

# OPENBAAR MINISTERIE

Parket-Generaal

## Position Paper 1F-tegenwerpingen

Tbv het Rondetafelgesprek van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid op 9 juni 2022

---

**Internationale misdrijven omvatten de ernstigste soort misdrijven die ons als mensheid bekend zijn: genocide, misdrijven tegen de menselijkheid, oorlogsmisdrijven, foltering, gedwongen verdwijning en agressie.** Niet voor niets is het beleid van de Nederlandse regering hieromtrent al jarenlang klip en klaar: Nederland mag geen vrijhaven vormen voor de plegers van dergelijke misdrijven, en straffeloosheid hiervoor moet bestreden worden. De actualiteit hiervan is de afgelopen tijd pijnlijk duidelijk geworden.

Om vorm te geven aan dit beleid zijn verschillende overheidspartijen verenigd in de zogenaamde Ketenaanpak Internationale Misdrijven; de Minister van Justitie en Veiligheid en de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid informeren de Tweede Kamer daar jaarlijks over in hun Rapportagebrief Internationale Misdrijven. Onderdeel van deze Ketenaanpak vormen, naast het Openbaar Ministerie (hierna OM), de politie, de IND, de Dienst Terugkeer & Vertrek (DT&V), de Afdeling Internationale aangelegenheden en Rechtshulp in Strafzaken (AIRS) van het ministerie van JenV, de directie Migratiebeleid van het ministerie van JenV, en het ministerie van Buitenlandse Zaken. Kerngedachte van de aanpak is dat iedere partij op een bepaald punt in de keten bepaalde interventies kan doen. In periodieke overleggen wordt hierover de afstemming gezocht.

Het 1F-beleid van de IND vormt één van die interventies. Hiermee wordt beoogd dat slachtoffers worden beschermd en niet de daders. Artikel 1F van het Vluchtelingenverdrag (hierna Vlv) wordt tegengeworpen als de IND ernstige redenen heeft om te veronderstellen dat een vreemdeling weet heeft gehad van de in dat artikel genoemde misdrijven en daar persoonlijk (mede)verantwoordelijk voor kan worden gehouden (zogenoemde *knowing and personal participation*). Een indicatie hiervoor is niet voldoende; er moet sprake zijn van 'ernstige redenen' die zorgvuldig zijn onderbouwd en gemotiveerd.

**Betekent dit dan dat in het geval van een 1F-tegenwerping, en dus het bestaan van bovengenoemde zorgvuldig onderbouwde en gemotiveerde ernstige redenen, het OM standaard in actie komt en tot vervolging overgaat van de persoon die artikel 1F Vlv tegengeworpen gekregen heeft? Nee.** Dat blijkt ook uit de cijfers: tegenover het aantal 1F-tegenwerpingen staat een (veel) lager aantal strafrechtelijke onderzoeken, laat staan strafrechtelijke uitspraken door een rechter. Dat komt onder meer omdat de veronderstelling dat artikel 1F Vlv van toepassing is niet bewezen hoeft te worden volgens de in het strafrecht gehanteerde bewijsmaatstaf.

Een 1F-tegenwerping kan worden gebaseerd op de eigen verklaringen van de vreemdeling. Bij de beoordeling van de geloofwaardigheid van de verklaringen kan bijvoorbeeld worden gekeken naar informatie uit algemene ambtsberichten die het ministerie van Buitenlandse Zaken uitbrengt over de situatie in het land van herkomst. Het kan van geval tot geval verschillen hoe specifiek het verwijt is dat een vreemdeling in het kader van de 1F-procedure wordt gemaakt. In ieder geval is het niet nodig om te specificeren door wie de tegengeworpen misdrijven precies zijn gepleegd, waar dit precies was en wanneer deze exact werden gepleegd. Het Hof van Justitie bevestigt in een arrest uit 2010 dat alle omstandigheden weliswaar zo goed mogelijk onderzocht moeten worden, maar dat dit geen plicht inhoudt om in het kader van de onderbouwing van het 1F-oordeel de precieze misdrijven te concretiseren waarvoor de betrokkene verantwoordelijk wordt gehouden.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> HvJ EU 9 november 2010, nrs. c-57/09 en c-101/09 (Duitsland/B en D), r.o. 88 t/m 98 (<http://curia.europa.eu>).

Daarin schuilt de eerste reden waarin de 1F-procedure wezenlijk verschilt van een strafvervolgung, die wordt geregeerd door de regels van het Wetboek van Strafvordering. Waar voor de tegenwerping van artikel 1F Vlv volstaat dat er 'ernstige redenen bestaan om te veronderstellen' dat de betrokkene zich schuldig heeft gemaakt aan een misdrijf, daar draait het in het strafrecht om de vaststelling dat wettig en overtuigend bewezen is dat de verdachte het strafbare feit begaan heeft en dat hij daarvoor strafbaar is. Bewezen moet worden welk specifiek feitencomplex is voorgevallen, op welke wijze de verdachte daarbij betrokken is geweest en waarom hem die betrokkenheid verweten kan worden. Wat is er precies gebeurd? Wanneer was dat? Wie waren de slachtoffers? Wat had de verdachte daar precies mee te maken? Het zijn vragen die in de 1F-procedure niet aan bod hoeven komen, maar die de kern van een strafzaak vormen.

Artikel 341 lid 3 van het Wetboek van Strafvordering bepaalt dat een verdachte uitdrukkelijk niet enkel en alleen op basis van zijn eigen verklaring veroordeeld worden. Ook de verklaring van één getuige volstaat niet voor een strafrechtelijke veroordeling. Ook dit zijn belangrijke verschillen met de 1F-procedure, waarin dit bewijsminimum niet geldt. Dat in het kader van een 1F-procedure vastgesteld kan worden dat er in algemene zin ernstige redenen zijn om te veronderstellen dat een persoon zich aan internationale misdrijven schuldig heeft gemaakt, betekent dus allerminst dat er daarmee ook direct zicht is op strafrechtelijk relevant bewijs van strafbare betrokkenheid bij een specifiek incident.

**Een andere verklaring voor het feit dat niet iedere 1F-tegenwerping leidt tot een strafrechtelijke vervolging is gelegen in de vraag wanneer en hoe het veronderstelde internationale misdrijf is geïmplementeerd in het Nederlandse strafrecht.** Waar op basis van artikel 1F Vlv de internationaalrechtelijke bronnen, zoals verdragen, zelf in de Nederlandse rechtsorde doorwerken, en er daardoor een grote vrijheid ontstaat voor de IND bij het gebruik van die bronnen, is het strafrecht strikt gebonden aan Nederlandse wetgeving waarin deze internationale bronnen zijn geïmplementeerd. Dit is gelegen in het legaliteitsbeginsel van artikel 1 van het Wetboek van Strafrecht en artikel 16 van de Grondwet. Deze bepalen dat geen feit strafbaar is 'dan uit kracht van een daaraan voorafgaande wettelijke bepaling'.

Dit geldt ook voor internationale misdrijven. Sinds 2003 zijn deze strafbaar gesteld in de Wet Internationale Misdrijven (WIM). Deze is echter niet van toepassing op feiten van vóór 2003, waar het nog altijd in veel 1F-zaken om draait. Om strafrechtelijke vervolging in die gevallen mogelijk te maken moet worden teruggevallen op oude wetgeving: samengevat geldt dat alleen oorlogsmisdrijven gepleegd sinds 1952, genocide sinds 1970, foltering sinds 1989, misdrijven tegen de menselijkheid sinds 2003 of gedwongen verdwijningen als zelfstandig delict gepleegd sinds januari 2011 tot vervolging voor de Nederlandse rechter kunnen leiden. Personen die zich vóór 2003 schuldig hebben gemaakt aan misdrijven tegen de menselijkheid, of vóór 1989 aan foltering, kunnen daarvoor in Nederland dus niet strafrechtelijk worden vervolgd. Een 1F-tegenwerping door de IND kan wel.

Tot slot geldt voor de strafrechtelijke vervolging voor internationale misdrijven dat ook altijd rekening gehouden moet worden met de rechtsmacht. Alleen als één van de volgende voorwaarden is voldaan heeft het Nederlandse OM op grond van artikel 2 van de WIM rechtsmacht over internationale misdrijven:

- Als de vermeende dader de Nederlandse nationaliteit heeft; of
- Als het slachtoffer de Nederlandse nationaliteit heeft; of
- Als de vermeende dader zich op Nederlands grondgebied bevindt.

Indien een persoon artikel 1F Vlv tegengeworpen heeft gekregen en daarop heeft besloten Nederland te verlaten, dan is hij of zij daarmee buiten de rechtsmacht van het Nederlandse OM komen te vallen. In dergelijke gevallen behoort strafrechtelijke vervolging dan ook niet meer tot de mogelijkheden (tenzij het een Nederlands slachtoffer betreft, hetgeen in de regel bij internationale misdrijven meestal niet het geval is).

Met bovenstaande uiteenzetting is hopelijk duidelijk geworden dat er grote verschillen zitten tussen een 1F-tegenwerping door de IND en een strafrechtelijk onderzoek door het OM. Het tegenwerpen van artikel 1F Vlv vormt dan ook niet zomaar een strafrechtelijke verdenking en dus ook geen rijpe zaak voor het strafrecht.

**Dat neemt niet weg dat de informatie die de IND heeft over de vreemdeling van grote waarde kan zijn voor de opsporing en vervolging van internationale misdrijven.** Het OM kan – mits er sprake is van een verdachte, en dus een op bekende concrete feiten en omstandigheden gestoelde verdenking - IND-dossiers vorderen met een machtiging van de rechter-commissaris. De informatie uit dergelijke dossiers kan het OM en de politie helpen om een goed beeld te vormen van waar een verdachte op welk moment geweest is, of waar diegene werkzaam is geweest, en in welke rol. Dit kan belangrijke aanknopingspunten opleveren voor verder strafrechtelijke onderzoek.