

Vergaderjaar 2008–2009

31 700 VI

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Justitie (VI) voor het jaar 2009

Nr. 124

BRIEF VAN DE MINISTER EN STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 mei 2009

1 Inleiding

Tijdens het Algemeen Overleg van de vaste commissie voor Justitie van 5 juni 2007 (Kamerstuk 30 800 VI, nr. 122) heb ik toegezegd u jaarlijks een overzicht te sturen van zaken die het Team Internationale Misdrijven (TIM) van de Dienst Nationale Recherche (DNR) van het KLPD in het jaar daarvoor in behandeling heeft genomen en afgedaan. Op 18 april 2008 heeft u de eerste rapportagebrief ontvangen.¹

Ik heb u vervolgens op 9 september 2008 een brief gestuurd waarin ik een ketengericht versterkingsprogramma aankondigde.² In het daaropvolgend Algemeen Overleg van 10 september en 9 oktober 2008 (Kamerstukken 31 700 VI, nr. 3 en 31 700 VI, nr. 18) heb ik u toegezegd de voortgang van het versterkingsprogramma bij de rapportagebrief 2008 te zullen betrekken, alsmede meer uitgebreide informatie over instroom en afdoening van de in 2008 in behandeling genomen zaken met betrekking tot internationale misdrijven. Hierover bericht ik u door middel van deze brief.

Tenslotte wordt in deze brief overeenkomstig de toezegging van de Staatssecretaris van Justitie tijdens het Algemeen Overleg van 10 september en 9 oktober 2008 en het verzoek van de Vaste Kamercommissie voor Justitie van 20 februari 2009 (kenmerk 2009Z03171/2009D08008) uw Kamer geïnformeerd over de stand van zaken met betrekking tot het beleid inzake artikel 1F Vluchtelingenverdrag (Vv).

2 Cijfermatige rapportage

De cijfermatige rapportage betreft in eerste instantie het strafrechtelijke traject met betrekking tot de opsporing en vervolging van internationale misdrijven (IM) in 2008. Het gaat daarbij om de in 2008 door het Openbaar Ministerie en de politie behandelde IM-dossiers, met speciale aandacht voor (in 2008 van de IND ontvangen) 1F-dossiers. In tweede instantie heeft

¹ TK 2006/07, 30 800 VI, nr. 116.

² TK 2007/08, 31 200 VI, nr. 193.

deze rapportage betrekking op de vreemdelingenrechtelijke gegevens in 1F-dossiers.

2.1 Strafrechtelijk traject

De aanpak van internationale misdrijven valt op hoofdlijnen uiteen in zaken afkomstig van de 1F-unit van de IND (1F-zaken) en zaken die op andere wijze onder de aandacht van het Openbaar Ministerie worden gebracht. Zoals aangegeven in de brief van de Minister van Justitie van 9 september 2008 onderzoekt TIM zowel 1F-zaken als niet 1F-zaken. Iedereen die zich in Nederland bevindt of Nederlander is en die zich schuldig maakt of heeft gemaakt aan internationale misdrijven behoort nadrukkelijk tot de doelgroep van het Landelijk Parket en TIM. Hieronder treft u een overzicht aan van de in 2008 behandelde zaken in beide categorieën. Gezien de politiek-bestuurlijke aandacht voor 1F-zaken zijn deze wat meer in detail weergegeven.¹

2.1.1 1F-dossiers in 2008

Instroom en verwerking 1F-dossiers

De instroom en verwerking van in 2008 nieuw binnengekomen 1F-dossiers zijn als volgt:²

Totaal aantal 1F-dossiers binnengekomen bij het Openbaar Ministerie in 2008	26
Waarvan	
– Aantal dossiers opgelegd	18
– Aantal dossiers afgevoerd	2
– Aantal dossiers in behandeling genomen voor oriënterend vooronderzoek	2
– Aantal dossiers nog niet beoordeeld	4

Herbeoordeling 1F-dossiers

In de rapportage van september 2008 is aangegeven dat een aantal dossiers in voorgaande jaren was opgelegd. In 2008 is met de herbeoordeling van 86 van die dossiers een aanvang gemaakt. Dat heeft in 12 gevallen geleid tot de start van een oriënterend vooronderzoek.

Doorlopende behandeling 1F-dossiers

Wellicht ten overvloede wordt opgemerkt dat zaken veelal over een langere periode spelen dan het jaar waarin zij nieuw zijn binnengekomen. Onderstaand overzicht laat zien hoeveel 1F-dossiers in 2008 in verschillende stadia in behandeling waren. Hierbij zitten dus zowel dossiers die in 2008 zijn ingestroomd (zie overzicht hierboven) als zaken die in eerdere jaren zijn gestart. Dat het totaal in beide overzichten 26 is, berust dus op toeval.

Zaken onder de rechter	5
Zaken in opsporingsonderzoek (nog niet onder de rechter)	1
Zaken waarin een oriënterend vooronderzoek is / wordt uitgevoerd	20
Rechtshulpzaken	0
Totaal	26

2.1.2 Doorlopende behandeling IM-zaken, niet zijnde 1F-dossiers, in 2008

Zoals eerder aangegeven behelst de aanpak van internationale misdrijven niet alleen vreemdelingen aan wie artikel 1F Vv is tegengeworpen. Ook andere personen die zich schuldig maken aan internationale misdrijven horen nadrukkelijk tot de doelgroep. Onderstaand overzicht laat zien hoeveel van dit soort dossiers in 2008 in verschillende stadia in behandeling waren.

¹ Voor een toelichting over de gebruikte terminologie, zie bijlage 1.

² Voor informatie over het 1F-beleid met betrekking tot gezinsleden, zie bijlage 2.

Zaken onder de rechter	2
Zaken in opsporingsonderzoek (nog niet onder de rechter)	6
Zaken waarin een oriënterend vooronderzoek is/wordt uitgevoerd	5
Rechtshulpzaken	2
Totaal	15

2.2 Vreemdelingenrechtelijk traject

Het aantal personen aan wie in 2008 in eerste aanleg artikel 1F Vv is tegengeworpen, bedraagt achttien.¹ Deze zaken zijn reeds doorgestuurd aan het Openbaar Ministerie ter beoordeling van de mogelijkheid tot strafrechtelijke vervolging en berechting. In totaal zijn in 2008 26 zaken overgelegd aan het Openbaar Ministerie, waarvan in acht zaken artikel 1F Vv al voor 2008 in eerste aanleg was tegengeworpen.

Van eerdergenoemde 18 vreemdelingen aan wie artikel 1F Vv is tegengeworpen hebben elf personen een openstaande verblijfsprocedure. De overige zeven personen zijn uitgeprocedeerd inzake asiel. Vier van hen zijn inmiddels ongewenst verklaard (OVR) op grond van de toepassing van artikel 1F Vv.

18 personen ten aanzien van wie in 2008 artikel 1F is toegepast	11 personen openstaande procedure 7 personen asiel uitgeprocedeerd	4 OVR verklaard 3 (nog) niet OVR verklaard
---	---	---

De Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V) heeft in 2008 in totaal ruim 270 vreemdelingendossiers in de werkvoorraad gehad waarop artikel 1F Vv van toepassing is. De instroom van deze vreemdelingen kan zowel in 2008 als daarvoor hebben plaatsgevonden. Een vreemdeling komt in de werkvoorraad van de DT&V na ontvangst van het overdrachtdossier van de IND. Het merendeel van de categorie vreemdelingen aan wie artikel 1F Vv is tegengeworpen uit de werkvoorraad van de DT&V heeft de Afghaanse nationaliteit. Vanaf 2008 hebben ruim tien vreemdelingen aan wie artikel 1F Vv is tegengeworpen Nederland verlaten, waarvan bijna de helft in 2009.

3 Voortgang ketengericht versterkingsprogramma opsporing en vervolging internationale misdrijven

In mijn brief van 9 september 2008 heb ik een ketengericht versterkingsprogramma aangekondigd. Tevens heb ik u toegezegd de voortgang van het programma te betrekken bij de jaarlijkse rapportagebrief. Het versterkingsprogramma is gebouwd uit vier pijlers, te weten een (verdere) professionalisering van de aanpak en werkwijze van de hele keten, het borgen van kwaliteit en expertise, een verhoging van de capaciteit en het verbeteren van het juridische instrumentarium.

3.1 Pijler 1: een (verdere) professionalisering van de aanpak en werkwijze van de hele keten

3.1.1 Structuur versterkingsprogramma

In het kader van de verdere professionalisering is het ketengericht versterkingsprogramma in het najaar 2008 van start gegaan. Een interdepartementale regiegroep is samengesteld, waarin vertegenwoordigers van de ministeries van Justitie, waaronder de IND, Buitenlandse Zaken, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, het Openbaar Ministerie en de politie deelnemen. De regiegroep bewaakt op hoofdlijnen de voortgang

¹ Voor informatie over het 1F-beleid met betrekking tot gezinsleden, zie bijlage 2.

van het versterkingsprogramma en scheidt de randvoorwaarden om de door het ketenoverleg gesignaleerde knelpunten op te pakken. De eerste bijeenkomst van de regiegroep heeft op 7 januari 2009 plaats gevonden. Het (interdepartementale) ketenoverleg is in het najaar 2008 een aantal keren bijeengekomen om de oprichting van het programma operationeel vorm te geven. Sinds 1 januari 2009 is tevens een programma-manager aangesteld ten behoeve van het versterkingsprogramma.

Periodiek komt het ketenoverleg bijeen waarin experts van het Openbaar Ministerie, het KLPD, het Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties, het Ministerie van Buitenlandse Zaken en het Ministerie van Justitie, waaronder de IND, manieren bespreken om de samenwerking te optimaliseren. Tijdens de bijeenkomsten van het ketenoverleg wordt ook de voortgang van het versterkingsprogramma doorgenomen.

3.1.2 Getuigen

In de brief aan de Tweede Kamer van 9 juni 2008 is gemeld dat tussen de betrokken instanties het Ministerie van Justitie, het Openbaar Ministerie en de IND gesprekken plaatsvinden om systematisch de bereidheid van asielzoekers en vluchtelingen om in een strafzaak te getuigen in kaart te brengen.

De IND implementeert een werkwijze die instromende asielzoekers attendeert op de mogelijkheid een getuigenis af te leggen in een strafzaak in Nederland. Het Openbaar Ministerie en het KLPD dragen zorg voor een folder, die beoogt vluchtelingen in Nederland op te roepen om te getuigen in IM-zaken en die het getuigen in strafzaken toelicht.

Verder zal onderzocht worden of en hoe bepaalde relevante doelgroepen in het kader van lopend strafrechtelijk onderzoek kunnen worden benaderd met het verzoek om getuigenissen af te leggen.

3.1.3 Internationale ontwikkelingen

Nederland heeft zich in de rapportageperiode ingezet voor het beleggen door het Tsjechische EU-voorzitterschap van een bijeenkomst van het EU-netwerk van contactpersonen voor genocide, oorlogsmisdrijven en misdrijven tegen de menselijkheid. Deze inspanningen zijn succesvol geweest en er heeft tijdens het Tsjechische EU-voorzitterschap op 23 en 24 april 2009 een bijeenkomst van het EU-netwerk plaatsgevonden. Nederland is tevens in de gelegenheid het Tsjechische voorzitterschap te adviseren over de te agenderen punten. Daarnaast is Nederland aan het onderzoeken hoe te bevorderen dat landen waar dergelijke misdrijven gepleegd worden zelf in staat worden gesteld strafrechtelijk op te treden.

In deze context neemt Nederland sinds kort deel aan de beleidsgroep voor de Justice Rapid Response, een Canadees-Duits initiatief dat erop gericht is een internationale en multidisciplinaire expertpool te vormen. In een postconflictsituatie waar internationale misdrijven zijn gepleegd, zouden leden van de Justice Rapid Response op verzoek van het land waar de misdrijven zijn gepleegd, van het Internationaal Strafhof of van de VN Veiligheidsraad op korte termijn ingezet kunnen worden om, onder meer, bewijsmateriaal veilig te stellen. Een dergelijke aanpak zou het strafrechtelijke optreden van het land in een later stadium, bijvoorbeeld als de eigen capaciteit daar weer op pijl is, kunnen bevorderen. Deze aanpak past bij de complementariteitgedachte van het Internationaal Strafhof en bij de Nederlandse doelstelling berechting elders te bevorderen.

Op 3 en 4 november 2008 presenteerden vertegenwoordigers van het Ministerie van Justitie en de IND de Nederlandse ervaring met gespeciali-

seerde teams voor de opsporing en vervolging van internationale misdrijven, tijdens de REDRESS/FIDH conferentie «Strategies for an effective investigation and prosecution of perpetrators of serious international crimes: Setting up specialized war crimes units.»

Op 26 tot en met 28 november 2008 organiseerde Hoofdaanklager Jallow van het Rwandatribunaal een rondetafelbijeenkomst in Arusha, Tanzania (Roundtable on Cooperation between the International Criminal Tribunals and National Prosecuting Authorities). Aan deze ronde tafel namen zowel nationale aanklagers als aanklagers van de internationale tribunalen en het Internationaal Strafhof deel om over hun wederzijdse ervaring met de opsporing en vervolging van internationale misdrijven van gedachten te wisselen. Het Openbaar Ministerie en het Ministerie van Justitie waren daarbij aanwezig.

3.2 Pijler 2: het borgen van kwaliteit en expertise

Het Openbaar Ministerie en KLPD/DNR zijn in de rapportageperiode bezig geweest met de ontwikkeling en oprichting van een opleidingsplan op het gebied van opsporing en vervolging van internationale misdrijven. Het beoogde doel is het vergroten van de specifieke vaardigheden en kennis op dit specifieke werkterrein. In deze context is recent gestart met een inventarisatie van het huidige opleidingspakket. In het voorjaar zal een pilot van een SSR-cursus WIM/WOS plaatsvinden. Deze is in opdracht van het Openbaar Ministerie ontwikkeld.

KLPD/DNR medewerkers hebben medio januari 2009 een cursus IM van Interpol bijgewoond, de cursus «First International training course for investigators of genocide, war crimes and crimes against humanity.» Begin mei 2009 hebben twee leden van TIM aan de eerste pilot training van de Justice Rapid Response deelgenomen.

3.3 Pijler 3: een verhoging van de capaciteit

Zoals bekend is er schaarste voor wat betreft de rechnercapaciteit. De aanpak van internationale misdrijven vereist specifieke deskundigheid waardoor de versterking van TIM in 3 tranches gerealiseerd zal moeten worden. In de afgelopen periode heeft de Dienst Nationale Recherche van het KLPD de bestaande vacatures van het TIM ingevuld, daarmee is de eerste tranche afgerond. Thans wordt de tweede tranche van 5 fte voor 2009 geworven. De derde tranche van 5 fte is voorzien voor 2010.

Ook de door mij aangekondigde versterking van het OM met in totaal 5 fte wordt stapsgewijs geëffectueerd. Inmiddels zijn vanwege de omvang van het werk bij het Landelijk Parket twee medewerkers op vooralsnog tijdelijke basis aan de slag gegaan met het (her)beoordelen van dossiers. Verdere versterking is voorzien voor 2010.

3.4 Pijler 4: het verbeteren van het juridische instrumentarium

Gedurende de rapportageperiode hebben reeds verschillende overleggen en gesprekken plaatsgevonden met experts, waaronder het Landelijk Parket van het Openbaar Ministerie en DNR van het KLPD, over de reikwijdte van het huidige wettelijk instrumentarium en de noodzaak en wenselijkheid tot aanpassing ervan. Deze gesprekken – die eind april 2009 zullen zijn afgerond – dienen mede als basis voor een conceptwetsvoorstel dat naar verwachting eind juni 2009 ter consultatie zal worden aangeboden. Nadat de uitkomsten van de consultatie zijn verwerkt zal het conceptwetsvoorstel na het zomerreces aan de Ministerraad worden

aangeboden en in het najaar aan de Raad van State ter advisering worden voorgelegd.

4. Conclusie

Hoewel Nederland inmiddels een aantal jaren ervaring heeft met de opsporing en vervolging van internationale misdrijven, blijft het terrein relatief nieuw. De hele keten is voortdurend bezig zijn werkwijze op basis van de opgedane ervaring bij te stellen. In de afgelopen periode hebben de betrokken ketenpartners belangrijke stappen gezet in de versterking van de Nederlandse aanpak voor de opsporing en vervolging van internationale misdrijven. Deze stappen zullen we in 2009 voortzetten en verder implementeren. Over de voortgang van het versterkingsprogramma en de eerste resultaten wordt u begin 2010 geïnformeerd.

De minister van Justitie,
E. M. H. Hirsch Ballin

De staatssecretaris van Justitie,
N. Albayrak

Toelichting terminologie

De aanpak van internationale misdrijven is complex en arbeidsintensief. Zaken spelen dan ook veelal over een langere periode dan het jaar waarin zij zijn ingestroomd. Een dossier dat eerder is opgelegd, kan bijvoorbeeld in 2008 in opsporingsonderzoek zijn. Verder wordt opgemerkt dat ook zaken die onder de rechter zijn nog veel opsporingsactiviteiten kunnen vereisen, ondermeer ter ondersteuning van het Openbaar Ministerie en de rechter commissaris.

Opleggen

Dossiers waarin een tijdelijke belemmering voor opsporing en vervolging aanwezig is worden opgelegd. Dat betekent dat op deze dossiers op een later tijdstip nadere actie genomen zal worden door KLPD/DNR en Openbaar Ministerie. Die nadere actie kan bestaan uit het starten van een uitgesteld oriënterend vooronderzoek of herbeoordeling op een later tijdstip. Zoals aangegeven in de rapportage van september 2008 zijn er sinds 1998 ongeveer 500 1F-dossiers opgelegd. Daarvan staan er bij de IND ca 100 geregistreerd als zijnde vreemdelingen die onder begeleiding Nederland hebben verlaten. Deze groep wordt niet herbeoordeeld.

Herbeoordelen

Het Openbaar Ministerie en het KLPD/DNR streven ernaar alle opgelegde 1F-dossiers – als zij niet na enige tijd tot een uitgesteld oriënterend vooronderzoek hebben geleid – opnieuw te beoordelen om te bezien of er na enig tijdsverloop mogelijkheden zijn voor onderzoek die zich eerder niet voordeden. Het kan dan bijvoorbeeld gaan om een veranderde veiligheidssituatie in een land of om het beschikbaar komen van nieuwe informatie. Er wordt geen vaste tijdslimiet gesteld voor herbeoordeling, omdat het hier gaat om de vraag of en zo ja in hoeverre een situatie is veranderd. Daarnaast betreft het strafbare feiten die niet verjaren, waardoor zaken ook op die grond niet op volgorde van datum dienen te worden beoordeeld. Opgelegde dossiers worden met enige regelmaat gescreend om te bezien welke dossiers, of groepen van dossiers, al dan niet in onderlinge samenhang het kansrijkst lijken en in eerste instantie voor herbeoordeling in aanmerking komen. Dossiers die zien op een land met een wezenlijk veranderde situatie, zullen eerder herbeoordeeld worden dan dossiers die zien op een land waar geen relevante veranderingen hebben plaatsgevonden. In 2008 heeft het screenen 86 dossiers opgeleverd waarvan de herbeoordeling is gestart. In 12 gevallen heeft dat geleid tot het openen van een oriënterend vooronderzoek.

Afvoeren

Bij afvoeren gaat het om dossiers die in beginsel niet tot nadere actie van het Openbaar Ministerie en politie leiden. Er is een permanent beletsel geconstateerd voor een succesvol opsporingsonderzoek, bijvoorbeeld vanwege ontbrekende rechtsmacht of ne bis in idem.

Rechtshulp

Bij rechtshulp gaat het om zaken waarbij aan Nederland gevraagd is om opsporingshandelingen te verrichten betreffende, dan wel waarin aan Nederland is gevraagd om de uitlevering van een persoon die ervan verdacht wordt zich schuldig gemaakt te hebben aan een internationaal misdrijf. Deze zaken komen dus de vervolging van verdachten van internationale misdrijven buiten Nederland ten goede.

Cijfermatige informatie 1F-beleid

Gezinsleden

In onderstaande tabel worden gegevens verstrekt over de gezinsleden van genoemde 18 vreemdelingen ten aanzien van wie in 2008 artikel 1F Vv is toegepast, ten aanzien van wie (ooit) een verblijfsprocedure is opgevoerd. Uit de vermelde gegevens blijkt hoeveel gezinsleden zijn toegelaten of een verblijfsprocedure in Nederland hebben lopen en hoeveel gezinsleden geen rechtmatig verblijf in Nederland hebben.

Uit INDIS is gebleken dat ten aanzien van 40 gezinsleden van de 18 vreemdelingen aan wie artikel 1F Vv is tegengeworpen (ooit) een verblijfsprocedure is opgevoerd.

Van deze 40 gezinsleden zijn 26 gezinsleden in het bezit van een verblijfsvergunning of inmiddels genaturaliseerd tot Nederlander. Zes van de 40 gezinsleden voeren een (asiel- of reguliere) verblijfsprocedure, terwijl acht gezinsleden hiervan geen rechtmatig verblijf hebben.

40 gezinsleden van de 18 personen ten aanzien van wie in 2008 artikel 1F is toegepast	26 gezinsleden met verblijfsstatus 6 gezinsleden in procedure 8 gezinsleden zonder rechtmatig verblijf
---	--

Update beoordeling artikel 3EVRM

In de 1F-notitie van 6 juni 2008 is aangegeven dat in ongeveer 30 1F-zaken ten aanzien waarvan is gebleken dat er nog geen beoordeling met betrekking tot artikel 3 EVRM in het besluit is opgenomen, deze beoordeling alsnog ter hand is genomen. Het betreft hier over het algemeen oude zaken waarin de toepasselijkheid van artikel 1F Vv al in rechte vast staat en geen verblijfsprocedure meer openstaat. In de meeste gevallen vindt de beoordeling van artikel 3 EVRM plaats in het kader van een procedure tot ongewenstverklaring. De ongewenstverklaring is gebaseerd op de toepassing van artikel 1F Vv.

In 2008 is in bijna de helft van deze 30 zaken de procedure tot ongewenstverklaring en daarmee ook de artikel 3 EVRM toets afgerond. De overige zaken zijn nog in behandeling. Naar verwachting zijn in de eerste helft van 2009 alle 30 zaken beoordeeld op artikel 3 EVRM.

Van de reeds beoordeelde zaken is gebleken dat in ongeveer 80% artikel 3 EVRM geen beletsel voor terugkeer vormt.