

Duidelijkheid en Onderscheid

Hoe om te gaan met 1F-ers en hun – eventuele – gezinsleden?

Inhoudsopgave

1 Aanleiding	2
2 De feiten	3
3 De huidige situatie	5
3.1 <i>Het ambtsbericht Afghanistan – veiligheidsdiensten / 29 februari 2000</i>	6
3.2 <i>Toekenning van de 1F-status</i>	7
4 Het toekomstige beleid	8
4.1 <i>Vervolging en berechting</i>	8
4.2 <i>Uitzetting en als dat niet mogelijk is</i>	10
4.3 <i>Europese samenwerking</i>	12
5 Gezinsleden	13
6 Tot slot	14
7 Aanbevelingen	15
8 Bronnen	16
9 Bijlagen	17
<i>Bijlage 1: stroomschema 1F-er</i>	17
<i>Bijlage 2: uitzetschema</i>	18
<i>Bijlage 3: stroomschema gezinsleden</i>	19

1 Aanleiding

Op 30 november 2006 heeft de Tweede Kamer met de kleinste mogelijke meerderheid (75 tegen 74 stemmen) ingestemd met de Regeling afwikkeling nalatenschap oude Vreemdelingenwet, die vervolgens op 15 juni 2007 in werking is getreden. Onder het generaal pardon – zoals deze regeling beter bekend staat – vallen alle vreemdelingen die aan de volgende drie voorwaarden voldoen:

- vóór 1 april 2001 een eerste asielaanvraag gedaan hebben of zich vóór 1 april 2001 gemeld hebben bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) of de Vreemdelingenpolitie voor het indienen voor een eerste asielaanvraag;
- sinds 1 april 2001 ononderbroken in Nederland zijn verbleven, zoals bekend bij de IND en de Dienst Terugkeer & Vertrek (DT&V) of aangetoond door de verklaring van de burgemeester;
- schriftelijk aangeven dat zij eventuele lopende procedures onvoorwaardelijk intrekken bij verblijfsaanvaarding op grond van de regeling.

Niet in aanmerking komen vreemdelingen die:

- aantoonbaar niet onafgebroken in Nederland hebben verbleven sinds 1 april 2001;
- één of meerdere misdrijven hebben gepleegd waarna (opgeteld) een onvoorwaardelijke straf van één maand of meer is opgelegd;
- **misdrijven tegen de menselijkheid of oorlogsmisdrijven hebben gepleegd;**
- mogelijk een gevaar vormen voor de nationale veiligheid;
- in verschillende procedures verschillende onjuiste identiteiten of nationaliteiten hebben opgegeven, waarvan is vastgesteld dat deze niet juist zijn.¹

Zoals hierboven al te lezen is, heeft het kabinet bij het uitvoeren van de motie over het generaal pardon besloten dat de pardonregeling niet zou gelden voor oorlogsmisdadigers². Het gaat hierbij met name om personen die onder artikel 1F van het Vluchtelingenverdrag van Genève vallen³. De ChristenUnie vindt het terecht dat personen waarvan ernstige redenen bestaan om te veronderstellen dat zij oorlogsmisdaden hebben gepleegd geen vluchtelingenstatus krijgen, wanneer zij naar een ander land toe vluchten. In de praktijk ontstaan er echter verschillende problemen, met name doordat berechting en uitzetting tot nu toe bijna niet van de grond zijn gekomen. Doordat 1F-ers en veelal ook hun gezinsleden niet onder het generaal pardon vielen, kwam de 1F-problematiek op de politieke agenda te staan. Deze notitie zal ingaan op de oplossingen die de ChristenUnie in de ingewikkelde 1F-problematiek voor ogen heeft. Dit zal gedaan worden aan de hand van de vraag:

Hoe gaat Nederland momenteel om met 1F-ers en hun – eventuele – gezinsleden en hoe kan dit worden verbeterd?

¹ <http://www.ind.nl/nl/inbedrijf/overdeind/veelgestelde vragen/Pardonregeling.asp>

² Tweede Kamer stemmingen, 2006, p. 21-1532 – 21-1533

³ Personen die onder dit artikel vallen, worden in deze notitie aangeduid als '1F-ers'

2 De feiten

Op basis van artikel 1F van het Vluchtelingenverdrag van Genève uit 1951 kan een asielzoeker geen aanspraak maken op bescherming tegen uitzetting als één van de uitsluitingsgronden op hem van toepassing is. Eén van die uitsluitingsgronden is artikel 1F. Dit artikel heeft betrekking op een persoon ten aanzien van wie er ernstige redenen zijn om te veronderstellen dat:

- a) hij een misdrijf tegen de vrede, een oorlogsmisdrijf of een misdrijf tegen de menselijkheid heeft begaan, zoals omschreven in de internationale overeenkomsten, opgesteld om de bepalingen met betrekking tot deze misdrijven in het leven te roepen;
- b) hij een ernstig, niet-politiek misdrijf heeft begaan buiten het land van toevlucht, voordat hij tot dit land als vluchteling is toegelaten;
- c) hij zich schuldig heeft gemaakt aan handelingen welke in strijd zijn met de doelstellingen en beginselen van de Verenigde Naties.

Een persoon ten aanzien van wie er ernstige redenen zijn om aan te nemen dat hij zich schuldig heeft gemaakt aan gedragingen als bedoeld in artikel 1F heeft volgens het Vluchtelingenverdrag geen recht op bescherming op grond van dat verdrag⁴.

Lange tijd is er veel onduidelijkheid geweest over de omvang van de groep 1F-ers. Er circuleerden getallen van 500 tot meer dan 1000 personen. De Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ)⁵ geeft in haar adviesrapport over de 1F-problematiek aan dat er de afgelopen tien jaar aan ongeveer 850 vreemdelingen artikel 1F is tegengeworpen. In 150 gevallen heeft die beslissing geen stand gehouden. Er staan nu dus circa 700 1F-ers in het IND informatiesysteem geregistreerd, waarbij in enkele gevallen de toepassing van het artikel nog niet onherroepelijk is geworden. Van 350 van deze personen is geen adres in de Gemeentelijke Basis Administratie (GBA) bekend. 120 van hen hebben Nederland aantoonbaar verlaten, de andere 230 zijn met onbekende bestemming vertrokken. Of zij nog in Nederland zijn is niet bekend. In ieder geval verblijven wel de overige 350 1F-ers in Nederland. 100 van hen voeren nog een verblijfsprocedure en gedurende die tijd mogen zij in Nederland blijven. De andere 250 zijn uitgeprocedeerd en ongewenst verklaard. Zij mogen dus niet meer in Nederland blijven. Maar voor 40 van deze 250 personen staat artikel 3 van het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) uitzetting in de weg. Dit artikel houdt in dat '*niemand onderworpen mag worden aan foltering of aan onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing*'. Bij 180 personen staat artikel 3EVRM uitzetting niet in de weg. Dan blijven er nog 30 van de 250 personen over. Voor hen moet de beoordeling in het kader van artikel 3EVRM nog plaatsvinden.

De 250 1F-ers die zijn uitgeprocedeerd en in Nederland verblijven, hebben bij elkaar 800 gezinsleden. Van 250 van deze gezinsleden is geen GBA-adres bekend. Van de overige 550 gezinsleden verblijven er 340 rechtmatig in Nederland. 260 van deze gezinsleden zijn in het bezit gesteld van een verblijfsvergunning en/of zijn genaturaliseerd. De andere 80 personen uit deze groep voeren nog een verblijfsprocedure, waardoor ze in ieder geval nu nog rechtmatig in Nederland verblijven. De overgebleven 210 personen hebben geen rechtmatig verblijf in Nederland.

⁴ Lodder, G.G. (2005). *Vreemdelingenrecht in Vogelvlucht*, p.15

⁵ ACVZ (2008). *Artikel 1F Vluchtelingenverdrag in het Nederlands vreemdelingenbeleid*, p.15 e.v.

In tabel 1 is te zien hoeveel 1F-ers er in Nederland verblijven en wat hun status is. Tabel 2 geeft dit overzicht voor de gezinsleden van de 1F-ers

Tabel 1⁶: aantal 1F-ers in Nederland en hun status

Ongeveer 350 1F-ers verblijven in Nederland	250 personen geen rechtmatig verblijf	40 personen wel sprake van artikel 3EVRM beletsel tot uitzetting	<u>Belangrijkste Nationaliteit:</u>	
			Afghaanse	25
			Iraanse	<5
		30 personen nog geen artikel 3EVRM beoordeling	Irakese	<5
		180 personen geen sprake van artikel 3EVRM beletsel tot uitzetting	Afghaanse	125
			Irakese	<10
			Angolese	<10
	100 personen in procedure met vooralsnog rechtmatig verblijf			

Tabel 2: aantal gezinsleden van 1F-ers en hun status

Ongeveer 550 gezinsleden verblijven in Nederland	340 gezinsleden met rechtmatig verblijf	260 gezinsleden met verblijfstitel of genaturaliseerd		
		80 personen in procedure met vooralsnog rechtmatig verblijf		
		210 gezinsleden geen rechtmatig verblijf		

Zowel bij de 1F-ers als bij de gezinsleden blijkt het dus om een relatief gering aantal personen te gaan, wanneer dit wordt afgezet tegen het totaal aantal asielzoekers dat de afgelopen jaren in Nederland is verbleven. Dit neemt niet weg dat er een oplossing moet komen voor de 1F-ers die nu en in de toekomst in Nederland verblijven, evenals voor hun gezinsleden. Hierbij is het van belang dat Nederland zijn verantwoordelijkheden niet uit de weg gaat, gerechtigheid voorop staat en er vanuit een realistisch en humaan oogpunt naar de problematiek wordt gekeken.

⁶ Tweede Kamer der Staten-Generaal (2008), 30800 VI, nr. 16

3 De huidige situatie

Personen die de 1F-status hebben gekregen mogen niet langer in Nederland blijven. Bovendien wordt sinds 2006 (vrijwel) iedere 1F-er ongewenst verklaard⁷ en moet Nederland daarom zo snel mogelijk verlaten: verblijven in Nederland is op grond van artikel 197 van het Wetboek van Strafrecht strafbaar. Dit lijkt een hele goede oplossing: de 1F-er verlaat Nederland, waarmee de problemen zijn opgelost. In de praktijk blijkt dit echter niet zo te werken. Zo mag een gedeelte van de 1F-ers bijvoorbeeld niet worden teruggestuurd op grond van artikel 3EVRM. Maar artikel 3EVRM geeft hen ook geen recht op een verblijfsvergunning, daar waar vreemdelingen zonder de 1F-status deze wel zouden krijgen. Als een asielzoeker aannemelijk maakt dat hem in het land van herkomst een behandeling in strijd met artikel 3EVRM te wachten staat, dan mag Nederland betrokkene niet uitzetten, omdat Nederland zich daarmee indirect schuldig zou maken aan schending van artikel 3EVRM⁸.

Behalve dat uitzetting door artikel 3EVRM niet gaat, zijn er ook personen die om andere redenen niet teruggestuurd kunnen worden naar het land van herkomst. Dit geldt met name voor Afghanistan, dat zijn onderdanen alleen terugneemt als zij uit vrije wil komen.

Op de 1F-ers rust momenteel de verplichting zelf Nederland te verlaten. Maar wanneer zij dat niet doen, heeft Nederland weinig mogelijkheden hen al dan niet gedwongen uit te zetten. Er wordt gezegd dat de personen, wanneer ze niet naar het land van herkomst (kunnen) vertrekken, naar een derde land moeten uitwijken. Maar dit vindt in de praktijk nauwelijks plaats. Het gevolg is dat de 1F-ers en hun gezinsleden al die tijd – en dat is inmiddels vaak al meer dan tien jaar – illegaal in Nederland verblijven. Hier zal een oplossing voor moeten komen: het rad dat maar doordraait moet worden stilgezet. De personen gaan of kunnen momenteel niet terug en mogen hier niet blijven. Daarbij komt dat er voor de personen uit Afghanistan – en dat is veruit het grootste deel van de 1F-ers – nog een ander probleem speelt, namelijk de gronden waarop zij de 1F-status hebben gekregen.

Wanneer een persoon in Nederland asiel aanvraagt, kan al vrij snel blijken dat hij/zij onder artikel 1F van het Vluchtelingenverdrag valt. Dit kan echter ook in een later stadium gebeuren, zelfs wanneer de persoon al een verblijfsvergunning heeft. Bij veel personen uit Afghanistan is dit laatste gebeurd, nadat op 29 februari 2000 een ambtsbericht was uitgegeven. Op dit ambtsbericht wordt nu eerst ingegaan. Vervolgens zal nader worden ingegaan op de toekenning van de 1F-status.

⁷ http://www.ind.nl/nl/inbedrijf/actueel/Een_ongewenstverklaring_wat_betekent_dat.asp, bericht van 23-08-2007: Ongewenstverklaring is een (administratieve) maatregel die ten doel heeft vreemdelingen, aan wie het niet of niet langer is toegestaan in Nederland te verblijven, uit Nederland te weren. In de meeste gevallen gaat het daarbij om vreemdelingen die een misdrijf hebben gepleegd. Door de ongewenstverklaring wordt het verblijf in en illegale terugkeer naar Nederland van de vreemdeling strafbaar.

⁸ Lodder, G.G. (2005). *Vreemdelingenrecht in Vogelvlucht*, p.16

3.1 Het ambtsbericht Afghanistan – veiligheidsdiensten / 29 februari 2000

Op 29 februari 2000 heeft het ministerie van Buitenlandse Zaken een ambtsbericht over de Khadimat-e Atal'at-e Dowlati (KhAD) en de Wazarat-e Amaniati-e Dowlati (WAD), veiligheidsdiensten in Afghanistan ten tijde van het communistische regime gedurende de periode 1978-1992, uitgebracht. Onder deze veiligheidsdiensten zijn op een zeer ernstige manier mensenrechten geschonden. Dit komt dan ook aan bod in het ambtsbericht. Vooral de vraag wie er verantwoordelijk zijn voor de mensenrechtenschendingen is daarbij van belang. Het ambtsbericht komt tot de conclusie dat *'alle onderofficieren en officieren werkzaam zijn geweest in de macabere afdelingen van de KhAD en de WAD en persoonlijk betrokken zijn geweest bij het arresteren, ondervragen, martelen en soms executeren van verdachte personen'*⁹. Op basis van een strikt roulatiesysteem zouden mensen van verschillende afdelingen hebben gerouleerd, om het opbouwen van een te grote machtspositie tegen te gaan. Verschillende organisaties hebben kritiek op de totstandkoming en de vergaande conclusies van het ambtsbericht. Zo schrijft de United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR): *To some extent, many of these previous Afghan officials were involved, directly or indirectly, in serious and widespread human rights violations*¹⁰.

De conclusie van de UNHCR gaat dus veel minder ver dan de conclusie van het ambtsbericht, waarin gesteld wordt dat *alle* (onder)officieren betrokken waren bij de schending van mensenrechten. Behalve dat organisaties de conclusies te ver vinden gaan, geven zij aan dat er ook twijfel bestaat over de bronnen waarop het ambtsbericht is gebaseerd. Van Eik (2007)¹¹ geeft bijvoorbeeld aan dat het ambtsbericht tot stand is gekomen ten tijde van het regime van de Taliban, eind jaren 90/begin 2000. *'Het onderzoek is in een zeer kort tijdsbestek verricht via de Nederlandse post in Pakistan: Afghanistan was op dat moment ontoegankelijk'*.

Op basis van informatie die destijds beschikbaar was, kunnen er toen wel de juiste conclusies zijn getrokken. Nu zijn we echter inmiddels al acht jaar verder. Sindsdien is er veel gebeurd: de communisten zijn niet langer aan de macht, er zijn meer mogelijkheden voor het buitenland om Afghanistan binnen te komen, getuigen durven wellicht opener te spreken over wat hen is overkomen en onderzoeksmogelijkheden zijn toegenomen, waardoor er nieuwe feiten boven tafel kunnen komen. De ChristenUnie vindt dan ook dat hier grondig naar gekeken moet worden, wat inhoudt dat er een actualisering van het ambtsbericht moet komen.

Doe nieuw onderzoek in Afghanistan en actualiseer daarmee het ambtsbericht

⁹ Nederlands Ministerie van Buitenlandse Zaken (2000). Ambtsbericht Afghanistan – veiligheidsdiensten / 29-02-00, p.15

¹⁰ Bruin, R. (2004). *Ambtsbericht BuZA d.d. 29 februari 2000*, p.2

¹¹ Eik, M. van (2007). Nader onderzoek naar ambtsbericht Afgaanse staatsveiligheidsdienst. pp. 1204-1205

3.2 Toekenning van de 1F-status

Op basis van het ambtsbericht Afghanistan krijgt in principe iedereen die een functie als onderofficier of hoger heeft bekleed bij de KhAD of de WAD de 1F-status. Het gaat hier dus om een categoriale toepassing van de 1F-status op basis van een ambtsbericht. De ChristenUnie is op zich niet tegen het gebruik van ambtsberichten, maar vindt wel dat hier heel zorgvuldig mee om moet worden gegaan.

Over het ambtsbericht Afghanistan bestaat de nodige twijfel. In onze ogen moet er helderheid zijn over de toekenning van de 1F-status. Het gaat bij artikel 1F van het Vluchtelingenverdrag immers om ernstige misdrijven, waarvan verondersteld wordt dat de persoon ze heeft gepleegd. Daar moeten ook de nodige consequenties aan worden verbonden. Dit kan echter niet wanneer het onduidelijk is of iemand op terechte gronden de 1F-status heeft gekregen. Bovendien is het voor personen die op basis van een ambtsbericht de 1F-status hebben gekregen, lastig om hun onschuld aan te tonen. De bewijslast is namelijk omgekeerd. Dit houdt in dat de persoon zelf moet aantonen waarom het ambtsbericht niet op hem van toepassing zou zijn. Omdat in het ambtsbericht Afghanistan hele stellige conclusies worden getrokken, is het bijna niet mogelijk daartegen in verzet te komen. De personen die aangeven administratief werk te hebben verricht bij de KhAD/WAD krijgen in principe ook de 1F-status. Wanneer het ambtsbericht wordt gevolgd, zouden deze mensen namelijk onder een roulatiesysteem hebben gevallen, met als consequentie dat ze ook op afdelingen hebben gewerkt waarbij ze zelf mensenrechten hebben geschonden. De personen moeten vervolgens zelf aantonen waarom het ambtsbericht niet op hen van toepassing zou zijn. Wanneer zij dat echter doen en bijvoorbeeld met getuigenverklaringen komen, worden die veelal niet geloofd omdat ze het ambtsbericht tegenspreken. Hiermee belandt men dus in een cirkelredenering. De ChristenUnie vindt dat deze cirkel doorbroken moet worden door mensen niet meer nagenoeg alleen op het ambtsbericht te beoordelen, zoals bij Afghanistan is gebeurd. De individuele situatie en verklaringen waar personen mee komen, moeten zwaarder meewegen bij de beoordeling of iemand de 1F-status krijgt tegengeworpen. Een ambtsbericht kan daarbij wel als bewijsmateriaal worden gebruikt, maar dit mag niet langer bijna allesbepalend zijn. Op die manier moet veel beter duidelijk worden of iemand op eigen gronden de 1F-status heeft gekregen.

Ga bij de toekenning van de 1F-status veel meer op individuele gronden toetsen, waardoor de bewijslast niet meer nagenoeg volledig is omgekeerd

4 Het toekomstige beleid

De problemen rond de 1F-ers bestaan al lange tijd en tot nu toe wil zowel vervolging als uitzetting nog niet lukken. Daarom moet er een verandering komen van de huidige situatie. In dit hoofdstuk wordt de manier waarop de ChristenUnie met de 1F-ers wil omgaan, uitgelegd. Het beleid rondom de gezinsleden komt in het hoofdstuk daarop aan bod. In de bijlagen (1t/m3) zijn schema's opgenomen, die de weg die de ChristenUnie idealiter voor ogen heeft, weergeven. Het uitgangspunt van ons beleid is dat duidelijk moet zijn dat de 1F-status op terechte gronden is toegekend. De discussie over de personen met de 1F-status, die nu is ontstaan heeft grotendeels te maken met de twijfels over de juistheid van het ambtsbericht en daarmee de terechtheid van de 1F-status. Hierdoor is de 1F-status onder druk komen te staan, wat harde maatregelen, zoals vrijheidsbeperkingen, omstrede maakt.

4.1 Vervolging en berechting

Oorlogsmisdaden en mensenrechtenschendingen mogen niet ongestraft blijven, vindt de ChristenUnie. Nederland heeft bovendien internationaal gezien de verplichting de personen aan het land van herkomst uit te leveren ter berechting of zelf te berechten¹². De personen zo snel mogelijk uitzetten, terwijl in het land van herkomst niet berecht gaat worden en Nederland ook niet tot berechting over gaat, mag dus niet zomaar. De ChristenUnie vindt dan ook dat wanneer iemand de 1F-status heeft tegengeworpen gekregen alles in het werk moet worden gesteld om deze persoon te berechten.

Zodra een persoon de 1F-status heeft gekregen moet de DT&V nagaan of berechting in eigen land mogelijk is. Het kan zijn dat bij de DT&V van te voren al bekend is welke landen personen die verondersteld worden oorlogsmisdaden te hebben gepleegd, gaan berechten en welke landen dat niet doen. In dat geval kan er heel snel worden beoordeeld of Nederland de betreffende persoon aan het land van herkomst – of een ander land dat om de uitlevering van de persoon kan vragen – kan uitleveren. Daarbij moet wel bekeken worden of artikel 3EVRM uitlevering in de weg staat. Wanneer dat het geval is – maar zoals uit de cijfers bleek is dat lang niet altijd zo – kan de persoon niet worden uitgeleverd. Artikel 3EVRM is namelijk een absoluut artikel. Als er geen beperkingen zijn om de betreffende 1F-er uit te leveren, moet dat zo snel mogelijk gebeuren.

Wanneer uitlevering ter berechting niet kan, willen we de persoon niet zonder berechting naar het land van herkomst uitzetten. De volgende stap is dan ook dat het OM grondig gaat onderzoeken en alles in het werk zal stellen de 1F-er in Nederland te berechten. Hier zet momenteel een multidisciplinair team van de Nationale Recherche bij het Korps landelijke politiediensten (KLPD) onder gezag van het Landelijk Parket zich voor in. De onderzoeken die zij uitvoeren richten zich op dit moment voornamelijk op verdachten die in Afghanistan in de periode 1978-1992 oorlogsmisdrijven hebben gepleegd. Wanneer er geen aanknopingspunten zijn voor strafrechtelijk onderzoek, wordt een dossier niet definitief

¹² De Verdragen van Genève kennen elk de bepaling dat iedere verdragstaat verplicht is om personen die ervan worden verdacht één van de ernstige inbreuken te hebben gepleegd, op te sporen en voor zijn eigen gerechten te brengen, ofwel ter berechting over te leveren aan een andere bij de vervolging belang hebbende verdragstaat (zie het in paragraaf 3 onder a geciteerde artikel 146, tweede lid, Verdrag van Genève betreffende de bescherming van burgers in oorlogstijd). Ook het folteringverdrag gaat uit van het beginsel «aut dedere aut iudicare» (Tweede Kamer 2001-2002, 28 337, nr. 3, p.34-35)

afgedaan, maar opgelegd, omdat oorlogsmisdaden niet verjaren¹³. In de ogen van de ChristenUnie moet er meer werk van gemaakt worden om op zoek te gaan naar de aanknopingspunten en daar moet ook blijvend naar worden gezocht. Zo zijn er organisaties die getuigenverklaringen en andere documenten verzamelen, bijvoorbeeld over het werk van de KhAD en de WAD. Deze zouden bij het onderzoek betrokken moeten worden. Bovendien kan het zo zijn dat er getuigen in Nederland rondlopen. Er zijn bijvoorbeeld verhalen bekend dat slachtoffers in Nederland hun beul tegenkwamen. Dit soort zaken kunnen wellicht helpen bij het rond krijgen van de bewijslast. Wanneer er vervolgd en berecht kan worden moet de persoon in Nederland de straf uitzitten, tenzij een ander land om uitlevering vraagt. Vervolgens moet hij/zij na de vrijlating alsnog worden uitgezet. Wij erkennen ook dat berechting in de praktijk vaak vanwege praktische problemen niet lukt. Bijvoorbeeld omdat onderzoek in het land van herkomst niet altijd mogelijk is en bewijzen er soms niet meer zijn, of bijna niet meer te vinden zijn. Toch zou hier beter onderzoek naar moeten worden gedaan, we kunnen ons niet achter deze bezwaren verschuilen. Bovendien bestaan er voorbeelden die laten zien dat berechting in Nederland mogelijk is.

Het kan zo zijn dat het uiteindelijk echt niet mogelijk is om in Nederland te berechten. In dat geval moet de zaak – indien mogelijk – worden overgedragen aan het Internationaal Strafhof in Den Haag. Het OM geeft zelf ook aan dat het 'van groot belang is dat de internationale gemeenschap bereid is het nodige te doen aan strafrechtelijke vervolging, waardoor oorlogsmisdadigers ook elders geen veilige haven kunnen vinden'¹³. Het Internationaal Strafhof heeft meer geld en middelen tot haar beschikking dan Nederland. Vandaar dat het dit strafhof wellicht wel lukt om te berechten, daar waar dat het OM niet lukt. Zaken kunnen niet direct naar het Internationaal Strafhof, omdat dit alleen complementair optreedt, dat wil zeggen in gevallen waarin de Staat zelf niet bereid of niet in staat is om te berechten.

Zowel bij vrijspraak door het OM als door het Internationaal strafhof moet in onze ogen de volgende procedure gelden. Wanneer de persoon is vrijgesproken omdat hij/zij echt onschuldig is dan moet de 1F-status ook vervallen, maar wanneer dit is gebeurd omdat er te weinig bewijs was en de zaak is geseponeerd, dan moet de 1F-status tegengeworpen blijven.

Met de genoemde maatregelen wordt veel meer de nadruk gelegd op de vervolging en berechting van de 1F-ers. Hiermee moet een verschil worden gemaakt ten opzichte van het huidige beleid, waarin wel wordt onderzocht of er vervolgd kan worden, maar de resultaten tot nog toe teleurstellend zijn. Bovendien wordt er momenteel meteen geprobeerd de 1F-er uit te zetten, terwijl Nederland eerst moet proberen te berechten. Het is belangrijk dat Nederland naar buiten toe gaat communiceren dat zij veel meer werk gaat maken van de vervolging van 1F-ers. Daarmee zullen toekomstige 1F-ers zich afgeschrikt voelen door het Nederlandse beleid, waarmee de toestroom van nieuwe 1F-ers zal afnemen. Bovendien laat het vervolgen van mensenrechtenschenders zien dat Nederland deze praktijken afkeurt. Om te voorkomen dat de personen hun straf ontlopen of illegaal in Nederland verblijven is ons voorstel om de 1F-ers in afwachting van berechting in een onderdak locatie te plaatsen. Daarbij is er sprake van een bed,- bad- en broodregeling. Hiermee krijgen de personen geen betere opvang dan reguliere asielzoekers, hun voorzieningen zijn namelijk beperkt en

¹³ http://www.om.nl/parket/ressortsparket_den_haag/oorlogsmisdaden/oorlogsmisdaden_documenten/20839/

bovendien mogen ze de opvang niet zomaar verlaten. Te denken valt aan een vorm van opvang die de ACVZ¹⁴ voorstelt in aanbeveling 12. Hierbij is ook een aantal vrijheidsbeperkende maatregelen opgenomen, zoals een meldplicht wanneer men van het terrein af wil.

Momenteel worden personen meteen na toekenning van de 1F-status ongewenst verklaard. Hier zouden wij vanaf willen. Er ontstaat dan namelijk een situatie dat de 1F-er verplicht is Nederland te verlaten, terwijl Nederland de persoon hier wil houden om te kunnen berechten. Die twee zaken gaan tegen elkaar in. Bovendien zijn de personen daarmee buiten hun schuld om strafbaar en daar is de ChristenUnie geen voorstander van.

- Stel alles in het werk om over te gaan tot vervolging en berechting:
 - eerst door het land zelf
 - vervolgens door Nederland
 - tenslotte door het Internationaal Strafhof
- Verklaar de personen niet meteen ongewenst, maar wacht hiermee totdat het strafrechtelijke traject is afgerond

4.2 Uitzetting en als dat niet mogelijk is

Wanneer er alles aan gedaan is de 1F-er te vervolgen, maar dit niet is gelukt, dan moet de 1F-er worden uitgezet in de ogen van de ChristenUnie. Nederland wil immers geen gastland voor oorlogsmisdadigers zijn. Wanneer wij hun verblijf gedogen zou deze indruk echter wel gewekt kunnen worden.

Bij de vraag of uitzetting mogelijk is moet altijd worden gekeken of artikel 3EVRM uitzetting in de weg staat. Wanneer dat zo is, mag de 1F-er niet worden uitgezet. In dat geval zou er eerst nog gekeken moeten worden of de persoon naar een derde land kan vertrekken, maar in de praktijk blijkt dit nauwelijks mogelijk te zijn. Zo kan de persoon wegens het Dublin-verdrag sowieso niet naar een ander land binnen de Europese Unie. Wanneer uitzetting dus niet mogelijk blijkt op grond van artikel 3EVRM, vinden wij dat deze persoon niet ongewenst moet worden verklaard. De persoon kan namelijk het land niet verlaten en is daardoor buiten zijn/haar schuld om strafbaar. Het is echter ook niet de bedoeling dat de 1F-er, wanneer berechting en uitzetting niet mogelijk zijn, gewoon een verblijfsvergunning krijgt in Nederland. Daarom stellen wij voor om hen gedurende tien jaar (vanaf het moment dat zij de asielaanvraag hebben ingediend) in zo'n zelfde soort onderdak locatie met bed,- bad- en broodregeling te plaatsen als waar de 1F-ers zitten in afwachting van berechting. Hiermee krijgen de personen wederom geen luxe positie of betere opvang dan reguliere asielzoekers. Bovendien kunnen de personen hiermee in de gaten worden gehouden. Hierdoor kan bijvoorbeeld ook voorkomen worden dat personen met onbekende bestemming vertrekken, zoals nu regelmatig gebeurt. Wanneer iemand zelf Nederland wil verlaten, moet dat altijd mogelijk blijven. Daarnaast kan een persoon, mocht de situatie veranderen en artikel 3EVRM niet meer van toepassing zijn, direct worden overgedragen aan de DT&V. Een bijkomend voordeel is dat de persoon geen gebruik kan maken van eventuele voorzieningen van gezinsleden. Daarmee kan de situatie voor hen worden verbeterd, terwijl de 1F-er zelf strenger wordt behandeld. Opgemerkt moet worden dat dit soort vrijheidsbeperkende maatregelen tot nog toe discutabel worden geacht, omdat de 1F-status omstreden is. Gedurende het verblijf in de onderdak locatie krijgt de 1F-er een

¹⁴ ACVZ (2008). *Artikel 1F Vluchtelingenverdrag in het Nederlandse vreemdelingenbeleid*, p.34

minimale, voorwaardelijke verblijfsvergunning, die elk moment intrekbaar is. Deze vergunning dient ertoe te voorkomen dat de 1F-er buiten zijn schuld om illegaal in Nederland verblijft en dient daarmee het openbare ordebelang.

Er wordt voortdurend gekeken of artikel 3EVRM uitzetting nog langer in de weg staat. Als dat zo is, zal er op een gegeven moment iets moeten gebeuren; deze situatie kan niet oneindig lang door blijven gaan. Daarom vindt de ChristenUnie dat er na tien jaar een duurzaamheids- en proportionaliteitstoets moet plaatsvinden, waarbij zorgvuldig moet worden afgewogen of het terecht is dat de persoon nog langer een verblijfsvergunning wordt onthouden.

Wanneer artikel 3EVRM niet wordt tegengeworpen moet er alles aan worden gedaan dat de persoon wordt uitgezet. Deze persoon moet in onze ogen dan ook ongewenst worden verklaard en in eerste instantie niet worden opgevangen in de onderdak locatie. De 1F-er mag hier niet blijven en heeft dan ook nagenoeg geen rechten meer in Nederland. Er zijn namelijk ernstige redenen om te veronderstellen dat de persoon zeer ernstige misdrijven heeft gepleegd. Voor de 1F-er moet het dus duidelijk zijn dat hij/zij niet meer in Nederland mag verblijven, bovendien heeft deze 1F-er geen veiligheidsredenen waarom hij/zij in Nederland zou moeten blijven. Wanneer de 1F-er niet vrijwillig Nederland verlaat, dan moet er meer druk komen om te zorgen dat de persoon toch wordt uitgezet. De personen moeten zo nodig onder dwang uitgezet worden, ook wanneer zij zelf niet meewerken. In afwachting van de uitzetting moet de persoon in vreemdelingendetentie worden geplaatst. In de praktijk blijkt – zoals we de afgelopen jaren ook hebben gezien – dat uitzetting heel lastig is. Hier willen we ons echter niet bij neerleggen. Vandaar dat de uitzetting in onze ogen ook dwingender moet zijn. Er zullen echter altijd situaties blijven bestaan, ook wanneer artikel 3EVRM geen beletsel is, dat uitzetting bijna niet mogelijk is. Bijvoorbeeld wanneer het land van herkomst niet meewerkt aan de uitzetting, zoals in het geval dat zij hun onderdanen niet willen terugnemen. In dat geval zal er altijd eerst geprobeerd moeten worden de persoon naar een derde land uit te zetten. Daarnaast moet er internationale druk op landen worden uitgeoefend hun onderdanen wel terug te nemen. Hier wordt in de volgende paragraaf nader op ingegaan. Maar wanneer ook uitzetting naar een derde land niet mogelijk is, blijft het probleem bestaan dat de persoon in Nederland verblijft, terwijl dat niet gewenst is. In dat geval moet er ook na tien jaar een duurzaamheids- en proportionaliteitstoets plaatsvinden, waarin wordt beoordeeld of het nog te rechtvaardigen is dat artikel 1F blijft worden tegengeworpen. Het is bijna niet mogelijk om iemand zijn leven lang artikel 1F tegen te werpen, vooral omdat de persoon dan nagenoeg geen rechten meer heeft, waarmee er allerlei maatschappelijke problemen ontstaan. Gedurende die tien jaar moet de persoon eveneens in de onderdak locatie worden opgevangen, met de vrijheidsbeperkende maatregelen. Hiermee wordt voorkomen dat de persoon 'vrij' rondloopt op straat, in de illegaliteit verdwijnt en wellicht gebruik maakt van voorzieningen van eventuele gezinsleden of andere vrienden. De onderdak locatie is zeker geen luxe vorm van opvang. Het is echt bedoeld om zicht op de persoon te houden, te voorkomen dat hij illegaal in Nederland verblijft, met alle maatschappelijke gevolgen van dien en te blijven proberen de persoon uit te zetten. Deze situatie kan tevens als prikkel dienen voor de 1F-er om zelf Nederland te verlaten.

Voor alle situaties, dus bij uitzetting en hier verblijven op wat voor grond dan ook, geldt dat oorlogsmisdaden niet verjaren. De persoon blijft dus altijd vervolgbaar, ook wanneer hij/zij al een vergunning heeft. Deze vergunning is daarbij te allen tijde intrekbaar.

- Na vervolging heeft uitzetting de hoogste prioriteit
- Verklaar personen niet ongewenst wanneer artikel 3EVRM van toepassing is
- Vang personen op wie artikel 3EVRM van toepassing is, op in een onderdak locatie
- Ga na 10 jaar d.m.v. een duurzaamheids- en proportionaliteitstoets na of het onthouden van een verblijfsvergunning nog te rechtvaardigen is. Vervolging blijft daarbij te allen tijde mogelijk

4.3 Europese samenwerking

Nederland kan niet alleen de wereld rechtvaardig maken en mensenrechtenschendingen voorkomen. Hier is ook internationale samenwerking voor nodig. Er is al genoemd dat er meer zaken naar het Internationaal Strafhof moeten gaan wanneer Nederland niet kan berechten. Maar ook op het gebied van uitzetting moet meer Europese samenwerking komen. Uitzetting wordt in sommige gevallen bemoeilijkt omdat het land van herkomst niet meewerkt. Zo geldt voor Afghanistan dat dit land de volkenrechtelijke regel dat ieder land verplicht is zijn onderdanen terug te nemen, schendt¹⁵. Afghanistan neemt alleen personen aan die vrijwillig terugkeren naar het land. Dit kunnen wij niet zomaar accepteren. De ChristenUnie pleit er dan ook voor dat er (Europese) druk op Afghanistan wordt uitgeoefend om haar onderdanen terug te nemen. Ook op andere landen waarvoor dit geldt moet internationale druk worden uitgeoefend. Daarnaast zou er meer druk op landen moeten komen om zelf hun onderdanen te berechten. Landen moet duidelijk worden gemaakt dat zij in eerste instantie zelf de verantwoordelijkheid hebben om hun oorlogsmisdadigers te vervolgen en berechten. Aan deze zaken moet voortdurend worden gewerkt om op die manier te bevorderen dat personen echt Nederland verlaten.

Een laatste punt over Europese samenwerking dat we hier willen noemen is dat landen binnen de Europese Unie informatie kunnen uitwisselen over de situatie in de landen waar 1F-ers vandaan komen. Het ene land kan een sterkere relatie hebben met een land, bijvoorbeeld vanwege een koloniaal verleden, dan het andere land. Door informatie uit te wisselen, ook over de personen zelf, kunnen de landen elkaar ondersteunen. Hier zou beter Europees beleid voor moeten komen.

- Oefen (Europese) druk uit op Afghanistan (en waar nodig andere landen) om hen de eigen onderdanen terug te laten nemen
- Wijs landen op hun eigen verantwoordelijkheid over te gaan tot vervolging en berechting
 - Wissel informatie over landen en personen uit

¹⁵ ACVZ (2008). *Artikel 1F Vluchtelingenverdrag in het Nederlandse vreemdelingenbeleid*, p.47

5 Gezinsleden

Gezinsleden van 1F-ers hebben alleen een verblijfsvergunning gekregen wanneer sprake is van hen persoonlijk betreffende gronden als bedoeld in artikel 29, eerste lid, onder a, b en c, Vreemdelingenwet 2000. Wanneer het gaat om het eerste lid, onder d, e en f hebben zij de contra-indicatie 1F van hun partner/ouder tegengeworpen gekregen. In dat geval krijgt het gezinslid geen verblijfsvergunning, omdat in die gevallen het openbare ordebelang zwaarder weegt dan het persoonlijk belang. De 1F-er zou namelijk gebruik kunnen maken van de voorzieningen van de gezinsleden en dat wil men voorkomen. De ChristenUnie stelt echter maatregelen voor die dit ook voorkomen, maar waarmee het gezinslid toch op eigen gronden beoordeeld kan worden. Zo stellen wij voor de 1F-er apart op te vangen in afwachting van berechting en wanneer artikel 3EVRM is tegengeworpen of de persoon om andere redenen Nederland niet kan verlaten: in andere gevallen moet de 1F-er Nederland verlaten en zit hij tot die tijd in vreemdelingendetentie. Hierdoor is het niet waarschijnlijk dat de 1F-er gebruik zal maken van voorzieningen van gezinsleden. De 1F-ers en de gezinsleden zouden door deze maatregelen van elkaar worden gescheiden. Daarom vinden wij dat de gezinsleden, wanneer zij dat willen, ervoor mogen kiezen ook in de onderdak locatie te gaan wonen of de ouder/partner regelmatig kunnen bezoeken.

De ChristenUnie vindt dat gezinsleden op eigen gronden moeten worden beoordeeld wanneer zij een asielaanvraag indienen en dat het niet terecht is wanneer zij de contra-indicatie van de partner/ouder tegengeworpen krijgen. Daarom moet er vanaf het begin heel goed worden gekeken naar de eigen gronden die gezinsleden kunnen hebben om een verblijfsvergunning te krijgen. Wanneer de personen op eigen gronden geen recht hebben op een verblijfsvergunning dan moeten zij Nederland verlaten. In de meeste gevallen zal ook de 1F-er zelf Nederland dan moeten verlaten¹⁶. Bovendien zal dit een sterke prikkel zijn voor de 1F-er om het land te verlaten. Andersom kan het ook zo zijn dat de 1F-er Nederland moet verlaten, maar de gezinsleden een verblijfsvergunning hebben gekregen. In dat geval kunnen de gezinsleden er zelf voor *kieszen* om met de 1F-er mee terug te keren naar het land van herkomst, terwijl zij nu mee terug *moeten*. Hiermee wordt voorkomen dat de gezinsleden slachtoffer worden van de status van iemand anders.

De individuele toetsing van de gezinsleden moet met terugwerkende kracht gaan gelden: de contra-indicatie moet er bij hen dus vanaf worden gehaald. Het kan zijn dat zij daarmee alsnog onder het generaal pardon vallen. Op deze manier wordt de 1F-er, de persoon die verondersteld wordt oorlogsmisdaden te hebben gepleegd of mensenrechten te hebben geschonden, harder aangepakt, terwijl de gezinsleden niet worden veroordeeld voor de misdaden van een ander.

Beoordeel gezinsleden op eigen asielgronden, waardoor zij meer keuzevrijheid krijgen

¹⁶ Momenteel zijn er slechts tien gezinsleden die dan terug zouden moeten, terwijl de 1F-er artikel 3EVRM krijgt tegengeworpen. In dat geval kunnen zij wel samen naar een derde land afreizen.

6 Tot slot

Het is goed dat er een internationaal Vluchtelingenverdrag is dat duidelijk is over personen waarvan verondersteld wordt dat zij oorlogsmisdaden hebben gepleegd. Zij hebben geen recht op een verblijfsvergunning, maar moeten worden berecht. Maar zoals vaak het geval is hebben goede dingen hun keerzijde. Eén daarvan is dat het berechten van 1F-ers een moeilijke zaak blijkt te zijn. Met als gevolg dat een grote groep mensen 'geparkeerd' staat; ze kunnen niet vooruit of achteruit. Zolang er geen recht is gesproken weten we ook nooit helemaal zeker hoe terecht hun 1F-status is. Daar worden naast de personen in kwestie ook hun gezinsleden de dupe van. Terwijl de onzekerheid voor ongeveer 27.000 asielzoekers met de komst van het generaal pardon voorbij is, blijft deze nog voortbestaan voor een paar honderd 1F-ers en hun gezinsleden. De ChristenUnie vindt dat deze onzekerheid ook voor hen zo snel mogelijk voorbij moet zijn. Daarom moet er in alle gevallen in de eerste plaats duidelijkheid zijn over de individuele gronden waarop de 1F-status is toegekend. Bij veel personen uit Afghanistan is deze duidelijkheid er niet. Om dit wel te verkrijgen is er in onze ogen een actualisering van het ambtsbericht nodig. Wanneer deze heeft plaatsgevonden, leidt dit automatisch tot een herbeoordeling van de Afghaanse 1F-ers. Bij personen die alsnog de 1F-status houden (het kan zijn dat dit iedereen is) moet opnieuw worden geprobeerd hen te berechten. Zij stromen dus boven aan in het schema, zoals de ChristenUnie dit idealiter voor ogen heeft¹⁷. Wanneer de 1F-status geen stand houdt, kunnen zij opnieuw een asielaanvraag indienen. Personen uit andere landen dan Afghanistan, en waarbij al geprobeerd is te berechten, vallen onder het uitzettingsbeleid, zoals is weergegeven in het schema van bijlage 2.

Wil het 1F-beleid kans van slagen hebben, dan is het noodzakelijk dat de status op de juiste gronden is toegekend en de echte misdadigers eruit worden gefilterd. Vervolgens moeten zij harder worden aangepakt. Bij 1F-gevallen geldt dat de misdaden waarvan de 1F-ers worden verdacht, zo ernstig zijn dat in de eerste plaats alles in het werk moet worden gesteld om hen te berechten. Wanneer dat niet mogelijk is moeten zij worden uitgezet. Wanneer ook dat echt niet mogelijk is, moet worden nagegaan of het terecht is dat hen een verblijfsvergunning ontzegd blijft. De gezinsleden moeten in onze ogen een zelfstandige asielprocedure voeren, waarbij artikel 1F van iemand anders geen contra-indicatie voor hen kan zijn. Op deze manier wordt er een humaner beleid voor de gezinsleden gevoerd, terwijl de 1F-er zelf strenger wordt aangepakt. Dit is dan ook een weg waar de ChristenUnie zich goed in kan vinden.

¹⁷ Zie bijlage 1

7 Aanbevelingen

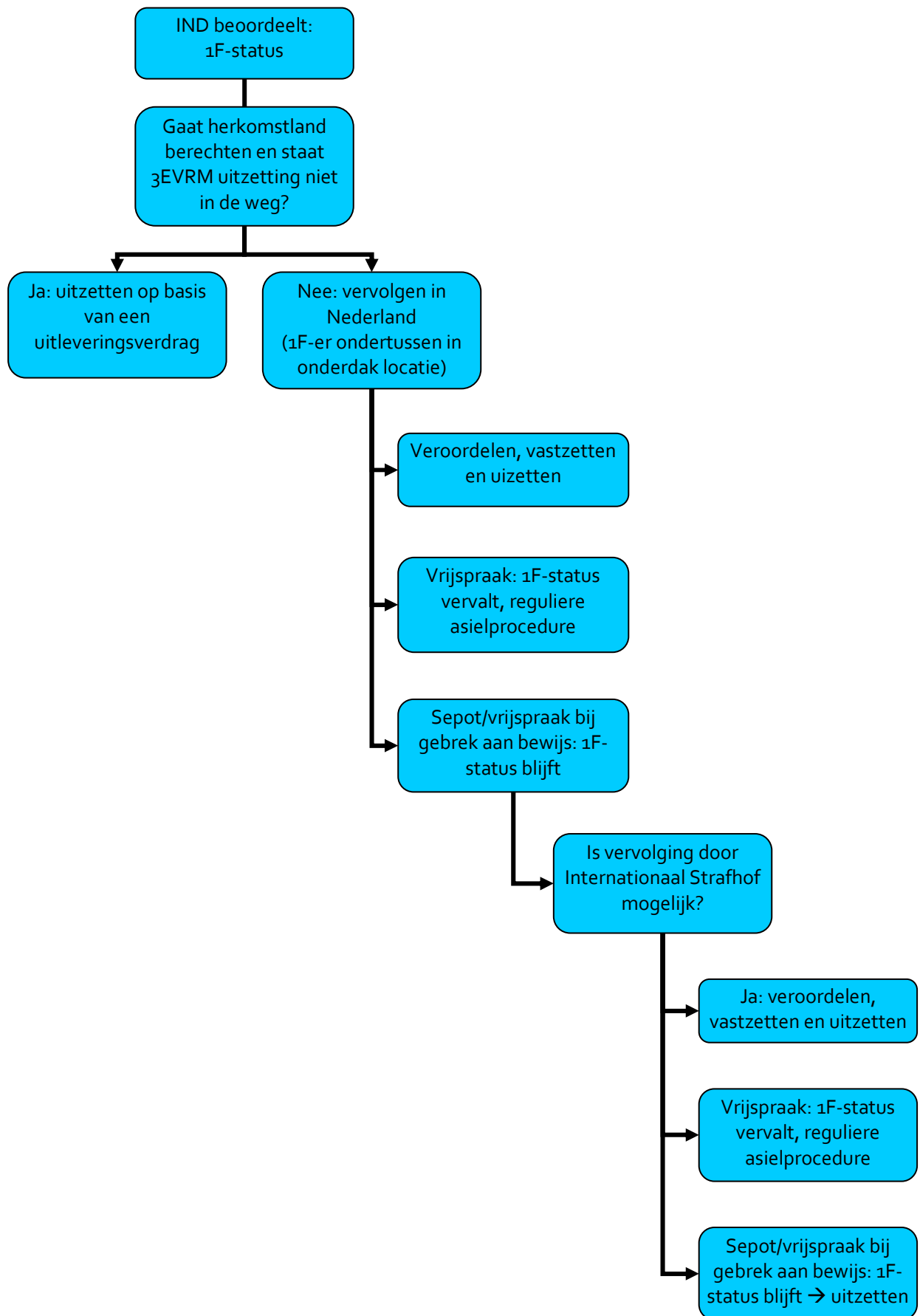
In de notitie is een aantal aanbevelingen gedaan, deze worden hieronder nogmaals weergegeven:

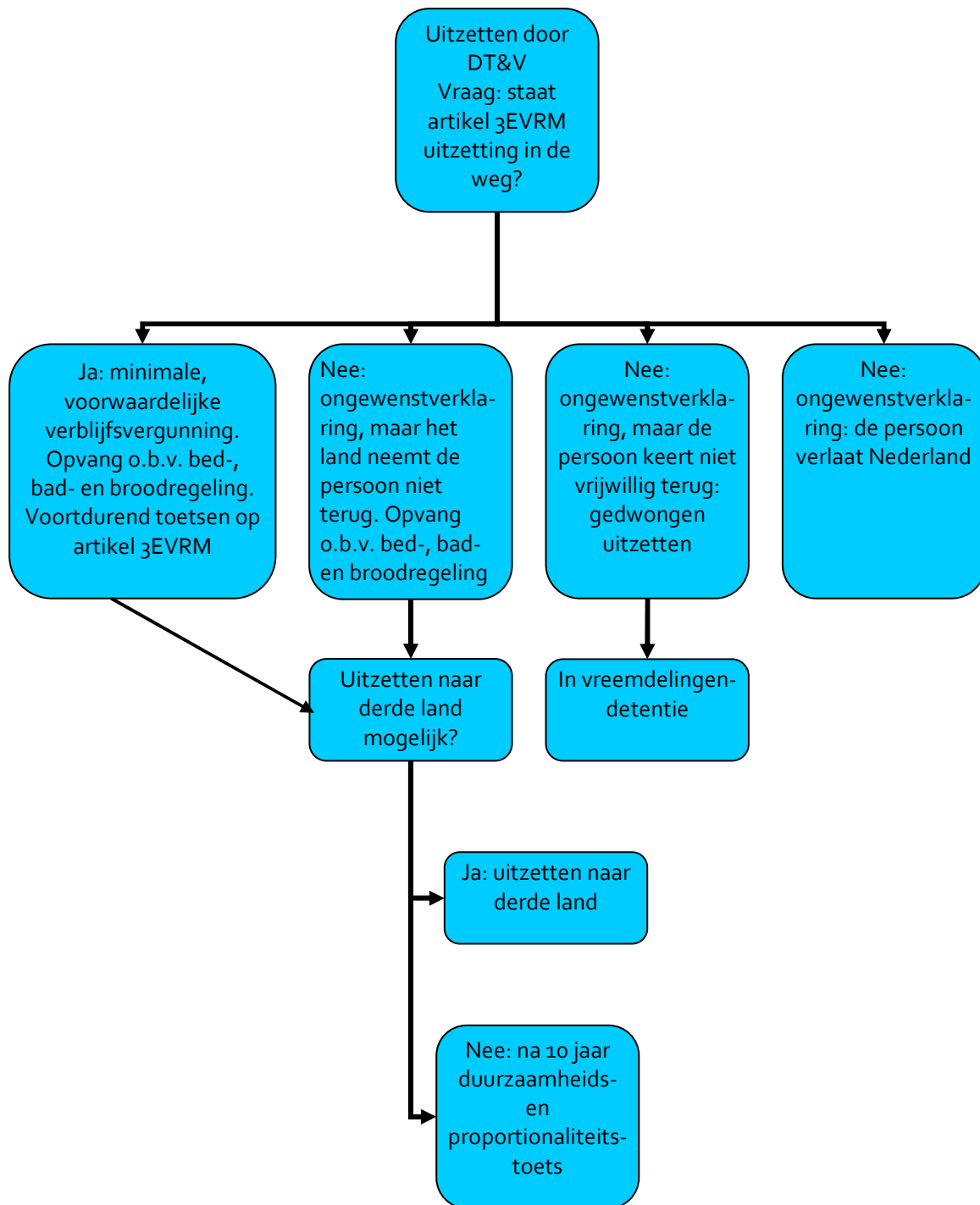
- Doe nieuw onderzoek in Afghanistan en actualiseer daarmee het ambtsbericht;
- Ga bij de toekenning van de 1F-status veel meer op individuele gronden toetsen, waardoor de bewijslast niet meer nagenoeg volledig is omgekeerd;
- Stel alles in het werk om over te gaan tot vervolging en berechting:
 - eerst door het land zelf
 - vervolgens door Nederland
 - tenslotte door het Internationaal Strafhof;
- Verklaar de personen niet meteen ongewenst, maar wacht hiermee totdat het strafrechtelijke traject is afgerond;
- Na vervolging heeft uitzetting de hoogste prioriteit;
- Verklaar personen niet ongewenst wanneer artikel 3EVRM van toepassing is;
- Vang personen op wie artikel 3EVRM van toepassing is, op in een onderdak locatie;
- Ga na 10 jaar d.m.v. een duurzaamheids- en proportionaliteitstoets na of het onthouden van een verblijfsvergunning nog te rechtvaardigen is. Vervolging blijft daarbij te allen tijde mogelijk;
- Oefen (Europese) druk uit op Afghanistan (en waar nodig andere landen) om hen de eigen onderdanen terug te laten nemen;
- Wijs landen op hun eigen verantwoordelijkheid over te gaan tot vervolging en berechting;
- Wissel informatie over landen en personen uit;
- Beoordeel gezinsleden op eigen asielgronden, waardoor zij meer keuzevrijheid krijgen.

8 Bronnen

Hieronder vindt u een overzicht van de bronnen die rechtstreeks in deze notitie zijn verwerkt:

- ACVZ (2008) *Artikel 1F Vluchtelingenverdrag in het Nederlands vreemdelingenbeleid*. Den Haag: Drukkerij Palace Print.
- Bruin, R. (2004). *Ambtsbericht BuZA d.d. 29 februari 2000*.
- Eik, M. van (2007). Nader onderzoek naar ambtsbericht Afghaanse staatsveiligheidsdienst. *Nederlands Juristen Blad*. 23, pp. 1204-1205.
- Lodder, G.G. (2005). *Vreemdelingenrecht in Vogelvlucht*, Hoofdstuk 4 en 5. Den Haag, sdu 2005. In: Lodder, G.G. (2007). *Reader voor de cursus asiel en aanverwante onderwerpen*, pp. 1 – 124. Instituut voor Immigratierecht.
- Nederlands Ministerie van Buitenlandse Zaken (2000). *Afghanistan – veiligheidsdiensten / 29-02-00*.
- Tweede Kamer stemmingen, 2006, p. 21-1532 – 21-1533.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal (2000-2001), 28337, nr. 3, p.34-34.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal (2008), 30800 VI, nr. 16.
- http://www.ind.nl/nl/inbedrijf/actueel/Een_ongewenstverklaring_wat_betekent_dat.asp
- <http://www.ind.nl/nl/inbedrijf/overdeind/veelgesteldevrage/Pardonregeling.asp>
http://www.om.nl/parket/ressortsparket_den_haag/oorlogsmisdaden/_oorlogsmisdaden_documenten/20839/





Bijlage 3: stroomschema gezinsleden

