming**
Bij de totstandkoming van de hiervoor vermelde brief aan de Tweede Kamer met betrekking tot de maatregelen tegen misbruik van de B9-regeling is, met het oog op zijn expertise, het Bureau Nationale Rapporteur Mensenhandel geraadpleegd. Tevens is het Parket-Generaal geconsulteerd. Van belang is dat de B9-regeling moet worden gezien als onderdeel van de ketenaanpak mensenhandel. De bestrijding van mensenhandel is in eerste instantie een strafrechtelijke aangelegenheid, waarbij slachtoffers van mensenhandel zoveel mogelijk bescherming krijgen. De B9-regeling is een verblijfsrechtelijke regeling die grotendeels ten dienste staat van de uitvoering van het strafrecht.

**3. Bestuurslasten**
De maatregel zal ertoe bijdragen dat meer vreemdelingen zullen afzien van de mogelijkheid van het indienen van beklag. Doordat gebruik kan worden gemaakt van de afwijzingsgrond van artikel 18, eerste lid, onder f, van de Vw2000, wordt de beslissing op de aanvraag om verlenging van een B9-verblijfsvergunning door de IND vereenvoudigd, hetgeen een besparing van de bestuurslasten oplevert.
Daarnaast wordt met deze algemene maatregel van bestuur bespaard op de mogelijke uitkering voor het levensonderhoud van de klagende vreemdeling hangende de behandeling van het beklag, doordat de duur ervan gemiddeld met acht tot tien maanden wordt verkort. De maatregel vermindert ook andere bestuurslasten voor de overheid, zoals het monitoren van het verloop van de beklagprocedure door de IND en beslissingen ten aanzien van eventuele verlengingen van de verblijfsprocedures. Deze laatste handelingen blijven nu achterwege.

In 2011 zijn er 423 aanvragen ingediend om verlenging van een B9-vergunning. Daarvan hebben er 237 betrekking op een eerste verlenging en 186 op een verdere verlenging.

Aangenomen wordt dat het afschaffen van het verblijfsrecht gedurende het beklag het effect heeft dat 50% minder eerste verlengingsaanvragen (50% van 237 zijn 119 zaken) worden ingediend en 75% minder tweede of volgende verlengingsaanvragen (75% van 186 zaken zijn 140 zaken). De besparing op jaarbasis bedraagt 259 verlengingsaanvragen.

Als gevolg van daling van het aantal verlengingsaanvragen zullen de bestuurslasten van de IND gering dalen met ca. € 18.000. De daling is daarmee verwaarloosbaar.

| Bestuurslasten IND | Q | Tijd (min.) | fte's | P | Totaal PxQ |
|---|---|---|---|---|---|
| Verlengingen (afname) | -259 | 76 | -0,30 | € 60.000 | € 17.895- |

Gezien de geringe aantallen zijn de kosten van bezwaar en beroep niet in kaart gebracht**.**

**4. Administratieve lasten voor burgers en bedrijfsleven**
Als gevolg van de afschaffing van de verlenging van de B9-verblijfsvergunning, zodra het openbaar ministerie heeft besloten om van de vervolging of verdere vervolging tegen de vermoedelijke dader of daders van mensenhandel af te zien, met andere woorden de zaak heeft geseponeerd, zal niet langer verlenging van de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning onder een beperking verband houdend met de vervolging van mensenhandel worden toegestaan. Het sepot houdt immers in dat er niet langer sprake is van vervolging van de (vermoedelijke) dader of daders en de verlenging van de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning voor bepaalde tijd wordt dan immers als regel geweigerd op grond dat niet langer aan de beperking wordt voldaan waaronder de verblijfsvergunning is verleend.

In de nulmeting AL Burgers Justitie 1.0 is opgenomen dat met een aanvraag voor verlenging 4,58 uur (T) is gemoeid en aan out of pocketkosten (K): € 3,06.

De afname van de administratieve lasten voor burgers bedraagt derhalve 1.186 uur en € 793. De afname is daarmee verwaarloosbaar.

| ALB | Q | Tijd (uur) | K | Totaal T | Totaal K |
|---|---|---|---|---|---|
| Verlengingen (afname) | -259 | 4,58 | € 3,06 | -1.186 | € 793- |

Gezien de geringe aantallen zijn de administratieve lasten van bezwaar en beroep niet in kaart gebracht**.**

**5. Artikelsgewijs**

**Artikel I**
Door middel van het nu vervallen artikel 3.88 werd, zoals gezegd, voorgeschreven dat de aanvraag tot het verlengen van de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning, verleend onder een beperking verband houdend met de vervolging van mensenhandel, niet werd afgewezen op grond van artikel 18, eerste lid, onder f, Vw2000 om de enkele reden dat een beslissing tot niet vervolging of niet verdere vervolging van de verdachte was genomen, indien de vreemdeling tegen die beslissing schriftelijk beklag had gedaan bij het gerechtshof en op die klacht nog niet was beslist.

Als gevolg van het vervallen van deze restrictie is de ruimte groter geworden, om per beleidsregel de gevallen aan te geven waarin gebruik zal worden gemaakt van de bevoegdheid om de aanvraag tot het verlengen van de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning af te wijzen wegens niet of niet langer voldoen aan de beperking verband houdend met de vervolging van mensenhandel. De bij brief van 15 november 2011 aangekondigde maatregel brengt met zich dat van die bevoegdheid als regel gebruik zal worden gemaakt zodra, voor zover hier van belang, een sepot als hiervoor bedoeld heeft plaatsgevonden. Hetzelfde geldt voor de bevoegdheid om tot intrekking van de vergunning over te gaan. De Vreemdelingencirculaire 2000 zal dienovereenkomstig worden aangepast. Van een zodanige beleidsregel zal kunnen - en moeten - worden

afgeweken in geval artikel 4:84 van de Algemene wet bestuursrecht daartoe noopt (inherente afwijkingsbevoegdheid).

**Artikel II**
Omdat artikel 3.88 van het Vb2000 is vervallen, is het belang van de wijziging daarvan, die met artikel I, onderdeel OOO, van het Besluit modern migratiebeleid werd beoogd, eveneens komen te vervallen, en is dat onderdeel geschrapt. Artikel II voorziet hierin.

**Artikel III**
Met deze bepaling wordt voldaan aan het systeem voor Vaste Verandermomenten.

De minister voor Immigratie, Integratie en Asiel,

G. B. M. Leers