

Vergaderjaar 2022–2023

36 200 VI

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Justitie en Veiligheid (VI) voor het jaar 2023

Nr. 131

BRIEF VAN DE MINISTER EN STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 mei 2023

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.

Het belang van de strijd tegen straffeloosheid voor internationale misdrijven is afgelopen jaar onderstreept door de vreselijke gevolgen van de Russische agressie tegen Oekraïne. Ook wordt hiermee geïllustreerd dat de nationale en de internationale aanpak niet van elkaar kunnen worden gescheiden en met elkaar hand in hand gaan. Tegelijkertijd moet worden beseft dat de kern van het beleid – te weten dat plegers van internationale misdrijven, ongeacht hoe ver weg of hoe lang geleden gepleegd, niet ongestraft in Nederland hun leven moeten kunnen leiden – met zich meebrengt dat onze aandacht veel breder moet zijn dan louter voor de actualiteit. Een strijd van de lange adem dus, waarbij diverse conflicten in de wereld ook hebben laten zien dat een aanpak die zich richt op internationale misdrijven niet altijd kan worden onderscheiden van de strijd tegen grensoverschrijdende criminaliteit.

Gelet op vorenstaande ligt de focus van deze rapportagebrief dit jaar op de rol van Nederland op internationaal niveau en de wijze waarop vorig jaar, in 2022, is samengewerkt tussen de ketenpartners onderling. De cijfermatige resultaten van de verschillende ketenpartners treft u in de bijlagen aan.

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. Nederlandse beleid

Het Nederlandse beleid is er op nationaal niveau op gericht dat Nederland geen vrijhaven wordt voor daders van internationale misdrijven en dat internationale misdrijven niet onbestraft blijven. Deze twee doelstellingen kunnen elkaar beïnvloeden. Een effectieve uitlevering of opsporing, vervolging en berechting van internationale misdrijven kan er bijvoorbeeld voor zorgen dat daders van internationale misdrijven geen verblijf meer zullen zoeken in Nederland.

Ook internationaal zet Nederland zich in voor het bestrijden van straffeloosheid van internationale misdrijven. Nederland hanteert het uitgangspunt dat opsporing en vervolging van internationale misdrijven zoveel mogelijk moet plaatsvinden in het land waar de misdrijven zijn gepleegd. Daar is doorgaans het meeste bewijs te vinden en zijn de procesdeelnemers ingevoerd in taal, cultuur en achtergronden van de gebeurtenissen. Bovendien bevinden zich daar vaak de meeste slachtoffers en getuigen.

Nederland helpt daarom andere landen bij opsporing en vervolging, ondersteunt VN-bewijsvergaringsmechanismen en zet zich in voor slachtofferondersteuning. Tegelijkertijd steunt en huisvest Nederland diverse internationale hoven en tribunalen, die eveneens een belangrijke rol spelen in de strijd tegen straffeloosheid voor internationale misdrijven. In het kader van Oekraïne zet Nederland zich in voor coördinatie van internationale activiteiten op dit gebied.

Al het voorgaande past geheel in de prioriteit die in het Nederlandse beleid wordt gegeven aan de bevordering van accountability voor internationale misdrijven en mensenrechtenschendingen, zowel binnen als buiten Nederland.

2. Ketenbrede samenwerking

Diverse ketenpartners werken individueel en gezamenlijk aan het realiseren van dit doel, zowel vanuit de strafrechtelijke tak als vanuit de vreemdelingrechtelijke tak. Zo zijn het Team Internationale Misdrijven (TIM) van de Landelijke Eenheid van de politie en het Landelijk Parket (LP) van het Openbaar Ministerie (OM), de spil voor de nationale opsporing en vervolging van internationale misdrijven. Ook is hun inzet van belang voor uitlevering van verdachten aan andere landen. De Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) en de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V) dragen bij aan het voorkomen dat daders van internationale misdrijven verblijf krijgen en/of behouden in Nederland. Zowel het Ministerie van Buitenlandse Zaken als het Ministerie van Justitie en Veiligheid speelt in dit alles een belangrijke rol. Door de ministeries wordt daarnaast tevens de brede internationale koers bepaald, dat tot uiting komt in bijvoorbeeld het sluiten van verdragen en het effectueren van steun aan de hoven en tribunalen.

Waar mogelijk wordt door de ketenpartners de samenwerking gezocht. Door de veelheid van betrokkenen binnen de ketenpartners – hetgeen is toegenomen door de ontwikkelingen in Oekraïne – vereist dit nauwkeurige afstemming en brede overlegstructuren. De ketenpartners komen met regelmaat bijeen voor overleg, op verschillende werkniveau's. In 2022 vond voor het eerst sinds de COVID-19 pandemie bovendien weer een Ketendag Internationale Misdrijven plaats, waarbij medewerkers van de verschillende organisaties met elkaar in gesprek gingen over hun werkzaamheden, raakvlakken en manieren om het Nederlands beleid te verbeteren. Het afgelopen jaar heeft dan ook laten zien dat de keten-

partners elkaar goed weten te vinden. De vele ontwikkelingen die elkaar in rap tempo opvolgen maken dat dit ook in de toekomst van belang blijft. Een ander aandachtspunt in de samenwerking zijn de wettelijke beletsels. In de Rapportagebrief Internationale Misdrijven 2021 werd uw Kamer geïnformeerd over het besluit om de IND te laten stoppen met het spontaan verstrekken van 1F-dossiers aan het LP². Er bleek immers ruimte voor een verschil in interpretatie met betrekking tot de vraag of deze gegevensdeling in lijn was met de geldende privacywetgeving, gebaseerd op de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG). In reactie op deze ontstane situatie heeft gedurende 2022 een pilot plaatsgevonden waarin een OM-medewerker was gedetacheerd bij de IND. Op grond van diens strafrechtelijke expertise kon deze OM-medewerker bezien welke zaken zich al dan niet leenden voor aangifte, zodat het OM in die zaken zou kunnen beoordelen of een strafrechtelijk traject was aangewezen. Op 20 december 2022 heeft een gesprek plaatsgevonden tussen de IND en het OM om de resultaten van deze pilot te evalueren. Deze resultaten worden meegenomen in de verkenning van een mogelijke wetswijziging inzake gegevensdeling.

3. Strafrechtelijke aanpak

3.1 Uitdagingen

Zowel nationaal als internationaal is veel aandacht uitgegaan naar opsporing en vervolging van misdrijven, begaan in Oekraïne. In verschillende Europese landen vinden onderzoeken plaats en er is een *Joint Investigation Team* (JIT) opgericht waarbij momenteel diverse landen zijn aangesloten, alsmede het Internationaal Strafhof. Zowel binnen als buiten Oekraïne zijn er verschillende organisaties die getuigen benaderen en horen. De veelheid aan initiatieven die plaatsvindt zorgt voor diverse uitdagingen, zoals het breed beschikbaar maken van informatie en bewijs voor verschillende landen en voorkomen dat getuigen door verschillende partijen (onnodig) worden gehoord, hetgeen kan leiden tot over-documentatie en re-traumatisering van de slachtoffers.

Een andere uitdaging in de aanpak van straffeloosheid voor internationale misdrijven is het bereiken van getuigen en het vergaren van andersoortig bewijs in gebieden waartoe geen toegang bestaat of in landen waarmee geen rechtshulprelatie bestaat.

Afgelopen jaar is er nationaal en internationaal op creatieve wijze omgegaan met het overwinnen van deze uitdagingen. In de volgende paragrafen worden enkele initiatieven uitgelicht, waar Nederland aan bijdraagt.

3.2 Internationale coördinatie, afstemming en bewijsvergaring

Genocide Network

Nederland zet zich al velen jaren in voor het verbeteren van internationale samenwerking en informatie-uitwisseling. Al in 2002 werd mede op Nederlands initiatief het *Genocide Network* opgericht, bestaande uit onder meer aanklagers en onderzoekers van lidstaten van de Europese Unie. Twee keer per jaar wordt er door het *Genocide Network* een bijeenkomst georganiseerd in Nederland om de uitwisseling van informatie en het delen van *best practices* te faciliteren, en zodoende de internationale samenwerking bij de opsporing en vervolging van internationale misdrijven te verbeteren.

² Kamerstuk 35 925 VI, nr. 158.

Vanwege de ruime ervaring met de opsporing en vervolging van verdachten van internationale misdrijven levert Nederland hier belangrijke bijdragen aan.

Het *Genocide Network* heeft zich sinds het begin van het gewapende conflict in Oekraïne bewezen als belangrijk forum voor de uitwisseling van kennis en *best practices* voor verschillende landen die vóór het begin van de oorlog minder ervaring en expertise hadden op dit gebied, maar zich sindsdien genoodzaakt hebben gezien om zich hierin te ontwikkelen. In 2022 heeft het Genocide Network daarom – naast de reguliere twejaarlijkse bijeenkomsten – op verschillende momenten extra bijeenkomsten gehouden, zowel voor het geven van bijvoorbeeld expert workshops op verschillende thema's als voor het coördineren van de inzet door verschillende landen op het gebied van opsporing en vervolging van internationale misdrijven die zijn gepleegd in Oekraïne. Vanuit Nederland is hier telkens aan deelgenomen en actief bijgedragen.

Europol

Een ander belangrijk deel van de internationale samenwerking en informatie-uitwisseling vindt plaats via Europol. De beginjaren van het conflict in Syrië maakten de noodzaak tot centrale informatieopslag en -analyse meer dan duidelijk. Nederland en Duitsland hebben daartoe in 2017 het *Analysis Project – Core International Crimes* (AP CIC) opgericht. Zonder een dergelijk mechanisme is er sprake van een versplinterde (opsporings-)informatiepositie. Door informatie vanuit verschillende landen met betrekking tot getuigen, verdachten en informatie vanuit (digitale) open bronnen bij elkaar te brengen in een centrale database worden zowel voorbereidende als lopende onderzoeken ondersteund. Daarnaast wordt op deze wijze de noodzakelijke verbinding gelegd met andere misdaadgebieden. Internationale misdrijven kunnen immers niet los gezien worden van onder meer terrorisme, wapenhandel, mensen-smokkel en witwassen.

Gelet op de omvang en ernst van de situatie in Oekraïne, en de vluchtigheid van dit type informatie, is het van groot belang dat potentieel bewijs uit open bronnen (of OSINT (*Open Source Intelligence*)) zo effectief en efficiënt mogelijk beschikbaar wordt gemaakt voor landen en instanties die in Oekraïne gepleegde internationale misdrijven onderzoeken. Het afgelopen jaar zijn voorbereidingen getroffen voor de oprichting van een *Operational Taskforce Ukraine* (OTF) die precies dit doel voor ogen heeft. Nederland heeft – samen met Duitsland – een leidende rol op zich genomen in het opzetten van deze taskforce; in 2023 worden hier de volgende stappen in gezet. EU-Lidstaten en het Internationaal Strafhof zullen dan gebruik kunnen maken van vrijgemaakte OSINT-capaciteit ter ondersteuning van hun onderzoeken.

Eurojust

In navolging van Europol is ook Eurojust het afgelopen jaar aan de slag gegaan met het opzetten van een database voor het opslaan, bewaren en analyseren van bewijsmiddelen voor mogelijke internationale misdrijven. Hiertoe werd in mei 2022, naar aanleiding van de oorlog in Oekraïne, het mandaat van Eurojust uitgebreid. Om de plegers van internationale misdrijven effectief te kunnen opsporen en vervolgen is het essentieel dat wordt voorkomen dat men dubbel werk doet of elkaar anderszins in de wielen rijdt. Om die reden blijft Nederland, samen met andere landen, constant aandacht vragen voor nauwe samenwerking tussen Eurojust en Europol hierin.

Bewijsvergaringsmechanismen

Een oplossing voor de problemen die bestaan bij bewijsvergaring in diverse conflictgebieden, kan tevens worden gevonden in de VN-bewijsvergaringsmechanismen, zoals het United Nations *Investigative Team to Promote Accountability for Crimes Committed by Da'esh/ISIL* (UNITAD), het *International, Impartial and Independent Mechanism for Syria* (IIIM) en het *Independent Investigative Mechanism for Myanmar* (IIMM). Reeds eerder werd uw Kamer door verschillende bewindspersonen geïnformeerd over de samenwerking met en ondersteuning van bewijsvergaringsmechanismen, met name met betrekking tot misdrijven die zijn gepleegd tegen Jezidi's.³

Deze bewijsvergaringsmechanismen hebben soms toegang tot plaatsen delict waar Nederland geen toegang heeft en werken nauw samen met het lokale maatschappelijk middenveld. Zo heeft bijvoorbeeld UNITAD afgelopen jaren een grote hoeveelheid getuigenverklaringen, video's, satellietbeelden en forensisch bewijsmateriaal verzameld en geanalyseerd, op basis waarvan het slachtoffers en mogelijke daders identificeert. De door UNITAD verzamelde bewijzen kunnen vervolgens beschikbaar worden gesteld ten behoeve van nationale en internationale vervolging en internationaalrechtelijke procedures, voor zover dit mogelijk is binnen de toepasselijke kaders. Onder paragraaf 3.4 wordt verder ingegaan op de (justitiële) samenwerking van Nederland met bewijsvergaringsmechanismen en de wijze waarop deze verder wordt uitgebouwd.

Nederland acht VN-bewijsvergaringsmechanismen van groot belang in de strijd tegen straffeloosheid voor internationale misdrijven. Ze leveren een bijdrage aan het verkrijgen van gerechtigheid voor slachtoffers van deze vreselijke misdrijven, zoals bijvoorbeeld Jezidi's. Om die reden wordt financiële steun verleend, onder meer voor het bieden van slachtofferondersteuning en getuigenbescherming. Zo werden afgelopen jaar meerdere additionele bijdragen toegezegd aan UNITAD en werd door de Minister van Justitie en Veiligheid een bezoek gebracht aan UNITAD. Over het bezoek aan Irak is uw Kamer eerder geïnformeerd.⁴ Nederland blijft zich inzetten voor de ondersteuning van het waardevolle werk van UNITAD en de andere bewijsvergaringsmechanismen.

3.3 Uitlevering en het verlenen van rechtshulp

Gelet op het uitgangspunt dat vervolging en berechting zo veel mogelijk moet plaatsvinden in het land waar de misdrijven zijn begaan, wordt op het moment dat door een land om uitlevering van bepaalde verdachten wordt verzocht, bezien of dit mogelijk is. Bij die beoordeling wordt onder meer meegenomen of de naleving van de fundamentele rechten die de opgeëiste persoon op grond van het EVRM heeft, voldoende kan worden geborgd. Ook de Nederlandse nationaliteit kan een beletsel vormen voor uitlevering.

³ Bij brief van 7 juli 2022 (Kamerstuk 29 754, nr. 649) werd uw Kamer geïnformeerd door de Minister van Justitie en Veiligheid, De Minister van Buitenlandse Zaken en de Minister van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking over accountability voor misdrijven gepleegd tegen Jezidi's en de ondersteuning en samenwerking met UNITAD. Tot slot is door de Minister van Buitenlandse zaken tijdens het Commissiedebat van 22 december 2022 (Kamerstuk 29 754, nr. 666) de toezegging gedaan dat de Kamer periodiek zal worden geïnformeerd over de voortgang ten zien van de Bewijzenbank inzake Jezidi-slachtoffers. Met deze brief wordt uitvoering gegeven aan deze toezegging.

⁴ Kamerstuk 29 754, nr. 642.

Waar mogelijk verleent Nederland politieke en justitiële rechtshulp aan andere landen, en daarnaast ook aan internationale hoven en tribunalen. Door onder meer het horen van getuigen, verstrekken van gegevens en het verstrekken van in Nederland opgebouwde strafrechtelijke dossiers kan een wezenlijke bijdrage worden geleverd aan strafrechtelijke onderzoeken die plaatsvinden in het buitenland en bij internationale hoven en tribunalen.

In 2022 hebben geen daadwerkelijke/feitelijke uitleveringen van verdachten/veroordeelden plaatsgevonden, maar er zijn momenteel wel drie lopende uitleveringszaken. Door Nederland is meermalen rechtshulp verleend in 2022. De cijfers vindt uw Kamer in bijlage 1.

3.4 Vergroten justitiële en politieke samenwerkingsmogelijkheden

MVRUIM

Een uitdaging bij rechtshulp en uitlevering voor zowel Nederland als andere landen is het ontbreken van een bestendig verdragskader. Nederland zet zich daarom al ruim tien jaar, samen met Argentinië, België, Mongolië, Senegal en Slovenië in voor de totstandkoming van een nieuw Multilateraal Verdrag inzake Rechtshulp en Uitlevering bij Internationale Misdrijven (MVRUIM).

Dit initiatief beoogt de internationale samenwerking tussen landen bij de nationale opsporing en vervolging van internationale misdrijven te verbeteren. Inmiddels hebben 77 landen wereldwijd hun steun voor dit initiatief uitgesproken. De afsluitende verdragsonderhandelingen zijn voorzien voor mei 2023 en zullen plaatsvinden in Slovenië. Het afgelopen jaar hebben diverse virtuele en hybride bijeenkomsten plaatsgevonden om te komen tot een conceptverdrag. In november 2022 is een nieuwe conceptversie van de verdragstekst gepubliceerd. Deze versie zal de basis zijn voor de verdragsonderhandelingen. Nederland heeft hierin een belangrijke rol gespeeld en zal zich blijven inzetten voor brede steun voor het verdrag.

De verwachting is dat MVRUIM een kader biedt voor brede samenwerking met andere landen, in de strijd tegen straffeloosheid voor internationale misdrijven, doordat het zal voorzien in bepalingen die zien op rechtshulp, uitlevering en slachtofferrechten. Met de totstandkoming van het verdrag zal het gemakkelijker worden om daders van internationale misdrijven te vervolgen voor nationale rechtbanken. De verdragstekst zoals die in november 2022 is gepubliceerd zou het bijvoorbeeld mogelijk maken om Nederlanders uit te leveren onder de garantie dat zij hun straf vervolgens in Nederland mogen uitzitten, hetgeen een wettelijk vereiste is voor uitlevering van Nederlanders. Daarmee wordt het uitgangspunt geborgd dat internationale misdrijven zo veel mogelijk worden berecht in het land waar ze zijn gepleegd.

Bewijsvergaringsmechanismen

Bij eerdergenoemde brief van 7 juli 2022 is uw Kamer reeds geïnformeerd over een ander aandachtspunt voor het vergroten van samenwerkingsmogelijkheden. Het gaat dan niet om samenwerking met landen, hoven of tribunalen, maar met de eerdergenoemde VN-bewijsvergaringsmechanismen. Hoewel Nederland groot voorstander is van bewijsvergaringsmechanismen, is het op dit moment (nog) niet mogelijk om te verzoeken om bewijsmateriaal ten behoeve van strafzaken. In 2022 zijn daarom de werkzaamheden aangevangen tot het sluiten van een Memorandum of Understanding (MoU) met het UNITAD, om de

verstrekking van politiegegevens en de ontvangst van informatie te vergemakkelijken.

Na ondertekening van het MoU, hetgeen naar verwachting in 2023 zal plaatsvinden, zal worden toegewerkt naar de sluiting van verdragen met de verschillende bewijsvergaringsmechanismen, waarmee een langdurige basis wordt gelegd voor ruime samenwerking. De informatie en het bewijsmateriaal waarover de bewijsvergaringsmechanismen beschikken kunnen, gelet op de zeer beperkte mogelijkheden tot het zelf verrichten van onderzoek ter plaatse, een waardevolle bijdrage leveren aan Nederlandse strafrechtelijke onderzoeken. Tegelijkertijd kan Nederland een bijdrage leveren aan het verder opbouwen van de bewijzenbanken en zo verder bijdragen aan de strijd tegen straffeloosheid voor internationale misdrijven.

3.5 Nationale strafrechtelijke onderzoeken

De cijfers in de bijlage laten zien dat het aantal actieve strafrechtelijke onderzoeken voor het tweede jaar op rij grotendeels gelijk is gebleven. Wel is ten opzichte van een jaar eerder een verschuiving te zien voor wat betreft de fase waarin deze onderzoeken zich bevinden; een aantal onderzoeken dat eerder nog in onderzoek was, is in 2022 voor de rechter gebracht. Een noemenswaardig voorbeeld daarvan is de aanhouding, in mei 2022, van een Syrische man die, als lid van een pro-regime militie, van betrokkenheid bij misdrijven tegen de menselijkheid wordt beschuldigd.

Maar ook de terugkeer van een aantal aan Nederland gelinkte Syriëgangers in 2022 droeg bij aan de toename van het aantal onderzoeken naar internationale misdrijven dat voor de rechter werd gebracht. Hiervoor verwijs ik naar het meest recente periodieke rapportage uitreizigers die u in de bijbehorende Kamerbrief heeft ontvangen⁵. In nauwe samenwerking met de contraterrorismeteams van politie en OM worden deze zaken ook onderzocht op signalen van internationale misdrijven, om zo recht te doen aan de misdrijven die zijn begaan en wat slachtoffers is aangedaan. Daarbij valt te denken aan oorlogsmisdrijven als plundering of de inzet van kindsoldaten, maar niet in de laatste plaats ook aan de misdrijven die door IS zijn gepleegd op het Jezidi-volk. Gelet op het aantal Nederlanders dat is afgereisd naar het door IS uitgeroepen kalifaat, is het van belang te onderzoeken of zich onder hen ook personen bevinden die betrokken zijn geweest bij deze misdrijven. Noemenswaardig is om die reden de getuigenoproep die politie en OM in 2022 hebben doen uitgaan richting de Jezidi-gemeenschap, via Opsporing Verzocht en – later – via een gerichte Facebookcampagne die internationaal is uitgezet.

Zoals aan het begin van deze brief al werd aangegeven, laten politie en OM zich in hun doelstelling van het voorkomen van straffeloosheid – binnen de grenzen van hun rechtsmacht – niet beperken door tijd en plaats van het plegen van deze misdrijven. Het jaar 2022 toonde daar twee voorbeelden van. Allereerst werd in april een voormalig commandant van een beruchte Afghaanse gevangenis in eerste aanleg veroordeeld tot twaalf jaar gevangenisstraf voor zijn aandeel in de wrede en onmenselijke behandeling van politieke tegenstanders van het voormalige communistische regime in de jaren '80 van de vorige eeuw; de zaak loopt nu in hoger beroep. En in juni werd in hoger beroep de levenslange gevangenisstraf bevestigd tegen een Ethiopische Nederlander vanwege het plegen van oorlogsmisdrijven in Ethiopië in 1978. De verdediging had tegen dit

⁵ Kamerstuk 29 754, nr. 652.

vonnis cassatie ingesteld, maar vanwege het overlijden van de veroordeelde is de zaak eind 2022 afgesloten.

4. Vreemdelingrechtelijke aanpak

4.1 Ontwikkelingen

De toepassing van artikel 1F Vluchtelingenverdrag door de IND

Het Nederlandse asielbeleid is er onder meer op gericht bescherming te verlenen aan personen die vrezen voor ernstige mensenrechtenschendingen en oorlogsmisdrijven. Vaak zijn deze personen hiervan in het verleden reeds slachtoffer geweest. Het is van het grootste belang dat niet diezelfde bescherming wordt geboden aan de daders. De grootste uitdaging is daarbij uiteraard dat daders doorgaans niet zonder meer uitkomen voor de misdrijven die zij hebben gepleegd. Binnen de IND zijn daarom verschillende mechanismen ingebouwd, om te voorkomen dat daders van deze ernstige misdrijven verblijf kunnen vinden in Nederland. Zo vindt er allereerst een screening plaats van asielzoekers tijdens de aanmeldfase van het asielproces. Hierbij is specifieke aandacht voor signalen die kunnen wijzen op betrokkenheid bij de misdrijven genoemd in artikel 1F van het Vluchtelingenverdrag (Vlv). Als er aanwijzingen zijn dat de vreemdeling zich schuldig heeft gemaakt aan voornoemde misdrijven wordt een 1F-onderzoek gestart door de gespecialiseerde Unit 1F van de IND. Bij een 1F-onderzoek wordt informatie verzameld uit het dossier en de gehoren met de vreemdeling. Deze verzamelde informatie wordt afgezet tegen andere beschikbare informatie, uit openbare bronnen (bijvoorbeeld rapporten van IGO's en NGO's) of (individuele) ambtsberichten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. De Unit 1F maakt hierbij ook gebruik van OSINT. Als alle feiten, omstandigheden en verklaringen grondig zijn gewogen wordt besloten of artikel 1F Vlv wel of niet aan de vreemdeling wordt tegengeworpen en een verblijfsvergunning wordt geweigerd.

Ook als er gedurende de (asiel)procedure geen signalen zijn waaruit 1F-indicaties naar voren komen, houdt de IND een belangrijke rol. Als na de procedure alsnog dergelijke signalen binnenkomen (zoals verklaringen van de vreemdeling zelf, tipbrieven van burgers, slachtoffers en/of getuigen van 1F-misdrijven of meldingen vanuit de vreemdelingenketen), kan alsnog een 1F onderzoek worden verricht. Als op basis van nieuwe informatie zou blijken dat artikel 1F Vlv op de vreemdeling van toepassing is kan een verleende verblijfsvergunning (zowel asiel als regulier) en/of het Nederlanderschap worden ingetrokken.

In juni 2022 gaven medewerkers van de IND, samen met medewerkers van de Directie Migratiebeleid van het Ministerie van Justitie en Veiligheid en het Openbaar Ministerie, op verzoek van de Vaste Kamercommissie voor Justitie en Veiligheid een toelichting op de werkwijze van de IND in het kader van de toepassing van artikel 1F Vlv aan Tweede Kamerleden tijdens een rondetafelgesprek over dit onderwerp. Aan het woord kwamen ook deskundigen en personen aan wie artikel 1F Vlv is tegengeworpen en hun familieleden. Uit deze verklaringen van ervaringsdeskundigen werd wederom duidelijk dat hoewel Nederland enerzijds geen veilige haven kan en mag zijn voor oorlogsmisdadigers en plegers van andere ernstige misdrijven, de impact van een 1F tegenwerping anderzijds voor alle betrokkenen groot is, waardoor het onverminderd van belang is dat het besluit om 1F tegen te werpen zorgvuldig wordt genomen.

Verhoogde instroom

Een uitdaging bij vorenstaande is de verhoogde instroom. Ook in 2022 kampt de IND met een groeiend aantal asielaanvragen. Verlate migratie is op gang gekomen sinds het opheffen van de coronamaatregelen en reisbeperkingen, de instroom uit Syrië blijft hoog, de evacuaties uit Afghanistan leidden tot veel extra aanvragen en het aantal gezinsleden dat nareist naar Nederland neemt sterk toe. Uit de Meerjaren Productie Prognose die recent aan de Tweede Kamer is aangeboden⁶ volgt de prognose dat – bij ongewijzigd beleid – de structurele stijging van de asielinstroom verder doorzet. Er wordt blijvende aandacht binnen de organisatie gevraagd voor 1F-signalen en daarnaast wordt extra geïnvesteerd in opleidingen op dit thema binnen de IND.

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 te vrezen heeft voor schending van artikel 3 EVRM. Indien dit het geval is wordt een 3 EVRM beletsel aangenomen en kan DT&V niet overgaan tot uitzetting naar het land van herkomst. Wel behoudt de vreemdeling een zelfstandige vertrekplicht en onderzoekt DT&V of er vertrekopties naar een derde land zijn. Tevens wordt regelmatig opnieuw beoordeeld of er nog sprake is van een 3 EVRM beletsel. Deze vreemdelingen worden blijvend opgeroepen om zich halfjaarlijks en ná controle bij de IND met betrekking tot artikel 3 EVRM bij de DT&V-locatie te melden voor een vertrekgesprek. Achterliggende gedachte hierbij is dat de vreemdeling in Nederland na uitsluiting van asielbescherming niet alsnog een veilige haven vindt. Indien geen 3 EVRM beletsel 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-beletsel 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 Internationale samenwerking

Mede op Nederlands initiatief werd in februari 2017 het Exclusion Network van de European Agency for Asylum (EUAA) opgericht. Dit Exclusion Network heeft als doel om de praktische samenwerking tussen de immigratiediensten van de EU+ landen op het gebied van

⁶ Kamerstuk 19 637, nr. 3100.

1F-gerelateerde kwesties (in EU-context *exclusion* genoemd⁷) te vergemakkelijken en te versterken. Het *Exclusion Network* verenigt nationale aanspreekpunten vanuit de vreemdelingenketen uit 28 EU+-landen in een netwerk.

Het *Exclusion Network* organiseert periodiek bijeenkomsten om strategische kwesties en specifieke onderwerpen te bespreken, zoals de detectie van potentiële daders van ernstige internationale misdrijven, bewijsmateriaal dat kan worden gebruikt bij het onderzoek van 1F-zaken, procedurele aspecten die uitdagingen opleveren en samenwerking met relevante actoren. Ook worden thematische of conflictgerichte onderwerpen besproken, zoals in 2022 de situatie in Afghanistan vanuit 1F-perspectief. In 2022 is het Netwerk tweemaal bijeengekomen, waarbij medewerkers van de Unit 1F hebben deelgenomen.

Er zijn ook specifieke *practical guides* opgesteld op basis van de expertise en analyses van o.a. experts van de Unit 1F van de IND om de kennis over de toepassing van artikel 1F Vlv van medewerkers van immigratiediensten te vergroten en ervoor te zorgen dat mogelijke oorlogsmisdadigers niet ten onrechte internationale bescherming krijgen binnen de EU. Daarnaast biedt de EUAA opleidingen op het gebied van *exclusion* aan. Experts van de Unit 1F van de IND hebben deze opleiding mede ontwikkeld.

Ten slotte bieden de EUAA *Country Guidance*-documenten een leidraad voor asielbehandelaars met betrekking tot de beoordeling van de situatie in bepaalde landen (bijvoorbeeld in Afghanistan, Irak en Syrië) met een specifiek gedeelte over 1F. In deze documenten wordt met name geadviseerd over elementen waarmee beslissers rekening moeten houden bij hun beoordeling van de zaak in het licht van relevante uitsluitingsgronden, en worden voorbeelden gegeven van organisaties of gewapende groeperingen die naar verluidt betrokken zijn bij ernstige internationale misdrijven. Experts van de IND hebben ook in 2022 meegeschreven aan verscheidene edities van deze *Country Guidance* documenten.

Het *Exclusion Network* is sinds 2020 een *Associate* van het *Genocide Network* en heeft sindsdien de tweejaarlijkse bijeenkomsten van dit netwerk bijgewoond. Het *Genocide Network* woont ook als waarnemer vergaderingen bij die door het *Exclusion Network* worden georganiseerd. Deze samenwerking ondersteunt een betere uitwisseling van informatie tussen asielautoriteiten en justitiële/politieautoriteiten binnen de lidstaten van beide netwerken.

4.3 1F-zaken in 2022

In totaal heeft de IND in 2022 in negentien zaken artikel 1F Vlv aan betrokkene tegengeworpen, waarbij in alle zaken een zwaar inreisverbod voor de duur van tien jaar is opgelegd. In twaalf zaken is een (tijdelijk) 3 EVRM-beleetsel aangenomen.

Naast de negentien zaken waarin artikel 1F Vlv is tegengeworpen, is in 51 zaken een 1F-onderzoek verricht, waarbij is geconcludeerd dat in deze zaken artikel 1F Vlv niet van toepassing is.

⁷ In de EU-richtlijnen wordt dwingend voorgeschreven dat een vreemdeling wordt uitgesloten van internationale bescherming (art. 12 Kwalificatierichtlijn) en dat verleende internationale bescherming 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. Deze artikelen zijn gebaseerd op artikel 1F van het Vluchtelingenverdrag, waarin de zogenaamde uitsluitingsgronden zijn vervat.

In 2022 bevonden zich in de caseload van de DT&V in totaal circa honderd zaken van vreemdelingen aan wie artikel 1F Vlv is tegengeworpen. Hiervan is in circa zeventig zaken een 3 EVRM-beleetsel aangenomen. In 2022 zijn er twee vreemdelingen aan wie artikel 1F Vlv is tegengeworpen zelfstandig vertrokken. Er heeft geen gedwongen vertrek plaatsgevonden.

Een overzicht van alle cijfers is opgenomen in bijlage 2.

5. Tot slot

De afgelopen jaren komt er in toenemende mate aandacht voor de noodzaak van het tegengaan van straffeloosheid voor internationale misdrijven. De grote vluchtelingenstromen hebben er niet alleen voor gezorgd dat daders van dit soort misdrijven zich overal ter wereld bevinden, maar ze hebben mede tot gevolg gehad dat slachtoffers een gezicht hebben gekregen. Het conflict in Oekraïne heeft binnen Europa verdere aandacht gegenereerd voor *accountability* voor internationale misdrijven en zorg voor slachtoffers. Dat heeft tot gevolg gehad dat er in 2022 veel ontwikkelingen zijn geweest op dit gebied. De veelheid aan initiatieven die zowel nationaal als internationaal zijn genomen, hebben laten zien dat coördinatie en samenwerking van groot belang is en zal blijven, binnen de juridische mogelijkheden. Tegelijkertijd is nog zichtbaarder geworden hoe nauw de internationale en de nationale aanpak met elkaar verweven zijn.

We moeten ook niet uit het oog verliezen dat internationale misdrijven op vele plekken ter wereld zijn en worden begaan. Sommige slachtoffers zijn pas net gevallen terwijl anderen al ruim dertig jaar geleden aan vreselijke gedragingen zijn onderworpen. Stuk voor stuk verdienen zij het dat de tegen hen begane misdrijven niet onbestraft blijven. De tijd en plaats van het misdrijf kunnen echter wel van grote invloed zijn op de wijze waarop onderzoek wordt verricht, zowel binnen het strafrecht als binnen het vreemdelingenrecht. Gebrek aan toegang tot de plaats delict omdat het conflict nog gaande is of juist een groot tijdsverloop, enkel getuigenbewijs of enorme hoeveelheden digitaal bewijs; het heeft elk zijn eigen uitdagingen.

De vele inspanningen van de ketenpartners in 2022 laten zich dan ook niet allemaal in harde cijfers samenvatten, juist omdat de focus niet alleen heeft gelegen op concrete zaken, maar ook of met name op internationale afstemming en coördinatie. Enkele van die inspanningen zijn in deze brief benoemd.

Ook de komende jaren zullen de ketenpartners zowel op nationaal als internationaal niveau gezamenlijk blijven inzetten op het voorkomen van straffeloosheid voor internationale misdrijven.

De Minister van Justitie en Veiligheid,
D. Yeşilgöz-Zegerius

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,
E. van der Burg

STRAFRECHTELIJKE CIJFERS

Strafrechtelijke onderzoeken in 2022

In de onderzoeksfase	10
Onder de rechter	
– in eerste aanleg	4
– in hoger beroep	3
– in cassatie	1
Afgerond	
– onherroepelijk veroordeeld	0
– geseponeerd of beëindigd	2
Totaal	20

Uitleveringsprocedures 2022

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

Justitiële rechtshulp in 2022

Rechtshulpverzoeken/EOB's van andere landen	19
Rechtshulpverzoeken van internationale hoven en tribunalen	12
Totaal	31

VREEMDELINGRECHTELIJKE CIJFERS

1F Vlv onderzoeken in 2022 (IND)	
1F Vlv tegengeworpen	
– zwaar inreisverbod uitgevaardigd	19
– ongewenstverklaring opgelegd	0
1F Vlv niet tegengeworpen	51
Totaal	70
Artikel 3 EVRM bij 1F Vlv tegenwerpen in 2022 (IND)	
Artikel 3 EVRM beletsel aangenomen	12
Artikel 3 EVRM beletsel niet aangenomen	7
Totaal	19
1F Vlv dossiers op 31 december 2022 (DT&V)	
1F Vlv dossiers met artikel 3 EVRM beletsel	70
1F Vlv dossiers zonder artikel 3 EVRM beletsel	31
Totaal	101
Uitstroom 1F Vlv vreemdelingen in 2022 (DT&V)	
Gedwongen vertrek	0
Zelfstandig vertrek	
– zelfstandig vertrek met toezicht	2
– zelfstandig vertrek zonder toezicht	24
Totaal	26