

Vergaderjaar 2007–2008

31 200 VI

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

Nr. 193

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 9 september 2008

1. Inleiding

Op 18 april 2008 heeft u, naar aanleiding van uw verzoek tijdens het Algemeen Overleg van de vaste commissie voor Justitie van 5 juni 2007 (30 800 VI, nr. 116), een jaarlijks overzicht ontvangen van zaken die het Team Internationale Misdrijven in het jaar daarvoor in behandeling heeft genomen en afgedaan.¹ Tevens is u op 9 juni 2008, naar aanleiding van de algemene overleggen met uw Kamer op 5 en 7 juli 2007², een brief met beleidsnotitie toegestuurd waarin op zowel vreemdelingenrechtelijke als strafrechtelijke aspecten van het onderwerp van verdachten van internationale misdrijven wordt ingegaan.³ In deze brieven heb ik u toegezegd, mede naar aanleiding van de beantwoording van de door de leden Teeven en Van Velzen gestelde vragen over het arrest in de zaak K. u per brief te informeren over de uitgevoerde analyse om te onderzoeken op welke wijze de opsporing en vervolging van deze zaken mogelijk nog verder verbeterd en geïntensiveerd kan worden. In de huidige brief zullen ook bovengenoemde kamervragen worden beantwoord. Deze beantwoording is immers niet los te zien van de te verrichten analyse.

In deze brief vindt u een analyse waarin de belangrijkste lessen worden getrokken uit de tot op heden opgedane ervaring.

Zoals ik u reeds in mijn brief van 9 juni 2008 over de toepassing van artikel 1F Vv heb aangegeven, ben ik voornemens de opsporing en vervolging van internationale misdrijven te intensiveren. Dit zal ik doen door het starten van een ketengericht versterkingsprogramma. Onderdeel daarvan is het voornemen de capaciteit van het team Internationale Misdrijven en het Openbaar Ministerie te verhogen. Ik kom daar in par. 3.3 van deze brief terug.

2. Analyse: geleerde lessen en vooruitblik

In 2007 waren bij het Landelijk Parket en het Team Internationale Misdrijven van de Dienst Nationale Recherche van het KLPD (verder het Team Internationale Misdrijven) tussen januari en december 2007 in

¹ TK 2006/07, 30 800 VI, nr. 132.

² Kamerstuk 30 800 VI, nr. 122.

³ TK, 2007/08, 31 200 VI, nr. 160.

totaal 32 zaken in behandeling, zoals u reeds is medegedeeld in de (hierboven reeds genoemde) rapportage over 2007 die u op 18 april 2008 is toegestuurd. In deze brief is tevens toegelicht hoe in de meeste zaken, die het Team Internationale Misdrijven in behandeling neemt, eerst een haalbaarheidsonderzoek wordt verricht. In onderhavige brief wil ik u inzicht geven in de vele aspecten die in deze eerste fase een rol spelen bij het uiteindelijke selectieproces.

Aansluitend zullen mogelijkheden voor de intensivering van de opsporing en vervolging van internationale misdrijven worden besproken.

2.1 Het selectieproces in 1F zaken

Wanneer de IND «ernstige redenen heeft om te veronderstellen» dat een vreemdeling die een verblijfsvergunning aanvraagt bloed aan zijn handen heeft, wordt een verblijfsstatus geweigerd en krijgt die persoon de zg. 1F-status. De IND verstrekt de 1F-dossiers aan het Landelijk Parket.

1F-dossiers bevatten een grote hoeveelheid informatie over potentiële verdachten van vaak (zeer) ernstige delicten in uiteenlopende landen. Hier moet echter worden opgemerkt dat mede door het verschil tussen het vluchtelingenrechtelijke criterium van «ernstige redenen om te veronderstellen» en het strafrechtelijke bewijscriterium «wettig en overtuigend bewijs» voor een concreet strafbaar feit lang niet elke 1F-zaak ook direct geschikt is voor opsporing en vervolging.

Voor een deel van deze dossiers geldt dat op basis van een (juridische) scan direct kan worden bepaald dat het niet mogelijk of opportuun is om er verder naar te kijken, bijvoorbeeld omdat al op het eerste gezicht duidelijk wordt dat het geen internationaal misdrijf betreft (maar bijvoorbeeld mensenhandel of een commuun delict), omdat de feiten van geringe ernst zijn of omdat direct duidelijk is dat rechtsmacht ontbreekt.

Voor de overige dossiers geldt dat meer, vaak relatief uitgebreid onderzoek en overleg met derde organisaties nodig is om te bepalen of een 1F-zaak ook een potentiële strafzaak is. Het gaat daarbij om zowel feitelijk als juridisch onderzoek dat is gericht op de volgende punten:

- Inventariseren van de startinformatie. Daarbij spelen onder meer vragen als: Hoe neutraal zijn de bronnen waaruit de (start)informatie komt en moet gaan komen? Zijn er Westerse getuigen en/of getuigen die in het Westen verblijven? Hierbij wordt opgemerkt dat er vergeten met andere misdrijven veel werk zit in het zoeken van getuigen.
- Analyseren van de publicaties en jurisprudentie over het conflict en/of regime in kwestie is noodzakelijk (is er ook bij nadere beschouwing sprake van een internationaal misdrijf en/of een commuun delict).
- (Bewijstechnisch/juridisch) analyseren van de uitspraken van bijv. Tribunalen of andere rechterlijke colleges over het bewuste conflict.
- Nagaan of Nederland en/of een ander land rechtsmacht heeft.
- Nagaan of er uitleverings-, overleverings- en/of rechtshulpverdragen van kracht zijn.
- Nagaan of er sprake is van strafrechtelijke immuniteiten.
- Nagaan of er in het land in kwestie en eventueel andere landen die relevant zijn voor de zaak veilig gewerkt kan worden.
- Nagaan of tolken/vertalers beschikbaar zijn.
- Nagaan of in het land van onderzoek een min of meer onafhankelijke autoriteit is.
- Nagaan of en in hoeverre de veiligheid van getuigen kan worden gegarandeerd.
- Nagaan of en in hoeverre de rechten van de verdediging kunnen worden gegarandeerd.

- Nagaan of de persoon in kwestie de Nederlandse nationaliteit heeft of in Nederland is opgegroeid.
- Nagaan of de mogelijke verdachte nog in Nederland verblijft.
- Nagaan of de mogelijke verdachte zich nog steeds schuldig maakt aan strafbare feiten.
- Nagaan of de verdachte uitzetbaar is.

Bij het verzamelen van deze informatie wordt ernaar gestreefd om steeds zo efficiënt mogelijk gebruik te maken van de kennis en het werk van onze (buitenlandse) partners. In dat geval wordt dan externe deskundigheid ingeschakeld.

Aan de hand van de resultaten van het hierboven geschetste oriënterend onderzoek stellen het Team Internationale Misdrijven en LP in samenspraak vast welke zaken bij nadere beschouwing kansloos zijn (bijvoorbeeld door onveiligheid in een land, onbetrouwbare autoriteiten, immuniteiten en juridische obstakels) en, ten aanzien van de overige zaken, wanneer en op welke manier deze moeten worden afgedaan. Met afdoen wordt hier bedoeld op ofwel bevorderen dat een verdachte in Nederland wordt berecht, ofwel bevorderen dat een verdachte elders wordt berecht. Op enig moment kan een zaak kansloos worden geacht. Dit is echter geen finaal oordeel: zowel de veiligheid in een land als de houding van de autoriteiten kan veranderen. Daarnaast kan uit andere onderzoeken nieuwe informatie voortkomen. Dit betekent dat er reden is om eerder beoordeelde en terzijde geschoven zaken periodiek opnieuw tegen het licht te houden. Een zorgvuldige evaluatie bij het selectieproces blijft daardoor veel capaciteit vragen.

2.2 Het selectieproces in niet-1F dossiers

Naast de behandeling van 1F-zaken dient te worden benadrukt dat de inspanningen van het Team Internationale Misdrijven en het Landelijk Parket zich ook richten op niet 1F-zaken. Ook Nederlanders of vreemdelingen die geen 1F-ers zijn en die zich schuldig maken aan internationale misdrijven behoren nadrukkelijk tot de doelgroep van Landelijk Parket en het Team Internationale Misdrijven. De informatie daarover komt ook via andere bronnen binnen (bijv. krantenberichten, aangiften en tips). De beoordeling en behandeling daarvan gebeurt overigens in grote mate volgens het proces dat in de vorige paragraaf is beschreven.

2.3 Complicerende factoren

De ervaring leert, zoals bleek uit de beantwoording van uw vragen naar aanleiding van de 1F brief¹ dat een aantal knelpunten die de opsporing en vervolging in de dagelijkse praktijk compliceert:

- de praktische moeilijkheden bij opsporing en vervolging (veiligheid opsporingsambtenaren en getuigen, vaak geringe beschikbaarheid van geschikte tolken, het werken in oorlogsgebieden en niet-Westerse landen die qua voorzieningen en cultuur niet vergelijkbaar zijn met de onze, het feit dat we in de opsporing en vervolging veel meer dan in andere zaken afhankelijk zijn van derden (bijvoorbeeld buitenlandse autoriteiten, de VN, de internationale tribunalen etc.);
- de vaak kwetsbare bewijspositie (de bewijsvoering moet vaak drijven op getuigenbewijs, de feiten zijn vaak lang geleden, getuigen veelal getraumatiseerd).

¹ Zie Schriftelijk overleg brief en notitie inzake de toepassing van artikel 1F Vluchtelingenverdrag (5560715/08) van 8 september 2008.

Hier verdient nogmaals het feit vermelding dat door de discrepantie tussen het vluchtelingenrechtelijke criterium van «ernstige redenen om te veronderstellen» en het strafrechtelijke bewijscriterium «wettig en overtuigend»

gend bewijs voor een concreet strafbaar feit» lang niet iedere 1F-zaak ook geschikt is voor opsporing en vervolging.

Geconcludeerd kan worden dat de opsporing en vervolging van Internationale Misdrijven (IM) complex en arbeidsintensief is. Daarnaast kan hier worden opgemerkt dat een substantieel deel van het werk dat wordt verzet door het Team Internationale Misdrijven en LP voor de buitenwereld niet zichtbaar is. Het komt regelmatig voor dat pas in een relatief ver stadium van een oriënterend onderzoek vastgesteld moet worden dat een zaak niet haalbaar is.

3. Intensivering opsporing en vervolging internationale misdrijven

Nederland heeft ervoor gekozen internationaal voorop te lopen in de opsporing en vervolging van internationale misdrijven. Een dergelijke pioniersrol brengt met zich mee dat de gekozen aanpak niet altijd het gewenste resultaat heeft. Ieder onderzoek levert belangrijke ervaring op en verbeterpunten voor nieuwe strafrechtelijke onderzoeken. Veel verbeterpunten zijn inmiddels al in de werkwijze ingebed.

De opsporing en vervolging van internationale misdrijven zal ik intensiveren door een ketenbreed versterkingsprogramma. Dit versterkingsprogramma is gebaseerd op de volgende 4 uitgangspunten: (1) een (verdere) professionalisering van de aanpak en werkwijze van het hele keten, (2) het borgen van kwaliteit en expertise, (3) een verhoging van de capaciteit en (4) het verbeteren van het juridische instrumentarium.

3.1. Professionalisering van de aanpak en werkwijze van het hele keten

Getuigenverhoren vormen, zoals ik reeds opmerkte in de Notitie betreffende de toepassing van artikel 1F Vluchtelingenverdrag, het zwaartepunt van de bewijsvoering in dergelijke zaken. In de landen waar de feiten hebben plaatsgevonden wordt vaak weinig schriftelijk vastgelegd en/of zijn zaken verdwenen of vernietigd in een recente (burger)oorlog. Documentair bewijs is meestal schaars. Lokale getuigen hebben een andere culturele achtergrond, zijn vaak moeilijk te traceren, getraumatiseerd, ongeletterd en worden niet zelden bedreigd. Daarnaast kost het horen van getuigen in het buitenland veel tijd en capaciteit. De veiligheidssituatie in het land van onderzoek is over het algemeen instabiel. Zo kan het voorkomen dat de situatie in een bepaald land in de fase van hoger beroep anders is dan in eerste aanleg. Daarom zijn de volgende maatregelen genomen:

- intensiveren van de zoektocht naar in Nederland en andere Westerse landen aanwezige getuigen;
- onderzoek naar mogelijkheden om lokale getuigen in het buitenland bescherming te bieden tegen bedreigingen.

Voor wat betreft het intensiveren van de zoektocht naar in Nederland verblijvende getuigen kan hier voor de volledigheid genoemd worden dat in samenwerking met alle actoren in het werkveld een «aanpak» wordt ontwikkeld om de informatie- en aangiftebereidheid van in Nederland verblijvende getuigen te intensiveren ten behoeve van de opsporing en vervolging van zich in Nederland bevindende vermeende oorlogsmisdadigers, zoals ik u ook aankondigde in de 1F brief. De randvoorwaarden voor een dergelijk programma zijn reeds in kaart gebracht in een tweetal ketenbrede expertsessies. Belangrijkste uitkomsten zijn dat er een heldere scheiding dient te komen tussen bestuursrecht (vreemdelingrechtelijke procedure) en het strafrecht. Verder zal een taakafbakening tussen de diverse partijen op papier komen en afspraken gemaakt worden over de

informatie-uitwisseling binnen de geldende juridische kaders. In de komende maanden zal een ketenbrede werkgroep het programma verder ontwikkelen en implementeren in de keten.

Om de voortgang van de implementatie van de verschillende maatregelen te kunnen blijven evalueren en zonodig bij te stellen, is inmiddels door het Ministerie van Justitie een Ketenoverleg gestart, waarin alle partners in de «IM-keten» regelmatig bijeenkomen. Het overleg is daarnaast een forum voor het uitwisselen van kennis en ervaring.

Tenslotte wil ik hier benadrukken dat bij de opsporing en vervolging van internationale misdrijven voortdurend wordt geëvalueerd of en waar versterking in het nationale of internationale beleid mogelijk zijn. Internationale fora zoals het EU-netwerk van contactpunten voor Genocide, Misdrijven tegen de Menselijkheid en Oorlogsmisdrijven lenen zich bijzonder goed voor het bespreken van bewijsrechtelijke knelpunten of het uitwisselen van ervaringen op het gebied van wederzijdse rechtshulp in strafzaken.

3.2 Kwaliteit en expertise

Het is inmiddels eveneens duidelijk dat de aanpak van internationale misdrijven specifieke kennis en expertise voor de gehele strafrechtsketen in aanvulling op het gebruikelijke opsporingsproces vereist. Deze expertise is met name van belang vanwege de (juridische) complexiteit van zaken, van bewijsvoering en van de context waarin de gebeurtenissen zich hebben afgepeeld. Het beschikbaar hebben en waarborgen van specifiek voor internationale misdrijven noodzakelijke wetenschappelijke, analytische, financiële en praktische expertise is daarom essentieel om deze zaken te kunnen afhandelen.

Het gaat om de beschikbaarheid en overdracht van vaardigheden en *best practices* die de afgelopen jaren zijn opgebouwd op het relatief onontgonnen terrein van de aanpak van Internationale Misdrijven. In de achterliggende periode zijn hierin reeds verschillende initiatieven in genomen. Thans wordt geconcludeerd dat daar een (nog) meer structurele vorm aan dient te worden gegeven in, bijvoorbeeld door het ontwikkelen van een een of meer specifieke opleidingen aanpak Internationale Misdrijven. Onderwerpen die daarin terug zullen komen – diplomatieke betrekkingen, netwerken, werken in het buitenland (vergeleken met andere opsporingsonderzoeken vindt nl heel veel werk in het buitenland plaats – in overigens vaak niet gemakkelijke gebieden), werken in conflictgebieden, horen van traumatische getuigen (hierbij wordt zelfs gedacht aan het inrichten van een afzonderlijke opleiding getraumatiseerde getuigen – naar analogie met een gespecialiseerde opleiding inzake mensenhandel), werken met tolken en analyse en presentatie van bewijsvoering. Het Openbaar Ministerie is met het SSR in vergevorderd stadium van de ontwikkeling van een pakket van specifieke expertbijeenkomsten en trainingen op het terrein van Internationale Misdrijven. Deze zijn voor OM en ZM beschikbaar.

3.3 Capaciteit

Het Team Internationale Misdrijven en het Landelijk Parket hebben de tot nu toe gebruikte doelstellingen met de huidige formatie kunnen behalen. Het is thans echter, gelet op de aard van de zaken en de complexiteit daarvan, nodig tot een steeds grotere capaciteitsinzet te komen waardoor echter de resultaatsafspraken onder druk komen te staan. Daarnaast blijkt dat er meer tijd en energie wordt gestoken in het voortraject, zoals de projectvoorbereiding. Daardoor wordt capaciteit geïnvesteerd in de kwali-

teit van de opsporing die niet automatisch resulteert in «zichtbare» aanhoudingen. Recentelijk heeft het Landelijk Parket besloten tot het aantrekken van extra capaciteit voor het verrichten van analyse werkzaamheden. Het gaat in eerste instantie om een tijdelijke uitbreiding, zodat bezien kan worden wat deze oplevert.

De ervaring heeft ook geleerd dat in vrijwel alle internationale misdrijven zaken in hoger beroep en in cassatie wordt gegaan. Naast de daarvoor noodzakelijke inzet van de tweede lijn van het Openbaar Ministerie gaat daar ook veel onderzoekscapaciteit van de politie inzitten. Deze kan dan niet ingezet worden voor nieuwe onderzoeken. Het effect daarvan is dat er minder onderzoeken kunnen worden opgepakt dan waar oorspronkelijk rekening mee was gehouden.

Het Team Internationale Misdrijven en het Landelijk Parket constateren voorts dat er maximaal rendement wordt gehaald uit de huidige inzet van LP en het Team Internationale Misdrijven. Nu ook een stijging van het aanbod aan zaken zich aandient, is intensivering geboden. Ik acht het daarom wenselijk dat de capaciteit van politie en Openbaar Ministerie wordt vergroot. Ik ben in overleg met mijn collega van BZK om te bevorderen dat de capaciteit van het Team Internationale Misdrijven wordt verhoogd tot het niveau zoals aanbevolen in het WODC onderzoek «Evaluatie plan van Aanpak Opsporing en Vervolging Oorlogsmisdrijven» (30 800 VI, nr. 31).

3.4. Het verbeteren van het juridische instrumentarium.

Met betrekking tot het juridische instrumentarium zal worden gepreciseerd in hoeverre dit toereikend is, welke knelpunten worden ervaren en wat daartoe oplossingsrichtingen zijn. Belemmeringen zouden bijvoorbeeld kunnen liggen in het ontbreken van de rechtsmacht, internationale kleine en grote rechtshulp. Verder voeren de IND en het OM het protocol gegevensuitwisseling IND-OM uit. Eens per kwartaal komen de IND en het OM bijeen om de werkafspraken te evalueren en om algemene ontwikkelingen te bespreken.

4. Conclusie

In de afgelopen periode is al veel bereikt, er is kennis is opgedaan, werkwijzen zijn aangepast en verbeterd en verdachten zijn voor de rechter gebracht. Nu staan we op het punt om een volgende stap te zetten. Met het inrichten van een ketengericht versterkingsprogramma wordt de door mij voorgestane intensivering nader vormgegeven. Om het versterkingsprogramma goed te laten functioneren zal er een regiegroep worden ingericht waarin alle partijen vertegenwoordigd worden. Over de voortgang en de resultaten van het versterkingsprogramma zal ik u gelijk met de jaarlijkse rapportage in behandeling genomen IM-zaken informeren.

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