

Vergaderjaar 2023–2024

36 410 VI

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Justitie en Veiligheid (VI) voor het jaar 2024

Nr. 106

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID EN VAN ASIEL EN MIGRATIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 10 september 2024

Hierbij zenden wij uw Kamer de jaarlijkse rapportagebrief over de Nederlandse aanpak van internationale misdrijven¹. De strijd tegen straffeloosheid voor deze zeer ernstige misdrijven is sinds jaar en dag een belangrijk onderwerp voor het Kabinet. Hier wordt dan ook actief op ingezet, met zowel een strafrechtelijke als een vreemdelingrechtelijke aanpak.

De internationale ontwikkelingen van de afgelopen jaren zorgen wereldwijd voor toenemende aandacht voor het voorkomen van internationale misdrijven en het tegengaan van straffeloosheid. Die aandacht is te zien in de media, maar ook in het politiek debat, de wijze waarop met vluchtelingen(stromen) wordt omgegaan, de inzet van landen voor opsporing en vervolging van internationale misdrijven en de rol van Nederland als gastland voor verschillende internationale hoven en tribunalen. Deze aspecten kunnen niet los van elkaar worden gezien en oefenen hun invloed uit op elkaar.

Gelet op vorenstaande ligt de focus van de rapportagebrief dit jaar op de rol van Nederland in de strijd tegen straffeloosheid voor internationale misdrijven en de wijze waarop vorig jaar, in 2023, is samengewerkt tussen de ketenpartners onderling. De cijfermatige resultaten van de verschillende ketenpartners treft u in de bijlagen.

¹ De term «internationale misdrijven» is een verzamelbegrip voor een aantal zeer ernstige schendingen van het internationale recht die in Nederland strafbaar zijn gesteld in de Wet internationale misdrijven. Het gaat om genocide, oorlogsmisdrijven, misdrijven tegen de menselijkheid, foltering, gedwongen verdwijningen en het misdrijf agressie.

1. Nederlands beleid

Nederland heeft zich via diverse verdragen gecommitteerd aan het leveren van een bijdrage aan het tegengaan en bestraffen van ernstige schendingen van het internationaal recht. Hieraan wordt op verschillende manieren invulling gegeven.

Op nationaal vlak gebeurt dit met gebruikmaking van het vreemdelingenrecht en het strafrecht. Via het vreemdelingenrecht wordt ingezet op het voorkomen dat plegers van internationale misdrijven een veilige haven kunnen vinden in Nederland. Hun wordt via het vreemdelingenrecht het recht ontzegd om in Nederland te verblijven. Via het strafrecht wordt voorzien in opsporing en vervolging van verdachten van dergelijke misdrijven indien Nederland rechtsmacht heeft. Op deze nationale aanpak wordt later in deze brief verder ingegaan.

Ook op internationaal vlak committeert Nederland zich aan het voorkomen van straffeloosheid van internationale misdrijven. Dat gebeurt op diverse manieren. Ter bevordering van de internationale rechtsorde en de bestrijding van straffeloosheid voert Nederland beleid («gastland-beleid») om internationale hoven en tribunalen in Nederland te laten vestigen. Deze hoven en tribunalen richten zich op de vervolging en berechting van mensen die zich schuldig hebben gemaakt aan genocide, misdrijven tegen de menselijkheid en/of oorlogsmisdrijven. Ten aanzien van deze instanties vervult Nederland een dubbele rol. Aan de ene kant is Nederland partij bij verschillende hoven en tribunalen. Anderzijds is Nederland gastland. Ook wordt steun geleverd aan verschillende organisaties en mechanismen die zich inzetten voor slachtoffers of het verzamelen van bewijsmateriaal. Verder steunt Nederland andere landen bij opsporing en vervolging van deze misdrijven, door het verlenen van rechtshulp. Tot slot zet Nederland zich in voor het creëren en verder ontwikkelen van bestendige juridische kaders die relevant zijn voor het voorkomen van deze misdrijven en het creëren van accountability. Daarbij kan worden gedacht aan het steunen van het initiatief om op termijn te komen tot een verdrag over misdrijven tegen de menselijkheid, maar ook de Nederlandse inspanningen om een verdrag tot stand te laten komen voor onder meer justitiële samenwerking bij opsporing, vervolging en berechting van internationale misdrijven.

2. Ketenbrede samenwerking

Dag in dag uit zetten onder meer de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V), het Team Internationale Misdrijven (TIM) van de politie, het Landelijk Parket (LP) van het openbaar ministerie (OM), het Ministerie van Buitenlandse Zaken, het Ministerie van Asiel en Migratie en het Ministerie van Justitie en Veiligheid zich in om deze bijdragen te kunnen leveren, zich er altijd van bewust dat het in een wereld vol conflicten wellicht slechts een druppel op een gloeiende plaat is, maar daardoor niet minder noodzakelijk.

Afstemming en contact tussen deze verschillende ketenpartners is van groot belang om effectief te kunnen zijn. De afstemming en samenwerking wordt door de ketenpartners gewaardeerd. Tegelijkertijd wordt – zoals eerder met uw Kamer gecommuniceerd – wel tegen (juridische) uitdagingen aangelopen. In de voorgaande Rapportagebrief Internationale Misdrijven werd uw Kamer geïnformeerd over het besluit om de IND te laten stoppen met het spontaan verstrekken van 1F-dossiers aan het OM.² Na een verkenning is besloten te starten met een wetgevingstraject om

² Zie de Rapportagebrief Internationale Misdrijven 2022 van 11 mei 2023.

zeker te stellen dat, in plaats van het huidige casusoverleg, het verstrekken van (onderdelen) van 1F-dossiers door de IND aan het OM in de toekomst ook weer kan plaatsvinden. Dit wetgevingstraject is onder- tussen gestart.

3. Strafrechtelijke aanpak

3.1 Uitdagingen

De afgelopen jaren is een toename te zien aan werkzaamheden op het gebied van opsporing en vervolging van internationale misdrijven. Die ontwikkeling heeft zich ook in 2023 doorgezet, mede door diverse actieve gewapende conflicten. Zeker na de aanslagen van Hamas op 7 oktober 2023 en de daaropvolgende oorlog in Gaza was een duidelijke piek te zien in het aantal aangiftes. De behandeling daarvan vergt tot op de dag van vandaag veel aandacht van het cluster Internationale Misdrijven van het Landelijk Parket van het OM.

Wat ook in toenemende mate aandacht vereist is het gegeven dat steeds meer opsporingsonderzoeken worden uitgevoerd terwijl gewapende conflicten nog gaande zijn. Deze dynamiek vereist aanvullend veiligheids- bewustzijn voor de uitvoerend ambtenaren, in het bijzonder ten aanzien van de veiligheid van slachtoffers en getuigen.

Een ander belangrijk element in de strafrechtelijke aanpak van interna- tionale misdrijven is de positie van slachtoffers in het strafproces. Verschillende kenmerken die dit type zaken in beginsel complex maken, zorgen ervoor dat ook de positie van slachtoffers uitdagend is: onder- zoeken duren vaak lang, feiten zijn soms (heel) lang geleden gepleegd en er kan sprake zijn van zeer veel slachtoffers, die zich geregeld verspreid over de wereld bevinden. Het Landelijk Parket en het Team Internationale Misdrijven van de politie zijn om die reden samen bezig met het invoeren van een slachtofferprotocol en het ontwikkelen van een Victim Support Unit, specifiek gericht op slachtoffers van internationale misdrijven. In 2023 zijn hier de eerste stappen in gezet en de verwachting is dat de Victim Support Unit in 2024 operationeel kan worden.

Wat tot slot uitdagend is en blijft is het vergaren van voldoende bewijsma- teriaal van internationale misdrijven. Het zijn vaak complexe zaken, waarbij het bewijsmateriaal zich geregeld buiten de landsgrenzen bevindt. Internationale samenwerking is dan ook van groot belang. Zogenaamde VN-bewijsvergaringsmechanismen kunnen eveneens een belangrijke bijdrage leveren, aangezien zij vaak in staat zijn om bewijsmateriaal te verzamelen op plaatsen waar dat voor een land als Nederland niet mogelijk is. Het afgelopen jaar heeft helaas ook zichtbaar gemaakt dat dergelijke bewijsvergaringsmechanismen hun eigen uitdagingen kennen, vanwege het feit dat zij handelen op basis van een mandaat dat periodiek moet worden verlengd. Met het eindigen van een mandaat – zoals in september 2024 het geval zal zijn met UNITAD, het mechanisme dat ziet op misdrijven gepleegd door IS – ontstaan risico's voor het (effectief) beschikbaar blijven van het verzamelde bewijs voor de internationale gemeenschap. Uiteraard pleit Nederland samen met andere landen voor een oplossing die ervoor zorgt dat deze risico's zich niet realiseren.

3.2 Nationale strafrechtelijke onderzoeken

Het jaar 2023 kende meerdere – voor Nederland – unieke momenten op het gebied van strafrechtelijke onderzoeken naar internationale misdrijven.

Eerste veroordeling in Syrische regimezaak

Aan het eind van 2023 vond voor de Haagse rechtbank de inhoudelijke behandeling plaats in de strafzaak tegen een Syrische man die in het voorjaar van 2022 in Kerkrade werd aangehouden. Hij zou een leidende rol hebben gespeeld binnen Liwa al-Quds, een nauw aan het regime van de Syrische president Assad gelieerde militie, die door dat regime werd ingezet bij onder meer het neerslaan van demonstraties en het oppakken van onwelgevallige burgers. Volgens het OM kwalificeert dit als een criminele organisatie met het oogmerk tot het plegen van verschillende internationale misdrijven. Bovendien zou de man ook persoonlijk betrokken zijn geweest bij de arrestatie van twee burgers, die – na te zijn overgedragen aan een beruchte inlichtingendienst – in detentie zouden zijn gefolterd. Begin 2024 veroordeelde de rechtbank hem (ondanks een gedeeltelijke vrijspraak, omdat betrokkenheid bij de arrestatie van één van de slachtoffers niet bewezen werd geacht) tot een onvoorwaardelijke gevangenisstraf van twaalf jaar.³ Het is daarmee voor het eerst dat een aan het regime gelieerde dader in Nederland wordt berecht, en voor het eerst dat een Nederlandse rechter zich heeft uitgesproken over het wijdverbreide en stelselmatige karakter van de misdrijven die door het Assad-regime en zijn veiligheidsdiensten zijn gepleegd.

Eerste Yezidi-zaak voor de rechter

Een belangrijke focus van de strafrechtelijke aanpak van internationale misdrijven is al langere tijd het proberen recht te doen aan de gruweligheden die Islamitische Staat (IS) het Yezidi-volk heeft aangedaan. Uw Kamer is al verschillende malen geïnformeerd over de inzet die de Nederlandse regering hierop pleegt.⁴ Nu staat er voor het eerst in Nederland iemand terecht voor een misdrijf gepleegd tegen de Yezidi's. Het OM verdenkt een Nederlandse uitreizigster, die eind 2022 werd teruggehaald uit een gevangenenkamp in Syrië, van het gebruik van een Yezidi-vrouw als slaaf. De vrouw wordt slavernij als misdrijf tegen de menselijkheid ten laste gelegd. De inhoudelijke behandeling van deze zaak staat gepland in het najaar van 2024.

Eerste zaak die ziet op seksueel geweld als misdrijf tegen de menselijkheid

Binnen de internationale gemeenschap groeit de laatste jaren de aandacht voor seksueel of gender gerelateerd geweld als internationaal misdrijf. Omdat het inherent is aan dit type misdrijven dat zij bijzonder gevoelig ligt, en het voor slachtoffers vaak moeilijk is hierover te verklaren, ligt in strafzaken steeds het risico op de loer dat zij onderbelicht blijft. De speciale aandacht voor dit type internationale misdrijven is dan ook van groot belang. Het is dus noemenswaardig dat het OM eind 2023 een Syriër, die het hoofd zou zijn geweest van een lokale verhoorafdeling van de paramilitaire groepering National Defence Force, heeft aangehouden op verdenking van onder meer seksueel geweld als misdrijf tegen de menselijkheid. Niet eerder stond in Nederland iemand voor een dergelijk feit voor de rechter. Wanneer de zaak inhoudelijk behandeld zal worden is nog niet bekend.

³ Rechtbank Den Haag 22 januari 2024, ECLI:NL:RBDHA:2024:575.

⁴ Zie onder meer de kamerbrief van 7 juli 2022 over accountability voor misdrijven begaan tegen Jezidi's en ondersteuning van Jezidi slachtoffers (Kamerstuk 29 754, nr. 649).

De aanhouding van een Rwandese oud-legerofficier op verdenking van betrokkenheid bij de genocide in 1994 is op het eerste gezicht niet uniek. Wat de zaak bijzonder maakt is dat het oorspronkelijk een uitleveringszaak betrof. Na een langlopende procedure oordeelde de Hoge Raad in juni 2023 dat de man niet uitgeleverd mocht worden aan Rwanda, omdat hij volgens de rechter het risico liep daar geen eerlijk proces te krijgen (zie ook paragraaf 3.3). Het OM en het TIM zijn daarop een eigen onderzoek gestart. Dat resulteerde in oktober 2023 in een aanhouding. Zo bezien maakt het de zaak tot een schoolvoorbeeld van het principe van *aut dedere aut judicare*: óf je levert uit, óf je doet zelf onderzoek en gaat indien mogelijk tot vervolging over.

3.3 Internationale samenwerking

Nederland heeft in 2023 in zowel Europees als internationaal verband bijdragen geleverd aan de strafrechtelijke aanpak van internationale misdrijven, waarvan enkelen hieronder verder worden toegelicht. Door onder meer het delen van kennis en ervaring en het verlenen van verschillende vormen van (justitiële) samenwerking zijn andere landen en internationale hoven en tribunalen verder geholpen bij de opsporing en vervolging van deze misdrijven. Maar ook voor Nederlandse onderzoeken is de positie die Nederland internationaal inneemt van belang.

Oprichting van een speciale Europol Taskforce voor open bronnenonderzoek met betrekking tot Oekraïne.

Eerder werd uw Kamer al geïnformeerd over de succesvolle inspanningen om centraal informatie te vergaren en analyseren over internationale misdrijven begaan in Oekraïne en die beschikbaar te stellen aan Europese landen.⁵ In aanvulling hierop is onder leiding van Nederland en Duitsland in november 2023 een speciale taskforce opgesteld die een bijdrage kan leveren aan opsporing en vervolging van internationale misdrijven gepleegd in Oekraïne. De taskforce houdt zich bezig met het verzamelen en analyseren van gegevens die zijn verkregen uit openbare bronnen, zoals het internet. Dit is specialistisch werk, waar individuele landen niet altijd capaciteit voor hebben, terwijl dergelijke onderzoeken cruciaal kunnen zijn in de bewijsvoering. Een sprekend voorbeeld hiervan is de conferentie die in januari 2024 werd georganiseerd waarbij niet alleen kennis en expertise werden gedeeld tussen de 23 aanwezige opsporingsdiensten, maar waarbij ook – door het werken met moderne technieken op basis van publiek toegankelijke bronnen – een aantal vermiste Oekraïense kinderen kon worden gelokaliseerd achter de frontlinie.

Toetreding Nederland aan Joint Investigation Team m.b.t. misdrijven gepleegd tegen Yezidi's

In 2023 is Nederland formeel toegetreden tot het Joint Investigation Team (JIT) dat onderzoek doet naar internationale misdrijven gepleegd door *foreign terrorist fighters* tegen Yezidi's in Syrië en Irak. Het JIT, waarin verschillende Europese landen deelnemen, heeft een succesvolle ondersteunende rol gespeeld in de vervolging en berechting van meerdere buitenlandse terroristische strijders in verschillende landen. Ook voor de Nederlandse vervolging van een teruggekeerde vrouwelijke verdachte (zie ook paragraaf 3.2) is bijvoorbeeld gebruik gemaakt van slachtofferverklaringen geanalyseerd in de context van het JIT.

⁵ Zie de Rapportagebrief Internationale Misdrijven 2022 van 11 mei 2023.

Al sinds jaar en dag is het uitgangspunt van het Nederlands beleid dat opsporing en vervolging van internationale misdrijven zo veel mogelijk dient plaats te vinden in het land waar de misdrijven zijn begaan. Om die reden heeft Nederland sinds 2016 meermalen verdachten van genocide uitgeleverd aan Rwanda. In 2023 heeft de rechter echter meermalen een streep gezet door uitlevering aan Rwanda, vanwege de politieke situatie in dat land. In twee van die zaken is namens de Staat beroep in cassatie ingesteld. In één geval is de uitspraak reeds onherroepelijk en heeft het openbaar ministerie de strafrechtelijke vervolging zelf opgepakt (zie ook paragraaf 3.2 en voetnoot⁶). Het als Nederland zelf vervolgen indien uitlevering niet mogelijk is, brengt hoge kosten met zich mee. De onderzoeken naar internationale misdrijven duren immers lang en vragen veel (gespecialiseerde) capaciteit. Deze ontwikkeling dient dan ook in de gaten gehouden te worden.

Net als voorgaande jaren is door Nederland de afgelopen jaren rechtshulp verleend aan andere landen ten behoeve van hun onderzoeken naar internationale misdrijven. Het aantal van dergelijke zaken is stabiel gebleven.

Ook heeft Nederland rechtshulp verleend aan verschillende (internationale) hoven en tribunalen. Daarin is afgelopen jaar een forse toename te zien. De komende jaren zullen moeten uitwijzen of dit een ontwikkeling is die zich doorzet en zo ja, of dit consequenties dient te hebben voor de beschikbare capaciteit.

De cijfers van de door Nederland verleende justitiële rechtshulp en uitlevering vindt uw Kamer, naast de overige strafrechtelijke cijfers, in bijlage 1.

3.4 Vergroten justitiële en politieke samenwerkingsmogelijkheden

Ljubljana – The Hague Convention

Uw Kamer is in het verleden meermalen geïnformeerd over de inspanningen die Nederland, tezamen met vijf andere landen, verricht met betrekking tot een verdrag waarmee wordt voorzien in een modern samenwerkingskader voor justitiële samenwerking bij internationale misdrijven.⁷ Na jaren van uitgebreid voorbereidend werk vonden in mei 2023 de onderhandelingen over het ontwerpverdrag plaats. Die succesvolle onderhandelingen hebben geleid tot de vaststelling van de tekst van het verdrag van Ljubljana – Den Haag (voluit het Verdrag van Ljubljana – Den Haag inzake internationale samenwerking bij de opsporing en vervolging van genocide, misdrijven tegen de menselijkheid, oorlogsmisdrijven en andere internationale misdrijven) door 68 landen.

Het verdrag biedt een modern samenwerkingskader voor rechtshulp, uitlevering en de tenuitvoerlegging van straffen voor internationale misdrijven. Met de totstandkoming van het verdrag zal het gemakkelijker worden om daders van internationale misdrijven te vervolgen voor nationale rechtbanken. Naast praktische handvatten voor operationele samenwerking, brengt het verregaande verplichtingen voor statenpartijen met zich mee om deze ernstige misdrijven strafbaar te stellen, te vervolgen en samen te werken met andere landen. Dit is een verregaande

⁶ <https://www.om.nl/actueel/nieuws/2023/10/03/rwandese-ex-legerofficier-opgepakt-in-ermelowe-gens-genocide>

⁷ Zie onder meer de Rapportagebrief Internationale Misdrijven 2022 van 11 mei 2023.

ontwikkeling van het internationaal recht en de vaststelling van de verdragstekst is de kroon op de jarenlange inzet van onder meer Nederland op dit terrein.

Op 14 en 15 februari 2024 vond de ceremoniële opening van de ondertekening van het verdrag plaats in Den Haag. Hierbij hebben 33 landen het verdrag getekend. Voor de effectiviteit van het verdrag, niet alleen voor Nederland maar ook voor andere landen, is een zo breed mogelijke ratificatie van het verdrag van groot belang. Nederland zal zich hiervoor blijven inzetten.

In maart 2024 is uw Kamer geïnformeerd dat in afwachting van de eigen ratificatie Nederland al wel op basis van voorlopige toepassing rechtshulp zal verlenen aan andere landen die reeds hebben geratificeerd of ook voorlopig toepassen.⁸

4. Vreemdelingrechtelijke aanpak

4.1 De kaders

De toepassing van artikel 1F Vluchtelingenverdrag door de IND

Het Nederlandse asielbeleid biedt bescherming aan vreemdelingen die vluchteling zijn in de zin van het Vluchtelingenverdrag van 1951 (Vlv) dan wel bij uitzetting een reëel risico lopen op ernstige schade in de zin van Richtlijn 2011/95/EU (Kwalificatierichtlijn).⁹ Van deze bescherming worden, conform het Vluchtelingenverdrag en de Kwalificatierichtlijn, vreemdelingen uitgesloten ten aanzien van wie er ernstige redenen bestaan om aan te nemen dat zij hebben deelgenomen aan onder meer misdrijven tegen de vrede, oorlogsmisdrijven, misdrijven tegen menselijkheid, ernstige niet-politieke misdrijven zoals moord, verkrachting, drugshandel.

De Nederlandse overheid voert een stringent beleid ten aanzien van de toepassing artikel 1F Vlv. Dit beleid is erop gericht te voorkomen dat plegers van internationale misdrijven hier te lande bescherming wordt verleend en daarmee hun strafrechtelijke aansprakelijkheid ontlopen. Het oordeel dat artikel 1F Vlv van toepassing is, heeft tot gevolg dat de betrokken vreemdeling voor geen enkele vorm van rechtmatig verblijf – asiel noch regulier – in aanmerking komt, uitgezonderd het verblijf op grond van de situatie dat zijn of haar uitzetting niet mogelijk is in verband met medische omstandigheden.¹⁰ Strikte toepassing van artikel 1F Vlv is inherent aan het waarborgen van de integriteit van het systeem van vluchtelingenbescherming en aan het draagvlak voor het asielbeleid.

Gelet op de consequenties die uitsluiting van bescherming voor de betrokken vreemdeling heeft, wordt artikel 1F Vlv restrictief uitgelegd. In de praktijk betekent dit, dat uitsluiting op grond van artikel 1F Vlv pas

⁸ Zie de Kamerbrief van 21 maart 2024 betreffende het Verdrag van Ljubljana-Den Haag inzake internationale samenwerking bij de opsporing en vervolging van genocide, misdrijven tegen de menselijkheid, oorlogsmisdrijven en andere internationale misdrijven; Ljubljana, 26 mei 2023 (Trb. 2024, nr. 39).

⁹ Vluchteling in de zin van het Vluchtelingenverdrag van 1951 is een ieder die gegronde reden heeft te vrezen voor vervolging in zijn land van herkomst op grond van ras, religie, nationaliteit, het behoren tot een bepaalde sociale groep of politieke overtuiging. Ernstige schade in de zin van Richtlijn 2011/95/EU bestaat uit de doodstraf, executie, foltering of onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing in het land van herkomst, of ernstige en individuele bedreiging van het leven of de persoon van een burger als gevolg van willekeurig geweld in het kader van een internationaal of binnenlands gewapend conflict.

¹⁰ Artikel 64 van de Vreemdelingenwet bepaalt dat uitzetting achterwege blijft zolang het gelet op de gezondheidstoestand van de vreemdeling of van een van zijn gezinsleden niet verantwoord is om te reizen.

plaatsvindt na zorgvuldig onderzoek en op basis van een draagkrachtige motivering. Binnen de IND is de verantwoordelijkheid hiervoor belegd bij de gespecialiseerde Unit 1F.

Het signaal dat een vreemdeling mogelijk betrokken is geweest bij het plegen van misdrijven in de zin van artikel 1F Vlv komt in het merendeel van de gevallen naar voren uit de verklaringen van de betrokken vreemdeling zelf, die hij/zij aflegt in het kader van zijn/haar asielaanvraag. Een belangrijke signaleringsfunctie ligt daarmee bij de hoornedewerkers van de IND. Wanneer sprake is van een 1F-signaal wordt de Unit 1F daarover geïnformeerd en zal deze Unit bij het vervolg van de procedure worden betrokken. Indien er voldoende aanknopingspunten zijn voor aanvullend onderzoek naar mogelijke toepasselijkheid van artikel 1F Vlv, dan wordt de behandeling van de aanvraag overgedragen aan de Unit 1F. Het onderzoek door de Unit 1F omvat onder meer het raadplegen van gezaghebbende openbare bronnen, social media-onderzoek en – in het merendeel van de gevallen – een aanvullend gehoor met de betrokken vreemdeling.

De bewijslast voor het tegenwerpen van de toepasselijkheid van artikel 1F Vlv ligt bij de IND. Aangetoond dient te worden dat er ernstige redenen bestaan om te veronderstellen dat de betrokken vreemdeling willens en wetens heeft deelgenomen aan misdrijven in de zin van dit artikel. De bewijsmaatstaf «ernstige redenen om te veronderstellen» is een andere dan die wordt gehanteerd in het strafrecht, namelijk «wettig en overtuigend bewijs». Voor tegenwerping van artikel 1F Vlv is niet nodig dat de betrokken vreemdeling strafrechtelijk is veroordeeld voor het misdrijf waarmee hij in verband wordt gebracht.

Het besluit van de IND om de vreemdeling uit te sluiten van bescherming in verband met de toepasselijkheid van artikel 1F Vlv kan de vreemdeling ter toetsing voorleggen aan de onafhankelijke rechter in beroep en hoger beroep.

Terugkeerbesluit, inreisverbod en signalering

Het besluit waarbij een verblijfsaanvraag wordt afgewezen in verband met de toepasselijkheid van artikel 1F Vlv omvat in beginsel tevens een terugkeerbesluit, een besluit tot het opleggen van een inreisverbod en een besluit tot signalering in het Schengen Informatie Systeem. In een aantal gevallen is tevens een inreisverbod opgelegd¹¹.

Een terugkeerbesluit houdt in dat aan hem/haar wordt medegedeeld dat hij/zij niet (langer) rechtmatig in Nederland verblijft en dat hij/zij doorgaans onmiddellijk uit Nederland dient te vertrekken. Het is in eerste instantie aan de vreemdeling om gevolg te geven aan de vertrekplicht, bij gebreke daarvan kan gedwongen vertrek aan de orde zijn.

Een inreisverbod houdt in dat de betrokken vreemdeling, na vertrek uit de Europese Unie, gedurende tien jaren geen toegang en verblijf zal kunnen krijgen in de lidstaten van de Unie. Een besluit tot het opleggen van inreisverbod kan alleen worden uitgevaardigd in samenhang met een terugkeerbesluit.

Een besluit tot signalering houdt in dat de betrokken vreemdeling zal worden geregistreerd in het Schengen Informatie Systeem (SIS) met het oog op weigering van toegang en verblijf in de Europese Unie. Ook een terugkeerbesluit en inreisverbod worden geregistreerd in het SIS.

¹¹ De IND heeft in 2023 in geen enkele 1F-zaak een persoon ongewenst verklaard (OVR).

Daarmee zullen andere lidstaten geïnformeerd zijn over het feit dat de vreemdeling door Nederland om redenen van openbare orde – namelijk de toepasselijkheid van artikel 1F Vlv – is uitgesloten van bescherming.

Het Europees Hof van Justitie heeft bij arrest van 6 juli 2023 in de zaak C-663/21¹² geoordeeld dat Richtlijn 2008/115/EG (Terugkeerrichtlijn) zich verzet tegen het nemen van een terugkeerbesluit wanneer zijn/haar verwijdering van het grondgebied van de Europese Unie voor onbepaalde tijd uitgesloten is op grond van het beginsel van non-refoulement. Indien een terugkeerbesluit niet kan worden genomen, kan ook geen inreisverbod worden opgelegd. Een besluit tot signalering in het Schengen Informatie Systeem is in dat geval nog wel mogelijk.

Terugkeer

Als de IND artikel 1F Vlv op een vreemdeling van toepassing acht is diegene verplicht om Nederland te verlaten. Vreemdelingen aan wie artikel 1F Vlv is tegengeworpen behoren tot een voor de DT&V prioritaire doelgroep. Wel wordt door de IND getoetst of betrokkene bij terugkeer naar zijn land van herkomst te vrezen heeft voor schending van artikel 3 EVRM. Indien dit het geval is wordt een 3 EVRM-beleetsel aangenomen en kan DT&V niet overgaan tot gedwongen terugkeer naar het land van herkomst. Wel behoudt de vreemdeling een zelfstandige vertrekplicht en onderzoekt DT&V of er vertrekopties naar een ander derde land zijn. Tevens wordt terugkerend opnieuw beoordeeld of er nog sprake is van een 3 EVRM beleetsel. Achterliggende gedachte hierbij is dat de vreemdeling in Nederland na uitsluiting van asielbescherming niet alsnog een veilige haven vindt. Indien geen 3 EVRM beleetsel is aangenomen door de IND, zal worden ingezet op terugkeer naar het land van herkomst.

Terugkeer is voor deze categorie vreemdelingen die Nederland dient te verlaten complex. Een deel van deze groep verblijft al lang in Nederland – mede door het artikel 3 EVRM-beleetsel waardoor het voor een deel van de personen niet mogelijk is om vertrek te realiseren naar het land van herkomst of een ander land waar de vreemdeling wordt toegelaten; een deel heeft ook een gezin met verblijfsrecht in Nederland. Een deel van deze groep heeft inmiddels een hogere leeftijd en medische klachten die hiermee verband houden, waardoor soms een beroep kan worden gedaan op artikel 64 Vw (uitstel van vertrek). Voorts zijn zij in belangrijke mate afkomstig uit landen waarbij gedwongen terugkeer, ook ten aanzien van andere categorieën vreemdelingen, moeizaam verloopt. Dit alles maakt de terugkeer van deze groep gecompliceerd.

4.2 Project Bespoediging Afdoening Asielaanvragen

Op 1 mei 2023 is het Project Bespoediging Afdoening Asiel van start gegaan met als doel meer asielaanvragen te behandelen en in te lopen op de desbetreffende werkvoorraad. Bij de ontwikkeling en uitvoering van het project is de Unit 1F nauw betrokken ten einde te waarborgen dat signalen die duiden op mogelijke toepasselijkheid van artikel 1F Vlv worden onderkend en dat daarop op passende wijze wordt geacteerd.

4.3 1F-zaken in 2023

In totaal heeft de IND in 2023 in negen zaken artikel 1F Vlv aan vreemdelingen tegengeworpen, waarbij in zeven zaken een zwaar inreisverbod voor de duur van tien jaar is opgelegd. In vier zaken is een (tijdelijk) 3 EVRM-beleetsel aangenomen. Inclusief de negen zaken waarin

¹² ECLI:EU:C:2023:540, gelinkt aan C-8/22 ECLI:EU:C:2023:542 en C-404/22 ECLI:EU:C:2023:543.

artikel 1F Vlv is tegengeworpen, is in totaal in 65 zaken een 1F-onderzoek verricht. In 56 van deze zaken is geconcludeerd dat artikel 1F Vlv niet van toepassing is. Een reden voor de daling van het aantal 1F tegenwerpingen is het eerdergenoemde arrest van 6 juli 2023. Bij de bestudering van de gevolgen van dit arrest voor de uitvoering heeft de IND tijdelijk zaken aangehouden. Hieronder bevonden zich ook een aantal 1F-zaken. Deze tijdelijke aanhouding van zaken is terug te zien in de cijfers van de IND van 2023. Intussen wordt in deze zaken weer beslist en zal dit naar verwachting leiden tot een toename in de cijfers van 2024.

In 2023 hebben meerdere vreemdelingen tegen wie 1F is tegengeworpen Nederland verlaten. Dat heeft erin geresulteerd dat de DT&V aan het einde van het jaar nog 94 dossiers in de voorraad had. In het overgrote deel van die gevallen speelt een 3 EVRM beletsel, hetgeen betekent dat de verwachting is dat daarin op korte termijn geen uitstroom kan plaatsvinden. Desondanks blijft de DT&V zich er uiteraard voor inspannen om vreemdelingen tegen wie 1F is tegengeworpen Nederland te laten verlaten.

Een overzicht van alle cijfers is opgenomen in bijlage 2.

5. Tot slot

De huidige conflicten hebben meer aandacht gegenereerd in Nederland voor het belang van internationaal recht en samenwerking op zowel nationaal als internationaal niveau om straffeloosheid voor internationale misdrijven te voorkomen. De noodzaak van deze strijd tegen straffeloosheid door Nederland is dan ook duidelijk. De inspanningen door de Nederlandse ketenpartners hebben laten zien dat Nederland geen veilige haven is voor plegers van internationale misdrijven. Zowel het strafrechtelijke aspect van opsporing en vervolging, wat heeft geleid tot meerdere succesvolle veroordelingen, als het vreemdelingrechtelijke aspect van het ontzeggen van toegang tot ons grondgebied spelen hierbij een belangrijke rol.

Belangrijk om mee te nemen is dat de cijfers niet het hele verhaal vertellen. Rechtszaken, zowel strafzaken als procedures rondom verblijf, duren vaak lang en bevatten complexe vraagstukken. Een groot deel van de inspanningen om straffeloosheid te voorkomen zit hem juist in wat er achter de schermen gebeurt. Samenwerking met andere landen op het gebied van kennisdeling of rechtshulp, bijvoorbeeld om getuigen in het buitenland te horen of bewijsstukken te delen, speelt hierin een grote rol. Ook de inspanning van Nederland bij de totstandkoming van het verdrag van Ljubljana – Den Haag is een mooi voorbeeld van werk dat grotendeels buiten het zicht plaatsvindt. De komende jaren zullen de ketenpartners zich zowel op nationaal als op internationaal niveau, voor én achter de schermen gezamenlijk blijven inzetten in de strijd tegen straffeloosheid voor internationale misdrijven.

De Minister van Justitie en Veiligheid,
D.M. van Weel

De Minister van Asiel en Migratie,
M.H.M. Faber-van de Klashorst

Strafrechtelijke onderzoeken in 2023

In de onderzoeksfase	6
Onder de rechter	
– in eerste aanleg	10
– in hoger beroep	2
– in cassatie	2
Afgerond	
– onherroepelijk veroordeeld	0
– geseponeerd of beëindigd	2
Totaal	22

Uitleveringsprocedures 2023

Onder de uitleveringsrechter	
– in eerste aanleg	0
– in cassatie	0
Onder de Minister van Justitie en Veiligheid (om te beschikken)	0
Onder de civiele rechter	2
Afgerond	
– uitgeleverd	0
– afgewezen	1
Totaal	3

Justitiële rechtshulp in 2023

Rechtshulpverzoeken/EOB's van andere landen	9
Rechtshulpverzoeken van internationale hoven en tribunalen	36
Totaal	45

Vreemdelingrechtelijke cijfers**1F Vlv onderzoeken in 2024 (IND)**

1F Vlv tegengeworpen	9
– zwaar inreisverbod uitgevaardigd	7
– ongewenstverklaring opgelegd	0
1F Vlv niet tegengeworpen	56
Totaal	65

Artikel 3 EVRM bij 1F Vlv tegenwerpingen in 2023 (IND)

Artikel 3 EVRM beletsel aangenomen	4
Artikel 3 EVRM beletsel niet aangenomen	5
Totaal	9

1F Vlv dossiers eind 2023 (DT&V)

1F Vlv dossiers met artikel 3 EVRM beletsel	66
1F Vlv dossiers zonder artikel 3 EVRM beletsel	28
Totaal	94

Uitstroom 1F Vlv vreemdelingen in 2023 (DT&V)

Gedwongen vertrek	1
Zelfstandig vertrek	
– zelfstandig vertrek met toezicht	1
– zelfstandig vertrek zonder toezicht	11
Totaal	13