

Vergaderjaar 2019–2020

27 925

Bestrijding internationaal terrorisme

Nr. 689

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 december 2019

Op 25 juni 2019 heb ik uw Kamer in reactie op mondelinge vragen (Handelingen II 2018/19, nr. 97, item 3), toegezegd om onderzoek te doen naar de situatie van door Nederland overgedragen gedetineerden in Afghanistan in de periode 2006–2010 en de monitoring van deze gevangenen. De aanleiding voor deze vragen was een artikel in Trouw waarin anoniem gevallen van misstanden werden benoemd.¹

Ik heb grondig onderzoek laten doen om uw Kamer een zo goed mogelijk beeld te geven. Allereerst is er uitgebreid archiefonderzoek gedaan. Daarnaast zijn er gesprekken gevoerd met medewerkers die destijds betrokken waren bij de monitoring. Tevens is navraag gedaan bij het Internationale Rode Kruis (ICRC) en de Afghaanse Onafhankelijke Mensenrechtencommissie (AIHRC).

In deze brief informeer ik uw Kamer, mede namens de Minister van Defensie, over de uitkomsten van dit onderzoek. Hierbij behandel ik respectievelijk de volgende elementen: de context van de Afghaanse situatie, de afspraken met de Afghaanse autoriteiten, de uitvoering van de monitoring van gedetineerden, de opvolging van klachten, de verslaglegging van de monitoring, de rol van het ICRC en de AIHRC en de geleerde lessen. In het bijzonder besteed ik daarbij aandacht aan de subconclusie detentie in de eindevaluatie van de Nederlandse bijdrage aan de *International Security Assistance Force* (ISAF), die terugkijkend te stellig is geweest.

In het onderzoek is tevens geprobeerd om de specifieke gevallen die worden beschreven in het krantenartikel in Trouw van 22 juni 2019 te verifiëren. Juist vanwege het zorgwekkende karakter van deze getuigenissen. Gezien het belang van bronbescherming kon de identiteit van de personen die in het artikel misstanden benoemen echter niet door de

¹ L. Hekman, «Gevangen door Nederlandse missie, gemarteld door Afghaanse geheime dienst», *Trouw, Lighthouse Reports* 22 juni 2019.

desbetreffende journalist worden vrijgegeven. Daarom zijn de details van deze specifieke gevallen helaas niet te achterhalen. Het kabinet blijft zich inzetten voor het versterken van de *rule of law* in Afghanistan. Ik heb daarom de situatie van gevangenen recent opgebracht in een gesprek met de Afghaanse Minister van Buitenlandse Zaken Zaman op 5 december jl. waarin ik de noodzaak van een goede behandeling nogmaals heb onderstreept.

Context

Ten tijde van het verdrijven van de Taliban in 2001 was Afghanistan één van de armste landen ter wereld met een gebrek aan centraal gezag. Ook in de jaren daarna stond de veiligheid in Afghanistan onder druk door corruptie, gebrek aan bestuurlijke capaciteit, criminaliteit en extreme armoede. Afghanistan stond vrijwel onderaan de *Human Development Index* van UNDP: de levensverwachting was laag, het analfabetisme hoog en de gezondheidszorg van laag niveau.

De context waarin werd gewerkt was weerbarstig en fragiel, zoals destijds aan de Kamer is gerapporteerd (Kamerstuk 27 925, nrs. 226, 242, 272, 295, 315, 325, 330 en 357).

Nederlandse troepen, die deel uitmaakten van de NAVO missie, *International Security Assistance Force* (ISAF), hadden volgens het ISAF mandaat de bevoegdheid om gevangenen te nemen. Volgens het ISAF beleid dienden gevangenen in beginsel binnen 96 uur te worden overgedragen aan de Afghaanse autoriteiten. Het detentiebeleid werd in bondgenootschappelijk verband vastgesteld en was van toepassing op alle eenheden onder ISAF, zoals voor aanvang van de missie aan de Kamer is gecommuniceerd (Kamerstuk 27 925, nr. 193 van 22 december 2005). Dit beleid nam de soevereiniteit van Afghanistan in acht en was in lijn met het ondersteunende karakter van de NAVO-missie. Het was nadrukkelijk niet de taak van ISAF om gevangenen in eigen bewaring te houden.

Afspraken met de Afghaanse autoriteiten

In de fragiele Afghaanse context en gegeven de kaders van het ISAF detentiebeleid was het uitgangspunt van Nederland om zich maximaal in te spannen voor de monitoring van door haar overgedragen gevangenen.

In de eerste plaats heeft het kabinet afspraken gemaakt met de Afghaanse autoriteiten over de behandeling van door Nederland overgedragen gevangenen. Deze afspraken, vastgelegd in een *Memorandum of Understanding* (MoU), zagen erop toe dat de Afghaanse autoriteiten gevangenen zouden behandelen in overeenstemming met het internationaal recht. Ook zegden de Afghaanse autoriteiten hierin toe dat de AIHRC, het ICRC, de VN en medewerkers van de Nederlandse Ambassade onbeperkt toegang kregen tot door Nederland overgedragen gevangenen. Zoals aan uw Kamer is gemeld (Kamerstuk 27 925, nr. 221 van 11 augustus 2006), wilde Nederland gevangenen individueel kunnen monitoren. Verder werd toegezegd dat de doodstraf bij geen van de overgedragen gevangenen ten uitvoer zou worden gebracht. De Afghaanse autoriteiten zouden de Nederlandse ambassade daarnaast op de hoogte houden van belangrijke stappen in de juridische procedure, zoals het begin van een proces of vrijlating. Tot slot stipuleerde het MoU dat er geen overdracht aan derde landen plaats zou vinden zonder schriftelijke toestemming van de Nederlandse autoriteiten.

Naast deze afspraken heeft Nederland ook een ondersteunende rol gespeeld in de versterking van het Afghaanse detentiebeleid. Dit sloot aan

bij de overige initiatieven die Nederland gedurende de missie heeft ontplooid om de Afghaanse rechtsstaat te versterken. Zo is geïnvesteerd in de bouw van een detentiefaciliteit en is een bijdrage geleverd aan de training van gevangenisbewakers. (Kamerstuk 27 925, nr. 193 van 22 december 2005).

Uitvoering van monitoring

Bij arrestaties door de Nederlandse *Task Force Uruzgan* (TFU) werden gedetineerden geregistreerd in Kamp Holland en medisch onderzocht door een arts van de TFU. De *legal advisors* van TFU hielden toezicht op deze procedure. Conform ISAF beleid werden door de TFU gemaakte gevangenen binnen 96 uur vrijgelaten of overgedragen aan de Afghaanse autoriteiten. De TFU informeerde het ICRC en het AIHRC zodra een gevangene was geregistreerd en wederom wanneer deze werd vrijgelaten of overgedragen aan Afghaanse autoriteiten. Er zijn door de TFU in totaal 233 gevangenen overgedragen aan de Afghaanse autoriteiten. Tijdens iedere overdracht werden de Afghaanse autoriteiten op het MoU gewezen om zeker te stellen dat zij op de hoogte waren van deze afspraken. In veel gevallen werden gevangenen snel weer vrijgelaten vanwege een gebrek aan bewijs.

In de regel werd eens in de drie maanden een bezoek aan de gevangenen gebracht om de overgedragen gevangenen te bezoeken. Dit blijkt uit de bezoekverslagen in de archieven. Uit deze verslagen valt op te maken dat in de periode 2006–2011 minimaal 55 bezoeken hebben plaatsgevonden. In de archieven zijn 276 individuele gespreksverslagen gevonden, die op basis van deze bezoeken zijn opgesteld. Doorgaans werden bij bezoeken meerdere gevangenen in één keer gesproken vanwege de voorbereidingen en veiligheidsmaatregelen die getroffen moesten worden voor een bezoek. Bezoeken vonden zowel aangekondigd als onaangekondigd plaats. De monitoringstaak was gedeeltelijk bij de TFU belegd en gedeeltelijk bij de ambassade. Zolang de gevangenen zich in Afghaanse detentiefaciliteiten in Uruzgan bevonden, werden de bezoeken afgelegd door *legal advisors* van het Ministerie van Defensie die deel uitmaakten van de TFU. Gevangenen buiten Uruzgan werden bezocht door medewerkers van de ambassade in Kabul. Deze verdeling was niet formeel vastgelegd.

Tijdens de bezoeken aan gevangenen stond het welzijn van de gevangenen centraal. Tijdens de monitoringsgesprekken waren geen medewerkers van de Afghaanse autoriteiten aanwezig. In de gesprekken werd gevraagd naar de duur van de detentie, de informatie over de reden van detentie, gezondheidsklachten, de toegang tot kleding en medicijnen, de staat van de detentieruimte, de behandeling door de TFU en de Afghaanse autoriteiten en of gevangene bezoek had gehad van het ICRC of AIHRC.

Opvolging van klachten

Klachten die tijdens deze bezoeken werden gemeld, waren veelal gericht op de wens om beter voedsel, betere informatievoorziening en frequentere dokter- en familiebezoeken. Deze werden per geval teruggekoppeld in gesprekken met de Afghaanse autoriteiten om hier een oplossing voor te vinden. Ook werd *case by case* contact gezocht met het ICRC met betrekking tot de verbetering van de medische toegang.

Wanneer er sprake was van klachten over slechte behandeling, werden de verantwoordelijke autoriteiten (*National Directorate of Security* – NDS) op deze specifieke gevallen aangesproken, zowel schriftelijk als tijdens

gesprekken tussen de ambassade en de Afghaanse autoriteiten. Daarnaast werd in algemene zin de behandeling van gevangenen ook regelmatig opgebracht in contacten tussen de Nederlandse ambassade en de Afghaanse autoriteiten. In de regel gaven de Afghaanse autoriteiten opvolging aan ernstige klachten door een onderzoek van de juridische afdeling van de NDS. Ook lichtte de ambassade het AIHRC en het ICRC in om onafhankelijk toezicht te kunnen houden op dit onderzoek. Geen van de klachten over vermeende mishandeling is gegrond verklaard door de juridische afdeling van de NDS. Dit betekent echter niet dat kan worden gezegd dat er in alle gevallen sprake is geweest van een juiste behandeling.

Ook op politiek niveau is aandacht gevraagd voor de naleving van de afspraken uit het MoU. Zo werd het MoU besproken met president Karzai op het werkbezoek van toenmalig Minister-President Balkenende op 26 augustus 2006 (Kamerstuk 27 925, nr. 226), op een werkbezoek van toenmalig Minister van Buitenlandse Zaken Verhagen op 8 mei 2008 en tijdens een werkbezoek van Minister van Defensie Van Middelkoop op 14 november 2007 (Kamerstuk 27 925, nr. 279). Het MoU was tevens meermaals onderwerp van gesprek in notawisselingen tussen de ambassade en Afghaanse autoriteiten.

Uw Kamer verzocht op 25 juni 2019 om in te gaan op het Canadese besluit in 2007 een aantal maanden een moratorium in te stellen vanwege vermoedens van mishandeling en berichtgeving hierover in de media. Nadat een aantal verbeteringen in de monitoringssystematiek waren gemaakt, werd de overdracht weer hervat. Het lag voor Nederland niet in de rede om een moratorium in te stellen op overdracht. Zoals op 30 november 2007 toegelicht (Kamerstuk 27 925, nr. 279) erkende Nederland nadrukkelijk «dat Afghanistan een soevereine staat is die zelf verantwoordelijkheid moet dragen voor de rechtshandhaving op zijn grondgebied. Die moest de Internationale Gemeenschap niet overnemen, maar, waar relevant in het kader van ISAF, in samenspraak met de Afghanen regelen en ondersteunen». In dit kader had Nederland regelmatig contact met de Afghaanse autoriteiten over de naleving van het MoU en zijn er geen klachten van gedetineerden gegrond verklaard. Er was derhalve geen aanleiding om het beleid aan te passen. Het instellen van een moratorium had bovendien als consequentie dat geen gevangenen konden worden gemaakt, hetgeen een gevaar kon opleveren voor de effectiviteit van de missie.

Verslaglegging van monitoring

Na afloop van een bezoek werd er een verslag opgesteld, soms individueel, vaak ook samengesteld over verschillende gevangenen. Het aantal bezoekverslagen komt daarom niet één op één overeen met het aantal overgedragen gevangenen. Tevens bestaat er geen totaal overzicht van de monitoringsactiviteiten per gevangene, waardoor niet precies per gevangene is na te gaan hoe er is gemonitord.

Er kunnen verschillende redenen ten grondslag liggen aan deze onvolkomenheden in het overzicht van informatie. Allereerst was Nederland na overdracht afhankelijk van informatie van de Afghaanse autoriteiten over de status van het juridische proces van de gevangene en of gevangene nog in detentie verbleef of reeds was vrijgelaten. Vanwege een gebrek aan capaciteit binnen de gehele keten van politie, aanklagers en rechters, speelden er problemen bij de implementatie van de Afghaanse rechtsgang en bijbehorende administratie (Kamerstuk 27 925, nr. 287 van 19 december 2007). Hierdoor kon het zijn dat gedetineerden tijdens een

monitoringsbezoek niet werden aangetroffen doordat zij reeds waren vrijgelaten, zonder dat de ambassade hiervan op de hoogte was gesteld.

Daarnaast was er geen specifieke richtlijn voor het verslagleggen van deze bezoeken en het separaat archiveren van deze stukken. Er kan daarom niet met zekerheid worden vastgesteld dat van elk bezoek een verslag is opgesteld c.q. gearchiveerd. De personeelsrotaties (zowel in Uruzgan als op de Ambassade in Kaboel) en de verschillende registratiesystemen die door de ministeries gebruikt werden waren hierbij ook een complicerende factor.

Deze factoren speelden ook mee in de complexiteit van de zoektocht naar documentatie van de monitoring. In een diepere zoekslag zijn 207 meer gespreksverslagen gevonden, bovenop de 69 gespreksverslagen die eerder in antwoord op WOB-verzoeken deels openbaar zijn gemaakt.² De verslagen lagen niet centraal gearchiveerd en zijn grotendeels op papier opgeslagen, hetgeen de zoektocht bemoeilijkte. De bevindingen uit de gevonden verslagen zijn in deze brief verwerkt.

Rol van ICRC en AIHRC

Er was regelmatig (informeel) contact met het AIHRC en het ICRC over de monitoring, waarbij zowel bevindingen van bezoeken als de vraag om opvolging over en weer werd gedeeld. Het AIHRC is de Afghaanse onafhankelijke mensenrechtencommissie, die in 2002 naar aanleiding van de Bonn conferentie werd opgericht om toe te zien op de bescherming en bevordering van mensenrechten in Afghanistan. De Nederlandse samenwerking met het AIHRC was tweeledig, enerzijds om de rol van het AIHRC als onafhankelijke toezichthouder te versterken en anderzijds om samen te kijken naar mogelijkheden om de situatie van gevangenen te verbeteren. Dhr. Nader Nadery, *commissioner* van het AIHRC, heeft in het kader van de ISAF evaluatie in 2012 zijn ervaringen in de samenwerking met de Tweede Kamer gedeeld, waarbij hij zich positief uitliet over onder andere het monitoringsbeleid (Kamerstuk 27 925, nr. 451).³ Uit dit gesprek en een gesprek tussen de toenmalig Minister van Buitenlandse Zaken Verhagen en toenmalig voorzitter van AIHRC Sima Samar op 8 mei 2008 kwam naar voren dat door het AIHRC geen ernstige misstanden door de Afghaanse autoriteiten zijn geconstateerd. Dit blijkt ook uit navraag bij het AIHRC in het kader van het huidige onderzoek.

Het ICRC heeft, met inachtneming van de neutrale positie die zij wenst te behouden, meermaals gecommuniceerd met de ambassade en de TFU over de juiste standaardprocedures van Nederland omtrent gedetineerden en de open en transparante wijze van gesprek over dit onderwerp. Het ICRC bracht, net als het AIHRC, ook bezoeken aan gedetineerden. Als uit deze bezoeken aandachtspunten naar voren kwamen, werd dit door het ICRC direct bij de Afghaanse autoriteiten gemeld. Indien dit voor Nederland relevant was, werd de ambassade hiervan op de hoogte gesteld. Uit recente navraag bij de ICRC blijkt dat er driemaal een melding is gemaakt bij de ambassade. Eenmaal was er sprake van een schriftelijke melding op 10 februari 2010. De ambassade gaf hieraan opvolging door met de NDS in gesprek te gaan. De NDS beloofde om een onderzoek in te

² WOB-besluiten Ministerie van Buitenlandse Zaken dd. 23 april 2008, 3 april 2009, 16 februari 2017, WOB- besluiten Ministerie van Defensie dd. 22 april 2008, 3 februari 2009, 13 september 2017.

³ Kamerstuk 27 925, nr. 451: «I can confirm that our investigations and our monitoring showed no record of mistreatment of the detainees that were handed over. I might add that the NDS was aware of the continued monitoring by the Dutch, by the Canadians, by the British, by the Danish and by the Norwegians as part of the MoU, so those detainees were treated differently and better than others.»

stellen naar de aantijgingen. Uit het onderzoeksrapport, dat aan de ambassade werd teruggekoppeld, blijkt dat de melding ongegrond is verklaard. De twee andere meldingen zijn door de ICRC mondeling gedaan. Er is niet meer na te gaan welke opvolging hieraan is gegeven.

Eindevaluatie

In de eindevaluatie Nederlandse bijdrage aan ISAF 2006–2010 (Kamerstuk 27 925, nr. 436) van 28 september 2011 is uw Kamer gemeld dat door Nederland overgedragen gevangenen niet zijn gemarteld of onmenselijk zijn behandeld.⁴ Aangezien niet volledig en met zekerheid kan worden uitgesloten dat mishandeling heeft plaatsgevonden had de betreffende zin in de eindevaluatie minder stellig geformuleerd moeten zijn. In de evaluatie en in rapportages naar de Kamer zijn veelvuldig zorgen geuit over de mensenrechtensituatie en status van de rechtsstaat in Afghanistan. Deze zorgen speelden ook mee op het gedetineerdendossier. Nederland heeft zich daarom maximaal ingespannen om deze risico's te mitigeren. Op basis van het onderzoek kan worden gesteld dat het monitoringssysteem naar omstandigheden adequaat functioneerde, maar dat misstanden niet zijn uit te sluiten. Er was dan ook «geen aanleiding tot zelfgenoegzaamheid», zoals ook aan de Kamer is gecommuniceerd in reactie op het Amnesty Rapport «Afghanistan: Detainees transferred to torture: ISAF complicity» (Kamerstuk 27 925, nr. 288 van 7 december 2007).

Geleerde lessen

Zoals hierboven beschreven functioneerde het Nederlandse monitoringssysteem gezien de omstandigheden relatief goed. De monitoringspartijen ondervonden geen structurele obstructie in het brengen van hun gevangenisbezoeken en de Afghaanse autoriteiten leken ontvankelijk voor de door Nederland opgebrachte zorgpunten. Niettemin kwamen in de uitvoering en uit dit onderzoek een aantal aandachtspunten naar voren.

Het functioneren van het monitoringssysteem is in diverse rapportages aan uw Kamer onder de aandacht gebracht (Kamerstuk 27 925, nrs. 193, 242, 254, 269, 295, 311 en 315). Hoewel de fragiele situatie meermaals werd benadrukt⁵ stonden de Nederlandse inspanningen ten aanzien van de monitoring in de rapportages centraal. Achteraf gezien hadden ook de beperkingen van het systeem daarbij nog nadrukkelijker benoemd kunnen worden. Een voorbeeld hiervan is de Afghaanse verantwoordelijkheid voor de administratie van de gedetineerden. Nederland had op basis van het MoU inzicht in deze dossiers, maar was voor de gegevens over vrijlating en berechting afhankelijk van de informatie die door de Afghaanse autoriteiten werd verstrekt. Over het algemeen werd de Nederlandse ambassade juist geïnformeerd over de door haar overgedragen gevangenen, maar het kwam ook voor dat er onjuistheden of onduidelijkheden in de gevangendossiers voorkwamen. Hierdoor was niet in alle gevallen duidelijk welke gevangenen wanneer werden vrijgelaten. Dit punt werd meermaals onder de aandacht gebracht van de Afghaanse autoriteiten.

⁴ Eindevaluatie Nederlandse bijdrage aan ISAF 2006–2010, paragraaf 4.4.6, blz. 59.

⁵ Bij voorbeeld: «In de discussie met uw kamer over dit onderwerp op 13 november 2007 (Handelingen II 2007/08, nr. 22, blz. 1600–1619) heb ik gezegd dat de toestand in Afghaanse gevangenen soms erbarmelijk is en schetste ik de situatie met betrekking tot overgedragen gevangenen als «fragiel». Ook stelde ik dat de betrekkelijke positieve appreciatie van Amnesty in november 2007 over de werking van het NL-Afghaanse MoU inzake detentie geen aanleiding geeft tot zelfgenoegzaamheid». (Brief Minister Verhagen aan de Kamer van 15 mei 2008, Kamerstuk 27 925, nr. 311).

De Nederlandse bijdrage aan de ISAF missie werd gekenmerkt door de 3D-benadering (*defence, diplomacy, development*), waarbij geïntegreerd werd samengewerkt tussen de Ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie. Zoals in de eindevaluatie is aangegeven, kan deze samenwerking nog verder worden uitgebouwd door voorafgaand aan de missie interdepartementaal heldere aanwijzingen en richtlijnen te geven.⁶ Het leerpunt om goede afspraken te maken over de taakverdeling was ook op het gevangenendossier van toepassing. Zo moet duidelijk worden afgesproken wie in welke fase de verslaglegging en archivering op zich neemt. Ook zou de administratie van gevangenen en de monitoringsbevindingen centraal moeten worden bijhouden. Verder is het van belang om bij personeelsrotaties een duidelijke overdracht te verzorgen. Voor toekomstige missies, waar mogelijk gevangenen worden overgedragen aan de autoriteiten, is het daarom van belang om bij aanvang duidelijke richtlijnen voor de uitvoering, verslaglegging en archivering van de monitoring van gevangenen op te stellen.

Vooruitblik

Deze geleerde lessen hebben betrekking op één onderdeel van de Nederlandse inspanningen in Uruzgan in de periode 2006 tot 2010. Ook in bredere zin wordt regelmatig stilgestaan bij lessen die getrokken kunnen worden uit de in het verleden gepleegde inzet in Afghanistan. Het kabinet heeft kennis genomen van de berichtgeving in de *Washington Post* op 9 december jl., waarover uw Kamer vragen heeft gesteld. Zoals verzocht tijdens de regeling van werkzaamheden op 10 december jl. ontvangt uw Kamer hierover binnen afzienbare termijn een appreciatie. (Handelingen II 2019/20, nr. 34, Regeling van werkzaamheden).

Ook ontvangt uw Kamer begin 2020 de post-missie beoordeling (PMB) over de geïntegreerde politietrainingsmissie in Kunduz (2011–2013). In de eindevaluatie is uw Kamer gemeld dat deze vijf jaar na afloop van de missie zou worden opgesteld.⁷

De onafhankelijke evaluatiedienst van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (IOB) heeft dit onderzoek uitgevoerd en afgerond op 19 november 2019. Conform de reguliere procedure komt dit rapport de Kamer met de daarbij horende kabinetsreactie begin volgend jaar toe.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
S.A. Blok

⁶ Eindevaluatie Nederlandse bijdrage aan ISAF 2006–2010, paragraaf 4.1, blz. 31.

⁷ Kamerstuk 27 925, nr. 489.