

1F Standpunt Amnesty International

*"Iedere persoon heeft het recht om buiten het land van herkomst bescherming te zoeken tegen vervolging, niet zijnde strafrechtelijke vervolging, en daartoe een asielerzoek in te dienen. Echter, sommige personen hebben misdaden begaan die dermate ernstig zijn dat zij worden geacht op dergelijke bescherming geen aanspraak te kunnen maken. Deze gedachte wordt breed gedragen door de internationale gemeenschap en is verankerd in het internationale recht. In het verdrag betreffende de status van vluchtelingen (1951), ook wel het Vluchtelingenverdrag, is dit uitgangspunt neergelegd in artikel 1F."*¹

Uit informatie van de regering blijkt dat van de ongeveer 700 vreemdelingen aan wie artikel 1F van het Vluchtelingenverdrag is tegengeworpen er ongeveer 350 in Nederland verblijven en dus moet worden aangenomen dat 350 vreemdelingen inmiddels uit Nederland zijn vertrokken. Daarnaast verblijven er ongeveer 550 gezinsleden van personen aan wie artikel 1F is tegengeworpen in Nederland. Minder dan de helft daarvan heeft een verblijfsvergunning.²

Amnesty International stelt voorop dat Nederland geen veilige haven mag worden voor mensenrechtenschenders. Zij horen berecht te worden. Tegelijkertijd moet artikel 1F, gezien de verregaande gevolgen die het tegenwerpen van artikel 1F met zich meebrengt voor alle betrokkenen, terughoudend en uiterst zorgvuldig worden toegepast. De rechten van gezinsleden van vreemdelingen aan wie 1F is tegengeworpen mogen niet meer worden beperkt dan strikt noodzakelijk is.

1. Toepassing van artikel 1F Vluchtelingenverdrag

Amnesty International vindt dat als artikel 1F wordt tegengeworpen, er altijd individueel moet worden getoetst.

Helaas moet Amnesty International constateren dat het mogelijk blijft om aan bepaalde groepen categoriaal artikel 1F tegen te werpen. Op basis van een ambtsbericht van de minister van Buitenlandse Zaken kan de staatssecretaris van Justitie concluderen dat van bepaalde categorieën mensen kan worden aangenomen dat er sprake is van 'knowing and personal participation'³ bij misdrijven tegen menselijkheid, oorlogsmisdrijven of ernstige niet-politieke misdrijven, op grond waarvan artikel 1F kan worden tegengeworpen. Amnesty International constateert dat er sprake is van collectieve uitsluiting van personen die behoren tot (bepaalde rangen binnen) bepaalde organisaties, waarbij geen rekening wordt gehouden met de individuele positie van de persoon binnen deze groep. In het huidige beleid betreft het hier mensen die werkzaam zouden zijn geweest voor de Afghaanse veiligheidsdiensten, de KhaD/WAD en de Irakese veiligheidsdiensten. In deze gevallen is er sprake van een omkering van de bewijslast; artikel 1F zal worden tegengeworpen "tenzij de betreffende vreemdeling kan aantonen dat er in zijn individuele geval sprake is van een significante uitzondering"⁴.

Amnesty International acht deze omkering van de bewijslast onwenselijk en in strijd met het uitgangspunt dat de beoordeling op individuele basis plaatsvindt en dat de bewijslast bij de overheid ligt. In de praktijk blijkt het voor deze mensen nagenoeg onmogelijk om te bewijzen dat zij zich niet schuldig hebben gemaakt aan oorlogsmisdrijven of misdrijven tegen de menselijkheid.

2. Ambtsbericht Afghanistan

Het beleid inzake Afghanistan is gebaseerd op een ambtsbericht van 29 februari 2000⁵. Hierin heeft de Minister van Buitenlandse Zaken bericht over taken, organisatiestructuren werkmethodes van de KhAD en de WAD in de periode 1978–1992. Het ambtsbericht stelt vast dat in de praktijk alle

¹ 'Notitie betreffende de toepassing van artikel 1F vluchtelingenverdrag', d.d. 6 juni 2008, p. 2. Deze notitie verwoordt het regeringsstandpunt zoals dat in deze tekst wordt aangehaald, tenzij anders vermeld.

² Bijlage bij de brief van de staatssecretaris van Justitie d.d. 9 juni 2008, p. 5 en 6 (kamerstuk 31 200 VI, nr. 160)

³ Vreemdelingencirculaire (zie C4/3.11.3.3)

⁴ Notitie betreffende de toepassing van artikel 1F Vluchtelingenverdrag, d.d. 6 juni 2008, p. 10.

⁵ www.minbuza.nl/nl/actueel/ambtsberichten

onderofficieren en officieren van de KhAD en de WAD werkzaam zijn geweest in de macabere afdelingen van deze diensten en persoonlijk betrokken zijn geweest bij het arresteren, ondervragen en martelen en soms executeren van verdachte personen als gevolg van het zogeheten roulatiesysteem.⁶ Derhalve hebben, volgens het ambtsbericht, alle onderofficieren en officieren zich schuldig gemaakt aan schendingen van de mensenrechten. Op grond van deze informatie wordt ten aanzien van voornoemde categorie personen aangenomen dat sprake is van 'personal and knowing participation', tenzij de vreemdeling kan aantonen dat in zijn geval sprake is van een significante uitzondering.

Amnesty International pleit voor herziening van het ambtsbericht 2000. Hoewel Amnesty uitvoerig heeft bericht over de mensenrechtenschendingen die plaats hebben gevonden in Afghanistan in de periode 1979-1992, heeft Amnesty International destijds en ook onlangs geen bewijs gevonden voor de stelling dat alle officieren en onderofficieren van de KhaD/WAD zich schuldig hebben gemaakt aan oorlogsmisdrijven en misdrijven tegen de menselijkheid, noch voor het roulatiesysteem binnen de Afgaanse KhaD/WAD zoals beschreven staat in het ambtsbericht 2000. Ook de UNHCR twijfelt aan de conclusies die in het ambtsbericht worden getrokken.⁷

Daarbij komt dat de Minister van Buitenlandse Zaken zich in het ambtsbericht baseert op een anonieme bron. Amnesty International acht het van groot belang dat bij tegenwerping van artikel 1F gebruik wordt gemaakt van betrouwbare, verifieerbare, transparante en actuele informatie.

Amnesty International is van mening dat het ministerie van Buitenlandse Zaken opnieuw onderzoek dient te verrichten in Afghanistan. Gezien de veranderde situatie zou dit ook mogelijk moeten zijn. Het ministerie van Buitenlandse Zaken is in overleg met de UNHCR en diens bronnen. De regering heeft wel bij voorbaat de kanttekening geplaatst dat de mogelijkheden tot nader onderzoek aan beperkingen onderhevig zijn.

3. Strafrechtelijke vervolging van vreemdelingen aan wie 1F is tegengeworpen

De regering geeft aan groot belang te hechten aan het strafrechtelijk optreden tegen vreemdelingen die verdacht worden van oorlogsmisdrijven en misdrijven tegen de menselijkheid.

Amnesty International is voorstander van het berechten van personen die verdacht worden van oorlogsmisdrijven en misdrijven tegen de menselijkheid. Wij benadrukken wel dat de opsporing en berechting van deze personen omkleedt dient te zijn met alle waarborgen voor een eerlijk proces, tevens dient hun bestraffing proportioneel te zijn en niet anderzijds in strijd met internationale mensenrechten normen.

Amnesty International pleit tevens voor een zeer zorgvuldige, individuele beoordeling van de vraag of de uitlevering van een vreemdeling aan wie 1F is tegengeworpen in strijd is met het *non-refoulement* verbod zoals neergelegd in art. 3 EVRM. Wij wijzen erop dat de meeste vreemdelingen aan wie 1F is tegengeworpen afkomstig zijn uit landen waar het rechtssysteem niet functioneert naar internationale maatstaven en waar een eerlijk proces niet altijd gegarandeerd kan worden. AI wijst er ook op dat slechts beperkte waarde kan worden gehecht aan afspraken die met deze landen gemaakt worden bij

⁶ "Officieren dienden tijdens hun proeftijd, de *Azmajchi*, een zeer zware loyaliteitsproef af te leggen. Als eerste plaatsing werden onder-officieren en officieren tewerk gesteld op afdelingen binnen de KhAD en de WAD die zich concreet bezig hielden met de opsporing van 'staatsgevaarlijke elementen'. Het roulatiesysteem zorgde ervoor dat medewerkers dikwijls van afdeling wisselden. Een bevordering of een plaatsing op een afdeling of directie waar de werkzaamheden een meer administratief of technisch karakter hadden lag slechts in het verschieft voor diegenen die zich voldoende hadden bewezen tijdens hun eerste plaatsing of plaatsingen. In de praktijk betekent dit dat alle onderofficieren en officieren van de KhAD en de WAD hebben deelgenomen aan de ondervraging en marteling van al dan niet vermeende tegenstanders van het communistische bewind.", Ambtsbericht Afghanistan 29 februari 2000.

⁷ UNHCR, Note on the Structure and Operation of the KhAD/WAD in Afghanistan 1978-1992.

uitlevering over het respecteren de rechten van de persoon in kwestie, een standpunt dat wordt onderschreven door de Nederlandse Hoge Raad (zaak Kesbir⁸) en het EHRM (Saadi v Italy⁹).

4. Bewijslast vreemdelingenrecht versus bewijslast strafrecht

De regering maakt een onderscheid tussen de bewijslast voor het tegenwerpen van artikel 1F en de bewijsmaatstaf voor een strafrechtelijke vervolging. Dit brengt met zich mee dat indien geen strafrechtelijke vervolging kan plaatsvinden in gevallen waar artikel 1F is tegengeworpen de regering geen aanleiding ziet om de tegenwerping van artikel 1F te heroverwegen.

Amnesty International onderkent dat de bewijsmaatstaf voor het toepassen van artikel 1F lager ligt dan de bewijsmaatstaf voor een strafrechtelijke veroordeling, maar is van mening dat er meer rekening gehouden moet worden met de redenen die het Openbaar Ministerie (OM) heeft om niet over te gaan tot strafrechtelijk onderzoek of vervolging of de redenen voor een vrijspraak. Het OM dient haar beslissingen uitvoeriger te motiveren. Deze kunnen wel degelijk aanleiding geven tot intrekking van de 1F-tegenwerping. Amnesty International is van mening dat in het geval dat strafrechtelijke vervolging niet mogelijk is vanwege gebrek aan bewijs, dit moet worden meegewogen in de beoordeling of er wel of niet sprake is van 'ernstige verdenkingen'.

5. Ongewenstverklaring

Als de 1F tegenwerping door de vreemdelingenrechter is getoetst en daarmee onherroepelijk is geworden, wordt de vreemdeling ongewenst verklaard. Een vreemdeling die ongewenst is verklaard, dient Nederland onmiddellijk uit eigen beweging te verlaten. Wie in Nederland verblijft terwijl hij weet of kan vermoeden dat hij tot ongewenste vreemdeling is verklaard, maakt zich schuldig aan een misdrijf op grond van artikel 197 van het Wetboek van Strafrecht, en kan worden veroordeeld tot een gevangenisstraf van ten hoogste zes maanden.

De regering ziet in het feit dat artikel 3 EVRM (op grond waarvan personen niet mogen worden uitgezet naar een land waar zij risico lopen het slachtoffer te worden van marteling, onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing) zich verzet tegen uitzetting van bepaalde vreemdelingen naar het land van herkomst geen belemmering voor het ongewenstverklaren van deze vreemdeling indien artikel 1F is tegengeworpen.

Het ongewenst verklaren van personen die niet kunnen terugkeren naar hun land van herkomst vanwege dreigende schending van art. 3 EVRM is volgens Amnesty International zeer onwenselijk. Dit geldt temeer nu de minister aangeeft dat er weldegelijk strafvervolging plaatsvindt van deze personen op grond van art. 197 Sr.

De regering ziet de ongewenstverklaring in deze gevallen als een extra prikkel voor de vreemdeling aan wie 1F is tegengeworpen om naar een ander land dan het land van herkomst te vertrekken. Maar als vreemdelingen aan wie 1F is tegengeworpen vertrekken naar landen binnen de Europese Unie zullen zij op grond van de Dublin Verordening weer worden teruggestuurd naar Nederland. Niet verwacht kan worden dat zij zich begeven naar een staat waar zij niet de bescherming van het EVRM genieten. Hiermee blijven de 20 staten over die geen lid zijn van de EU, maar wel het EVRM hebben ondertekend. Het doorschuiven van het probleem naar deze landen, is geen oplossing. Amnesty Nederland is geen voorstander van het opstellen van Europese 1F signaleringslijsten zolang Nederland artikel 1F niet terughoudend toepast.

6. Geen opvangregeling

Niet-uitzetbare vreemdelingen aan wie 1F is tegengeworpen hebben geen recht op opvang of andere voorzieningen. Door niet-uitzetbare vreemdelingen aan wie 1F is tegengeworpen gedurende een lange periode basisvoorzieningen te onthouden, kunnen zeer schrijnende situaties ontstaan en neemt ook de kans op overlevingscriminaliteit toe. Amnesty International is van mening dat het voor langere termijn onthouden van alle basisvoorzieningen aan niet-uitzetbare vreemdelingen aan wie 1F is tegengeworpen kan worden beschouwd als een vorm van willekeurige bestraffing en pleit dan er ook dat voor deze personen in een zogenaamde 'bed-bad-brood-regeling' wordt voorzien.

⁸ LJN: AV7387, Hoge Raad 15 september 2006 C05/120HR (www.rechtspraak.nl).

⁹ ECHR nr. 37201/06, 28 februari 2008.

7. Gezinsleden

De regering vindt dat het belang van de openbare orde in bepaalde gevallen zwaarder weegt dan het individuele belang van de gezinsleden van vreemdelingen aan wie 1F is tegengeworpen. Deze gezinsleden kan daarom een verblijfsvergunning worden onthouden. Indien de gezinsleden van de vreemdeling aan wie 1F is tegengeworpen het land niet hebben kunnen verlaten en gedurende een periode van tien jaar in Nederland zijn gebleven, kunnen zij wel in aanmerking komen voor een verblijfsvergunning.

Amnesty International is echter van mening dat het uitsluiten van minderjarige kinderen van aan wie 1F is tegengeworpen van alle reguliere verblijfsvergunningen voor een periode van 10 jaar disproportioneel is en in strijd met het Kinderrechtenverdrag. Amnesty International erkent dat een groot deel van de kinderen van vreemdelingen aan wie 1F is tegengeworpen die momenteel in Nederland verblijven hier al 10 jaar of langer is. Voor kinderen van personen aan wie 1F onlangs is tegengeworpen of aan wie 1F tegengeworpen zal worden in de toekomst, biedt het voorgestelde beleid echter geen uitkomst. Hiermee zal Nederland over een paar jaar opnieuw geconfronteerd worden met kinderen in een juridisch vacuüm die hier al jaren verblijven.

Amnesty International is van mening dat het niet gerechtvaardigd is om minderjarige kinderen op lange termijn essentiële rechten te onthouden voor eventueel door de ouder verrichte daden. Het uitsluiten van kinderen van alle reguliere vergunningen en categoriale bescherming is in strijd met het Kinderrechtenverdrag (IVKR) dat bepaalt dat de belangen van het kind de eerste overweging vormen bij alle maatregelen betreffende kinderen (art. 3 IVRK). Het kan in het belang van het kind zijn (denk bijvoorbeeld aan zieke kinderen) om toch een reguliere verblijfsvergunning te verlenen.

De regering is echter van mening dat indien aan deze kinderen een reguliere verblijfsvergunning wordt verleend de persoon aan wie artikel 1F is tegengeworpen niet geprikkeld zal worden Nederland te verlaten. Rechten en voorzieningen die voortvloeien uit de verblijfsvergunning, zo stelt de regering, kunnen in de praktijk worden aangewend ten behoeve van de vreemdeling aan wie 1F is tegengeworpen. Amnesty International wil er echter op wijzen dat alleen voor de zeer beperkte categorie van vreemdelingen aan wie 1F is tegengeworpen die niet uitzetbaar zijn op grond van artikel 3 EVRM geldt dat de kans bestaat dat zij gebruik maken van voorzieningen die gezinsleden met een verblijfstitel genieten. Daarmee staat het onthouden van een regulier verblijfsrecht aan kinderen niet in verhouding tot het zeer beperkte doel dat het dient.