

Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

3445

Vragen van het lid **Ceder** (ChristenUnie) aan de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid over *de toepassing van artikel 1F in het vreemdelingenbeleid* (ingezonden 13 juli 2023).

Antwoord van Staatssecretaris **Van der Burg** (Justitie en Veiligheid), mede namens de Minister van Justitie en Veiligheid (ontvangen 28 augustus 2023). Zie ook Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2022–2023, nr. 3325.

Vraag 1

In hoeveel gevallen zijn verblijfsvergunningen op grond van artikel 1F geweigerd waarin tegelijk vaststaat dat terugkeer naar het land van herkomst niet kan omdat vastgesteld is dat dit schending van artikel 3 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) op zou leveren?

Antwoord 1

Sinds 1992 is in 321 gevallen een verblijfsvergunning op grond van artikel 1F van het Vluchtelingenverdrag (Vlv) geweigerd en aangenomen dat terugkeer naar het land van herkomst (tijdelijk) niet mogelijk is, omdat vastgesteld is dat dit een schending van artikel 3 EVRM zou opleveren. Dit betreft 241 gevallen vóór 2013 en 80 gevallen in 2013 of later.¹

Vraag 2

In hoeveel van deze gevallen is tevens een inreisverbod opgelegd?

Antwoord 2

In 88 van deze gevallen is tevens een inreisverbod opgelegd. Dit betreft 32 gevallen vóór 2013 en 56 gevallen in 2013 of later.

Vraag 3

Wat doet u in het geval de rechter in zaken als in vraag 2 bedoeld het inreisverbod opheft omdat er geen sprake (meer) is van gevaar voor de Nederlandse openbare orde?

¹ Cijfers die door de IND geleverd worden over de periode van vóór 2013 kunnen verschillen door definitie. Dit komt omdat er bij de ingebruikname van het nieuwe datawarehouse de cijfers niet met terugwerkende kracht zijn bijgesteld. Dit betekent dat cijfers uit de periode van vóór 2013 kunnen afwijken en/of een ander beeld geven dan cijfers vanaf 2013 t/m 27-07-2023.

Antwoord 3

In de bijlage bij de door u gestelde vragen is een artikel² getiteld «Hoop voor langdurig rechteloos verblijvende 1F'ers» opgenomen. In dit artikel wordt het arrest³ van 2 mei 2018 in de gevoegde zaken C-331/16 en C-366/16, K. tegen Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie en H.F. tegen Belgische Staat besproken. Ik ga er daarom van uit dat uw vraag in de context van dit arrest is gesteld.

Het is in principe niet aan de rechter om een inreisverbod op te heffen. De rechter toetst of de besluitvorming van de IND voldoet aan de daaraan te stellen eisen (deze eisen zijn onder andere te af te leiden uit eerdergenoemd arrest). Indien de rechter van oordeel is dat het besluit gebreken vertoont en daarom voor vernietiging in aanmerking komt, dient de IND opnieuw een besluit te nemen.

Het gaat in voornoemd arrest niet om de tegenwerping van artikel 1F Vlv *an sich*, maar over maatregelen gebaseerd op de openbare orde die als gevolg van de 1F-tegenwerping worden genomen. Dergelijke maatregelen kunnen pas worden genomen wanneer na een beoordeling van het individuele geval blijkt dat het persoonlijk gedrag van de vreemdeling een actuele, werkelijke en voldoende ernstige bedreiging voor een fundamenteel belang van de samenleving vormt en wanneer die evenredig zijn gelet op de met de maatregelen te dienen doelen.

Het Hof heeft in voornoemd arrest geoordeeld dat wanneer ten aanzien van een persoon in het verleden een besluit tot uitsluiting van de vluchtelingenstatus krachtens artikel 1F van het Vluchtelingenverdrag is gegeven, op grond daarvan niet automatisch kan worden geconstateerd dat de loutere aanwezigheid van die persoon op het grondgebied een actuele, werkelijke en voldoende ernstige bedreiging voor een fundamenteel belang van de samenleving vormt.

Het bestaan van een dergelijke bedreiging moet door de bevoegde instanties worden vastgesteld op basis van het persoonlijke gedrag van de betrokken persoon, waarbij rekening moet worden gehouden met de vaststellingen in het besluit tot uitsluiting van de vluchtelingenstatus en met de daaraan ten grondslag liggende aspecten, in het bijzonder de aard en de ernst van de aan de betrokkene verweten misdrijven of gedragingen, de mate waarin hij persoonlijk betrokken was bij die misdrijven of gedragingen, het eventuele bestaan van gronden voor uitsluiting van zijn strafrechtelijke aansprakelijkheid en het al dan niet bestaan van een strafrechtelijke veroordeling. Bij die globale beoordeling moet ook in aanmerking worden genomen hoeveel tijd verstreken is sinds het vermoede plegen van de misdrijven of handelingen en hoe de betrokkene zich nadien heeft gedragen. Dit laatste dient met name om te beoordelen of blijkt dat de betrokkene nog steeds een houding aanneemt die de in de artikelen 2 en 3 van het Verdrag betreffende de Europese Unie bedoelde fundamentele waarden aantast, waardoor de gemoedrust en de fysieke veiligheid van de bevolking zouden kunnen worden verstoord. De enkele omstandigheid dat het vroegere gedrag van die betrokken persoon zich heeft voorgedaan in de specifieke historische en maatschappelijke context van zijn land van herkomst, die zich niet opnieuw zal voordoen in het gastland, staat aan die vaststelling niet in de weg. Overeenkomstig het evenredigheidsbeginsel moeten de bevoegde instanties van het gastland voorts de bescherming van het betrokken fundamentele belang van de samenleving afwegen tegen het belang van de betrokken persoon met betrekking tot de uitoefening van zijn recht op eerbiediging van het privéleven en het familie- en gezinsleven.

Naar aanleiding van voornoemd arrest en de Afdelingsuitspraak van 16 december 2020⁴ daarover heeft de IND een informatiebericht opgesteld, dat per 22 april 2021 is geactualiseerd.⁵ In dit informatiebericht worden de consequenties voor de uitvoering en de wijze van toetsing van de actuele bedreiging voor de openbare orde en de evenredigheidsbeoordeling uiteengezet.

² «Hoop voor langdurig rechteloos verblijvende 1F'ers», Prof. mr. A.B. Terlouw en Mr. R.J.A. Bruin, Nederlands tijdschrift voor Europees recht, Afl. 7-8 2018.

³ HvJ 2 mei 2018, gevoegde zaken C-331/16, K, en C-366/16, H.F.

⁴ ECLI:NL:RVS:2020:3017.

⁵ IB 2021/53 Arrest HvJ 2 mei 2018 (C-331/16 en C-366/16)

Vraag 4

Kan in dergelijke gevallen overgegaan worden tot vervolging van het 1F-feit in Nederland? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 4

In zijn algemeenheid kan worden gesteld dat het strafrecht en het vreemdelingenrecht wezenlijk verschillende rechtsgebieden zijn. Zo kan er op zeer goede gronden sprake zijn van (zeer) sterke aanwijzingen – ernstige redenen – in de zin van artikel 1F Vlv, terwijl strafrechtelijk onderzoek en vervolging toch is uitgesloten of onhaalbaar is. Indien het openbaar ministerie daartoe voldoende aanknopingspunten ziet zal uiteraard een (oriënterend) strafrechtelijk onderzoek worden ingesteld stellen en waar mogelijk en opportuun tot vervolging worden overgegaan.

Vraag 5

Wanneer in dergelijke gevallen seponering of vrijspraak volgt of indien er niet tot vervolging overgegaan kan worden, zou de persoon in kwestie volgens u dan alsnog een verblijfsvergunning dienen te krijgen? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 5

In zijn algemeenheid kan hierover het volgende worden gezegd.

Artikel 1F Vlv bepaalt – kort gezegd – dat personen niet in aanmerking komen voor de bescherming die het Vluchtelingenverdrag biedt wanneer er ernstige redenen zijn om te veronderstellen dat zij zich schuldig hebben gemaakt aan een misdrijf tegen de vrede, een oorlogsmisdrijf, een misdrijf tegen de menselijkheid, een ernstig niet-politiek misdrijf buiten het land van toevlucht, dan wel handelingen die in strijd zijn met de doelstellingen en beginselen van de Verenigde Naties. Ook vanuit de EU bestaat de verplichting voor Lidstaten om te

voorkomen dat zij een veilige haven zijn voor oorlogsmisdadigers.⁶

De IND werpt een vreemdeling artikel 1F Vlv tegen als er ernstige redenen zijn om te veronderstellen dat hij of zij weet heeft gehad van de in artikel 1F Vlv genoemde misdrijven en daar persoonlijk (mede)verantwoordelijk voor kan worden gehouden: de zogenoemde *knowing and personal participation*. Binnen het bestuursrecht geldt voor de toepassing van 1F dat er ernstige redenen moeten zijn om aan te nemen dat een vreemdeling een internationaal misdrijf heeft gepleegd.

Anders dan in het strafrecht is dus niet vereist dat *wettig en overtuigend bewezen* wordt geacht dat betrokkene zich aan bepaalde gedragingen schuldig heeft gemaakt. Een strafrechtelijke vervolging of veroordeling (of het ontbreken daarvan) staat dan ook los van de mogelijkheid artikel 1F Vlv tegen te werpen. Artikel 1F Vlv gaat niet om strafrecht (verging), maar om het bestuursrecht.

Gelet op het voorgaande maakt een eventuele seponering of vrijspraak of indien er niet tot vervolging overgegaan kan worden ten aanzien van de gedragingen waarmee betrokkene in het kader van de tegenwerping van artikel 1F Vlv in verband wordt gebracht, niet dat (automatisch) aan betrokkene een verblijfsvergunning zou moeten worden verleend. Noch betekent het zonder meer dat artikel 1F Vlv niet (langer) kan worden tegengeworpen. Overigens bestaat los hiervan op grond van het beleid in paragraaf C2/7.10.2.6 van de Vreemdelingencirculaire 2000 de mogelijkheid een tijdelijke verblijfsvergunning te verlenen.⁷ Dit kan wanneer kort gezegd artikel 3 EVRM zich duurzaam verzet tegen uitzetting naar het land van herkomst van de 1F-er én het onthouden van een verblijfsvergunning aan die vreemdeling disproportioneel wordt geacht. Dit beleid kent een zeer hoge drempel. Dit is bewust, omdat personen met een 1F-tegenwerping in beginsel geen recht

⁶ In de EU-richtlijnen wordt dwingend voorgeschreven dat een vreemdeling wordt uitgesloten van de vluchtelingenstatus (art. 12 Kwalificatierichtlijn) en dat een verleende vluchtelingenstatus wordt ingetrokken indien later zou blijken dat de vreemdeling o.g.v. art. 12 van de Kwalificatierichtlijn uitgesloten had moeten van de vluchtelingenstatus (art. 14 Kwalificatierichtlijn). Zie ook art. 17 en art. 19 van de Kwalificatierichtlijn over uitsluiting van subsidiaire bescherming.

⁷ Op grond van artikel 3.48, tweede lid aanhef en onder b, Vb jo artikel 3.24aa, eerste lid, aanhef en onder e, VV. De verblijfsvergunning wordt in dat geval voor maximaal een jaar verleend en kan telkens met maximaal een jaar worden verlengd (artikel 3.58, eerste lid onder q, Vb).

hebben op rechtmatig verblijf in Nederland en een vertrekplicht hebben. Dit is, gezien de ernst van de misdrijven, de kern van het 1F-beleid.