

Vergaderjaar 2007–2008

31 200 VI

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Justitie (VI) voor het jaar 2008

Nr. 160

BRIEF VAN DE MINISTER EN STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 9 juni 2008

Inleiding

Op 5 en 7 juni 2007 vonden er algemene overleggen met uw Kamer plaats waarin het onderwerp van verdachten van oorlogsmisdaden aan de orde kwam (Kamerstuk 30 800 VI, nr. 116). Tijdens deze overleggen deden wij de volgende toezeggingen:

1. uw Kamer een overzicht te sturen van het aantal in Nederland verblijvende vreemdelingen aan wie artikel 1F Vluchtelingenverdrag is tegengeworpen en die niet kunnen worden uitgezet;
2. na te gaan op welke wijze kan worden gezien welke ontwikkelingen er over een bepaalde periode zijn geweest ten aanzien van de mensen aan wie artikel 1F Vluchtelingenverdrag is tegengeworpen, waaronder de mogelijkheid van berechting;
3. uw Kamer een geaggregeerd overzicht te zenden van de antwoorden op de questionnaires van SCIFA;
4. uw Kamer een uitgebreide analyse te zenden van de toepassing van artikel 1F Vluchtelingenverdrag, waarbij tevens worden betrokken de ingevulde questionnaires.

Met deze brief en bijgaande notitie bieden wij, mede namens de minister van Buitenlandse Zaken, uw Kamer de toegezegde informatie aan¹. Daarbij bevat de bijgaande notitie een uitgebreide weergave van en toelichting op de in deze brief genoemde conclusies. In de notitie wordt eveneens ingegaan op het verzoek van de Vaste Kamercommissie voor Justitie van 13 augustus 2007 om toezending van de gegeven antwoorden bij de questionnaires betreffende de toepassing van artikel 1F Vluchtelingenverdrag. Voorts wordt in de notitie ingegaan op het ACVZ-advies «Artikel 1F Vluchtelingenverdrag in het Nederlands vreemdelingenbeleid» van 21 mei 2008. In de bijlage bij de notitie treft u tevens een reactie op de brieven van de VN Hoge Commissaris voor Vluchtelingen (UNHCR) en het Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten (NJCM) van respectievelijk 14 november 2007 en 24 januari 2008. Van deze brieven heeft uw Kamer een afschrift ontvangen.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Analyse betreffende de toepassing van artikel 1F Vluchtelingenverdrag

Artikel 1F Vluchtelingenverdrag is een belangrijke bepaling. De bescherming van het Vluchtelingenverdrag is gericht op degenen die slachtoffer zijn van een behandeling die hun persoonlijke waardigheid schendt, niet op degenen die zich daaraan juist schuldig maken. Artikel 1F Vluchtelingenverdrag bepaalt dat personen die tot laatstbedoelde groep behoren, niet in aanmerking komen voor bescherming.

Het is onze overtuiging dat Nederland voor die personen geen vluchthaven dient te zijn. Het is in het belang van de Nederlandse samenleving en van de internationale rechtsorde dat aan hen geen verblijfsvergunning wordt verleend. Ook de positie van de slachtoffers van deze personen die hier te lande bescherming hebben gevonden, is in het geding. Evenzeer hechten wij er belang aan dat deze personen de (internationale) strafrechtelijke gevolgen van hun daden niet ontlopen. Daarom streven wij ernaar dat ten aanzien van personen op wie artikel 1F Vluchtelingenverdrag van toepassing is, het recht zoveel mogelijk zijn loop krijgt, hier of elders. Bij dit alles zal uiteraard artikel 3 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) door ons volledig in acht moeten worden genomen.

Nadat het betreffende beleidskader in 1997 was vastgesteld, heeft uw Kamer verschillende malen hieromtrent gedebatteerd. Bij al die debatten was steeds de uitkomst dat uw Kamer geen aanleiding c.q. noodzaak heeft gezien tot wijziging van dit beleidskader.

Uit recente discussies met uw Kamer leiden wij af dat de indruk bestaat dat een groot aantal vreemdelingen aan wie artikel 1F Vluchtelingenverdrag is tegengeworpen, evenals hun gezinsleden, thans langdurig illegaal in Nederland verblijven terwijl zij vanwege artikel 3 EVRM niet kunnen worden verplicht terug te keren naar hun land van herkomst. Voorts lijkt bij sommigen de indruk te bestaan dat de tegenwerping van artikel 1F Vluchtelingenverdrag in individuele zaken, voornamelijk in zaken van personen waarbij sprake is geweest van een zogenoemde «categoriale toepassing» van artikel 1F Vluchtelingenverdrag, niet met de vereiste zorgvuldigheid zou zijn gebeurd.

Ter voorbereiding van deze brief en notitie zijn de cijfers en de toepassing van artikel 1F Vluchtelingenverdrag onderzocht en heeft een herbeoordeling plaatsgevonden van het geldende beleid. Hieruit is naar voren gekomen dat de cijfers noch de inhoud eerdergenoemde beelden bevestigen.

Voor een goed inzicht in de materie is allereerst het algemene juridische kader van belang (hoofdstuk 1 notitie). Vreemdelingen ten aanzien van wie ernstige redenen zijn om te veronderstellen dat zij zich schuldig hebben gemaakt aan de in artikel 1F Vluchtelingenverdrag genoemde gedragingen, wordt een verblijfsvergunning geweigerd. Dit geldt ook in geval een vreemdeling aannemelijk heeft gemaakt dat hij bij terugkeer naar het land van herkomst een reëel risico loopt op schending van artikel 3 EVRM. Dat leidt in beginsel slechts tot een verbod op gedwongen verwijdering naar het land van herkomst en dus niet tot een verblijfsrecht.

Uit de cijfers (hoofdstuk 2 notitie) wordt onder meer duidelijk dat blijkens de geraadpleegde systemen (INDIS gekoppeld aan gemeentelijke basisadministratie) ongeveer 350 vreemdelingen in Nederland verblijven aan wie artikel 1F Vluchtelingenverdrag is tegengeworpen. Hiervan hebben ongeveer 250 personen geen rechtmatig verblijf. Ten aanzien van onge-

veer 40 van hen is vastgesteld dat artikel 3 EVRM een beletsel vormt voor hun uitzetting naar het land van herkomst. Ten aanzien van nog eens ongeveer 30 personen heeft nog geen artikel 3 EVRM beoordeling plaatsgevonden en is die beoordeling ter hand genomen.

Ongeveer 350 personen 1F verblijven in Nederland	Ong. 250 personen geen rechtmatig verblijf	Ong. 40 personen wel sprake van art. 3 EVRM beletsel tot uitzetting	<i>Belangrijkste Nationaliteit:</i> Afghaanse	25
			Iraanse	<5
			Irakese	<5
		Ong. 180 personen geen sprake van art. 3 EVRM belet- sel tot uitzetting	Afghaanse Irakese Angolese	125 <10 <10
		Ong. 30 personen geen art. 3 EVRM overweging opge- nomen in besluit	Afghaanse Irakese	20 <5
Ong. 100 personen in procedure met vooralsnog rechtmatig verblijf				

De hierboven genoemde aantallen betreffen vreemdelingen aan wie artikel 1F Vluchtelingenverdrag is tegengeworpen met uitzondering van hun gezinsleden. Dit aantal verschilt van het aantal personen ten aanzien van wie een procedure in het kader van de Regeling is opgevoerd, maar dat op grond van artikel 1F Vluchtelingenverdrag niet in aanmerking is gekomen voor een vergunning. Dit wordt door het volgende verklaard. In tegenstelling tot in bovenstaande tabel, zijn in het cijfermateriaal met betrekking tot de Regeling de gezinsleden meegerekend. Voorts zijn de aantallen verschillend omdat in het kader van de Regeling alleen de vreemdelingen zijn opgevoerd aan wie artikel 1F Vluchtelingenverdrag is tegengeworpen, met een aanvraag van vóór 1 april 2001. Ten slotte is er medio 2007 alleen een procedure in het kader van de Regeling opgevoerd, in het geval op grond van het IND-informatiesysteem ervan uit mocht worden gegaan dat de vreemdeling aan wie artikel 1F Vluchtelingenverdrag was tegengeworpen, zich nog in Nederland bevond, hetgeen later niet in alle gevallen ook zo bleek te zijn.

De cijfers geven eveneens inzicht in het aantal gezinsleden van de ongeveer 250 personen aan wie artikel 1F Vluchtelingenverdrag is tegengeworpen en die geen rechtmatig verblijf hebben. Het aantal gezinsleden van de groep van ongeveer 40 vreemdelingen aan wie artikel 1F Vluchtelingenverdrag is tegengeworpen en bij wie sprake is van artikel 3 EVRM uitzettingsbeletsel, bedraagt ongeveer 80. Ongeveer 70 van deze gezinsleden zijn genaturaliseerd of in het bezit van een verblijfsvergunning (asielvergunning op grond van het eigen asielrelaas dan wel reguliere verblijfsvergunning) en ongeveer 10 gezinsleden dienen terug te keren naar het land van herkomst – eventueel zonder de vreemdeling aan wie artikel 1F Vluchtelingenverdrag is tegengeworpen.

Wat betreft de toepassing van artikel 1F Vluchtelingenverdrag in het Nederlandse vreemdelingenbeleid (hoofdstuk 3 notitie) wordt vooropgesteld dat in alle zaken waarin dit artikel is tegengeworpen, steeds individueel is getoetst. De Staatssecretaris moet aantonen – maar niet «bewijzen» in de zin van de in het strafrecht gehanteerde bewijsmaatstaf – «ernstige redenen» te hebben om te veronderstellen dat de betrokkene onder de criteria van artikel 1F Vluchtelingenverdrag valt. Indien een vreemdeling weet heeft gehad of had behoren te hebben van het plegen van de betreffende gedraging/de betreffende gedragingen («knowing participation») én hij op enige wijze hieraan persoonlijk heeft deelgenomen («personal participation») kan artikel 1F Vluchtelingenverdrag

worden tegengeworpen. Beargumenteerd wordt dat «knowing and personal participation» onder bepaalde omstandigheden ten aanzien van bepaalde categorieën vreemdelingen kan worden aangenomen op basis van algemene informatie over personen die op een bepaalde positie werkzaam waren bij een specifieke organisatie – mede vanwege de structuur en de doelstellingen van die organisatie. Daarmee wordt het individuele karakter van de beoordeling niet losgelaten, maar is sprake van een prima facie omgekeerde verdeling van de last feiten aan te tonen.

Nadat de tegenwerping van artikel 1F Vluchtelingenverdrag in rechte is komen vast te staan, zijn vervolgens twee zaken van belang, te weten strafrechtelijke vervolging en vertrek uit Nederland.

Het toetsingskader voor een strafrechtelijke procedure is niet gelijk aan het toetsingskader in het vreemdelingenrecht. Om deze reden achten wij het niet wenselijk om artikel 1F Vluchtelingenverdrag enkel tegen te (blijven) werpen wanneer sprake is van een strafrechtelijke veroordeling (hoofdstuk 4 notitie).

Zoals hierboven reeds vermeld is het ons uitgangspunt dat aan personen ten aanzien van wie ernstige redenen zijn om te veronderstellen dat zij zich schuldig hebben gemaakt aan de in dit artikel genoemde gedragingen, geen veilige haven wordt verleend. Daarom zijn onze inspanningen erop gericht deze personen voor de rechter te brengen, in overeenstemming met de voor oorlogsmisdrijven en misdrijven tegen de menselijkheid gevestigde universele jurisdictie. Het OM kon tot op heden slechts in een relatief gering aantal zaken tot een strafrechtelijke vervolging ter zake de in artikel 1F Vluchtelingenverdrag genoemde misdrijven overgaan. Dit heeft tot op heden slechts in enkele gevallen geleid tot een strafrechtelijke veroordeling.¹

In hoofdstuk 5 van de notitie wordt ingegaan op de opgedane ervaring en knelpunten in de opsporing en vervolging van internationale misdrijven door met name deze categorie personen. De ervaren knelpunten zijn deels van juridische aard (bijvoorbeeld ontbrekende rechtsmacht) en deels van technische aard (bijvoorbeeld met betrekking tot bewijsvergaring). Ook de capaciteit voor de opsporing en vervolging van internationale misdrijven speelt daarbij een rol. Zoals aangekondigd zal op een later moment uw Kamer worden geïnformeerd over opsporing en vervolging van internationale misdrijven in het algemeen.²

Strafrechtelijk optreden tegen vreemdelingen aan wie artikel 1F Vv is tegengeworpen, is een cruciaal element in ons beleid. Het strafrechtelijk optreden tegen verdachten van internationale misdrijven zal dan ook worden geïntensiveerd. De problemen bij de bewijsvoering worden aangepakt door systematisch na te gaan of asielzoekers en vluchtelingen bereid zijn om in een strafzaak als getuigen op te treden. Ook zal voortaan systematisch worden nagegaan of een verdachte elders zou kunnen worden berecht. Verder zal de capaciteitbehoefte van het Team Internationale Misdrijven worden getoetst en zonodig bijgesteld. Wij lichten dit als volgt toe.

Als het gaat om de opsporing en vervolging van de 1F-verdachten, is het feit dat dergelijke zaken in grote mate op getuigenverhoren moeten steunen en dat deze getuigenverhoren vaak in het buitenland onder zware, vaak onveilige omstandigheden moeten worden afgenomen, een belangrijk knelpunt. Beschikbaarheid van getuigen in Nederland en in buurlanden zal naar verwachting de noodzaak van getuigenverhoren in het buitenland kunnen verminderen, hetgeen ten goede zou kunnen komen aan de bewijsvoering. Daarom vinden op dit moment gesprekken

¹ Voor het overzicht van de in het jaar 2007 in behandeling genomen zaken, zie TK 2007–2008, 31 200 VI, nr. 132.

² TK 2007–2008, 31 200 VI, nr. 132, p. 2.

plaats tussen de betrokken Nederlandse instanties om de bereidheid van asielzoekers en vluchtelingen om in een strafzaak te getuigen systematisch in kaart te brengen. Naast berechting door Nederland bestaat de mogelijkheid verdachten door het land van herkomst of het land waar de feiten zijn gepleegd, te laten berechten. Indien de verhoudingen in dat land dit mogelijk maken, heeft dit de voorkeur. Voorts hechten wij grote waarde aan de complementaire bevoegdheid van het Internationaal Strafhof en de internationale tribunalen. In hoofdstuk 5 van de notitie wordt nader ingegaan op de mogelijkheid deze personen uit te leveren.

Ten aanzien van het vertrek uit Nederland van vreemdelingen aan wie artikel 1F Vluchtelingenverdrag is tegengeworpen (hoofdstuk 6 notitie), wordt allereerst gewezen op de wettelijke vertrekplicht die rust op iedere vreemdeling van wie in rechte is komen vast te staan dat hij niet in aanmerking komt voor een verblijfsvergunning. Daarnaast is door de Dienst Terugkeer & Vertrek personele capaciteit beschikbaar gesteld ten behoeve van het vertrek van vreemdelingen aan wie artikel 1F Vluchtelingenverdrag is tegengeworpen, om de voortgang van het vertrekproces van deze vreemdelingen actief te monitoren. Ook herbeoordeelt de IND de dossiers van vreemdelingen die op grond van artikel 3 EVRM niet kunnen terugkeren naar het land van herkomst (noch naar een derde land) indien onder meer uit ambtsberichten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken is gebleken van relevante gewijzigde omstandigheden. Dit om het verblijf van deze vreemdelingen in Nederland zo veel mogelijk te bekorten of om, indien de individuele omstandigheden daartoe nopen, in het verblijf te berusten.

In het huidige beleid kan in voorkomende gevallen tijdsverloop en daaraan gekoppeld (langdurig) verblijf zonder verblijfsvergunning alsnog tot vergunningverlening leiden. In hoofdstuk 7 van de notitie wordt beschreven op welke wijze. In zaken waarin is vastgesteld dat artikel 3 EVRM in de weg staat aan terugkeer naar het land van herkomst, wordt vastgehouden aan de duurzaamheids- en proportionaliteitstoets die als gevolg van het bestaande beleid en jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State¹ in voorkomende gevallen moet plaatsvinden. Met deze toets wordt bezien of er sprake is van een dermate uitzonderlijke situatie dat aanleiding bestaat om tot verblijfsaanvaarding over te gaan. De notitie bevat een nadere uitwerking en invulling van deze toetsing en het begrip «duurzaamheid». Wij menen dat het, gezien de bijzondere ernst van de toepasselijkheid van artikel 1F Vluchtelingenverdrag, redelijk is om bij de invulling van de in de Afdelingsjurisprudentie genoemde term «een groot aantal jaren» in beginsel uit te gaan van een termijn van tenminste tien jaren. Wij zijn van oordeel dat deze toets recht doet aan de omstandigheid dat tijdsverloop in een individueel geval kan leiden tot een veranderde waardering van de feiten. Deze toets, die op aanvraag dient te geschieden, biedt een voldoende waarborg dat een vreemdeling aan wie artikel 1F Vluchtelingenverdrag is tegengeworpen (dan wel bij wie sprake is van een ander-soortige openbare orde contra-indicatie waardoor de vreemdeling niet in aanmerking komt voor verlening van een asielvergunning) en die wegens artikel 3 EVRM niet kan worden uitgezet, niet kan komen te verkeren in een uitzonderlijke humanitaire situatie.

Ten aanzien van de gezinsleden van vreemdelingen aan wie artikel 1F Vluchtelingenverdrag is tegengeworpen, geldt dat zij óf in het bezit worden gesteld van een vergunning wanneer sprake is van hen persoonlijk betreffende gronden als bedoeld in artikel 29, eerste lid, onder a, b en c, Vreemdelingenwet 2000, óf dat zij (in beginsel) kunnen terugkeren naar het land van herkomst (hoofdstuk 8). In de regel hebben deze gezinsleden dus een asielvergunning gekregen op grond van artikel 3 EVRM óf zijn zij

¹ Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, 2 juni 2004, 200308845/1, JV 2004/279 en Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State 18 juli 2007, 200701663/1, LJN: BB1436.

in de positie dat zij kunnen terugkeren naar het land van herkomst. In voorkomende gevallen waarin aannemelijk is gemaakt dat de gezinsband tussen een gezinslid en de vreemdeling aan wie artikel 1F Vluchtelingenverdrag is tegengeworpen, is verbroken (bijvoorbeeld door echtscheiding of in het geval van een meerderjarig geworden kind dat op zichzelf is gaan wonen), is voorts de bestendige praktijk dat het ex-gezinslid onder voorwaarden verblijf kan worden verleend. Dit betekent in het geval van kinderen die meerderjarig zijn geworden dat, wanneer zij na hun achttiende verjaardag buiten het ouderlijk gezin een zelfstandig leven opbouwen, hun niet langer de contra-indicatie 1F Vluchtelingenverdrag van hun ouder wordt tegengeworpen en dat zij in aanmerking kunnen komen voor verblijfsverlening indien aan de voorwaarden voor het staande beleid is voldaan. Belangrijke voorwaarde is wel dat de ouder aan wie artikel 1F Vluchtelingenverdrag is tegengeworpen geen gebruik zal maken van de bijbehorende voorzieningen.

Daarnaast achten wij een oplossing geboden voor de kinderen en gezinsleden van de vreemdelingen aan wie 1F Vluchtelingenverdrag is tegengeworpen en die langdurig ononderbroken in Nederland verblijven. Ten aanzien van deze gezinsleden kan worden geconcludeerd dat na een bepaalde periode langdurig verblijf in Nederland zonder verblijfsvergunning het doel dat met het vigerende beleid ten aanzien van deze gezinsleden is beoogd, kennelijk niet kan worden bereikt. In dat geval achten wij het niet zinvol om dit instrument ten aanzien van die individuele gezinsleden nog langer in te zetten en wordt in lijn met de in het Internationale Verdrag inzake de rechten van het kind (IVRK) en de jurisprudentie voorgeschreven belangenafweging aangenomen dat de belangen van de kinderen en gezinsleden zwaarder zijn gaan wegen dan het openbare orde-belang. Deze gezinsleden wordt vanaf dat moment in een eventuele procedure dan niet langer tegengeworpen dat zij gezinslid zijn van een vreemdeling aan wie artikel 1F Vluchtelingenverdrag is tegengeworpen.

Voor de gezinsleden wordt het tijdsverloop in aanmerking genomen na in beginsel een termijn van ten minste tien jaren. Genoemde termijn vangt aan op de datum van de eerste asielaanvraag van de gezinsleden. Na ommekomst van deze termijn wordt een eventuele verblijfsaanvraag vervolgens ex nunc getoetst aan de voorwaarden verbonden aan het beoogde verblijfsdoel. De opstelling van de gezinsleden in hun eigen vertrekproces wordt daarbij eveneens in ogenschouw genomen. Met deze maatregel wordt naar onze mening recht gedaan aan zowel het algemene belang van de openbare orde als aan de individuele belangen van de gezinsleden van vreemdelingen aan wie artikel 1F Vluchtelingenverdrag is tegengeworpen.

Uit de SCIFA questionnaire komt naar voren dat Nederland in Europees verband in de voorhoede zit waar het gaat om de toepassing van artikel 1F Vluchtelingenverdrag en de opsporing en vervolging van oorlogsmisdaden (hoofdstuk 9). Wij achten het van groot belang dat Nederland deze voorhoedepositie ook in de toekomst behoudt.

Ten slotte wordt in hoofdstuk 10 ingegaan op de aanbevelingen in het ACVZ-advies van 21 mei 2008. Voor zover de in het advies opgenomen aanbevelingen niet in de onderscheiden onderwerpen van de notitie waren onder te brengen, wordt daar in genoemd hoofdstuk uitgebreid op ingegaan.

Uit vorenstaande cijfers en herbeoordeling van het geldende beleid menen wij te kunnen concluderen dat de toepassing van artikel 1F Vluchtelingenverdrag, ook waar het betreft categorieën ten aanzien van wie de bewijslast is omgekeerd, met de vereiste zorgvuldigheid is gebeurd. Om

deze reden zien wij dan ook geen aanleiding om op dit punt het beleid aan te passen. Overigens streven wij naar een geïntensiveerde voortzetting van het huidige beleid, zoals aanbevolen door de ACVZ. Niettemin zijn wij, evenals de ACVZ, van mening dat ten aanzien van die gevallen waarin zowel de kinderen en overige gezinsleden als de vreemdelingen aan wie artikel 1F Vluchtelingenverdrag is tegengeworpen, kunnen komen te verkeren in een situatie van (zeer) langdurig verblijf zonder verblijfsvergunning, onder bepaalde omstandigheden een nadere beleidslijn geboden is. Daarbij is evenwel telkens voor ogen gehouden dat het in geen geval zo mag zijn dat vreemdelingen aan wie artikel 1F Vluchtelingenverdrag is tegengeworpen of hun gezinsleden in een gunstiger positie komen te verkeren dan vreemdelingen en hun gezinsleden waarbij geen sprake is van deze tegenwerping. Nu ook de cijfers uitwijzen dat de groep vreemdelingen aan wie artikel 1F Vluchtelingenverdrag is tegengeworpen en die vanwege artikel 3 EVRM niet naar hun land van herkomst kunnen worden verwijderd, alsmede hun zonder verblijfsvergunning in Nederland verblijvende gezinsleden relatief klein is, zijn wij van oordeel dat het beleid, zoals wij voornemens zijn het voort te zetten en op onderdelen bij te stellen, voldoet aan de eisen van zorgvuldigheid en doelgerichtheid.

De minister van Justitie,
E. M. H. Hirsch Ballin

De staatssecretaris van Justitie,
N. Albayrak