

Vaste commissie voor Justitie en Veiligheid
cie.jv@tweedekamer.nl

DATUM
02 juni 2022

E-MAIL
m.p.bolhuis@vu.nl

TELEFOON
+31 20 59 86548

Betreft: Gespreksnotitie rondetafelgesprek 1F, 9 juni 2022

In deze notitie licht ik mijn standpunt ten aanzien van het Nederlandse beleid en de 1F-status toe. In de laatste twaalf jaar heb ik als criminoloog onderzoek gedaan naar dit beleid, en uitgebreid gesproken met allerlei betrokken instanties, alsmede met '1F'ers', hun familieleden en asieladvocaten. Ook heb ik onderzoek gedaan naar 1F-beleid in andere landen.

Ik stel voorop dat het geloofwaardig toepassen van Artikel 1F Vluchtelingenverdrag van groot belang is om de integriteit van het Nederlandse asielsysteem te waarborgen. Sommige aspecten van het Nederlandse 1F-beleid bieden wat mij betreft echter aanleiding tot heroverweging. Ik bespreek deze hieronder puntsgewijs.

1. De basis van de 1F-tegenwerping:
 - a. De bewijsdrempel voor een 1F-tegenwerping uit het Vv laat veel vrijheid voor interpretatie. In vergelijking met andere landen, hanteert Nederland een zeer ruime uitleg van 1F. Bij het beoordelen of iemand 1F-misdrijven heeft gepleegd is, in afwijking van o.a. de UNHCR-guidelines,¹ bijvoorbeeld niet bepalend of iemand de intentie had om het misdrijf te plegen maar kan ook indirecte en/of faciliterende betrokkenheid volstaan. Een beroep op 'handelen onder dwang' is zelden succesvol. Dit leidt ertoe dat personen die in een causale keten ver verwijderd zijn van 1F-misdrijven en onderdeel uitmaken van een systeem waaraan het in sommige gevallen moeilijk onttrekken is, ook worden uitgesloten van asielbescherming. Een dergelijke 1F-interpretatie laat (te) weinig ruimte voor nuance.
 - b. Problematisch is vooral de zgn. 'categoriale uitsluiting', waarbij een collectieve beoordeling het uitgangspunt vormt en van de betrokkenen wordt verwacht dat zij aantonen dat zij een uitzondering vormen.² O.a. het bekritiseerde ambtsbericht over de Afghaanse veiligheidsdiensten, is een twijfelachtige basis voor collectieve uitsluiting, en het lijkt erop dat geen enkel tegenbewijs wordt geaccepteerd.
2. Toetsing door de rechter: De Nederlandse bestuursrechter is terughoudend in het (kritisch) toetsen van de onderbouwing van 1F-beslissingen van de IND. De lessen die de Raad van State trok n.a.v. de kinderopvangtoeslagzaken, zoals een kritischere opstelling naar de juistheid en compleetheid van de onderbouwing van beslissingen door overheidsorganen, en meer maatwerk,³ zouden gezien de ruime interpretatie van 1F en de verstrekkende gevolgen van de 1F-tegenwerping, ook toepassing moeten vinden in deze context.⁴
3. De gevolgen van de 1F-tegenwerping/de 1F-status:
 - a. De eerdere Nederlandse aanmerking van 1F'ers als een permanent gevaar voor de openbare orde, die de basis is voor het opleggen van een EU-inreisverbod aan 1F'ers, is in strijd met het Europees recht.⁵ De manier waarop de Raad van State invulling geeft

¹ UNHCR (2003). Guidelines on International Protection No. 5: Application of the Exclusion Clauses: Article 1F of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees, 4 September, HCR/GIP/03/05, at 18. Zie <https://www.refworld.org/docid/3f5857684.html>.

² Zie M. Wijngaarden (2008). Balanceren onder nul. Het bewijs in asielzaken waar artikel 1F Vluchtelingenverdrag wordt tegengeworpen. *Nieuwsbrief asiel- en vluchtelingenrecht*, 24(6), 407-417.

³ Zie <https://www.raadvanstate.nl/reflectierapport/>.

⁴ Zie in dat kader ook <https://www.vajn.org/ongehoord-onrecht-in-het-vreemdelingenrecht/>.

⁵ Hof van Justitie van de Europese Unie, uitspraak van 2 mei 2018, K. v. staatssecretaris van Veiligheid en Justitie (C-331/16) en H.F. v. België (C-366/16), ECLI:EU:C:2018:296, §§65-66.

- aan de door het EU Hof van Justitie gestelde eisen aan de beoordeling van het individuele geval zijn feitelijk een voortzetting van het oude beleid en stellen eisen t.a.v. het gedrag van 1F'ers na hun uitsluiting waaraan zij niet kunnen voldoen.
- b. Een aanzienlijke groep 1F'ers is al lange tijd (soms meer dan twintig jaar) 'ongewenst, maar onuitzetbaar', omdat hun inreisverbod/ongewenstverklaring samengaat met een uitzetbevel o.b.v. art. 3 EVRM. Niet alleen deze mensen zelf, maar vooral ook hun families, ervaren hierdoor nog steeds grote (sociale, economische, gezondheids-) problemen. De proportionaliteit in gevallen waarbij de tegenwerping het gevolg is van de categoriale uitsluiting, of bij mensen waarvan de individuele directe betrokkenheid bij 1F-misdrijven niet vaststaat, is zeer twijfelachtig – m.n. als zij lange tijd onuitzetbaar blijven.
4. O oplossingen:
 - a. Artikel 1F zou, vanwege de aard als uitzondering op een humanitair verdrag, en de gevolgen van uitsluiting, enkel in uitzonderlijke gevallen en op basis van solide bewijs van betrokkenheid bij 1F-misdrijven moeten worden tegengeworpen. 1F-beslissingen moeten mijns inziens altijd zijn gebaseerd op bewijs dat ziet op het individuele geval en nooit op categoriale uitsluiting.
 - b. De verstrekkende gevolgen van een 1F-tegenwerping zijn te mitigeren door op den duur een beperkte vorm van rechtmatig of gedoogd verblijf mogelijk te maken, om hen een menswaardig bestaan te geven. Dit gebeurt in de meeste Europese landen om ons heen.⁶ Dit kan o.a. door aanpassing van de huidige – te nauwe – 'duurzaamheids- en proportionaliteitstoets', waarin bijv. ook de ernst van de veronderstelde betrokkenheid bij 1F-misdrijven wordt betrokken.
 5. Strafrechtelijke vervolging van 1F'ers: Het is wenselijk om zo veel als mogelijk op vervolging in te zetten. Het is interessant – maar wellicht ook veelzeggend – dat de politie er nu met Syrische asielzoekers beter in lijkt te slagen dan eerder met Afghaanse 1F'ers om tot strafvervolging over te gaan. Waar tot nu toe 4 Afghanen zijn vervolgd (1 vrijspraak) op een totaal van ca. 450 Afghaanse 1F'ers, zijn er nu al 6 Syrische asielzoekers gearresteerd dan wel vervolgd (1 vrijspraak, 2 veroordelingen, 3 in voorarrest) op een veel kleiner aantal 1F-zaken. Dit kan komen door betere beschikbaarheid van informatie en betere informatie-uitwisseling met andere landen, of door toegenomen kennis en kunde bij OM en politie (Team Internationale Misdrijven). Het is belangrijk daarin te blijven investeren, maar het zal het probleem van ongewenste maar onuitzetbare vreemdelingen niet oplossen. Nog steeds is informatie van de IND maar in heel beperkte gevallen de aanleiding voor opsporingsonderzoeken.⁷
 6. Nationaliteitsintrekkingen en uitlevering naar Rwanda: Meerdere Rwandezen en gedenaturaliseerde Rwandese Nederlanders zijn of worden na 1F-tegenwerping uitgeleverd aan Rwanda. Hoewel de eerste uitleveringszaken lijken te suggereren dat eerlijke rechtspraak in Rwanda mogelijk is, is de voortdurende beoordeling van de kwaliteit en onafhankelijkheid van de rechtspraak afhankelijk van kwalitatief goede en onafhankelijke monitoring, in alle Nederlandse uitleveringszaken.

Conclusie: Het probleem van onuitzetbare 1F'ers zal niet verdwijnen. Als de besluitvorming t.a.v. 1F zorgvuldig tot stand komt en kritisch wordt getoetst, en 1F enkel wordt gebruikt voor de ernstigste gevallen, zijn verstrekkende gevolgen voor het individu te rechtvaardigen – wat niet betekent dat er geen enkel perspectief moet zijn op een vorm van rechtmatig of gedoogd verblijf. Maar met name in die gevallen waarin de basis voor een 1F-tegenwerping dun is, moet het perspectief op verblijf verbeteren, door meer oog te hebben voor proportionaliteit.

Dr. Maarten Bolhuis
Universitair docent criminologie, Vrije Universiteit Amsterdam

⁶ Zie Refugee Law Initiative/Center for International Criminal Justice (2016), 'Undesirable and Unreturnable?', <https://assets.vu.nl/d8b6f1f5-816c-005b-1dc1-e363dd7ce9a5/95a2d1d4-73d3-41af-a6fc-bc0e9bcebe6d/Undesirable%20and%20Unreturnable%20-%20Full%20report.pdf>.

⁷ Zie 'Rapportagebrief Internationale Misdrijven 2020', <https://open.overheid.nl/repository/rnl-7e4b2d5b-0a13-4b80-a967-69e335d244f6/1/pdf/tk-rapportagebrief-internationale-misdrijven-2020.pdf>, p. 5.