

Vergaderjaar 2023–2024

36 410 VI

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Justitie en Veiligheid (VI) voor het jaar 2024

Nr. 104

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID EN ASIEL EN MIGRATIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 september 2024

Gedurende de Procedurevergadering van de Tweede Kamercommissie voor Justitie en Veiligheid is door het Lid Koekkoek (Volt) verzocht om een kabinetsreactie op het artikel dat op 29 mei jl. verscheen in de NRC met als titel «Rwandese ambassade in Den Haag bedreigt critici van het regime». Met deze kabinetsreactie wordt gevolg gegeven aan dit verzoek.

Het NRC-artikel

NRC zette de afgelopen maanden samen met vijftig journalisten van zestien internationale media het onderzoek voort dat een in Rwanda werkzame journalist was begonnen over het regime in Rwanda. In het artikel van 29 mei jl. wordt geschetst hoe daaruit is gebleken dat journalisten en tegenstanders van het regime van Paul Kagame, de president van Rwanda, vanuit de Rwandese ambassade in Den Haag worden geïntimideerd.

Eén van de grote zorgen van critici van het regime is dat Nederland het Nederlanderschap intrekt en personen terugstuurt naar Rwanda, in het kader van uitzetting of uitlevering, terwijl de veiligheid van deze persoon in Rwanda in het geding komt. Dit zorgpunt wordt – zonder concreet in te gaan op individuele gevallen – in deze kabinetsreactie geadresseerd door in te gaan op de zorgvuldigheid bij vreemdelingrechtelijke procedures en bij uitlevering. Voor de andere aandachtspunten en aantijgingen uit het artikel wordt verwezen naar de antwoorden op de vragen van de leden Paternotte, Bamenga (beiden D66), Becker en Brekelmans (beiden VVD) aan de Ministers van Buitenlandse Zaken en van Sociale Zaken en Werkgelegenheid naar aanleiding van hetzelfde artikel.

Zorgvuldigheid bij vreemdelingrechtelijke procedures

Artikel 1F van het Vluchtelingenverdrag (hierna: Vlv) bepaalt – kort gezegd – dat personen niet in aanmerking komen voor de bescherming die het verdrag biedt wanneer er ernstige redenen zijn om te veronderstellen dat zij zich schuldig hebben gemaakt aan een misdrijf tegen de vrede, een oorlogsmisdrijf, een misdrijf tegen de menselijkheid, een ernstig niet-politiek misdrijf buiten het land van toevlucht, dan wel handelingen die in strijd zijn met de doelstellingen en beginselen van de Verenigde Naties. Ook vanuit de EU bestaat de verplichting voor Lidstaten om te voorkomen dat zij een veilige haven zijn voor oorlogsmisdadigers.

Het Nederlandse 1F-beleid maakt deel uit van het bredere Nederlandse streven om geen vluchthaven voor plegers van internationale misdrijven te zijn en straffeloosheid van plegers van internationale misdrijven tegen te gaan. De gedachte daarachter is dat slachtoffers van ernstige misdrijven en mensenrechtenschendingen bescherming verdienen, niet de daders.

De IND werpt artikel 1F Vlv tegen als er ernstige redenen zijn om te veronderstellen dat een vreemdeling weet heeft gehad van de misdrijven en daar persoonlijk (mede) verantwoordelijk voor kan worden gehouden.

Een 1F-er komt in beginsel niet in aanmerking voor enig verblijfsrecht en moet Nederland verlaten. Dit geldt ook voor 1F-ers ten aanzien van wie is vastgesteld dat hij niet kan terugkeren naar het land van herkomst vanwege een mogelijke schending van artikel 3 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (hierna: EVRM). Vreemdelingen worden niet gedwongen uitgezet naar een land ten aanzien waarvan is vastgesteld dat zij aldaar hebben te vrezen.

De toepassing van artikel 1F Vlv

Bij iedere persoon die in Nederland asiel aanvraagt, wordt gezien of er indicaties zijn dat diegene internationale misdrijven heeft gepleegd. In die gevallen vindt altijd een individuele beoordeling plaats. Op basis van zorgvuldig en gedegen onderzoek van het individuele relaas, documentatie en context kan de IND concluderen dat er ernstige vermoedens bestaan van persoonlijke betrokkenheid bij het plegen en/of faciliteren van internationale misdrijven.

Het is ook mogelijk dat pas veel later – soms jaren na binnenkomst van de vreemdeling in Nederland – informatie bekend wordt waaruit mogelijke 1F-gedragingen blijken. Daarbij kan gedacht worden aan meldingen, nieuwsberichten, ambtsberichten, onderzoeken en procedures bij (internationale) rechtbanken en tribunalen. Met name bij gewapende conflicten komt vaak pas (veel) later duidelijke informatie beschikbaar over wat zich precies heeft voorgevallen. En dit kan aanleiding vormen voor de IND om een zaak nog eens tegen het licht te houden. Dit kan ook plaatsvinden nadat de vreemdeling al in het bezit is gesteld van een verblijfstatus of zelfs al Nederlander is geworden. Ook in die gevallen wordt indien daar aanleiding toe is een 1F-onderzoek gedaan. Uitkomst daarvan kan zijn dat er in weerwil van de eerdere toekenning van een verblijfsstatus voldoende informatie bekend is om het verblijfsrecht of het Nederlanderschap in te trekken. Daarbij vindt ook altijd een belangenafweging plaats waarbij alle individuele feiten en omstandigheden worden betrokken. De betrokken persoon krijgt herhaaldelijk uitgebreid de gelegenheid om te reageren op dit oordeel, zowel schriftelijk als mondeling.

Voor een uitgebreide toelichting op de toepassing van artikel 1F Vlv door de IND, wordt verwezen naar de jaarlijkse Rapportagebrief Internationale Misdrijven aan uw Kamer.¹

Aanpak Rwanda

Zoals bij meerdere gelegenheden met uw Kamer gedeeld² is in 2008 besloten om alle in het verleden door de IND in behandeling genomen aanvragen, asiel en regulier, van Rwandese vreemdelingen waarin geen 1F-onderzoek had plaatsgevonden, alsnog te screenen op mogelijke 1F-indicaties.

Aanleiding hiervoor was dat er in de periode na 1994 meer gedetailleerde informatie beschikbaar was gekomen over de Rwandese genocide en mogelijke daders – onder meer uit ambtsberichten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, rapportages van mensenrechtenorganisaties en strafprocedures gevoerd voor het Rwandatribunaal in Arusha. Over de voortgang in deze zaken is uw Kamer verder geïnformeerd in opvolgende rapportagebrieven Internationale Misdrijven.

Ten aanzien van Rwandezen die de Nederlandse nationaliteit hebben verkregen en waarover later belastende informatie bekend werd, is vanaf 2013 deze screening uitgebreid naar personen die inmiddels genaturaliseerd waren tot Nederlander. Het Nederlanderschap kan bijvoorbeeld worden ingetrokken als blijkt dat er ernstige redenen bestaan om te veronderstellen dat deze personen betrokken zijn geweest bij bijvoorbeeld genocide. Voorwaarde om het Nederlanderschap te kunnen intrekken is wel dat dit gebeurt binnen twaalf jaar na de verlening van het Nederlanderschap.

Gebruik van individuele ambtsberichten

Bij meerdere gelegenheden is aan uw Kamer uitleg gegeven over de totstandkoming en het gebruik van individuele ambtsberichten.³

Bij het onderzoek naar mogelijke 1F-gedragingen van een persoon kan de IND aan het Ministerie van Buitenlandse Zaken verzoeken een individueel ambtsbericht uit te brengen. Een individueel ambtsbericht van het Ministerie van Buitenlandse Zaken wordt aangemerkt als een deskundigenbericht. De IND mag bij de besluitvorming van de juistheid van de informatie uit het individueel ambtsbericht uitgaan, tenzij concrete aanknopingspunten bestaan voor twijfel aan de juistheid of volledigheid daarvan.

Daarnaast zitten voldoende waarborgen in het opstellen en controleren van de individuele ambtsberichten van Buitenlandse Zaken, waardoor de IND erop mag vertrouwen dat deze zorgvuldig tot stand komen. Een toelichting op het proces:

¹ Zie bijvoorbeeld Rapportagebrief Internationale Misdrijven 2022, 11 mei 2023.

² Zie bijvoorbeeld TK inzake Justitiële samenwerking met Rwanda, 31 januari 2014, Kamerstuk 33 750 VI, nr. 108; Verslag van een schriftelijk overleg, 14 april 2014, Kamerstuk 19 637, nr. 1808; Rapportagebrief Internationale Misdrijven 2013, 25 september 2014, Kamerstuk 34 000 VI, nr. 4; Afschrift Brief aan Pax, 21 januari 2015, bijlage bij 2015D01945, Rapportagebrief Internationale Misdrijven 2015, 24 mei 2016 Kamerstuk 34 300 VI, nr. 89; Rapportagebrief Internationale Misdrijven 2020, 27 oktober 2021 Kamerstuk 35 925 VI, nr. 17.

³ Zie bijvoorbeeld Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden, Aangangsel Handelingen II, 2121/22, nr. 2965, en Kamerbrief inzake Antwoorden Kamervragen over uitleveringen en uitzettingen aan Rwanda, 6 juni 2021.

Het Ministerie van Buitenlandse Zaken kan een vertrouwenspersoon inzetten om het onderzoek ten behoeve van een individueel ambtsbericht uit te voeren. Aan de werving van vertrouwenspersonen gaat een zorgvuldige procedure vooraf, waarbij professionaliteit, betrouwbaarheid en onafhankelijkheid van de vertrouwenspersoon belangrijke factoren zijn.

Het onderzoek is gericht op het verkrijgen van betrouwbare informatie. Daarbij wordt van een vertrouwenspersoon gevraagd meerdere (van elkaar onafhankelijke) bronnen te raadplegen, naast de bronnen die door BZ worden geraadpleegd. In (de methode van) onderzoek wordt rekening gehouden met de lokale context, waarbij de Nederlandse ambassade in het land van onderzoek is betrokken.

Gedetailleerde informatie over de totstandkoming van individuele ambtsberichten, inclusief de procedure voor de selectie en handelwijze van vertrouwenspersonen, is meest recent gepubliceerd door het Ministerie van Buitenlandse Zaken in oktober 2022.⁴

De IND heeft de verplichting te onderzoeken of een individueel ambtsbericht zorgvuldig tot stand is gekomen en inhoudelijk inzichtelijk is (de zgn. «REK-check»). Dit wordt gedaan door IND-medewerkers die niet betrokken zijn bij het betreffende artikel 1F-onderzoek.

De IND medewerkers die zich bezighouden met het 1F-onderzoek, hebben geen inzicht in de stukken die ten grondslag liggen aan het IAB. Hierdoor beschikt de vreemdeling over dezelfde informatie als degenen van de IND die in de zaak beslissen.

Zaken waarin mogelijk artikel 1F Vlv wordt tegengeworpen worden altijd door meerdere medewerkers van de IND gezien en besproken, waarbij ook wordt onderzocht of de door de vreemdeling aangedragen informatie een andere lezing verdraagt. Daarnaast zijn er gedurende de procedure meerdere momenten waarin de betrokkene de gelegenheid krijgt om zijn zienswijze te geven en conclusies te weerleggen.

Indien een artikel 1F-onderzoek in een betreffende Rwandese zaak leidt tot het intrekken van het Nederlanderschap (en hierbij wordt opgemerkt dat dit in een aantal gevallen ook heeft geleid tot niet-tegenwerping van artikel 1F Vlv) volgt er een uitgebreide procedure waarbij betrokkene meerdere rechtsmiddelen tot zijn beschikking heeft. De betrokkene kan een zienswijze uitbrengen en bezwaar aantekenen. De betrokkene zal in de regel ook ten minste tweemaal worden gehoord. Na een uiteindelijke beslissing heeft de betrokkene de mogelijkheid naar de rechter te gaan door het indienen van beroep en hoger beroep. Hierbij kan betrokkene zich laten bijstaan door een advocaat. Doorgaans kan aanspraak worden gemaakt op rechtsbijstand.

Rechtbanken en de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (de Afdeling) kunnen desgevraagd zelf de achterliggende stukken, waaronder de stukken onderliggend aan een IAB, volledig en ongelakt inzien na toestemming van de IND en de betrokkene; de IND heeft in de tot op heden voorgelegde zaken toestemming verleend. Rechtbanken en de Afdeling maken in de zaken van deze mogelijkheid gebruik en maken na het grondig bestuderen van de stukken die ten grondslag liggen aan het IAB een eigen afweging en betrekken deze in de uiteindelijke uitspraak – mits daarvoor toestemming is gegeven door de betrokken persoon. Dit betekent dat de rechtbank een objectief oordeel kan vellen over de vraag

⁴ Ministerie van Buitenlandse Zaken, Werkinstructie individuele ambtsberichten.

of het ambtsbericht ten grondslag kan worden gelegd aan de 1F-tegenwerping.

Terugkeer naar Rwanda

Het kan voorkomen dat vreemdelingen afkomstig uit Rwanda op wie de IND artikel 1F Vlv van toepassing heeft verklaard, te maken krijgen met gedwongen uitzetting naar hun land van herkomst, mits er geen 3 EVRM-beleetsel is vastgesteld. Daarnaast geldt dat voor wat betreft gedwongen vertrek naar Rwanda dat als een in Nederland verblijvende vreemdeling aanvoert dat hij of zij gevaar loopt, de IND het risico op een schending van artikel 3 EVRM in een asielaanvraag zal beoordelen en daarbij de dan bekende informatie uit diverse (internationale) bronnen over Rwanda betreft. Daarbij wordt ook het Thematisch Ambtsbericht van het Ministerie van Buitenlandse Zaken van juni 2023⁵ betrokken, dat ingaat op de mensenrechten en rechtsstaat in Rwanda, met name voor zover deze van belang is voor de behandeling en eventuele terugkeer van personen die (mogelijk) betrokken zijn geweest bij de genocide in Rwanda in 1994.

Zorgvuldigheid bij uitleveringsprocedures

De uitleveringsprocedure

De uitleveringsprocedure is in Nederland een zorgvuldige procedure die is neergelegd in de Uitleveringswet en in het geval van internationale misdrijven in de Wet overlevering inzake oorlogsmisdrijven. Meerdere rechters kunnen zich in deze procedure buigen over de vraag of uitlevering kan plaatsvinden. Bij de beoordeling van een verzoek tot uitlevering wordt gezien of er weigeringsgronden van toepassing zijn die zijn opgenomen in de wet en/of het toepasselijke verdrag. De Nederlandse rechter beoordeelt niet het bewijsmateriaal dat de verzoekende staat heeft verzameld tegen de persoon wiens uitlevering wordt verzocht. Die toets is aan de strafrechter in de verzoekende staat, indien tot uitlevering wordt overgegaan.

Uitlevering aan Rwanda

Sinds 2016 zijn door Nederland drie personen aan Rwanda uitgeleverd die daar worden verdacht van betrokkenheid bij de genocide. Daarbij is voormelde procedure gevolgd, waarbij onder meer aandacht is besteed aan de vraag of viel te vrezen voor een flagrante schending van de fundamentele rechten waar aanspraak op kan worden gemaakt onder het EVRM. Zowel de uitleveringsrechter als de civiele rechter zagen in die specifieke gevallen geen reden om de uitlevering ontoelaatbaar te verklaren of te verbieden.

Aan de uitleveringen is wel de voorwaarde verbonden van monitoring van het strafproces dat in Rwanda plaatsvindt. In opdracht van het Ministerie van Justitie en Veiligheid worden daarom door de Kenyan Section van de International Commission of Jurists (ICJ), de strafprocessen in Rwanda bijgewoond. Als onderdeel van deze monitoring wordt door ICJ bovendien gesproken met de uitgeleverde personen, de advocaten die hen bijstaan in de strafprocedure en andere relevante personen. ICJ maakt van de waarnemingen monitoringsrapporten die worden gepubliceerd op de website van de Rijksoverheid.⁶

⁵ Ministerie van Buitenlandse Zaken, Thematisch ambtsbericht met betrekking tot de mensenrechten en de rechtsstaat in Rwanda (juni 2023).

⁶ Monitoring Rwandese Uitleveringszaken.

De monitoringsrapporten bieden Nederland de gelegenheid om toe te zien op de naleving van de door Rwanda gegarandeerde mensenrechten en desgewenst het gesprek aan te gaan met de Rwandese autoriteiten. Dit is tot dusver effectief gebleken. Er is hierbij niet gebleken van flagrante schendingen van de fundamentele rechten van de uitgeleverde personen. Zo wordt er door de Rwandese rechter aan de uitgeleverde personen de gelegenheid geboden op hoor en wederhoor, zijn zij geplaatst in een detentiefaciliteit die voldoet aan internationale standaarden en is er toegang tot medische zorg indien noodzakelijk. Twee van de uitgeleverde personen zijn reeds in eerste aanleg veroordeeld, op grond van gemotiveerde vonnissen. Recentelijk werd een door Denemarken uitgeleverde verdachte in Rwanda nog vrijgesproken.

Tot slot

Het kabinet stelt zich sinds jaar en dag op het standpunt dat Nederland geen vrijhaven mag zijn voor plegers van internationale misdrijven, zoals genocide. Zoals jaarlijks uiteen wordt gezet in de Rapportagebrief Internationale Misdrijven⁷ mogen plegers van deze misdrijven hier geen verblijf vinden en gepleegde misdrijven dienen strafrechtelijk te worden aangepakt, zo veel mogelijk in het land waar de misdrijven zijn gepleegd.

De uitvoering van dit beleid geschiedt echter *altijd* met inachtneming van fundamentele mensenrechten. Zowel bij de vreemdelingrechtelijke aanpak als de strafrechtelijke aanpak zijn diverse toetsen ingebouwd om die rechten te borgen. De Nederlandse rechter speelt daarbij een belangrijke rol. Elk geval wordt individueel op zorgvuldige wijze beoordeeld. Uitzetting of uitlevering vindt in *alle* gevallen slechts plaats als dit geen onacceptabele risico's met zich brengt.

De Minister van Justitie en Veiligheid,
D.M. van Weel

De Minister van Asiel en Migratie,
M.H.M. Faber-van de Klashorst

⁷ Zie bijvoorbeeld Rapportagebrief Internationale Misdrijven 2022, 11 mei 2023.