



DIENSTVERLENING AAN ONGEWENSTE 1F'ERS

Een onderzoek naar de voorwaarden en mogelijkheden van dienstverlening aan
ongewenste 1F'ers



29 MEI 2017

Auteur: Sarah Saidi-Hakkou

Studentnummer: 2061942

Onderwijsinstelling: Juridische Hogeschool Avans-Fontys

Locatie: 's-Hertogenbosch

Afstudeerperiode: 6 februari-29 mei

Afstudeerorganisatie: SNV Brabant Centraal

Locatie: Tilburg

Afstudeermentor: J. Buter

Eerste afstudeerdocent: G.J.W.M. Kipping

Tweede afstudeerdocent: M. Knapen



DIENSTVERLENING AAN ONGEWENSTE 1F'ERS

Een onderzoek naar de voorwaarden en mogelijkheden van dienstverlening aan
ongewenste 1F'ers



Auteur: Sarah Saidi-Hakkou

Studentnummer: 2061942

Onderwijsinstelling: Juridische Hogeschool Avans-Fontys

Locatie: 's-Hertogenbosch

Afstudeerperiode: 6 februari-29 mei

Afstudeerorganisatie: SNV Brabant Centraal

Locatie: Tilburg

Afstudeermentor: J. Buter

Eerste afstudeerdocent: G.J.W.M. Kipping

Tweede afstudeerdocent: M. Knapen

Voorwoord

Voor u ligt het rapport 'Dienstverlening aan ongewenste 1F'ers', dat het resultaat is van een praktijkgericht juridisch onderzoek naar de voorwaarden én mogelijkheden van dienstverlening aan ongewenste 1F'ers. Dit onderzoek is geschreven in opdracht van Stichting Nieuwkomers en Vluchtelingen Brabant Centraal, ter afsluiting van mijn afstudeerstage.

Van 6 februari 2017 tot en met 29 mei heb ik mij verdiept in voornoemd onderwerp. Mijn interesse in het vreemdelingenrecht is ontstaan gedurende mijn meewerkstage in het derde jaar bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst. Naar aanleiding daarvan wilde ik graag 'de andere kant' van het werk zien. Ondanks dat het zwaar was om dit te combineren met een prille zwangerschap, heb ik mijn stageperiode ervaren als zeer leerzaam. De hulp aan vluchtelingen, asielzoekers en nieuwkomers die op vrijwillige basis en met een zekere meelevendheid geboden wordt, vind ik uitermate behartenswaardig. Daardoor heb ik zeer gemotiveerd onderzocht op welke wijze ik een bijdrage kon leveren aan de dienstverlening van SNV Brabant Centraal.

Hierbij wil ik een moment nemen om enkele personen te bedanken. Allereerst richt ik mijn dank aan SNV Brabant Centraal, voornamelijk mijn afstudeermentor mevrouw Buter. Zonder haar kennis en intensieve ondersteuning zou dit onderzoeksrapport niet tot stand zijn gekomen. Ook zou ik mevrouw Klein- Hofmeijer van het Landelijk Bureau willen bedanken voor haar tijd, enthousiasme en het openstellen van haar netwerk. Daarnaast ben ik dank verschuldigd aan mijn echtgenoot voor zijn geduld en steun gedurende deze periode die vooral in het teken stond van het onderzoek.

Weliswaar het laatst genoemd, maar niet minder waardevol dan voornoemde personen wil ik de Juridische Hogeschool Avans-Fontys bedanken en in het bijzonder de heer Kipping voor zijn begeleiding, expertise en kritische maar bruikbare feedback. Evenzeer richt ik mijn dank aan mevrouw Knapen voor haar rol als tweede afstudeerdocent.

In de hoop dat u dit onderzoek met veel belangstelling zult lezen.

Sarah Saidi- Hakkou
Tilburg, 29 mei 2017

Inhoud

Voorwoord

Lijst met afkortingen en gehanteerde begrippen

Samenvatting

Hoofdstuk 1: Inleiding

§1.1 De organisatie	8
§1.2 Probleembeschrijving	8
§1.3 Centrale vraag	10
§1.4 Deelvragen	10
§1.5 Doelstelling	10
§1.6 Methodische verantwoording	11
§1.7 Leeswijzer	11

Hoofdstuk 2: Juridisch kader “de uitsluitingsgrond artikel 1F Vlv”

§2.1 Inleiding	12
§2.2 De 1F'er in het nationale en internationale rechtssysteem	12
§2.2.1 Het verband tussen artikel 1F Vlv en 1A Vlv	12
§2.2.2 Artikel 1F Vlv in het rechtssysteem	13
§2.3 De wettelijke criteria van artikel 1F Vlv	14
§2.3.1 Sub a, b en c van artikel 1F Vlv	14
§2.3.2 Personal and knowing participation	15
§2.3.3 Geen tegenwerping van artikel 1F Vlv	16
§2.4 De werking van artikel 3 EVRM	17
§2.5 De rechtsgevolgen van artikel 1F Vlv	18
§2.5.1 Geen reguliere vergunning	19
§2.5.2 Het terugkeerbesluit, inreisverbod en de ongewenstverklaring	19
§2.5.3 Strafvervolgning van de 1F'er	21
§2.5.4 De herbeoordeling van artikel 3 EVRM	21
§2.5.5 Het gezin van de 1F'er	22

Hoofdstuk 3: De huidige werkwijze

§3.1 Inleiding	23
§3.2 SNV Brabant Centraal	23
§3.2.1 Casusschets dossier S.A.H	23
§3.2.2 Werkwijze in dossier S.A.H	24
§3.3 VWN Midden-Nederland locatie Luttelgeest	25
§3.3.1 Casusschets dossier H.B	25
§3.3.2 Werkwijze in dossier H.B	26
§3.4 VWN Noord-Nederland locatie Onnen	27
§3.4.1 Casusschets dossier M.S	27
§3.4.2 Werkwijze in dossier M.S.	28
§3.5 VWN Oost-Nederland locatie Hardenberg	28
§3.5.1 Casusschets dossier R.A.M	29
§3.5.2 Werkwijze in dossier R.A.M	29
§3.6 Tussenconclusie	30

Hoofdstuk 4: De voorwaarden van dienstverlening

§4.1 Inleiding	32
§4.2 Het Landelijk Bureau	32
§4.2.1 <i>Het protocol en de handleiding “Mensenrechtenschenders”</i>	32
§4.2.2 <i>De nieuwe handleiding van het Landelijk Bureau</i>	33
§4.3 Een gerechtvaardigd vermoeden	34
§4.3.1 <i>Bevindingen uit enquête SNV</i>	36
§4.4 De individuele rechtvaardigings- en schulduitsluitingsgronden	37
§4.4.1 <i>Bevindingen uit enquête SNV</i>	39
§4.5 Tussenconclusie	41

Hoofdstuk 5: De juridische en praktische mogelijkheden

§ 5.1 Inleiding	42
§ 5.2 De juridische mogelijkheden	42
§5.2.1 <i>Medische gronden</i>	42
§5.2.2 <i>De duurzaamheids- en proportionaliteitstoets</i>	43
§5.3 De praktische mogelijkheden	44
§5.3.1 <i>Bed, bad en brood</i>	44
§5.3.2 <i>Medische zorg</i>	45
§5.4 Tussenconclusie	46

Hoofdstuk 6: Conclusies & aanbevelingen

§ 6.1 Inleiding	47
§ 6.2 Conclusies	47
§ 6.3 Aanbevelingen	50

Bronnenlijst

Bijlagen

De bijlagen zijn opgenomen in een aparte bijlagenbundel en deze bundel is voorzien van een eigen inhoudsopgave.

Lijst met afkortingen en gehanteerde begrippen

1F'er	Vreemdeling waarop artikel 1F Vlv van toepassing is
ABRvS	Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State
ACVZ	Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken
Awb	Algemene wet bestuursrecht
AZC	Asielzoekerscentrum
BMA	Bureau Medische advisering
CAK	Centraal Administratie Kantoor
COA	Centraal Orgaan opvang Asielzoekers
Desertie	Ongeoorloofd afwezig zijn in het leger
Dri	Definitierichtlijn (2004/83/EG)
EHRM	Europees Hof voor de Rechten van de Mens
EU	Europese Unie
EVRM	Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens
GGZ	Geestelijke gezondheidszorg
HASA	Herhaalde asielaanvraag
HVJ-EU	Hof van Justitie van de Europese Unie
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
LOS	Landelijk Ongedocumenteerden Steunpunt
OM	Openbaar Ministerie
Refoulement	Internationaal beginsel met betrekking tot het verbod op terugzending van een vreemdeling naar een land waar zijn leven in gevaar is
SMO	Stichting Maatschappelijke Opvang
SNV	Stichting Nieuwkomers en Vluchtelingen Brabant Centraal
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
Vb	Vreemdelingenbesluit
VBL	Vrijheidsbeperkende Locatie
Vc	Vreemdelingencirculaire

Vlv	Vluchtelingenverdrag
VN	Verenigde Naties
VVA	VluchtVerhaalAnalyse
Vw	Vreemdelingenwet 2000
VWN	VluchtelingenWerk Nederland

Samenvatting

In beginsel heeft ieder individu in Nederland het recht om asiel te zoeken op grond van artikel 14 lid 1 UVRM. Maar sommige asielzoekers verdienen geen asielrechtelijke bescherming. Krachtens de uitsluitingsgrond van artikel 1F Vlv is het Vluchtelingenverdrag niet van toepassing op personen ten aanzien van wie er gegronde redenen zijn om te veronderstellen dat zij ernstige 1F-misdrijven hebben gepleegd.

Alle VWN-groepen kunnen op diverse manieren geconfronteerd worden met 1F'ers. Voor SNV is het onvoldoende duidelijk onder welke voorwaarden zij diensten kan verlenen aan 1F'ers en wat zij in juridische en praktische zin kan betekenen voor 1F'ers. In dit onderzoek wordt antwoord gegeven op de vraag: *'Welke aanbevelingen met betrekking tot de voorwaarden en mogelijkheden van dienstverlening aan 1F'ers kunnen aan Stichting Nieuwkomers en Vluchtelingen Brabant Centraal gedaan worden gelet op het juridisch kader en een vergelijking met andere VluchtelingenWerkgroepen in Nederland?'* Voor SNV is het lastig om dit onderwerp zelf in kaart te brengen omdat 1F'ers weinig voorkomen en er een hoge werkdruk is.

Het doel is om, door middel van een praktijkgericht juridisch onderzoek, op 29 mei 2017 een advies op te stellen voor SNV waarin inzicht wordt verschaft over de voorwaarden en mogelijkheden van dienstverlening aan ongewenste 1F'ers. Het is de bedoeling dat SNV de aanbevelingen kan gebruiken als leidraad. Het advies is vervat in een tastbaar beroepsproduct inhoudende het stappenplan 'Omgaan met 1F'ers', zodat het onderzoek direct praktisch toepasbaar is binnen de organisatie. De centrale vraag wordt beantwoord op grond van een analyse van de wet- en regelgeving, literatuur, dossiers en interne bronnen met betrekking tot dit onderwerp.

Uit het onderzoek is gebleken dat vreemdelingen met een 1F-indicatie zowel in het nationale als in het internationale recht uitgesloten worden van de vluchtelingenstatus. De specifieke wettelijke criteria van artikel 1F Vlv zijn in het nationale recht uitgewerkt in paragraaf C2/7.10.2 Vc. Ook bleek uit jurisprudentie dat vreemdelingen niet uitgezet mogen worden naar een land waarin zij een reëel risico lopen om te worden blootgesteld aan de behandelingen in de zin van artikel 3 EVRM.

Verder is gebleken dat elke VWN-groep in de praktijk anders omgaat met de dienstverlening aan 1F'ers. Bovendien werd uit het dossieronderzoek geconcludeerd dat geen één VWN-groep zelfstandig onderzoek heeft verricht naar de vraag in hoeverre zij diensten kan verlenen aan 1F'ers. Ook bleek dat de VWN-groepen de 1F'ers zowel tijdens als na de procedure hebben begeleid.

Voorts is geconcludeerd dat SNV diensten kan verlenen onder de voorwaarde dat er géén gerechtvaardigd vermoeden van 1F-misdrijven is ontstaan. Wanneer er sprake is van een gerechtvaardigd vermoeden is afhankelijk van een zelfstandig dossieronderzoek. Daarbij dient SNV individuele rechtvaardigings- en schulduitsluitingsgronden mee te wegen in de beoordeling.

Vervolgens is gebleken dat SNV enkele juridische en praktische mogelijkheden heeft om diensten te verlenen aan 1F'ers. Juridisch gezien kan SNV de 1F'er wijzen op het verblijf op medische gronden ex artikel 3 EVRM, uitstel van vertrek ex artikel 64 Vw en de duurzaamheids- en proportionaliteitstoets. Praktisch gezien kan SNV de 1F'er verwijzen naar instanties die bed-, bad- en broodvoorzieningen aanbieden. Ook kan SNV de zorgverlener van de 1F'er wijzen op de regeling onverzekerbare vreemdelingen van het CAK, zodat de noodzakelijke medische kosten vergoed worden.

Ten slotte is aan SNV aanbevolen om het stappenplan 'Omgaan met 1F'ers' te gebruiken bij de dienstverlening aan 1F'ers.

Hoofdstuk 1 De inleiding

§ 1.1 De organisatie

Stichting Nieuwkomers en Vluchtelingen Brabant Centraal (hierna SNV) is een van de zeven regionale stichtingen die aangesloten is bij VluchtelingenWerk Nederland (hierna VWN). De organisatie zet vrijwilligers voor de belangenbehartiging van vluchtelingen, asielzoekers en nieuwkomers. SNV Brabant Centraal helpt deze groepen bij het opbouwen van een nieuw bestaan in Nederland. De ondersteuning door SNV gebeurt aan de hand van zowel een juridische als een maatschappelijke begeleiding. De begeleiding heeft betrekking op diverse en uiteenlopende kwesties zoals de toelatings- en gezinsherenigingsprocedure, financiën, arbeidsparticipatie, huisvesting, gezondheidszorg et cetera. Daarnaast stimuleert SNV ontmoetingen tussen verschillende culturen en geeft het voorlichtingen om het draagvlak bij het publiek te vergroten.

VWN is een overkoepelende organisatie, die bestaat uit het Landelijk Bureau en meerdere aangesloten VluchtelingenWerkgroepen (hierna VWN-groepen) zoals SNV Brabant Centraal, VWN Midden-Nederland en VWN Noordwest-Nederland. VWN is de belangrijkste belangenbehartiger van vluchtelingen en asielzoekers in Nederland. Het werk voor vluchtelingen als groep is gericht op zowel de overheid, de politiek, (landelijke) organisaties als het publiek.¹

§ 1.2 Probleembeschrijving

In beginsel heeft ieder individu in Nederland het recht om asiel aan te vragen op grond van artikel 14 lid 1 van de Universele Verklaring voor de Rechten van de Mens (hierna UVRM).² Op grond van artikel 33 Vluchtelingenverdrag (hierna Vlv) mogen aangesloten staten een vluchteling in de zin van artikel 1A lid 2 Vlv niet uitzetten of terugleiden naar een grondgebied waar zijn leven bedreigd zou worden op grond van ras, godsdienst, nationaliteit, het behoren tot een bepaalde sociale groep of zijn politieke overtuiging. Dit wordt het verbod op refoulement genoemd.³ Dit verbod is terug te lezen in artikel 3 lid 1 VN-Verdrag tegen Foltering (hierna AFV), waaruit blijkt dat geen enkele staat een persoon mag uitzetten of terugzenden naar of uitleveren aan een andere staat wanneer er gegronde redenen zijn om aan te nemen dat hij daar gevaar zou lopen te worden onderworpen aan foltering. Ook artikel 7 VN-Verdrag inzake Burger- en Politieke Rechten (hierna IVBPR) bepaalt dat folteren niet toegestaan is. Dit artikel bepaalt echter niet dat uitzending naar een land waar gefolterd wordt verboden is. Wel blijkt uit jurisprudentie dat dit artikel in de weg staat om een vreemdeling terug te sturen naar een land waar hij gefolterd kan worden. Binnen de Europese Unie is dit terug te vinden in artikel 19 lid 2 van het Handvest van de Grondrechten.

Maar sommige asielzoekers verdienen geen asielrechtelijke bescherming zelfs als ze aan de vluchtelingendefinitie van artikel 1A lid 2 Vlv zouden voldoen.⁴ Op grond van de uitsluitingsgrond van artikel 1F Vlv worden bepaalde asielzoekers uitgesloten van bescherming. Artikel 1F Vlv bepaalt namelijk dat het Vluchtelingenverdrag niet van toepassing is op personen ten aanzien van wie er gegronde redenen zijn om te veronderstellen dat zij ernstige 1F-misdrijven⁵ hebben gepleegd.⁶ Deze uitsluitingsclausule wordt ook benadrukt in artikel 12 lid 1 Definitierichtlijn 2011/95/EU (hierna Dri). Het uitgangspunt is dat Nederland geen vluchthaven is voor 1F'ers, zoals vermeld stond in het beleid van artikel C4/3.11.3.1 Vreemdelingencirculaire 2000 (hierna Vc).⁷ Deze groep

1 www.vluchtelingenwerk.nl (zoek op: wat wij doen, belangenbehartiging)

2 K. Zwaan e.a., *Nederlands migratierecht*, Den Haag: Boom juridisch 2016. p.308.

3 M.S. Beck-Soeliman e.a., *Migratierecht in de praktijk*, Groningen/Houten: Noordhoff Uitgevers bv 2015. p.208.

4 W.J. van Bennekom & J.H. van der Winden, *Asielrecht*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2011. p. 188.

5 1F-misdrijven zijn de misdrijven en daden beschreven in art. 1F Vlv zoals oorlogsmisdaden, ernstige niet-politieke misdrijven en handelingen in strijd met de doelstellingen van de VN.

6 K. Zwaan e.a., *Nederlands migratierecht*, Den Haag: Boom juridisch 2016. p. 328.

7 W.J. van Bennekom & J.H. van der Winden, *Asielrecht*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2011. p.189.

asielzoekers dient Nederland dus in beginsel te verlaten.

Er bestaat echter een uitzondering waardoor sommige asielzoekers met een 1F-status niet uitgezet kunnen worden. Deze uitzondering is opgenomen in artikel 3 Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (hierna EVRM). In dit artikel wordt bepaald dat niemand onderworpen mag worden aan folteringen of aan onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen. Uit jurisprudentie van het EHRM is gebleken dat artikel 3 EVRM zo moet worden opgevat, dat het niet alleen toeziet op het martelen door een land dat partij is bij het EVRM. Ook bepaalt artikel 3 EVRM dat uitzetting van vreemdelingen naar een land waarin zij een reëel risico lopen om te worden blootgesteld aan folteringen of aan onmenselijke of vernederende behandelingen niet toegestaan is.⁸ In de zaak *Chahal/Verenigd Koninkrijk* ging het EHRM zelfs een stapje verder en bepaalde dat uitzetting zelfs niet toegestaan is wanneer de vreemdeling verdacht wordt van terrorisme.⁹ Geconcludeerd kan worden dat artikel 3 EVRM in principe dus dezelfde werking heeft als het verbod op refoulement. Verder is bepaald dat artikel 3 EVRM geen uitzonderings- of uitsluitingsclausule kent.¹⁰ Uit jurisprudentie blijkt zelfs dat de voorgenoemde EVRM-norm absolute gelding heeft, waardoor de 1F'er onuitzetbaar kan zijn.¹¹ De Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State (hierna ABRvS) heeft in een aantal uitspraken geoordeeld over de verhouding tussen artikel 1F Vlv en artikel 3 EVRM.¹² In deze zaken heeft de ABRvS besloten dat bij uitzetting artikel 3 EVRM mogelijk geschonden wordt, maar dat dit niet betekent dat de minister een verblijfsvergunning dient te verlenen.¹³ Het gevolg hiervan is dat deze groep afgewezen asielzoekers in de praktijk uiteindelijk in de illegaliteit terecht komt en zich geen raad meer weet.

Alle VWN-groepen¹⁴ kunnen op diverse manieren geconfronteerd worden met asielzoekers met een 1F-status. De commissie "Mensenrechtenschenders" van VWN kwam in 1997 tot de aanbeveling om cliënten van wie vastgesteld is dat er een gerechtvaardigd vermoeden is dat zij zich schuldig hebben gemaakt aan mensenrechtenschendingen, uit te sluiten van (verdere) dienstverlening. Het argument hiervoor is dat VWN geen mensenrechtenschender van dienst wil zijn. Artikel 1F Vlv wordt hierbij als grondslag genoemd. Dit uitte zich in het protocol en de handleiding "Mensenrechtenschenders" van 2004 en 2005. Het protocol en de handleiding gaan ervan uit dat de VWN-groepen een eigen verantwoordelijkheid hebben bij de standpuntbepaling of er in individuele gevallen een gerechtvaardigd vermoeden van mensenrechtenschendingen is dat tot uitsluiting van dienstverlening moet leiden.¹⁵

Elke VWN-groep gaat in de praktijk echter anders om met verschillende situaties, waaronder dienstverlening aan 1F'ers. Zo kan VWN Midden-Nederland locatie Utrecht situaties anders aanpakken dan SNV Brabant Centraal locatie Tilburg. Zo wenst SNV Brabant Centraal in beginsel niemand uit te sluiten van dienstverlening.

SNV Brabant Centraal zou graag willen weten in welke gevallen dienstverlening aan een asielzoeker met een 1F-status gewenst is. Het concrete probleem van SNV is dat het voor haar onvoldoende duidelijk is onder welke voorwaarden zij diensten kan verlenen aan 1F'ers. Om de onduidelijkheid weg te nemen over de vraag wat SNV met deze groep van asielzoekers aan moet, is het voor SNV ook van belang om te weten op welke juridische gronden iemand bestempeld kan worden als 1F'er. Voor SNV is dit in de praktijk een grijs gebied en gaat het vaak slechts om een vermoeden dat onbewijsbaar is.

8 EHRM 7 juli 1989, nr. 14038/88, NJ 1990, 158 (*Soering/United Kingdom*).

9 EHRM 15 november 1996, nr. 22414/93, NJ 1997, 301 (*Chahal/United Kingdom*).

10 W.J. van Bennekom & J.H. van der Winden, *Asielrecht*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2011. p.190.

11 ABRvS 2 juni 2004, nr. 200308845/1, JV 2004/279.

12 ABRvS 2 juni 2004, nr. 200308871/1 en ABRvS 2 juni 2004, nr. 200308845/1.

13 VWN, *Introductie Artikel 1F Vluchtelingenverdrag*, 2014. p.5.

14 VWN-groepen zijn de aangesloten regionale stichtingen bij VWN, zie paragraaf 1.1.

15 VWN, *Protocol Mensenrechtenschenders*, 2004. Bijlage II. p. 3.

Daarnaast weet SNV onvoldoende wat zij in juridische en praktische zin kan betekenen voor 1F'ers. Voor haar is het dus relevant dat er uitgezocht wordt wat SNV in de praktijk precies voor 1F'ers kan betekenen. Met andere woorden, er wordt gezocht naar de juridische en praktische mogelijkheden van dienstverlening aan 1F'ers.

Binnen de Immigratie- en Naturalisatiedienst (hierna IND) worden onderzoeken in het kader van artikel 1F Vlv uitgevoerd door een gespecialiseerde afdeling, genaamd "Unit 1F". In 2014 zijn door deze unit 170 onderzoeken gedaan naar een mogelijke toepassing van artikel 1F Vlv. In 50 zaken heeft dit geleid tot het daadwerkelijk tegenwerpen van artikel 1F Vlv.¹⁶ In 2015 zijn wederom ongeveer 170 onderzoeken uitgevoerd. Bij ongeveer 30 van de 170 vreemdelingen heeft dit onderzoek daadwerkelijk geleid tot het tegenwerpen van artikel 1F Vlv in eerste aanleg. Bij ongeveer 20 vreemdelingen is een 3 EVRM-beletsel voor terugkeer naar het land van herkomst aangenomen.¹⁷ Voor SNV Brabant Centraal is het lastig om dit onderwerp zelf in kaart te brengen gelet omdat 1F'ers weinig voorkomen en er een hoge werkdruk is.

§ 1.3 Centrale vraag

De centrale vraag luidt als volgt:

Welke aanbevelingen met betrekking tot de voorwaarden en mogelijkheden van dienstverlening aan 1F'ers kunnen aan Stichting Nieuwkomers en Vluchtelingen Brabant Centraal gedaan worden, gelet op het juridisch kader en een vergelijking met andere VluchtelingenWerkgroepen in Nederland?

§ 1.4 Deelvragen

Om de centrale vraag te beantwoorden, zijn onderstaande deelvragen opgesteld.

1. Wat is het juridisch toetsingskader van artikel 1F Vluchtelingenverdrag?
2. Wat is de huidige werkwijze met betrekking tot de dienstverlening aan 1F'ers van zowel Stichting Nieuwkomers en Vluchtelingen Brabant Centraal als andere VluchtelingenWerkgroepen?
3. Onder welke voorwaarden kan Stichting Nieuwkomers en Vluchtelingen Brabant Centraal diensten verlenen aan 1F'ers?
4. Welke juridische en praktische mogelijkheden heeft Stichting Nieuwkomers en Vluchtelingen Brabant Centraal om diensten te kunnen verlenen aan 1F'ers?

§ 1.5 Doelstelling

Het doel is om uiterlijk 29 mei 2017, door middel van een praktijkgericht juridisch onderzoek, een advies op te stellen voor de opdrachtgever Stichting Nieuwkomers en Vluchtelingen Brabant Centraal, waarin inzicht wordt verschaft over de voorwaarden en mogelijkheden voor dienstverlening aan ongewenste 1F'ers.

Het is de bedoeling dat SNV Brabant Centraal aan de hand van onderhavig onderzoek in duidelijke taal kan lezen onder welke voorwaarden zij diensten kan verlenen aan 1F'ers. Daarnaast is het externe doel dat ze de aanbevelingen over de mogelijkheden van dienstverlening kan gebruiken als leidraad. Dit zal gebeuren door middel van een tastbaar beroepsproduct, zodat de resultaten van het onderzoek direct praktisch toepasbaar zijn binnen de organisatie.

Op 29 mei zal dit onderzoeksrapport overhandigd worden aan Judith Buter, juridisch werkbegeleider op de afdeling Toelating. Na goedkeuring zullen het rapport en de leidraad worden geplaatst op Vluchtweb, de online informatiepagina van VWN. Zo is het rapport uiteindelijk toegankelijk voor iedere (vrijwillige) medewerker van alle regionale VWN-groepen en voor het Landelijk Bureau.

¹⁶ K. Zwaan e.a., *Nederlands migratierecht*, Den Haag: Boom juridisch 2016. p.329.

¹⁷ Kamerbrief staatssecretaris van Veiligheid en Justitie aan de voorzitter van de Tweede Kamer, *Actuele cijfers over aantal 1F tegenwerpingen*, 29 februari 2016. p. 2.

§ 1.6 Methodische verantwoording

Met de methodische verantwoording zal per deelvraag aangegeven worden welke bronnen en methoden gebruikt zijn om de doelstelling te bereiken. Tevens zal er per deelvraag aangegeven worden waarom de gebruikte bronnen en methoden tot valide onderzoeksresultaten hebben geleid.

Deelvraag 1

Voor het juridisch onderzoek naar het toetsingskader van artikel 1F Vlv zijn voornamelijk rechtsbronnen gebruikt die voldoende betrouwbaar en valide zijn, zoals internationale, Europese en nationale wet- en regelgeving en jurisprudentie. Tevens vond er een literatuuronderzoek plaats door middel van analyses en vergelijkingen met andere wetenschappelijke literatuur. Het voordeel van wetenschappelijke literatuur is dat deze doorgaans beschouwd kunnen worden als valide en controleerbare bronnen van kennis.¹⁸

Deelvraag 2

Voor het praktijkgerichte onderzoek werd er gebruik gemaakt van een kwalitatief onderzoek, in de vorm van casestudy. De casestudy bestond uit het bekijken van verschillende casussen, in de vorm van een dossieronderzoek.¹⁹ De dossiers zijn onderzocht door middel van de methode inhoudsanalyse. Uit de grote hoeveelheid informatie van de dossiers is alleen de relevante informatie geselecteerd en gestructureerd. Vervolgens is de geselecteerde informatie in een lopend verhaal gezet.²⁰

Deelvraag 3

Ter beantwoording van de derde deelvraag is gebruik gemaakt van de methode survey. Survey is toegepast door middel van een open interview. Zo is er een interview gehouden met een lid van het Landelijk Bureau. Hierbij fungeerde een persoon als bron. Verder is er gebruik gemaakt van interne documenten. Onder meer zijn de handleiding en het protocol “Mensenrechtenschenders” van VWN gebruikt. Deze documenten kunnen aangemerkt worden als betrouwbaar gelet op het feit dat ze door de deskundigen zijn opgesteld. Als laatste is er een enquête gehouden met de medewerkers van SNV.

Deelvraag 4

Ter beantwoording van de vierde deelvraag zijn de juridische mogelijkheden van dienstverlening onderzocht aan de hand van relevante wet- en regelgeving en jurisprudentie. Er mag van worden uitgegaan dat de inhoud van deze rechtsbronnen voldoende betrouwbaar is. Daarnaast is er ter beantwoording van deze deelvraag gebruik gemaakt van enkele elektronische bronnen. Bij de beoordeling van de relevantie en validiteit van de elektronische bronnen is er gebruik gemaakt van een inhoudsanalyse.

§ 1.7 Leeswijzer

Allereerst wordt in hoofdstuk 1 de inleiding en de verantwoording behandeld. Vervolgens wordt in hoofdstuk 2 ingegaan op de vragen wanneer een asielzoeker wettelijk gezien een 1F-indicatie krijgt, wat de werking is van artikel 3 EVRM en wat de gevolgen zijn van een 1F-indicatie voor de 1F'er en zijn gezin. Verder wordt in hoofdstuk 3 aandacht besteed aan de huidige werkwijzen van SNV Brabant Centraal, VWN Midden-Nederland, VWN Noord-Nederland en VWN Oost-Nederland. Vervolgens wordt in hoofdstuk 4 ingegaan op de kijk van het Landelijk Bureau op de dienstverlening aan 1F'ers en worden de voorwaarden voor dienstverlening behandeld. Hierna wordt in hoofdstuk 5 antwoord gegeven op de vierde deelvraag. Zo komen de juridische en praktische mogelijkheden van dienstverlening in dit hoofdstuk aan de orde. Als laatste worden er op basis van de bevindingen conclusies getrokken in hoofdstuk 6. In hetzelfde hoofdstuk worden aanbevelingen gedaan aan SNV en wordt er antwoord gegeven op de centrale vraag.

18 G.A.F.M. van Schaaijk, *Praktijkgericht juridisch onderzoek*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2011. p. 84.

19 G.A.F.M. van Schaaijk, *Praktijkgericht juridisch onderzoek*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2011. p. 81.

20 G.A.F.M. van Schaaijk, *Praktijkgericht juridisch onderzoek*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2011. p. 88.

Hoofdstuk 2 Het juridisch toetsingskader

§ 2.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk is het onderwerp dienstverlening aan ongewenste 1F'ers geïntroduceerd. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op het juridisch kader van artikel 1F Vlv. De deelvraag “*Wat is het juridisch toetsingskader van artikel 1F Vluchtelingenverdrag?*” zal beantwoord worden om uiteindelijk de centrale vraag te beantwoorden. Allereerst wordt in paragraaf 2.2 ingegaan op het begrip 1F'er en zijn positie in het rechtssysteem. Vervolgens komen de wettelijke criteria van artikel 1F Vlv in paragraaf 2.3 aan de orde. Daarna wordt in paragraaf 2.4 de werking van artikel 3 EVRM uitgelegd. Als laatste worden de rechtsgevolgen voor de 1F'er en zijn gezinsleden verhelderd in paragraaf 2.5.

§ 2.2 De 1F'er in het nationale en internationale rechtssysteem

Artikel 1F Vlv maakt deel uit van de zogenoemde exclusion clauses oftewel de uitsluitingsgronden van artikel 1F Vlv. Dit houdt in dat vreemdelingen die weliswaar te vrezen hebben voor vervolging geen aanspraak kunnen maken op vluchtelingrechtelijke bescherming indien zij onder artikel 1F Vlv vallen. Daarbij is het van belang te weten wat het verband is tussen artikel 1F Vlv en de vluchtelingrechtelijke bescherming van artikel 1A lid 2 Vlv. Er zal dus eerst ingegaan worden op de begrippen verdragsvluchteling en 1F'er. Vervolgens wordt het verband tussen de twee definities gelegd. Als laatste wordt artikel 1F Vlv in een internationale en nationale context geplaatst.

§ 2.2.1 Het verband tussen artikel 1F Vlv en 1A Vlv

Een vreemdeling die in Nederland bescherming zoekt in verband met gebeurtenissen of omstandigheden in zijn land van herkomst kan een asiilvergunning voor bepaalde tijd aanvragen. Daarvoor dient de aanvraag onder andere te voldoen aan artikel 29 lid 1 Vreemdelingenwet 2000 (hierna Vw). Zo kan een asiilvergunning voor bepaalde tijd in de zin van artikel 28 Vw worden verleend als de vreemdeling een verdragsvluchteling is. Dit is de materiële a-grond van artikel 29 lid 1 sub a Vw. Artikel 1 Vw bepaalt dat een verdragsvluchteling een vluchteling in de zin van artikel 1A Vlv is. Uit dit artikel is af te leiden dat de vreemdeling gegronde vrees moet hebben voor vervolging op basis van een vervolgingsgrond.²¹ Het UNHCR²² geeft nadere uitleg van het begrip vluchteling in het Handbook UNHCR. Als iemand geen verdragsvluchteling is maar wel gevaar loopt bij terugkeer kan er sprake zijn van de subsidiaire bescherming van artikel 29 lid 1 sub b Vw, dit is de materiële b-grond. Op grond van dit artikel kan een vreemdeling in aanmerking komen voor een asiilvergunning voor bepaalde tijd indien hij bij uitzetting een reëel risico loopt op de doodstraf, foltering of willekeurig geweld bij een gewapend conflict. Wanneer een vreemdeling aangemerkt kan worden als vluchteling, is artikel 33 Vlv van cruciaal belang. Dit artikel bepaalt namelijk dat de vluchteling niet mag worden teruggezonden naar een land waar zijn leven of vrijheid zou worden bedreigd wegens de in artikel 1A lid 2 Vlv genoemde gronden. Dit wordt ook wel het verbod op refoulement genoemd. Op grond van artikel 33 lid 2 Vlv mag slechts in geval van hoge uitzondering hiervan worden afgeweken. Daarvan is sprake wanneer het een vluchteling betreft ten aanzien van wie ernstige redenen bestaan hem te beschouwen als een gevaar voor de veiligheid van het land waar hij zich bevindt, hij onherroepelijk is veroordeeld wegens een bijzonder ernstig misdrijf of hij een gevaar oplevert voor de gemeenschap van dat land.²³ Uit de uitzondering van artikel 33 lid 2 Vlv blijkt dus dat het verbod op refoulement niet absoluut is.

Een 1F'er is een vreemdeling ten aanzien van wie er ernstige redenen zijn om te veronderstellen dat hij een misdrijf tegen de vrede, tegen de menselijkheid of een

²¹ Het behoren tot een bepaald ras, godsdienstige overtuiging, nationaliteit, behoren tot een sociale groep of politieke overtuiging.

²² Een VN-orgaan dat zorg draagt voor het toezicht op naleving van het Vluchtelingenverdrag.

²³ E.M Kampstra, *Hoofdzaken vreemdelingenrecht*, Deventer: Kluwer 2015 p. 83.

oorlogsmisdrijf heeft gepleegd. Ook degene van wie er een vermoeden bestaat dat hij ernstige niet-politieke misdrijven heeft gepleegd buiten het land van toevlucht en hij die zich schuldig heeft gemaakt aan handelingen in strijd met de doelstellingen en beginselen van de VN, kan worden aangemerkt als 1F'er op grond van artikel 1F Vlv.²⁴

Voor de beoordeling van de asielaanvraag hanteert de IND een bepaalde toetsingsvolgorde.²⁵ Ten eerste wordt getoetst of de aanvraag kan worden afgewezen op grond van de afwijzingsgronden van artikel 20 Vw. Mocht de aanvraag niet afgewezen worden op een van deze gronden dan wordt vervolgens gekeken of de vreemdeling zich schuldig heeft gemaakt aan een 1F-misdrijf. Indien de aanvraag op basis van artikel 1F Vlv wordt afgewezen dan toetst de IND de aanvraag niet verder. Zo komt de beslismedewerker niet toe aan de toelatingsgronden van artikel 29 lid 1 sub a en sub b Vw.²⁶ Volgens het UNCHR zou het logischer zijn om eerst te beoordelen of iemand gekwalificeerd kan worden als vluchteling op grond van artikel 1A lid 2 Vlv en dan pas na te gaan of de vluchteling uitgesloten kan worden van bescherming. Dat betekent dat er geen sprake is van *inclusion before exclusion* maar van *exclusion before inclusion*.²⁷ Met andere woorden, het komt dus niet vast te staan dat de vreemdeling een vluchteling is in de zin van artikel 1A lid 2 Vlv. Daarnaast gaat artikel 1F Vlv zo ver dat het bepaalt dat het Vluchtelingenverdrag niet van toepassing is op 1F'ers. Geconcludeerd kan worden dat het verbod op refoulement van artikel 33 Vw dus ook niet van toepassing is. Dat betekent dus dat de 1F'er Nederland in beginsel dient te verlaten.

§ 2.2.2 Artikel 1F Vlv in het rechtssysteem

Vreemdelingen ten aanzien van wie 1F-misdaden worden vermoed, worden uitgesloten van de vluchtelingenstatus in verschillende internationale en nationale wet- en regelgevingen. Vanzelfsprekend is de uitsluiting terug te vinden in artikel 1F van het internationale Vluchtelingenverdrag. Daarnaast sluit artikel 12 lid 2 Dri ook personen onvoorwaardelijk uit ten aanzien van wie ernstige redenen bestaan om aan te nemen dat zij de in artikel 1F Vlv genoemde wandaden of misdrijven hebben begaan. Op grond van artikel 17 Dri bestaat datzelfde lot voor diegene die zonder de 1F-misdaden in hun verleden in aanmerking zouden komen voor de subsidiaire beschermingsstatus.²⁸

Tevens is in een arrest van het Europese Hof van Justitie (hierna HvJ-EU) bepaald dat 1F'ers op grond van artikel 12 lid 2 Dri dienen te worden uitgesloten ook al leveren zij in het land van toevlucht géén enkel gevaar op voor de samenleving.²⁹ Lid 3 van artikel 12 Dri gaat een stapje verder dan artikel 1F Vlv en bepaalt dat lid 2 tevens van toepassing is op personen die aanzetten tot of anderszins deelnemen aan de in dat lid genoemde misdrijven of daden. Dit betreft dus personen die 1F-misdrijven hebben gefaciliteerd. Artikel 12 lid 3 Dri is geïmplementeerd in het nationale Vreemdelingenbesluit in artikel 3.107 lid 1. In dit artikel is onvoorwaardelijk en voldoende duidelijk te lezen dat onder een persoon als bedoeld in artikel 1F Vlv mede wordt verstaan een persoon die heeft aangezet tot of anderszins heeft deelgenomen aan 1F-misdrijven. In lid 2 van artikel 3.107 Vb is artikel 17 Dri geïmplementeerd.

Ook bevat de nationale Vreemdelingencirculaire bepalingen betreffende de uitsluiting van 1F'ers. Zo bevatte het voormalige Vreemdelingencirculaire het uitgangspunt dat Nederland geen vluchthaven dient te zijn voor, kort gezegd, oorlogsmisdadigers op grond van artikel C4/3.11.3.1.³⁰ In de huidige Vreemdelingencirculaire is in artikel C2/3.2 opgenomen dat het Vluchtelingenverdrag niet van toepassing is op personen zoals beschreven in artikel 1F Vlv.

24 K. Zwaan e.a., *Nederlands migratierecht*, Den Haag: Boom juridisch 2016. p. 328.

25 Op grond van Vc C1/4.1

26 E.M Kampstra, *Hoofdzaken vreemdelingenrecht*, Deventer: Kluwer 2015 p. 76.

27 VWN, *Introductie Artikel 1F Vluchtelingenverdrag*, 2014. p.5

28 W.J. van Bennekom & J.H. van der Winden, *Asielrecht*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2011. p. 190.

29 HvJ EU 9 november 2010, nr. C-57/09 en C-101/09 (Bundesrepublik Deutschland/B en D)

30 W.J. van Bennekom & J.H. van der Winden, *Asielrecht*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2011. p. 189.

Daarnaast is uit de bepaling af te leiden dat de IND aan de vreemdeling geen asiilvergunning voor bepaalde tijd verleent als de uitsluitingsgrond van artikel 1F van toepassing is. Verder zijn de specifieke wettelijke criteria van artikel 1F Vlv uitvoerig uitgewerkt in paragraaf C2/7.10.2 Vc.

§ 2.3 De wettelijke criteria van artikel 1F Vlv

Zoals in paragraaf 2.2.2 beschreven is, geeft de Vreemdelingencirculaire een uitvoerige uitwerking van de criteria van artikel 1F Vlv. Zo bepaalt artikel C2/3.2 Vc dat het niet nodig is dat de vreemdeling veroordeeld is vanwege het 1F-misdrijf. Voldoende is dat er ernstige redenen zijn om te veronderstellen dat de vreemdeling zich aan een dergelijk misdrijf schuldig heeft gemaakt. Vanzelfsprekend rijst dan de vraag wat ernstige redenen in het licht van artikel 1F Vlv zijn. In deze paragraaf zal artikel 1F Vlv ontleed worden. Zo wordt er onder andere ingegaan op de *personal and knowing participation*. Als laatste komen de rechtvaardigingsgronden aan bod.

§ 2.3.1 Sub a, b en c van artikel 1F Vlv

Op grond van artikel 1F Vlv is het Vluchtelingenverdrag niet van toepassing op een persoon ten aanzien van wie er ernstige redenen zijn om te veronderstellen dat:

- a) hij een misdrijf tegen de vrede, een oorlogsmisdrijf of een misdrijf tegen de menselijkheid heeft begaan, zoals omschreven in de internationale overeenkomsten welke zijn opgesteld om bepalingen met betrekking tot deze misdrijven in het leven te roepen;
- b) hij een ernstig, niet-politiek misdrijf heeft begaan buiten het land van toevlucht, voordat hij tot dit land als vluchteling is toegelaten;
- c) hij zich schuldig heeft gemaakt aan handelingen welke in strijd zijn met de doelstellingen en beginselen van de Verenigde Naties.

Een misdrijf tegen de vrede; sub a

Op grond van artikel C2/7.10.2.1. Vc kan de IND misdrijven tegen de vrede in ieder geval tegenwerpen aan de hoogste civiele of militaire leidinggevend in een land. De ernst van het misdrijf tegen de vrede wordt volgens voornoemde bepaling bepaald door de aard van de handeling en de omvang van de gevolgen ervan.

Een ernstig niet-politiek misdrijf; sub b

Artikel C2/7.10.2.2. Vc bepaalt dat een door de vreemdeling gepleegde misdrijf wordt beschouwd als een politiek misdrijf, indien aan alle volgende voorwaarden is voldaan:

- er moet een direct verband zijn tussen het gepleegde misdrijf en de aangehaalde politieke doelstelling van de vreemdeling;
- het gepleegde misdrijf is een effectief middel om de aangehaalde politieke doelstelling te realiseren;
- de vreemdeling staat niet een meer vreedzaam alternatief te beschikking; en
- het gepleegde misdrijf staat in redelijke verhouding tot het nagestreefde politieke doel.

Volgens artikel C2/7.10.2.2. Vc hebben in ieder geval mishandeling, drugshandel, roofovervallen en brandstichting een politiek karakter. Ook zijn er volgens de bepaling een aantal misdrijven die in ieder geval aangemerkt moeten worden als ernstig niet-politiek misdrijf in de zin van artikel 1F Vlv. Hieronder vallen moord, doodslag, verkrachting, oorlogsmisdrijven, misdrijven tegen de menselijkheid en genocide zoals bedoeld in artikel 6,

7 en 8 van het Statuut van Rome inzake het internationaal Strafhof, foltering, slavernij en slavenhandel.

Verder bepaalt artikel C2/7.10.2.2. Vc dat absolute politieke misdrijven niet onder artikel 1F onder b Vlv vallen. Absolute politieke misdrijven zijn misdrijven die weliswaar een politiek karakter hebben maar die uit de omschrijving van het misdrijf gericht zijn tegen de staat, zoals hoogverraad en het verstoren van verkiezingen. Ook vallen misdrijven zoals bedoeld in titel I tot en met IV van het Tweede Boek van het Wetboek van Strafrecht hier niet onder.

Handelingen in strijd met doelstellingen VN: sub c

Artikel C2/7.10.2.3. Vc bepaalt dat onder de doelstellingen van de VN wordt verstaan de preambule en artikel 1 van het Handvest van de VN van 1995. Onder de beginselen van de VN wordt verstaan artikel 2 van het Handvest van de VN van 1945. Daarnaast worden er enkele handelingen genoemd die in ieder geval in strijd zijn met de doelstellingen en beginselen van de VN. Hieronder vallen handelingen die expliciet zijn genoemd als strijdig door het Internationaal Hof van Justitie, de Algemene Vergadering of de Veiligheidsraad van de VN. Ook vallen hieronder misdrijven die strafbaar gesteld zijn in het Statuut van Rome inzake het internationaal Strafhof.

Indien een van voorgenoemde handelingen van toepassing is dan beoordeelt de IND of de functionele of feitelijke verantwoordelijkheid van de vreemdeling op zo'n niveau ligt dat aangenomen mag worden dat hij zich bewust was van de plaats van de staat binnen de internationale gemeenschap. Ook kijkt de IND volgens artikel C2/7.10.2.3. Vc of uit de persoonlijke achtergrond van de vreemdeling blijkt dat hij kennis heeft of had moeten hebben van de doelstellingen of beginselen van de VN.

§ 2.3.2 Personal and knowing participation

Om te bepalen of de vreemdeling verantwoordelijk kan worden gehouden voor een 1F-misdrijf onderzoekt de IND of de vreemdeling weet heeft gehad of had behoren te hebben van het plegen van het betreffende misdrijf (*knowing participation*) en of hij op enige wijze hieraan persoonlijk heeft deelgenomen (*personal participation*) aldus artikel C2/7.10.2.4 Vc. Het begrip personal and knowing participation is afkomstig uit de Canadese jurisprudentie en is neergelegd in het Statuut van het Internationaal Strafhof. Naar aanleiding van een in januari 2001 door de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (hierna ACVZ) daartoe gedaan voorstel is uiteindelijk de personal and knowing participation in Nederland geïntroduceerd.³¹

De knowing participation

Artikel C2/7.10.2.4 Vc bepaalt dat er in iedere geval sprake is van de knowing participation indien:

- a) de vreemdeling gewerkt heeft bij een organisatie waarvan de IND aangenomen heeft dat het op systematische wijze en/of op grote schaal zich schuldig gemaakt heeft aan de misdrijven genoemd in artikel 1F Vlv;
- b) de vreemdeling heeft behoord tot een groep die door de minister van Veiligheid en Justitie is aangewezen als groep waarop artikel 1F Vlv van toepassing is;
- c) de vreemdeling heeft deelgenomen aan handelingen, waarvan hij wist of behoorde te weten dat het misdrijven betrof zoals bedoeld in artikel 1F Vlv.

Wanneer sub a of sub b van toepassing is kijkt de IND volgens artikel C2/7.10.2.4 Vc of de vreemdeling wetenschap had of had moeten hebben van het plegen van de misdrijven. Als hier geen sprake van is dan spreekt de IND van een significante uitzondering.

Indien de vreemdeling tijdens het plegen van de misdrijven nog niet de leeftijd van 15 jaar

31 W.J. van Bennekom & J.H. van der Winden, *Asielrecht*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2011. p. 201.

had bereikt dan neemt de IND geen knowing participation aan voor de 1F-misdrijven. Indien de vreemdeling tussen de 15 en 18 jaar was ten tijde van het plegen van het 1F-misdrijf dan toetst de IND of de vreemdeling wist van de 1F-misdrijven of dit behoorde te weten. Uit artikel C2/7.10.2.4 Vc blijkt dat daarbij alle feiten en omstandigheden door de IND betrokken worden.

Ook bepaalt artikel C2/7.10.2.4 Vc hoe de IND moet toetsen wanneer er sprake is van een kindsoldaat tussen de 15 en 18 jaar oud. Indien dat het geval is, dient de IND bepaalde omstandigheden mee te wegen in de beoordeling. Zo dient er onder andere gekeken te worden naar de leeftijd van de vreemdeling op het moment van indiensttreding, of het kind vrijwillig of gedwongen in dienst is getreden en de aanwezigheid van mogelijkheden om eerder te ontsnappen of zich van de 1F-misdrijven te onttrekken. Ook wordt er gekeken naar de consequenties bij weigering van indiensttreding. Hierbij wordt door de IND beoordeeld of er sprake was van overmacht van de vreemdeling. Zo kijkt de IND of van de minderjarige verwacht kon worden weerstand te bieden aan de op hem uitgeoefende druk om in dienst te gaan.

De personal participation

De personal participation is ook uitgewerkt in artikel C2/7.10.2.4 Vc. Zo bepaalt dit artikel dat er sprake is van de personal participation indien de vreemdeling:

- a) een 1F-misdrijf heeft gepleegd;
- b) een opdracht heeft gegeven tot een 1F-misdrijf of het misdrijf onder zijn verantwoordelijkheid is gepleegd;
- c) een 1F-misdrijf heeft gefaciliteerd of;
- d) tot een groep behoort die door de minister is aangewezen als groep die artikel 1F Vlv tegengeworpen krijgt.

Sub c is volgens de bepaling van toepassing wanneer het handelen of nalaten van de vreemdeling in wezenlijke mate heeft bijgedragen aan het misdrijf. Daarbij wordt door de IND gekeken of de bijdrage een effect heeft gehad op het begaan van een misdrijf. Ook wordt gekeken of het misdrijf hoogstwaarschijnlijk niet op dezelfde wijze plaatsgevonden zou hebben indien niemand de rol van de vreemdeling had vervuld.

§ 2.3.3 Geen tegenwerping van artikel 1F Vlv

De IND dient enkele gronden te overwegen die tegenwerping van artikel 1F Vlv tegenhouden. Deze gronden zijn opgenomen in artikel C2/7.10.2.4 Vc. Zo kan het handelen op bevel van een regering of meerdere een grond zijn. De IND toetst daarbij aan artikel 33 van het Statuut van Rome, inzake het Internationaal Strafhof. Dit artikel bepaalt dat een misdrijf op bevel van een regering of een meerdere, militair of burger in beginsel niet ontheft van strafrechtelijke aansprakelijkheid tenzij er sprake is van het volgende:

- a) de persoon was wettelijk verplicht bevelen van de regering of meerdere op te volgen;
- b) de persoon had geen kennis dat het bevel onwettig was; en
- c) het bevel was niet onmiskenbaar onwettig.

Wel bepaalt lid 2 van dit artikel dat bevelen om genocide of misdrijven tegen de menselijkheid te plegen zonder twijfel mogelijk onwettig worden geacht.

Ook kan dwang een grond zijn om tegenwerping van artikel 1F Vlv tegen te houden. Zo bepaalt artikel C2/7.10.2.4 Vc dat, indien de vreemdeling aanvoert dat hij gedwongen is

geweest tot het plegen van een misdrijf, hij in beginsel gevrijwaard kan worden van verantwoordelijkheid tenzij er sprake is van één van de volgende gevallen:

- a) de IND hecht geen geloof aan de gestelde dwang van de vreemdeling;
- b) er bestond een mogelijkheid voor de vreemdeling om zich te onttrekken van het 1F-misdrijf;
- c) de vreemdeling was al een langere tijd in dienst voordat de dwang voorzienbaar optrad; of
- d) de mate van dwang is in verhouding niet zo zwaar als de ernst van het begane 1F-misdrijf.

Verder kan zelfverdediging een grond zijn wanneer de vreemdeling dit aanvoert. In beginsel wordt de vreemdeling, indien hij het 1F-misdrijf gepleegd heeft uit zelfverdediging, gevrijwaard van verantwoordelijkheid tenzij er sprake is van een van de volgende gevallen:

- a) er wordt geen geloof gehecht aan de gestelde bedreiging waardoor de vreemdeling het 1F-misdrijf heeft gepleegd;
- b) de gestelde bedreiging is in verhouding niet zo zwaar als de ernst van het gepleegde 1F-misdrijf;
- c) voor de vreemdeling was het duidelijk dat het 1F-misdrijf de dreiging niet had kunnen afwenden; of
- d) de vreemdeling heeft meerdere 1F-misdrijven gepleegd gedurende een langere periode.

§ 2.4 De werking van artikel 3 EVRM

In paragraaf 1.2 is kort aandacht besteed aan artikel 3 EVRM. Zo werd duidelijk dat artikel 3 EVRM bepaalt dat niemand onderworpen mag worden aan folteringen of aan onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen. Om de werking van artikel 3 EVRM uit te leggen, dient eerst ingegaan te worden op de reikwijdte van de bescherming van dit artikel. Zo bepaalt artikel 1 EVRM dat artikel 3 EVRM van toepassing is op een ieder die valt onder de rechtsmacht van de verdragsstaten. Uit artikel 34 EVRM blijkt dat het kan gaan om natuurlijke personen en niet-overheidsorganisaties. Daarbij maakt het niet uit of een persoon de nationaliteit heeft van de betreffende staat. Ook maakt het niet uit of hij daar al dan niet legaal verblijft. Het feit of een persoon zijn woonplaats heeft in de verdragsstaat is evenmin van belang.³² Artikel 3 EVRM kan dus ook van toepassing zijn op vreemdelingen die zich illegaal in Nederland bevinden, zoals de ongewenste asielzoekers met een 1F-indicatie. Uit jurisprudentie van het EHRM is gebleken dat de reikwijdte van artikel 3 EVRM uitgebreid is tot de gezinsleden van de persoon die aannemelijk heeft gemaakt dat terugkeer leidt tot een schending van artikel 3 EVRM. In de zaak Bader/Zweden, waarbij Bader in Syrië ter dood veroordeeld was, oordeelde het EHRM dat uitzetting van alle gezinsleden in strijd was met artikel 3 EVRM.³³ In de zaak D en P.S/Turkije³⁴ oordeelde het EHRM, onder verwijzing van voornoemde arrest, dat niet alleen uitzetting van betrokkene maar ook die van haar echtgenoot schending van artikel 3 EVRM zou behelzen, ook al liep laatstgenoemde in persoon geen risico op mishandeling.³⁵

In paragraaf 2.1.1 is het verbod op refoulement van artikel 33 lid 1 Vlv behandeld. Uit de uitzondering neergelegd in artikel 33 lid 2 Vlv bleek dat het verbod op refoulement niet

32 T. Barkhuysen & M.L. van Emmerik, *Het EVRM en het Nederlandse bestuursrecht*, Deventer: Boom Kluwer bv 2011. p. 15.

33 EHRM 8 november 2005, nr.13284/04 (Bader/Zweden).

34 EHRM 22 juni 2006, nr. 24245/03 (D.v.Turkije).

35 Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken, *Artikel 1F Vluchtelingenverdrag in het Nederlands vreemdelingenbeleid*, Den Haag 2008 p. 39.

absoluut is. Artikel 3 EVRM is in tegenstelling tot artikel 33 Vlv wel absoluut. Zo kent artikel 3 EVRM een absoluut recht. Dat wil zeggen dat er zelfs in een noodtoestand niet afgeweken mag worden van dit recht. Het absolute recht van artikel 3 EVRM is nader uitgewerkt in jurisprudentie van het EHRM. Zo werd in de zaak Soering/Verenigd Koninkrijk³⁶ en in de zaak Cruz Varas e.a./Zweden³⁷ door het EHRM bepaald dat artikel 3 EVRM zo moet worden opgevat, dat het niet alleen toeziet op het martelen door een land dat partij is bij het EVRM. Ook bepaalt artikel 3 EVRM dat uitzetting van vreemdelingen naar een land waarin zij een reële risico lopen om te worden blootgesteld aan folteringen of aan onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen niet toegestaan is. Artikel 3 EVRM geldt zelfs in gevallen dat een lidstaat een vreemdeling niet uitzet naar een land waar hij gefolterd wordt, maar naar een land dat zelf het refoulementverbod schendt door hem naar een land terug te sturen waar hij gefolterd wordt. In dat geval spreken we van indirect refoulement. In de zaak Chahal/Verenigd Koninkrijk³⁸ ging het EHRM zelfs een stapje verder en bepaalde dat uitzetting zelfs niet is toegestaan wanneer de vreemdeling verdacht wordt van terrorisme.

Niet alleen ernstig dreigend geweld van autoriteiten in het land van herkomst bepaalt dat uitzetting in strijd is met artikel 3 EVRM maar ook kan dreigend geweld van derden een reden zijn. Zo bepaalde het EHRM in de zaak H.L.R./Frankrijk³⁹ dat uitzetting in strijd kan zijn met artikel 3 EVRM bij dreigend geweld van derden in het land van herkomst indien vaststaat dat de autoriteiten de vreemdeling geen effectieve bescherming kunnen bieden.

Ook de toetsing van artikel 3 EVRM door het EHRM gebeurt anders dan in 'normale EHRM-zaken'. In de zaak Said/Nederland⁴⁰ bepaalde het EHRM dat in zaken waarin de fundamentele rechten een rol spelen ex nunc getoetst dient te worden. Met andere woorden, er dient getoetst te worden naar de omstandigheden ten tijde van de Straatsburgse uitspraak. Normaliter toetst het EHRM ex tunc, dat wil zeggen naar de omstandigheden op het moment van de laatste nationale (rechterlijke) beslissing. In zaken ten aanzien van zeer fundamentele rechten vindt er ook een volle toetsing van de feitenvaststelling plaats.⁴¹

Het gevolg dat voortvloeit uit artikel 3 EVRM voor de ongewenste asielzoeker met een 1F-status is dat hij onuitzetbaar is. De ABRvS heeft in een aantal uitspraken geoordeeld over de verhouding tussen artikel 1F Vlv en artikel 3 EVRM.⁴² In deze zaken heeft de Afdeling bepaald dat bij uitzetting artikel 3 EVRM mogelijk geschonden zou worden, maar dat dit niet betekent dat de minister een verblijfsvergunning dient te verlenen.⁴³ De 1F'er kan hierdoor geen asiel worden verleend maar uitzetbaar is hij evenmin. Wel rust op hem nog steeds de vertrekplicht op grond van artikel 61 Vw. Bestuursrechtelijk gezien betekent dit dat de vreemdeling onrechtmatig in Nederland is, maar dat de overheid naar aanleiding van deze overtreding niet handhavend optreedt, omdat het belang van artikel 3 EVRM zwaarder weegt dat het Nederlands belang om een ongewenste vreemdeling uit te zetten.

§ 2.5 De rechtsgevolgen van artikel 1F Vlv

In deze paragraaf zullen de rechtsgevolgen van artikel 1F Vlv aan bod komen. Er zal gekeken worden naar wat de gevolgen zijn voor de 1F'er en zijn gezin. Allereerst wordt ingegaan op de mogelijkheid op een reguliere vergunning. Vervolgens zullen het terugkeerbesluit, de ongewenstverklaring en het inreisverbod toegelicht worden. Daarna zal er gekeken worden naar de mogelijkheid tot strafvervolgning van de 1F'er. Verder zal de herbeoordeling van de IND aan bod komen. Als laatst zal er stilgestaan worden bij de

36 EHRM 7 juli 1989, nr. 14038/88, NJ 1990, 158 (Soering/United Kingdom).

37 EHRM 20 maart 1991, nr. 15576/89, NJ 1995, 742 (Cruz Varas ea./Zweden).

38 EHRM 15 november 1996, nr. 22414/93, NJ 1997, 301 (Chahal/United Kingdom).

39 EHRM 29 april 1997, nr. 24573/94, NJCM 1997, 1066, (H.L.R./Frankrijk).

40 EHRM 5 juli 2005, nr. 46410/99, AB 2005, 369. (Said/Nederland).

41 T. Barkhuysen & M.L. van Emmerik, *Het EVRM en het Nederlandse bestuursrecht*, Deventer: Boom Kluwer bv 2011. p.73.

42 ABRvS 2 juni 2004, nr. 200308871/1 en ABRvS 2 juni 2004, nr. 200308845/1.

43 VWN, *Introductie Artikel 1F Vluchtelingenverdrag*, 2014. p.5.

rechtsgevolgen voor het gezin van de 1F'er.

§ 2.5.1 Geen reguliere vergunning

De uitsluitingsgrond van artikel 1F Vlv heeft niet alleen tot gevolg dat men in Nederland geen vluchtelingrechtelijke bescherming krijgt, maar ook dat aan die vreemdeling geen andere verblijfsvergunning wordt verleend. Zo bepaalt artikel 3.77 Vb 2000 dat de vreemdeling evenmin in aanmerking kan komen voor verlening van een reguliere verblijfsvergunning. Onder reguliere verblijfsvergunningen worden alle verblijfsvergunningen met uitzondering van de asielvergunning bedoeld. Zo kan de 1F'er niet in aanmerking komen voor onder andere een verblijfsvergunning voor verblijf bij echtgenoot of partner, als zelfstandige, als kennismigrant of voor een medische behandeling.

In sub a van artikel 3.77 Vb is te lezen dat een reguliere verblijfsaanvraag wordt afgewezen wegens gevaar voor de openbare orde indien er ernstige redenen zijn om te veronderstellen dat de vreemdeling zich schuldig heeft gemaakt aan gedragingen als bedoeld in artikel 1F Vlv. In sub b van artikel 3.77 Vb is te lezen dat een reguliere verblijfsaanvraag eveneens wordt afgewezen indien de vreemdeling de echtgenoot of echtgenote, het minderjarige kind, de partner of het meerderjarig kind is van een in Nederland verblijvende vreemdeling ten aanzien van wie er ernstige redenen zijn om te veronderstellen dat deze zich schuldig heeft gemaakt aan gedragingen als bedoeld in artikel 1F Vlv.

§ 2.5.2 Het terugkeerbesluit, inreisverbod en de ongewenstverklaring

In deze paragraaf zullen de gevolgen van het terugkeerbesluit, het inreisverbod en de ongewenstverklaring behandeld worden.

Het terugkeerbesluit

Uitgangspunt in de Vreemdelingenwet 2000 is dat de vreemdeling die geen rechtmatig verblijf in Nederland heeft, Nederland uit eigen beweging moet verlaten. De vreemdeling is daarbij zelf verantwoordelijk voor het vertrek uit Nederland op grond van artikel 61 lid 1 Vw. Op grond van artikel 62 Vw wordt tegen de vreemdeling een terugkeerbesluit uitgevaardigd. Nadat dit terugkeerbesluit is uitgevaardigd dient de vreemdeling Nederland binnen vier weken te verlaten. Een terugkeerbesluit is een administratieve of rechterlijke beslissing of handeling waarbij vastgesteld wordt dat het verblijf van de vreemdeling illegaal is of illegaal wordt verklaard. De term 'illegaal verblijf' verwijst naar het niet hebben van rechtmatig verblijf. Vereist is dat het terugkeerbesluit schriftelijk moet zijn genomen, het vaststelt dat het verblijf illegaal is of wordt verklaard en er een rechtsmiddel tegen open staat. Op grond van artikel 27 lid 1 jo. 45 lid 1 Vw wordt een negatieve beschikking tot het verlenen van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd of onbepaalde tijd aangemerkt als een terugkeerbesluit. Dat betekent dat een negatieve beschikking vanwege een 1F-indicatie tevens geldt als een terugkeerbesluit. Een terugkeerbesluit behoudt zijn werking tot het moment dat de vreemdeling vertrekt naar een land buiten de EU.⁴⁴

Het inreisverbod

Een inreisverbod is een administratieve of rechterlijke beslissing of handeling waarbij de betrokkene de toegang tot het verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor een bepaalde termijn wordt verboden. Met de invoering van het inreisverbod wordt beoogd de vreemdeling een extra prikkel te geven om niet langer in de EU te verblijven en zelf tijdig het vertrek te realiseren. Een terugkeerbesluit kan een inreisverbod inhouden. Daarentegen kan een inreisverbod alleen bestaan indien er een terugkeerbesluit is. De minister van Veiligheid en Justitie is in sommige gevallen verplicht en in andere gevallen bevoegd om een inreisverbod op te leggen. In artikel 66a lid 1 Vw staat aangegeven wanneer een inreisverbod moet worden opgelegd. Dit is in het geval wanneer de vreemdeling Nederland onmiddellijk moet verlaten op grond van artikel 62 lid 2 Vw of niet uit eigen beweging binnen de daarvoor

44 E.M Kampstra, *Hoofdzaken vreemdelingenrecht*, Deventer: Kluwer 2015 p.126.

geldende termijn Nederland heeft verlaten. De mogelijkheden om in andere gevallen een inreisverbod op te leggen staat in artikel 66a lid 2 Vw. Dat artikel bepaalt dat de minister een inreisverbod kan uitvaardigen tegen de vreemdeling die Nederland niet onmiddellijk moet verlaten.

De termijn van het inreisverbod begint te lopen vanaf het moment dat de vreemdeling Nederland daadwerkelijk heeft verlaten. De duur van een inreisverbod wordt in evenredigheid bepaald en bedraagt op grond van artikel 6.5a Vb in beginsel niet meer dan twee jaar. Dit wordt een licht inreisverbod genoemd. Voor de 1F'er is artikel 6.5a lid 5 Vb van toepassing. Dit artikel bepaalt namelijk dat de duur van het inreisverbod maximaal tien jaar kan bedragen wanneer de vreemdeling een ernstige bedreiging vormt voor de openbare orde, de openbare veiligheid of de nationale veiligheid. Onder sub c van voornoemd artikel staat dat de ernstige bedreiging kan blijken uit de omstandigheid dat de vreemdeling artikel 1F Vlv wordt tegengeworpen.⁴⁵ Uit een arrest van het HvJ-EU is gebleken dat lidstaten een derdelander strafbaar mogen stellen wanneer hij ondanks een eerder opgelegd inreisverbod op het grondgebied van die lidstaat verblijft.⁴⁶ In de Nederlandse wetgeving is het schenden van het inreisverbod strafbaar gesteld in artikel 197 WvSr en artikel 108 Vw. Op grond van artikel 197 WvSr kan de vreemdeling gestraft worden met een gevangenisstraf van maximaal zes maanden of een geldboete van de derde categorie. Op grond van artikel 108 Vw kan de vreemdeling een gevangenisstraf krijgen van maximaal zes maanden of een boete van de tweede categorie.

De ongewenstverklaring

De ongewenstverklaring betreft een administratieve maatregel die als doel heeft bepaalde vreemdelingen, aan wie het niet of niet langer is toegestaan in Nederland te verblijven, uit Nederland te weren. Indien al een inreisverbod is opgelegd of moet worden opgelegd zal niet ook een ongewenstverklaring worden opgelegd. De ongewenstverklaring betekent dat de vreemdeling de toegang tot het grondgebied wordt geweigerd. Ook is artikel 197 WvSr wederom van toepassing wanneer de vreemdeling in strijd handelt met de ongewenstverklaring. Op grond van artikel 67 Vw kan een vreemdeling ongewenst worden verklaard indien:

- 1) hij niet rechtmatig in Nederland verblijft en bij herhaling een bij de Vw strafbaar gesteld feit heeft begaan;
- 2) hij bij onherroepelijk geworden rechterlijk vonnis is veroordeeld wegens een misdrijf waartegen een gevangenisstraf van drie jaren of meer staat of een maatregel als bedoeld in artikel 37a Sr is opgelegd;
- 3) hij een gevaar vormt voor de openbare orde of de nationale veiligheid en geen rechtmatig verblijf heeft als bedoeld in artikel 8 sub a tot en met e of artikel 1 Vw;
- 4) dit blijkt uit een verdrag; of
- 5) het in het belang is van de internationale betrekkingen van Nederland.⁴⁷

Vanaf 2006 wordt in de praktijk vrijwel elke 1F'er standaard ongewenst verklaard. Dit geldt ook voor 1F'ers die onuitzetbaar zijn vanwege artikel 3 EVRM. In een zaak van de ABRvS ging het over de vraag hoe de strafrechtelijke consequenties van de ongewenstverklaring zich verhouden tot de omstandigheid dat de vreemdeling onuitzetbaar is op grond van artikel 3 EVRM. De casus betrof een onuitzetbare vreemdeling die ongewenst werd verklaard waardoor hij als het ware gedwongen werd om een strafbaar feit te plegen in de zin van artikel 197 WvSr. De ABRvS oordeelde echter in deze zaak dat er een strikte scheiding bestaat tussen de bestuursrechtelijke betekenis van de ongewenstverklaring en de strafrechtelijke consequenties daarvan.⁴⁸ Dat wil zeggen dat de onuitzetbare 1F'er wel ongewenst kan worden verklaard maar dat het begrijpelijk is dat het OM geen prioriteit geeft

45 K. Zwaan e.a., *Nederlands migratierecht*, Den Haag: Boom juridisch 2016. p. 375.

46 HvJ EU 1 oktober 2015, nr. C-290/14, (Celaj).

47 E.M Kampstra, *Hoofdzaken vreemdelingenrecht*, Deventer: Kluwer 2015 p.133.

48 ABRvS, 7 augustus 2006, nr. 200602402/1.

aan vervolging van ongewenst verklaarde 1F'ers die onuitzetbaar zijn op grond van artikel 3 EVRM. Een ongewenstverklaring heeft dus geen zichtbaar gevolg voor onuitzetbare 1F'ers. Uit het advies van de ACVZ betreffende artikel 1F Vlv in het Nederlands vreemdelingenbeleid blijkt dat in de praktijk ook 1F'ers van wie de IND aanneemt dat artikel 3 EVRM niet van toepassing is en die ongewenst zijn verklaard, niet vervolgd worden. Dat heeft wellicht te maken met het gegeven dat de eerder genoemde jurisprudentie ook eist dat de staat de betrokkene niet met rust laat, maar dat hij bezig is met uitzetting. Dat betekent dat indien uitzetting in beginsel mogelijk is, die ook ter hand wordt genomen. De ongewenstverklaring dient naar oordeel van de ACVZ te worden beperkt tot personen die reële vertrek mogelijkheden hebben, dat wil zeggen personen die niet alleen moeten maar ook kunnen vertrekken. Dan kan ook het strafrechtelijke gevolg daarvan werkelijkheid worden.⁴⁹

§ 2.5.3 Strafvervolging van de 1F'er

Uit de werkinstructie van de IND betreffende de toetsing van artikel 1F Vlv blijkt dat de IND in alle gevallen waarin artikel 1F Vlv van toepassing is het Openbaar Ministerie (hierna OM) hiervan op de hoogte stelt. Daarbij verzoekt de IND het OM om te bezien of er redenen aanwezig zijn om over te gaan tot strafrechtelijke vervolging.⁵⁰

Sinds 1 juli 2003 is het Team Internationale Misdrijven van de Nationale Recherche, dat onder leiding staat van het Landelijk Parket van het OM, belast met het opsporen en voor een Nederlandse rechter brengen van vreemdelingen die zich in Nederland bevinden, die zich schuldig hebben gemaakt aan oorlogsmisdrijven. Het Landelijk Parket beoordeelt de 1F-dossiers, onderzoekt of er sprake is van een strafrechtelijke verdenking en bepaalt of Nederland rechtsmacht heeft om over te gaan tot strafrechtelijke vervolging. De notitie behorende bij de kamerbrief *“De toepassing van artikel 1F van het Vluchtelingenverdrag”* van 2008 bepaalt dat er tot 2008 in totaal jegens vijf vreemdelingen aan wie artikel 1F Vlv is tegengeworpen tot vervolging is overgegaan. In die gevallen is het dossier aan de rechter voorgelegd in verband met een vordering tot voorlopige hechtenis, vordering tot gerechtelijk vooronderzoek of vanwege het uitbrengen van een dagvaarding. Van deze vijf zaken is er tot 2008 slechts één veroordeling onherroepelijk geworden. In de betreffende zaak is tegen het vonnis van de rechtbank geen hoger beroep ingesteld.⁵¹

Opsporing en vervolging van 1F-misdrijven is in de praktijk voor het Landelijk Parket en Team Internationale Misdrijven een zeer gecompliceerde aangelegenheid. De meeste strafbare feiten zijn namelijk gepleegd in verafgelegen landen. Daarbij heeft Nederland met deze landen vaak weinig rechtshulpervaring. Ook betreft het veelal oudere feiten, waardoor de bewijsvoering lastig kan zijn. Voornamelijk het feit dat de bewijsvoering in 1F-zaken in aanzienlijke mate op getuigenverhoren moet steunen en dat deze verhoren grotendeels in verre landen afgenomen moeten worden, blijkt een belangrijk knelpunt.⁵²

§ 2.5.4 De herbeoordeling van artikel 3 EVRM

In paragraaf 2.4 is de werking van artikel 3 EVRM toegelicht. Zo is in de paragraaf te lezen dat 1F'ers die zich beschermd weten op grond van artikel 3 EVRM onuitzetbaar zijn ondanks de vertrekplicht van artikel 61 Vw. Om het verblijf van 1F'ers die vanwege artikel 3 EVRM onuitzetbaar zijn zo veel mogelijk te bekorten, houdt de IND na enige tijd een herbeoordeling. Zo bekijkt de IND na de eerste beoordeling of er nog steeds sprake is van de artikel 3 EVRM-beletselen. Bij elke indicatie dat de artikel 3 EVRM-beletselen mogelijk

49 Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken, *Artikel 1F Vluchtelingenverdrag in het Nederlands vreemdelingenbeleid*, Den Haag 2008. p. 35.

50 IND-werkinstructie nr. 2005/22 (AUB), *Procedurele aspecten van artikel 1F Vluchtelingenverdrag*. p. 5.

51 Notitie behorende bij kamerbrief staatssecretaris van Veiligheid en Justitie aan de voorzitter van de Tweede kamer, *De toepassing van artikel 1F van het Vluchtelingenverdrag*, 9 juni 2008. p. 14

52 Notitie behorende bij kamerbrief staatssecretaris van Veiligheid en Justitie aan de voorzitter van de Tweede kamer, *De toepassing van artikel 1F van het Vluchtelingenverdrag*, 9 juni 2008. p. 16.

zijn vervallen, zal de IND een herbeoordeling uitvoeren in individuele zaken om te bezien of artikel 3 EVRM zich nog steeds verzet tegen de uitzetting. Zo kunnen ambtsberichten van de minister van Buitenlandse Zaken aanleiding geven om tot een herbeoordeling van dossiers over te gaan, bijvoorbeeld indien daarin relevante actuele en gewijzigde informatie is opgenomen ten aanzien van de positie van bepaalde bevolkingsgroepen in een land. Maar ook relevante informatie met betrekking tot een enkele vreemdeling kan grond vormen voor een herbeoordeling van diens dossier. Door de herbeoordeling wordt verzekerd dat asielzoekers met een 1F-status uitgezet kunnen worden.⁵³

§ 2.5.5 Het gezin van de 1F'er

Gezinsleden van 1F'ers komen in beginsel niet in aanmerking voor asielrechtelijke bescherming. Artikel 3.107 lid 3 Vb jo artikel C2/7.10.2.7. Vc bepaalt namelijk dat aan de echtgenoot of echtgenote, het minderjarig kind, de partner of het meerderjarig kind van de 1F'er geen asielvergunning voor bepaalde tijd wordt verleend. Op grond van artikel 3.77 lid 1 onder b Vb kan het gezin ook geen reguliere verblijfsvergunning worden verleend.⁵⁴ Wel geeft artikel 3.107 lid 3 Vb een uitzondering. Het gezinslid kan alsnog in aanmerking komen voor een asielvergunning voor bepaalde tijd indien hij aannemelijk maakt dat zijn asielaanvraag gegrond is op zelfstandige gronden in de zin van de toelatingsgronden van artikel 29 Vw. Dit wordt herhaald in artikel C2/7.10.2.7. Vc. Bij de beoordeling van asielaanvragen van een gezinslid wordt tevens onderzocht of zijn terugkeer naar het land van herkomst in strijd is met artikel 3 EVRM. Indien strijdigheid met artikel 3 EVRM aannemelijk is gemaakt, dan zal aan het gezinslid een verblijfsvergunning worden verleend op grond van artikel 29 lid 1 onder b Vw.⁵⁵

Zoals hiervoor aangegeven is kan een gezinslid onder omstandigheden in aanmerking komen voor een verblijfsvergunning. Dat kan de vraag oproepen of de 1F'er via de weg van artikel 8 EVRM verblijf bij het gezin kan afdwingen. Artikel 8 EVRM bepaalt dat eenieder het recht heeft op respect voor zijn familie- en gezinsleven. Ook zegt het artikel dat inmenging van enig openbaar gezag in de uitoefening van dit recht niet toegestaan is, tenzij dit in het belang is van onder andere de nationale veiligheid en de openbare veiligheid. In beginsel kan de 1F'er verblijf bij het gezin op grond van dit recht niet afdwingen. Uit jurisprudentie van het EHRM is gebleken dat het belang van de openbare orde in sommige gevallen zwaarder weegt dan het belang van de vreemdeling bij uitoefening van diens recht op gezinsleven.⁵⁶ In het geval van de 1F'er weegt het belang van de openbare orde dus zwaarder mee dan het gezinsleven. Uit jurisprudentie van de ABRvS bleek dat zelf als er sprake is van een objectieve belemmering om het gezinsleven in het land van herkomst uit te oefenen er in beginsel geen positieve verplichting tot toelating bestaat op grond van artikel 8 EVRM.⁵⁷

Het gezinslid dat niet in aanmerking komt voor een asielvergunning op zelfstandige gronden kan op grond van artikel C2/7.10.2.7. Vc niet langer artikel 1F Vlv tegengeworpen krijgen indien het gezinslid aan de volgende voorwaarden voldoet:

- 1) het gezinslid verblijft minimaal tien jaar in Nederland;
- 2) het verblijf van het gezinslid is ononderbroken; en
- 3) het gezinslid heeft zijn vertrek naar het land van herkomst niet tegengewerkt.

53 Notitie behorende bij kamerbrief staatssecretaris van Veiligheid en Justitie aan de voorzitter van de Tweede Kamer, *De toepassing van artikel 1F van het Vluchtelingenverdrag*, 9 juni 2008. p. 21.

54 W.J. van Bennekom & J.H. van der Winden, *Asielrecht*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2011. p. 194.

55 Notitie behorende bij kamerbrief staatssecretaris van Veiligheid en Justitie aan de voorzitter van de Tweede Kamer, *De toepassing van artikel 1F van het Vluchtelingenverdrag*, 9 juni 2008. p. 23.

56 EHRM 18 oktober 2006, nr. 46410/99 (Uner/Nederland).

57 ABRvS 5 februari 2008, JV 2008/137.

Hoofdstuk 3 De huidige werkwijze

§ 3.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk is het juridisch toetsingskader van artikel 1F Vlv uitgewerkt. In dit hoofdstuk zal in beeld gebracht worden hoe VWN in de praktijk omgaat met 1F'ers. Zo zal de deelvraag *“Wat is de huidige werkwijze met betrekking tot de dienstverlening aan 1F'ers van zowel SNV als andere VluchtelingenWerkgroepen?”* centraal staan, om uiteindelijk de centrale vraag te beantwoorden. Per VWN-groep wordt er een dossier behandeld door zowel een casusschets van het dossier als een analyse van de gebruikte werkwijze. De dossiers zijn geraadpleegd via het interne VluchtelingenWerk VolgSysteem (hierna VVS). In verband met de privacy van betrokkenen zijn de namen geanonimiseerd. Voor een uitgebreid beeld van de dienstverlening aan 1F'ers zal zowel de dienstverlening gedurende de procedure als de dienstverlening na de procedure toegelicht worden.

§ 3.2 SNV Brabant Centraal

In deze paragraaf staat het dossier van cliënt S.A.H. (hierna H.) centraal. Onder SNV Brabant Centraal vallen onder andere de locaties Tilburg, Breda, Dongen, Eindhoven, Hilvarenbeek en Oisterwijk. De cliënt in dit dossier valt onder meerdere locaties binnen SNV Brabant Centraal omdat hij verhuisd is van het AZC in Dongen naar het AZC in Oisterwijk. Tegenwoordig valt de cliënt binnen de dienstverlening van locatie Tilburg. Voor een uitgebreid beeld van de dienstverlening van SNV zal de analyse van de werkwijze niet beperkt blijven tot de dienstverlening van locatie Tilburg maar zal de dienstverlening in zijn geheel behandeld worden.

§ 3.2.1 Casusschets dossier S.A.H.

Op 10 augustus 2000 is cliënt H. Nederland binnengekomen, samen met zijn gezin bestaande uit zijn echtgenote, vier dochters en een zoon. Cliënt H. is gevlucht uit Afghanistan omdat de Taliban hem zocht vanwege zijn Tadzjiekse afkomst en zijn werkzaamheden bij het opleidingsinstituut van de Afghaanse Staatsveiligheidsdienst, de KhAD. Ook had H. problemen met de Mudjaheddin die in 1992 de macht overnamen in Kaboel. Op 15 augustus 2000 vroeg het gezin H. asiel aan. Die aanvraag is na enkele verhoren op 16 maart 2004 afgewezen op grond van artikel 1F Vlv. De IND achtte het niet geloofwaardig dat H. niet heeft geweten dat het toenmalige regime in Afghanistan mensenrechtenschendingen pleegde. Cliënt H. had namelijk van 1983 tot 1995 gewerkt als officier van de KhAD. Ook werkte H. voor het Ministerie van Staatsveiligheid, de WAD. Deze instanties worden aangemerkt als organisaties waarvan aan de onderofficieren en officieren in de regel artikel 1F Vlv wordt tegengeworpen. Deze beslissing van de minister van Justitie is een gevolg van wat over de Afghaanse Veiligheidsdiensten wordt opgemerkt in het ambtsbericht van de minister van Buitenlandse Zaken van 29 februari 2000, betreffende de Afghaanse Veiligheidsdiensten in de periode 1978-1992. In dat ambtsbericht staat onder andere dat alle onderofficieren en officieren van de KhAD/WAD persoonlijk betrokken zijn geweest bij onder meer martelingen en buitengerechtelijke executies. Van de KhAD/WAD is bekend dat het plegen van misdrijven tegen de menselijkheid en oorlogsmisdrijven alsmede niet als politiek aan te merken zeer ernstige misdrijven met een wreed karakter een hoofdbestanddeel van de activiteiten van deze organisatie vormden. Ook blijkt uit het ambtsbericht dat het wrede karakter van deze organisatie binnen Afghanistan algemeen bekend moet zijn geweest.

Ten aanzien van de personal and knowing participation bepaalde de IND dat aangenomen kan worden dat H. weet heeft gehad van het plegen van de betreffende misdrijven. Cliënt H. heeft namelijk in het nader gehoor verklaard dat hij gehoord heeft dat er mensen door de Staatsveiligheidsdienst werden gemarteld en gefolterd. Het beroep op artikel 3 EVRM jo. artikel 3 AFV werd door de IND afgewezen omdat het niet vaststond dat H. het reële risico liep om te worden onderworpen aan een door deze artikelen verboden behandeling. Gelet op het feit dat H. na de machtsovername door de Mudjaheddin nog drie jaar werkzaam was

bij de veiligheidsdienst zonder dat hij door de machthebbers werd aangesproken op zijn werkzaamheden bij de KhAd/WAD, maakte het onvoldoende aannemelijk dat H. in de negatieve belangstelling staat van de Mudjaheddin dan wel de Taliban. Cliënt H. is tegen deze beslissing in beroep gegaan bij de rechtbank.

Op 8 juli 2005 had de rechtbank echter besloten dat er geen reden bestond om het bestreden besluit van de IND rechtens voor onjuist te houden. De IND had het besluit op grond van artikel 3:46 jo. 3:47 lid 1 Awb deugdelijk gemotiveerd. Ook had de IND voldoende kenbaar gemaakt op welke feitelijke en juridische grondslag het besluit berust. Ook in hoger beroep slaagde H. er niet in om het besluit van de IND te laten vernietigen. Op 30 augustus 2006 had de ABRvS de aangevallen uitspraak namelijk bevestigd. Vervolgens had H. op 20 oktober 2008 een herhaalde asielaanvraag (hierna HASA) ingediend, waarin hij door middel van een namenlijst aan kon tonen dat er diverse personen zijn die bij de KhAD/WAD gewerkt hebben en wel in het bezit van een verblijfsvergunning zijn gesteld. Desalniettemin kreeg H. weer een negatieve beschikking.

Voorts is H. zowel in beroep als in hoger beroep gegaan maar beide zonder succes. Ook diende de advocaat van H. een klacht in bij het EHRM.

Nadien kreeg het gezin van H. in 2010 een asielvergunning op grond van artikel C2/7.10.2.7. Vc. Later is het gezin, met uitzondering van H. genaturaliseerd. Daarna probeerde H. in 2014 nog een aanvraag conform artikel 8 EVRM te doen, maar ook deze werd afgewezen. De IND motiveerde het besluit op grond van jurisprudentie van het EHRM, waaruit blijkt dat inmenging in het familieleven in het belang van de openbare orde gerechtvaardigd kan zijn.⁵⁸ In het besluit van de aanvraag ex artikel 8 EVRM werd aan H. na vijftien jaar verblijf tevens een zwaar inreisverbod opgelegd voor de duur van tien jaar.

Vervolgens had de advocaat op 3 februari 2017 een verzoek tot opheffing van het inreisverbod en herziening van de procedure bij de IND ingediend. In dit verzoek beriep de advocaat zich op het feit dat de toegepaste personal and knowing participation die voortvloeit uit Canadese jurisprudentie niet voldoet en door het Suprême Court in Canada onder oplegging van een nieuwe test is vernietigd.⁵⁹ Voorts beriep de advocaat zich op het arrest Louani van het HvJ-EU waarin is bepaald dat er veel sterker ingezet moet worden op individualisering van de betrokkenheid bij 1F-feiten, waarbij zelfs een veroordeling niet altijd voldoende hoeft te zijn. Als laatst beriep de advocaat zich op de humanitaire aspecten waaronder de medische klachten van H. Het verzoek tot opheffing van het inreisverbod en de herziening van de zaak lopen momenteel nog bij de IND.

§ 3.2.2 Werkwijze in dossier S.A.H.

SNV Brabant Centraal heeft cliënt H. zowel gedurende zijn procedures als na zijn procedures begeleid. In de eerste asielprocedure heeft SNV samen met H. een VluchtVerhaalAnalyse (hierna VVA) opgesteld. Tevens heeft SNV gedurende de gehele procedure contact gehad met de eerste en tweede advocaat van H. Alle brieven van de advocaat zijn aan H. uitgelegd door middel van een tolk. Daarnaast heeft SNV gedurende de procedure een vreemdelingenidentiteitsbewijs, oftewel een W-document, voor H. en zijn gezin aangevraagd bij de IND. Voorts heeft SNV in 2007 voor H. en zijn gezin contact gelegd met slachtofferhulp vanwege een steekpartij in het AZC in Dongen waarbij een gezinslid het slachtoffer werd. Voor de kinderen heeft SNV contact gelegd met Defence for Children, een internationale organisatie die opkomt voor de rechten van kinderen. Voor de financiering van de schoolkosten van de kinderen heeft SNV een verzoek ingediend bij stichting Leergeld en bij Charitas, een christelijke instelling die bijdraagt aan financiële ondersteuning voor personen die het nodig hebben. Voor zowel H. als zijn echtgenote heeft SNV contact gelegd met de huisarts en de GGZ⁶⁰, vanwege ernstige psychische klachten. Zowel H. als zijn echtgenote lijden volgens de huisarts aan trauma's en een posttraumatische stressstoornis.

58 EHRM 18 oktober 2006, nr. 46410/99 (Uner/Nederland).

59 HvJ EU 31 januari 2017, nr. C-573/14 (Louani/Commissaris-generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen).

60 Geestelijke gezondheidszorg en verslavingszorg.

Vervolgens heeft SNV in 2008 cliënt H. vanwege de HASA doorverwezen naar een nieuwe advocaat met meer kennis van 1F-zaken. Met de nieuwe advocaat heeft SNV de stand van zaken besproken. Voorts dienden H. en het gezin, na de negatieve beschikking op de HASA, vanwege de sluiting van het AZC in Dongen te verhuizen naar het AZC in Oisterwijk. Het COA⁶¹ besloot echter dat H. niet mee mocht omdat hij op dat moment geen procedure had lopen. SNV heeft voor H. het besluit van het COA bestreden op grond van artikel 8 EVRM, waarna H. met zijn gezin mee mocht, onder bepaalde voorwaarden. Later kregen de gezinsleden van H. in 2010 een verblijfsvergunning, waarna het gezin huisvesting kreeg. H. mocht in het AZC blijven zolang hij een lopende procedure had. Op het moment dat H. een aanvraag conform artikel 8 EVRM indiende verbleef hij in De Vuurhaard in Udenhout, een opvang voor vluchtelingen. Na zijn negatieve beschikking en inreisverbod kreeg H. te horen dat hij de opvang diende te verlaten. Hierbij speelde mee dat H. vaak afwezig was en niet overnachtte in de opvang. SNV heeft voor H. kunnen regelen dat hij er nog enkele weken mocht verblijven zolang hij zich aan de regels hield. Voor de kosten van de advocaat heeft SNV cliënt H. doorverwezen naar het Juridisch Loket voor een korting. Aan de eigen bijdrage heeft SNV geen bijdrage kunnen leveren vanwege de eigen verantwoordelijkheid van de familie. De echtgenote van H. had immers inkomen. In februari 2015 diende H. de opvang alsnog te verlaten. SNV kon geen andere opvang voor H. regelen vanwege zijn verleden in De Vuurhaard. Vanaf 2015 tot heden komt H. af en toe langs met facturen voor medicijnen. Bepaalde medicijnen worden dan door SNV vergoed. Tevens heeft SNV een brief opgesteld aan het ziekenhuis zodat de kosten gedeclareerd kunnen worden bij het CAK.⁶² Het CAK vergoedt bepaalde ziekenhuiskosten voor onverzekerbare vreemdelingen. Ook heeft SNV cliënt H. wel eens voorzien van een voedselpakket en heeft ze de kosten van het openbaar vervoer vergoed voor ritjes naar de advocaat van H.

§ 3.3 VWN Midden-Nederland locatie Luttelgeest

In deze paragraaf staat het dossier van de heer H.B. (hierna B.) centraal. Onder VWN Midden-Nederland vallen onder andere de locaties Utrecht, Almere, IJsselstein en Luttelgeest. Cliënt B. verbleef gedurende zijn procedure in het AZC in Luttelgeest. In het AZC kreeg B. juridische begeleiding van VWN Midden-Nederland gedurende zijn asielprocedure. Nadat B. uitgeprocedeerd was, kwam hij terecht bij SNV Brabant Centraal.

§ 3.3.1 Casusschets dossier H.B.

Cliënt B. is op 15 februari 2013 Nederland binnengekomen, waarna hij op 22 maart 2013 asiel heeft aangevraagd. De reden van vertrek uit zijn land van herkomst, Nigeria, heeft te maken met zijn werk als beveiligder. In het nader gehoor verklaarde B. dat hij van begin 2011 tot zijn vertrek uit Nigeria leider is geweest van een randgroep bestaande uit tien moeilijke jongeren, genaamd Omo Eye Offa. De groep werd ingehuurd door landeigenaren om het land te beschermen. Voorts verklaarde B. dat de randgroep werd betaald om te vechten tegen een ieder die het land van de landeigenaren af wilde pakken. Bij een vechtpartij werden twee jongeren uit de randgroep van B. gearresteerd. Koning Mufutau Gbadamosi van Offa werd hiervan op de hoogte gesteld, waarna hij besloot dat de jongens geofferd moesten worden. Cliënt B. diende als leider van de groep de jongeren te bevrijden. Dit werd hem opgelegd door de hogere chiefs. Na de bevrijdingsactie zijn de autoriteiten van Offa op zoek gegaan naar B. om hem te offeren vanwege zijn daad.

Op 29 oktober 2013 werd de asielaanvraag van B. afgewezen vanwege de tegenwerping van artikel 1F Vlv. Ook werd er een inreisverbod voor de duur van tien jaar aan B. opgelegd. De IND kwam tot deze beslissing omdat B. in verband werd gebracht met zware mishandeling en zware mishandeling met de dood ten gevolge hebbende. Deze misdrijven worden aangemerkt als het begaan van een ernstig niet-politiek misdrijf in de zin van artikel

61 Centraal Orgaan opvang Asielzoekers een zelfstandige bestuursorgaan dat verantwoording aflegt aan de MvJ.

62 Een publiekrechtelijk zelfstandig bestuursorgaan, belast met de uitvoering van wettelijke taken in het domein van zorg en welzijn, in opdracht van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

1F onder b Vlv. In het nader gehoor verklaarde B. dat er tijdens zijn werk geweld aan de orde kwam en dat er wapens zoals kapmessen gebruikt werden. Tevens verklaarde B. in het 1F-gehoor van 5 juli 2013 dat hij eenmalig een persoon gedood heeft. Dit was bij de bevrijdingsactie van zijn groepsgenoten. Wel gaf B. aan dat hij nooit de bedoeling had om het slachtoffer te doden maar dat dit het gevolg was van het slaan. Ook verklaarde B. dat de bevrijdingsactie met dwang aan hem werd opgelegd door de hogere chiefs. Desondanks oordeelde de IND dat B. willens en wetens en uit vrije wil als hoofd van de groep randgroepjongeren is gaan werken. Ook bleek volgens de IND nergens uit dat B. zich op enig moment heeft trachten te onttrekken aan zijn werkzaamheden of heeft getracht een matigende invloed uit te oefenen. Ten aanzien van de personal and knowing participation concludeerde de IND dat, gelet op de verklaringen van B., vastgesteld kan worden dat hij zich bewust was van het misdadig karakter van zijn handelen. Verder besliste de IND dat B. het niet aannemelijk heeft gemaakt dat hij bij uitzetting een reëel risico loopt om te worden onderworpen aan foltering, aan onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen in de zin van artikel 3 EVRM. In het kader van artikel 15c Dri is volgens de IND niet gebleken dat er in Nigeria sprake is van een conflict waarbij partijen ofwel oorlogsmethoden hanteren die de kans op burgerslachtoffers vergroten ofwel burgers als doel nemen. Tegen de beslissing van de IND is B. in beroep gegaan bij de rechtbank. De rechter oordeelde op 15 juli 2014 dat het beroep van B. ongegrond is. De rechter kwam namelijk tot dezelfde conclusie als de IND. Vervolgens is B. op 1 augustus 2014 in hoger beroep gegaan maar ook dit zonder succes.

Voorts diende B. een verzoek tot uitstel van vertrek bij de IND in vanwege medische redenen op grond van artikel 64 Vw. Volgens de GGZ zou B. last hebben van paranoïde psychose, maar nam hij de voorgeschreven medicijnen nauwelijks in en verscheen hij na enkele afspraken niet meer. De IND besloot daarom de aanvraag af te wijzen. Nadien heeft B. in oktober 2016 een HASA ingediend omdat hij in het bezit was gekomen van nieuwe documenten. Zo was B. in het bezit gekomen van een gelegaliseerde verklaring van geen crimineel verleden. Ook gaf B. aan dat zijn medische klachten waren verergerd vanwege diabetes en de psychose. Voorts gaf B. aan dat hij suïcidaal was geworden vanwege de stemmen in zijn hoofd. In januari 2017 heeft B. een gehoor inzake de HASA gehad. Op de HASA heeft B. nog geen beslissing van de IND ontvangen.

§ 3.3.2 Werkwijze in dossier H.B.

VWN Midden-Nederland heeft cliënt B. gedurende zijn asielprocedure begeleid. Bij de eerste asielaanvraag heeft B. een voorlichting van VWN Midden-Nederland gekregen betreffende de asielprocedure en is hem een informatiemap uitgereikt. Ook heeft VWN Midden-Nederland samen met B. een VVA opgesteld, die opgestuurd is naar de advocaat van B. Gedurende de hele asielprocedure heeft VWN Midden-Nederland contact gehad met de advocaat. Cliënt B. wilde graag weer in contact komen met zijn echtgenote en kind, die hij in Nigeria had achtergelaten. VWN Midden-Nederland heeft voor B. contact gelegd met het tracingteam dat de echtgenote en het kind van B. opgespoord hebben. Verder zijn alle brieven van de advocaat en de IND aan B. uitgelegd en besproken met behulp van een tolk. Ook heeft VWN Midden-Nederland alle vragen van B. betreffende de procedure beantwoord. Opvallend is dat B. wel een vaste contactpersoon had bij VWN Midden-Nederland maar dat hij bijna elke afspraak met een andere medewerker gesproken heeft.

Nadat het beroep van B. ongegrond werd verklaard heeft VWN Midden-Nederland cliënt B. vooral bijgestaan bij het verzoek tot uitstel van vertrek op grond van artikel 64 Vw. Zo heeft VWN Midden-Nederland cliënt B. doorverwezen naar de huisarts. Vervolgens heeft VWN Midden-Nederland het medisch dossier bij de huisarts en de GGZ opgevraagd. Het dossier is vervolgens doorgestuurd naar de advocaat. Voor de kosten van het hoger beroep heeft VWN Midden-Nederland het COA verzocht om de griffierechten te betalen. Deze wilde het COA echter niet betalen, waardoor VWN Midden-Nederland 100 euro bijgedragen heeft in de griffierechten. Nadat het hoger beroep ongegrond werd verklaard moest B. het AZC in

Luttelgeest verlaten. Aan B. werd op 14 december 2015 verteld dat VWN Midden-Nederland geen mogelijkheden meer zag om hem te helpen.

Vervolgens kwam B. op 21 december 2015 terecht bij SNV Brabant Centraal locatie Tilburg. SNV vroeg het dossier op bij VWN Midden-Nederland. Cliënt B. had medische kosten die hij niet kon betalen omdat hij onverzekerbaar was. Toen B. een lopende procedure had, werden de kosten van de huisarts en de GGZ vergoed door de Regeling Zorg Asielzoekers (hierna RZA).⁶³ VWN Midden-Nederland zorgde ervoor dat de kosten bij Menzis COA Administratie (hierna MCA)⁶⁴ gedeclareerd werden. Toen B. eenmaal uitgeprocedeerd was, ging het mis. Cliënt B. kreeg facturen van het ziekenhuis die na meerdere herinneringen verhoogd werden. De facturen werden uiteindelijk doorgestuurd naar een incassobureau. SNV heeft toen een brief gestuurd naar het ziekenhuis en het incassobureau met het verzoek de kosten te declareren bij het CAK omdat B. in die periode onverzekerbaar was.

SNV Brabant Centraal heeft geen opvang voor B. geregeld omdat hij bij een vriend terecht kon. Voor de HASA heeft SNV Brabant Centraal cliënt B. bijgestaan door hem naar een nieuwe advocaat te verwijzen. Het volledige dossier werd naar de nieuwe advocaat gestuurd. Ook werd er weer een VVA opgesteld met B. en is B. geholpen met het verzamelen van nieuwe medische informatie. Daarnaast heeft een medewerker van SNV B. vergezeld bij zijn gehoor bij de IND op 26 januari 2017. De medewerker heeft daarvan een bijwoonverslag opgesteld en opgenomen in het dossier van B.

§ 3.4 VWN Noord-Nederland locatie Onnen

In deze paragraaf staat het dossier van cliënt M.S (hierna S.) centraal. Onder VWN Noord-Nederland vallen onder andere de locaties Assen, Groningen, Leeuwarden en Onnen. Cliënt S. verbleef gedurende zijn procedure in het AZC te Onnen. In het AZC kreeg S. juridische begeleiding gedurende zijn asielprocedure.

§ 3.4.1 Dossier M.S

Op 18 november 2014 heeft S. asiel aangevraagd. Cliënt S. zou op 23 februari 2014 uit zijn land van herkomst Syrië vertrokken zijn naar Turkije. Daar zou S. enige tijd gebleven zijn totdat hij naar Nederland vertrok. Cliënt S. zou gevlucht zijn omdat hij werkzaam was bij de luchtmacht. S. zou van 2010 tot 2012 in dienst zijn geweest. Hij werkte op de radarafdeling waarbij hij moest melden wat er gebeurde in het Syrische luchtruim. Cliënt S. verklaarde in het nader gehoor dat, nadat de opstand van de oppositie begon, er strenger opgelet werd op soennitische soldaten. Zo mocht S. geen telefonisch contact meer opnemen met zijn familie en kreeg hij geen verlof meer. Nadat S. zijn dienstplicht officieel had vervuld mocht hij niet gaan. Het gevolg daarvan is dat S. op 27 oktober 2012 gedeserteerd⁶⁵ is. Volgens S. zou dit in Syrië strafbaar zijn en zou daar de doodstraf op staan.

Op 4 juni 2015 kreeg S. een negatieve beschikking vanwege de tegenwerping van artikel 1F Vlv. De IND baseerde het besluit op het feit dat S. in verband wordt gebracht met moord, doodslag en opzettelijke aanvallen gericht tegen de burgerbevolking. Volgens de IND bleek uit onderzoek dat de luchtmacht in Syrië in de periode van de opstand aanvallen pleegde tegen de opstandelingen. Deze gedragingen zijn volgens de IND aan te merken als het begaan van oorlogsmisdrijven ten tijde van een intern gewapend conflict. Ten aanzien van de personal and knowing participation motiveerde de IND dat uit gezaghebbende

63 De RZA is de regeling die per 1 januari 2009 de medische zorg voor asielzoekers reguleert.

64 MCA is verantwoordelijk voor de gehele organisatie van beschikbare, toegankelijke en kwalitatief goede zorg aan asielzoekers zoals bepaald in de RZA.

65 Desertie: het ongeoorloofd onttrekken aan de dienst. Desertie kan leiden tot erkenning als vluchteling gelet op artikel C2/3.2 Vc. Indien de vreemdeling een beroep doet op het feit dat hij gedeserteerd is omdat hij vreesde anders te hebben moeten deelnemen aan oorlogsmisdrijven, dient de IND eerst toetsen of de vreemdeling op grond van artikel 3.36 lid 2, onder e Voorschrift Vreemdelingen vluchteling is. Als daar geen sprake van is, wordt getoetst aan artikel 3.36 lid 2, onder b en c Voorschrift Vreemdelingen.

rapportages naar voren komt dat in de periode dat S. werkzaam was bij de luchtmacht er ernstige misdrijven zijn gepleegd. Cliënt S. zou geweten hebben dat de Syrische luchtmacht misdrijven pleegde. In het nader gehoor verklaarde hij namelijk dat er onschuldige mensen en kinderen gedood werden bij bombardementen. Ook verklaarde hij gedeserteerd te zijn omdat hij zich daar schuldig over voelde en het niet eens was met de misdaden van de regering. Volgens de IND had S. zich eerder kunnen onttrekken aan de misdrijven. Daarnaast besloot de IND om aan S. een inreisverbod van tien jaar op te leggen. Wel zouden er volgens de IND gegronde redenen bestaan om aan te nemen dat S. bij terugkeer naar Syrië in de huidige situatie een reëel risico loopt om te worden onderworpen aan een behandeling zoals bedoeld in artikel 3 EVRM. Tegen het besluit van de IND is S. in beroep gegaan bij de rechtbank. Dit beroep werd op 3 december 2015 ongegrond verklaard. Naar het oordeel van de rechtbank is artikel 1F Vlv terecht van toepassing. Ten aanzien van het inreisverbod oordeelde de rechtbank dat de aanwezigheid van de broer en de vader van cliënt in Nederland geen aanleiding is om af te zien van het inreisverbod omdat van schending van artikel 8 EVRM geen sprake is. Cliënt S. is niet meer in hoger beroep gegaan tegen de beslissing van de rechtbank.

§ 3.4.2 Werkwijze in dossier M.S

VWN Noord-Nederland heeft cliënt S. gedurende zijn asielprocedure begeleid. Bij de aankomst in Nederland kreeg S. voorlichting betreffende de asielprocedure van VWN Noord-Nederland. Op 10 februari 2015 had VWN Noord-Nederland een intakegesprek met cliënt S. Daarbij werd in het kort ingegaan op zijn nationaliteit, taal, beroep, religie, reisverhaal en vluchtverhaal. Ook gaf VWN Noord-Nederland S. een machtiging om te ondertekenen. In de machtiging staat dat de medewerkers van VWN voor de begeleiding toestemming krijgen om de persoonsgegevens samen te voegen tot een dossier, de gegevens vast te leggen in een geautomatiseerd systeem en bij overplaatsingen het dossier door te geven aan medewerkers van VWN in de volgende verblijfplaats. Na het intakegesprek werd er een dossier aangemaakt voor cliënt S. Verder stelde VWN Noord-Nederland samen met S. een VVA op. Nadat S. het voornemen van de IND vernam, werd dit met een Arabisch sprekende medewerker van VWN Noord-Nederland uitvoerig besproken. De medewerker zette de tekst van artikel 1F Vlv in het Arabisch op papier, samen met de belangrijkste punten van de inhoud van het voornemen. Ter voorbereiding van het gesprek met de advocaat stond VWN Noord-Nederland met S. stil bij de punten waar hij het niet mee eens was. Nadat S. de negatieve beschikking ontving, werd deze besproken met zowel S. als zijn advocaat. Vervolgens overhandigde S. een zeer matige zienswijze van de advocaat aan VWN Noord-Nederland, waarna de mogelijkheden tot het veranderen van advocaat besproken zijn. Met cliënt S. werd afgesproken dat hij voor het beroep bij dezelfde advocaat zou blijven, maar dat zijn vaste contactpersoon samen met S. de materiële aspecten van het beroep zouden schrijven. Met de advocaat werd afgesproken dat hij de definitieve tekst van het beroep zou maken en het in zou dienen bij de rechtbank. Verder bereidde VWN Noord-Nederland samen met S. en de advocaat de zitting bij de rechtbank voor. Op de vraag of VWN Noord-Nederland de treintickets naar de rechtbank kon vergoeden, verwees VWN Noord-Nederland S. naar het COA. Na de uitspraak van de rechtbank werd vervolgens een afspraak gemaakt met S. om zijn mogelijkheden te bespreken. Cliënt S. kwam echter niet meer opdagen. Voorts verklaarde VWN Noord-Nederland cliënt S. in januari 2016 als MOB.⁶⁶ Als gevolg daarvan is het dossier van S. afgesloten en in het archief geplaatst.

§ 3.5 VWN Oost-Nederland locatie Hardenberg

In deze paragraaf staat het dossier van cliënt R.A.M (hierna M.) centraal. Onder VWN Oost-Nederland vallen onder andere de locaties Apeldoorn, Arnhem, Hengelo en Hardenberg. Cliënt M. verbleef gedurende zijn procedure in het AZC te Hardenberg. In het AZC kreeg M. juridische begeleiding gedurende zijn asielprocedure.

66 MOB: met onbekende bestemming vertrokken

§ 3.5.1 Dossier R.A.M.

Op 9 december 2008 diende M. een asielaanvraag in bij de IND omdat hij in zijn land van herkomst Irak met de dood bedreigd werd. Deze bedreigingen hadden te maken met het feit dat M. voor het voormalige regime werkte onder leiding van Saddam Hoessein. Cliënt M. was werkzaam als administrateur bij het stammenbureau en als lijfwacht van de gezinsleden van brigadegeneraal Rakan Razuki Abd al Ghafur, een neef van Saddam Hoessein. De tegenstanders van Saddam Hoessein zouden al meerdere pogingen hebben gedaan om M. te vermoorden. Zo zou er een bomaanslag gepleegd zijn op de woning van M. waarbij de broer van M. om het leven kwam. Ook zou M. aangevallen en beschoten zijn door militieleden. Verder voerde M. aan dat zijn zoon tijdens zijn vlucht ontvoerd en vermoord was door tegenstanders. Als gevolg daarvan werd M. ook gezocht door de stam van zijn schoonfamilie. De stam van zijn schoonfamilie had daarbij een besluit tot bloedvergieten tegen M. uitgevaardigd in het onafhankelijke politiek dagblad. Dit besluit had M. aan de IND overhandigd.

Na het 1F-gehoor op 15 maart en 15 april 2010 ontving M. op 10 januari 2011 een negatieve beschikking vanwege de tegenwerping van artikel 1F Vlv. Tevens werd daarbij aan R. een inreisverbod opgelegd voor de duur van tien jaar. De IND baseerde het besluit op het feit dat M. in verband wordt gebracht met zware mishandeling en zware mishandeling met de dood ten gevolge hebbende. Deze misdrijven worden aangemerkt als het begaan van een ernstig niet-politiek misdrijf in de zin van artikel 1F onder b Vlv. In het nader gehoor verklaarde M. dat er wel eens geweld werd gebruikt gedurende zijn werkzaamheden als lijfwacht. Tevens verklaarde M. dat hij eenmalig een persoon had doodgeslagen omdat die persoon het terrein van het gezin van de brigadegeneraal betrad. In het 1F-gehoor vermeldde M. dat dit het gevolg was van zelfverdediging, omdat de indringer dreigend op M. afkwam met een stok. Desondanks oordeelde de IND dat M. zich eerder kon onttrekken aan de werkzaamheden als lijfwacht omdat hij een goede band had met de familie al Ghafur en Hoessein. Ten aanzien van de personal and knowing participation oordeelde de IND dat M., gelet op zijn verklaringen, zich bewust was van het misdadig karakter van zijn werkzaamheden als lijfwacht. Verder bepaalde de IND dat M. het niet aannemelijk had gemaakt dat hij bij uitzetting een reëel risico loopt om te worden onderworpen aan behandelingen zoals bedoeld in artikel 3 EVRM. Volgens de IND staat het onvoldoende vast dat M. in de negatieve belangstelling staat van de autoriteiten, dan wel van derden waartegen de autoriteiten geen bescherming kunnen of willen bieden. Zo vermeldde de dreigbrieven bijvoorbeeld niet van wie ze afkomstig waren. Tegen de beslissing van de IND is M. in beroep gegaan bij de rechtbank. De rechtbank verklaarde het beroep van M. echter op 12 juni 2012 ongegrond. De rechter kwam namelijk tot dezelfde conclusie als de IND. Vervolgens ging cliënt M. tegen de uitspraak van de rechtbank in hoger beroep. Op 11 maart 2013 bevestigde de ABRvS echter de aangevallen uitspraak van de rechtbank.

§ 3.5.2 Werkwijze in dossier R.A.M.

Allereerst kreeg M. bij aankomst in Nederland voorlichting van VWN Oost-Nederland over de asielprocedure. Daarbij werd er aan M. een informatiemap uitgereikt. Ook werd een W-document voor M. bij de IND aangevraagd. Vervolgens stelde VWN Oost-Nederland samen met M. een VVA op. Ook bereidde VWN Oost-Nederland samen met M. de verhoren voor. Daarnaast werd M. voor de vergoeding van de kosten van het openbaar vervoer naar de IND, doorverwezen naar het COA. Na het 1F-gehoor werd het rapport met een contactpersoon van VWN Oost-Nederland besproken. Nadat M. een negatieve beschikking ontving, werd deze samen met VWN Oost-Nederland besproken. Ook heeft VWN Oost-Nederland de mogelijkheden voor beroep met de advocaat besproken. Uiteindelijk werd er samen met M. bepaald om in beroep te gaan tegen de beslissing van de IND. Vóór de afspraak van M. met zijn advocaat werden de gronden voor het beroep doorgenomen en op papier gezet. Deze gronden stuurde VWN Oost-Nederland naar de advocaat. Vervolgens bereidde VWN Oost-Nederland samen met M. de zitting voor. Nadat het beroep ongegrond werd verklaard, werd de uitspraak besproken met M. Vervolgens wilde M. in hoger beroep

gaan omdat hij getuigen zou hebben die zouden kunnen bevestigen dat hij geen mensenrechten schond gedurende zijn werkzaamheden als lijfwacht. Voorts werd samen met M. een lijst opgesteld met de namen van de getuigen en deze werd naar de advocaat gestuurd. Tot dit moment sprak M. op elke afspraak met een vaste contactpersoon.

Vervolgens werd het dossier overgedragen aan een nieuwe contactpersoon. Cliënt M. heeft na de overdracht alleen maar afspraken gehad met de nieuwe contactpersoon van VWN Oost-Nederland. De advocaat sprak met de nieuwe contactpersoon af dat M. (schriftelijke) verklaringen over zou moeten dragen van de getuigen voor het indienen van het hoger beroep. Dit werd gecommuniceerd met M. waarna hij afzag van de getuigen. Voorts bereidde VWN Oost-Nederland samen met M. de zitting voor. Ook kreeg M. reisinformatie om bij de ABRvS te komen. Na de negatieve uitspraak van de ABRvS werd aan M. verteld dat zijn opvang in het AZC te Hardenberg werd beëindigd. Daarnaast diende VWN Oost-Nederland voor M. nog een verzoek in bij Bureau Documenten om zijn originele documenten terug te krijgen. Ook legde VWN Oost-Nederland aan M. uit dat de advocaat geen juridische mogelijkheden meer zag om zijn verblijf te legaliseren. Vervolgens werd er nog een afspraak ingepland met M. maar kwam hij niet opdagen. Na meerdere keren contact te hebben gezocht met M. verklaarde VWN Oost-Nederland M. op 30 mei 2013 als MOB.

§ 3.6 Tussenconclusie

Uit voorgaande dossieronderzoek kan geconcludeerd worden dat de VWN-groepen zowel overeenkomsten als verschillen hebben met betrekking tot de dienstverlening aan 1F'ers. Allereerst zullen de overeenkomsten op een rijtje worden gezet. Vervolgens zullen de verschillen benoemd worden.

Overeenkomsten

Geconcludeerd kan worden dat de juridische begeleiding bij elke VWN-groep ongeveer gelijk is. Zo is gebleken dat elke VWN-groep in de notities in VVS heeft opgenomen dat de cliënt voorlichting heeft gekregen bij aankomst in Nederland. Ook is in elke dossier een VVA opgenomen. Verder werden de cliënten geholpen met het versturen van documenten en anderen stukken naar de advocaat en werd de advocaat geïnformeerd over de procedure. Daarnaast werden praktische vragen van cliënt beantwoord en werd cliënt geholpen met het verwerven van de benodigde formulieren en documenten.

Verschillen

Geconcludeerd kan worden dat het contact van de 1F'er met zijn contactpersoon bij de VWN-groepen verschilt. Zo bleek dat de 1F'er S.A.H. meerdere contactpersonen bij SNV had. Dit had te maken met zijn verhuizing van het AZC in Dongen naar het AZC in Oisterwijk en uiteindelijk naar Tilburg. Dit geldt ook voor de 1F'er uit dossier H.B. Bij VWN Midden-Nederland had cliënt B. wel een vaste contactpersoon maar sprak hij bij elke afspraak een andere medewerker. In dossier M.S. was dit het minst het geval. Bij VWN Noord-Nederland had cliënt S. één vaste contactpersoon gedurende de hele procedure. Ook in dossier R.A.M. had de 1F'er een vaste contactpersonen tot de overdracht.

Verder is gebleken dat niet elke VWN-groep een machtigingsformulier aanbiedt waarin staat dat de medewerkers van VWN, voor de begeleiding toestemming krijgen om de persoonsgegevens samen te voegen tot een dossier, de gegevens vast te leggen in een geautomatiseerd systeem en bij overplaatsingen het dossier door te geven aan medewerkers van VWN in de volgende verblijfplaats. Slechts VWN Noord-Nederland bood dit formulier aan.

Qua maatschappelijke begeleiding is gebleken dat SNV Brabant Centraal de meeste inspanning toont ten aanzien van de dienstverlening aan 1F'ers. SNV heeft in dossier S.A.H. veel kunnen betekenen voor cliënt H., ook toen hij uitgeprocedeerd was. Zo vergoedde SNV zelf de medische kosten en treinkaartjes van H. Ook regelde ze opvang, declareerde ze

ziekenhuiskosten en voorzag ze cliënt H. wel eens van een voedselpakket. Ook in dossier H.B stond SNV cliënt B. bij door de ziekenhuiskosten te declareren.

Ten slotte is het opvallend dat VWN Midden-Nederland in dossier B. geen diensten meer verleende aan de cliënt nadat zijn procedure eindigde met het hoger beroep. Dit had de contactpersoon in de notities gezet zonder het te motiveren. SNV nam het dossier echter wel over van VWN Midden-Nederland. Uit de overige twee dossiers kan geen conclusie worden getrokken betreffende de dienstverlening na de procedures vanwege de MOB-meldingen.

Hoofdstuk 4 De voorwaarden voor dienstverlening

§ 4.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk is aandacht besteed aan de huidige werkwijze van SNV en andere VWN-groepen met betrekking tot 1F'ers. In dit hoofdstuk staat de vraag *“Onder welke voorwaarden kan SNV diensten verlenen aan 1F'ers?”* centraal, om uiteindelijk antwoord te geven op de centrale vraag. Ter beantwoording van deze deelvraag zal eerst de kijk van het Landelijk Bureau op de dienstverlening aan 1F'ers in beeld gebracht worden. Voorts zal bepaald worden wanneer er sprake is van een gerechtvaardigd vermoeden van 1F-misdrijven. Als laatst zullen de individuele omstandigheden die dienstverlening aan 1F'ers kunnen rechtvaardigen behandeld worden.

§ 4.2 Het Landelijk Bureau

VWN is een vereniging waar het Landelijk Bureau bij aangesloten is. Het Landelijk Bureau kent vier afdelingen. Zo is er de afdeling diensten, een ondersteunende afdeling. Onder deze afdeling vallen onder andere de ICT-helpdesk en de financiële administratie. Verder is er de afdeling begeleiding. Deze afdeling heeft het meeste contact met de uitvoering, oftewel de regionale VWN-groepen. Ook de projecten, cursussen en trainingen vallen onder deze afdeling. Voorts kent het Landelijk Bureau de afdeling expertise. Bij deze afdeling zitten de helpdesk en de medewerkers die verantwoordelijk zijn voor Vluchtweb. Als laatst is er de afdeling belangenbehartiging. Dit is de afdeling die onder andere verantwoordelijk is voor de communicatie en de externe vertegenwoordiging van VWN.

Gelet op de verhouding tussen het Landelijk Bureau en de regionale VWN-groepen kan gezegd worden dat het Landelijk Bureau niet boven de regionale VWN-groepen staat. Als één van de aangesloten groepen bij VWN, heeft het Landelijk Bureau evenveel inspraak als elke andere VWN-groep. Samen met de regionale VWN-groepen wordt er besloten wat er binnen VWN gebeurt. De uiteindelijke beslissingen worden genomen door het bestuur van VWN. Het Landelijk Bureau kan wel ondersteuning bieden aan de directeuren, bijvoorbeeld door een overleg te faciliteren. Ook kan het Landelijk Bureau de regionale VWN-groepen ondersteunen door overleg over moeilijke materie, zoals 1F-zaken.

Het Landelijk Bureau heeft geen eigen cliënten, maar artikel 1F Vlv is wel degelijk een onderwerp dat bij het Landelijk Bureau speelt. Vooral de helpdesk krijgt te maken met het onderwerp 1F'ers bij vragen van de regionale VWN-groepen. De helpdesk zoekt dan naar onder andere recente jurisprudentie over 1F'ers. Daarnaast komen er regelmatig updates over 1F'ers op Vluchtweb te staan. Ook de afdeling belangenbehartiging krijgt wel eens met het onderwerp te maken. Onlangs verscheen bijvoorbeeld de documentaire *“De IND op zoek naar oorlogsmisdadigers”* bij Het kaf en het koren.⁶⁷ De afdeling belangenbehartiging werd toen gevraagd om een reactie vanuit VWN te geven op de documentaire.⁶⁸

§ 4.2.1 Het protocol en de handleiding “Mensenrechtenschenders”

In 2004 en 2005 werden het protocol en de handleiding “Mensenrechtenschenders” uitgebracht door de commissie Mensenrechtenschenders. Deze commissie was net als het Landelijk Bureau aangesloten bij VWN. Tegenwoordig is de commissie Mensenrechtenschenders niet meer actief.

In het protocol en de handleiding “Mensenrechtenschenders” staat het uitgangspunt dat 1F'ers uitgesloten dienen te worden van hulp door VWN bij een gerechtvaardigd vermoeden van 1F-misdrijven. Dit uitgangspunt werd op de Algemene Ledenvergadering van 28 maart

⁶⁷ NPO, uitzending van Het kaf en het koren, *De IND op zoek naar oorlogsmisdadigers*, 10 april 2017 om 21:00 uur.

⁶⁸ Interview Landelijk Bureau, 20 april 2017, bijlage I.

1998 aanvaard.⁶⁹ Het Landelijk Bureau deelt dit uitgangspunt. De argumenten hiervoor zijn dat VWN het niet wenselijk acht om diensten te verlenen aan oorlogsmisdadigers of mensenrechtenschenders. Verder noemt het Landelijk Bureau als reden dat VWN een mensenrechtenorganisatie is die op dient te komen voor degene die juist gevlucht zijn voor mensenrechtenschendingen. VWN wil niet dat de slachtoffers van mensenrechtenschendingen in onder andere het AZC weer oog in oog komen te staan met hun onderdrukkers. Als laatst noemt het Landelijk Bureau het volgende argument: “Wanneer er na het opvolgen van de stappen uit de nieuwe werkwijze een gerechtvaardigd vermoeden ontstaat van 1F-misdrijven, dan zal het ook gaan om een dossier vol met aanwijzingen”.

Het protocol en de handleiding “Mensenrechtenschenders” geven duidelijkheid over wat er moet worden verstaan onder mensenrechtenschendingen. Verder wordt in het protocol en de handleiding uitgelegd hoe VWN-groepen, als zich onder hun cliënten een vermoedelijke dader van mensenrechtenschendingen bevindt, kunnen onderzoeken of die vermoedens gerechtvaardigd zijn en hoe zij dan dienen te handelen. Ook wordt er beschreven wanneer betrokkenheid bij mensenrechtenschendingen tot uitsluiting van de dienstverlening moet of kan leiden. Voorts geven de documenten een route aan voor het onderzoek door de VWN-groepen en worden enkele dilemma’s die zich in de praktijk bij VWN kunnen voordoen besproken.⁷⁰

In de loop van de jaren concludeerde het bestuur echter dat de VWN-groepen het moeilijk vonden om met 1F-zaken om te gaan. In de praktijk gaat elke VWN-groep anders om met de dienstverlening aan 1F’ers. Volgens het Landelijk Bureau komt dit doordat de ene VWN-groep meer ervaring heeft met 1F’ers en daardoor de signalen van 1F-misdrijven eerder en anders oppakt dan andere VWN-groepen. Verder speelt een rol dat het protocol en de handleiding al erg oud zijn, waardoor niemand meer naar de werkwijze omkijkt. Daarnaast is zowel het protocol als de handleiding slechts een aanbeveling, gericht aan de VWN-groepen. Volgens de directeurs van VWN diende er daarom een update te komen van het protocol en de handleiding. Dit resulteerde in de opdracht aan het Landelijk Bureau om een nieuwe handleiding te maken. De nieuwe werkwijze is volgens het Landelijk Bureau van belang om de werkwijzen van alle VWN-groepen op één lijn te trekken.⁷¹

§ 4.2.2 De nieuwe handleiding van het Landelijk Bureau

De nieuwe handleiding zal bestaan uit een nieuwe werkwijze met betrekking tot de dienstverlening aan 1F’ers. De handleiding wordt gemaakt voor de mensen in de uitvoering, oftewel de regionale VWN-groepen. Het oude protocol en de handleiding “Mensenrechtenschenders” zullen samengevoegd worden tot één document. Dit document zal uiteindelijk geïmplementeerd worden in één vaste werkwijze. Daarbij zal een begeleidende brief opgesteld worden, gericht aan de directeurs van VWN met wat de veranderingen zijn. In grote lijnen zal de nieuwe handleiding hetzelfde blijven als het protocol en de handleiding. Zo zal het uitgangspunt nog steeds zijn dat 1F’ers uitgesloten worden van dienstverlening onder de voorwaarde dat er een gerechtvaardigd vermoeden van 1F-misdrijven is. Het uitgangspunt dat de gezinsleden niet moeten lijden onder de misdragingen van het familielid, blijft ook bestaan. Ook bepaalde individuele gronden die dienstverlening aan een 1F’er kunnen rechtvaardigen, komen terug in de nieuwe handleiding. Het Landelijk Bureau vindt net zoals de commissie “Mensenrechtenschenders” dat er afhankelijk van het dossier bepaalde gronden kunnen zijn, zoals minderjarigheid en dwang, die ervoor kunnen zorgen dat het misdrijf de 1F’er niet toe te rekenen is. Voorts komt in de nieuwe handleiding terug dat de regionale VWN-groepen zelfstandig naar een 1F-zaak dienen te kijken. Volgens het Landelijk Bureau zijn de regionale VWN-groepen verantwoordelijk voor het onderzoek naar de 1F’er en de beoordeling of hij uitgesloten dient

69 VluchtelingenWerk Nederland, *Protocol Mensenrechtenschendingen*, juli 2004, bijlage II.

70 VluchtelingenWerk Nederland, *Handleiding Mensenrechtenschenders*, maart 2005, bijlage III.

71 Interview Landelijk Bureau, 20 april 2017, bijlage I.

te worden. Dit zullen de regionale VWN-groepen dienen te onderzoeken aan de hand van de nieuwe handleiding.

De nieuwe handleiding kent echter ook verschillen met het verouderde protocol en de handleiding. Zo zal de nieuwe handleiding een gedetailleerder stappenplan bevatten waardoor het beter handvat zal bieden dan de oude handleiding en het protocol. De nieuwe werkwijze zal specifiekere zijn in de wijze waarop een 1F-zaak regionaal opgepakt dient te worden. Zo zal er bijvoorbeeld in komen te staan dat wanneer een medewerker al vroeg signalen opvangt van 1F-misdrijven, hij dan het dossier dient over te dragen aan een teamleider. Een signaal van 1F-misdrijven kan de tegenwerping van artikel 1F Vlv door de IND zijn, maar ook een cliënt die aangeeft dat een andere cliënt mensenrechtenschendingen heeft gepleegd in zijn land van herkomst. De teamleider dient er dan samen met een andere teamleider naar te kijken, zodat niet van elke vrijwilliger gevraagd wordt om dergelijke materie op te pakken. Ook is het niet de bedoeling dat een medewerker die dicht bij de cliënt staat, de zaak gaat doornemen. Aan de hand van het stappenplan zullen de teamleiders vervolgens beslissen of verder onderzoek noodzakelijk is. Verder stuurt de nieuwe werkwijze ook op overleg met de helpdesk wanneer er onduidelijkheden zijn over onder andere bepaalde rechtvaardigings- of schulditsluitingsgronden. De helpdesk kan dan meedenken en op zoek gaan naar informatie uit onder andere jurisprudentie. Het is de bedoeling dat de helpdesk slechts fungeert als sparringpartner, de uiteindelijke afweging ligt bij de teamleiders. Zo dienen de teamleiders uiteindelijk te beoordelen of er sprake is van een gerechtvaardigd vermoeden van 1F-misdrijven waardoor de 1F'er uitgesloten dient te worden. Een laatste verschil met het oude protocol en de handleiding is dat de nieuwe handleiding wel bindend wordt. Volgens het Landelijk Bureau is de huidige insteek dat iedere regionale VWN-groep achter de nieuwe werkwijze dient te staan en dat de werkwijzen van alle VWN-groepen gelijk worden getrokken. Het wordt niet bindend in de zin dat de VWN-groepen actief op zoek moeten gaan naar 1F'ers, maar wel in de zin dat iedere VWN-groep op dezelfde wijze om dient te gaan met de signalen van 1F-misdrijven.

Wanneer de teamleiders uiteindelijk vinden dat er sprake is van een gerechtvaardigd vermoeden van 1F-misdrijven, is het gevolg dat de 1F'er uitgesloten dient te worden van dienstverlening. Dit houdt in dat de 1F'er niet meer terecht kan bij VWN. De teamleider kan de advocaat over het gerechtvaardigde vermoeden informeren, maar de teamleider zal nooit contact opnemen met het COA, DT&V of de gemeente.⁷²

§ 4.3. Een gerechtvaardigd vermoeden

In de vorige paragraaf is duidelijk geworden dat het Landelijk Bureau en de commissie "Mensenrechtenschenders" uitgaan van uitsluiting van 1F'ers onder de voorwaarde dat er een gerechtvaardigd vermoeden van 1F-misdrijven is ontstaan. In deze paragraaf wordt ingegaan op die enige voorwaarde die het Landelijk Bureau en de commissie stellen. In paragraaf 4.3.1 zal ingegaan worden op het beeld van SNV ten aanzien van dat gerechtvaardigd vermoeden.

De huidige handleiding "Mensenrechtenschenders" kent de volgende drie stappen die gevolgd moeten worden:

- er moet vastgesteld worden of er een gerechtvaardigd vermoeden is dat de persoon betrokken is geweest bij 1F-misdrijven;
- wanneer er sprake is van een gerechtvaardigd vermoeden, moet vastgesteld worden of de betrokkenheid tot uitsluiting van de dienstverlening moet leiden; en
- wanneer de betrokkenheid tot uitsluiting van de dienstverlening zou leiden, moet vastgesteld worden of er sprake is van een rechtvaardigings- of schulditsluitingsgrond.

⁷² Interview Landelijk Bureau, 20 april 2017, bijlage I.

Of er sprake is van een gerechtvaardigd vermoeden, is volgens het protocol afhankelijk van het bewijs. VWN is zeer beperkt in haar mogelijkheden om vast te stellen of er voldoende redenen zijn om aan te nemen dat er sprake is van mensenrechtenschendingen. Zo kan VWN geen onderzoek laten doen in het buitenland. Het oordeel of er sprake is van een 1F-misdrijf zal daarom vaak gebaseerd zijn op de verklaringen van de betrokkene. Naarmate een betrokkene minder vertelt over zijn betrokkenheid bij mensenrechtenschendingen, wordt het moeilijker de betrokkenheid vast te stellen.⁷³ Ook kunnen de verklaringen die betrokkene heeft afgelegd tijdens het eerste, nader en aanvullend gehoor meegenomen worden in de beoordeling of er een gerechtvaardigd vermoeden is ontstaan. Het gerechtvaardigd vermoeden kan volgens de handleiding naast de verklaringen van betrokkene aangevuld worden met algemene informatie over de mensenrechtenschendingen van een bepaalde organisatie, de organisatiestructuur en de functies binnen een organisatie. Dit kan informatie zijn van NGO's⁷⁴ of informatie uit algemene ambtsberichten. Verder kan er een gerechtvaardigd vermoeden ontstaan door de verklaringen in de VVA, door informatie van andere cliënten, door een strafrechtelijk onderzoek door het OM of door berichten uit de media. De handleiding gaat er zelfs vanuit dat er gesteld kan worden dat er sprake is van een gerechtvaardigd vermoeden wanneer de cliënt een 1F-beschikking van de IND ontvangen heeft en hij niet meewerkt aan een onderzoek door VWN.

Daarnaast hanteert het protocol op basis van het UNHCR een aantal algemene principes met betrekking tot de vraag of er sprake is van een gerechtvaardigd vermoeden in de zin van artikel 1F Vlv. Gelet op de verregaande consequenties die uitsluiting van dienstverlening met zich mee brengt, dient VWN de volgende principes in acht te nemen:

- VWN dient uit te gaan van een terughoudende interpretatie;
- VWN dient een zorgvuldig dossieronderzoek te doen;
- VWN dient naar de verklaringen van cliënt te luisteren;
- VWN dient de cliënt niet uit te sluiten bij een gereede twijfel;
- de cliënt dient zich tegen de tegenwerping van artikel 1F Vlv te kunnen verweren voordat er een oordeel wordt geveld; en
- de cliënt moet de mogelijkheid hebben om de klachtenprocedure te doorlopen bij het beperken van het dienstenaanbod.

Wanneer er uiteindelijk sprake is van een gerechtvaardigd vermoeden is de tweede stap uit de handleiding, het vaststellen of de betrokkenheid bij de mensenrechtenschendingen tot uitsluiting van de dienstverlening leidt. Het protocol en de handleiding maken onderscheid tussen een actieve betrokkenheid, passieve betrokkenheid en het faciliteren van 1F-misdrijven. Van actieve betrokkenheid is sprake wanneer iemand zelf mensenrechtenschendingen uitvoert, leiding geeft aan de uitvoering van mensenrechtenschendingen of opdracht geeft tot het uitvoeren van mensenrechtenschendingen. De handleiding hanteert het uitgangspunt dat iemand die actief betrokken is geweest bij 1F-misdrijven altijd uitgesloten moet worden, tenzij er een rechtvaardigings- of schulduitsluitingsgrond is.

Van passieve betrokkenheid is volgens het protocol en de handleiding sprake wanneer iemand leidinggevende is geweest van een bewind of organisatie die misdrijven tegen de vrede, oorlogsmisdaden of misdrijven tegen de menselijkheid heeft begaan. De handleiding hanteert hierbij het uitgangspunt dat personen die in een hoge functie passief betrokken waren bij mensenrechtenschendingen eveneens uitgesloten moeten worden van dienstverlening, tenzij er een rechtvaardigings- of schulduitsluitingsgrond is.

⁷³ VluchtelingenWerk Nederland, *Protocol Mensenrechtenschendingen*, juli 2004, bijlage II. p.9.

⁷⁴ NGO: niet-gouvernementele organisatie die onafhankelijk is van de overheid en zich richt op een verondersteld maatschappelijk belang.

Van faciliteren is volgens het protocol en de handleiding sprake wanneer iemand heeft bijgedragen aan mensenrechtenschendingen. Het gaat daarbij om handelingen die op zichzelf geen mensenrechtenschending zijn, maar die wel tot gevolg hebben dat een mensenrechtenschending plaats kan vinden. Het faciliteren van mensenrechtenschendingen hoeft volgens de handleiding niet altijd tot uitsluiting van dienstverlening te leiden. Voorwaarde voor uitsluiting is dat betrokkene ook wist of behoorde te weten dat hij mensenrechtenschendingen faciliteerde.

De derde stap van de handleiding is het beantwoorden van de vraag of er sprake is van een rechtvaardigings- of schulduitsluitingsgrond, waardoor de betrokkenheid bij mensenrechtenschendingen niet tot uitsluiting van de dienstverlening hoeft te leiden. Deze stap wordt behandeld in paragraaf 4.4.

§ 4.3.1 Bevindingen enquête SNV Brabant Centraal

In de vorige paragraaf is aandacht besteed aan de omstandigheden waaronder er sprake kan zijn van een gerechtvaardigd vermoeden volgens het protocol en de handleiding “Mensenrechtenschenders”. In deze paragraaf wordt duidelijk gemaakt wanneer er volgens SNV sprake is van een gerechtvaardigd vermoeden van 1F-misdrijven. Ook wordt ingegaan op de vraag in hoeverre SNV bereid is om een cliënt uit te sluiten.

Uit het protocol en de handleiding bleek dat het uitgangspunt is dat VWN 1F'ers dient uit te sluiten van dienstverlening onder de voorwaarde dat er een gerechtvaardigd vermoeden van 1F-misdrijven is ontstaan. Hieruit kan geconcludeerd worden dat het protocol en de handleiding vooral de nadruk leggen op het onderzoeken of cliënt uitgesloten dient te worden. Zoals eerder is beschreven zijn zowel de handleiding als het protocol een aanbeveling aan de VWN-groepen. Daarnaast is in hoofdstuk 3 gebleken dat iedere regionale VWN-groep anders omgaat met 1F'ers. Zo maken de VWN-groepen in de praktijk zelf een afweging tussen het belang van VWN om niet geassocieerd te worden met een cliënt die betrokken is bij 1F-misdrijven en het belang van de cliënt om gebruik te kunnen maken van de dienstverlening van VWN.

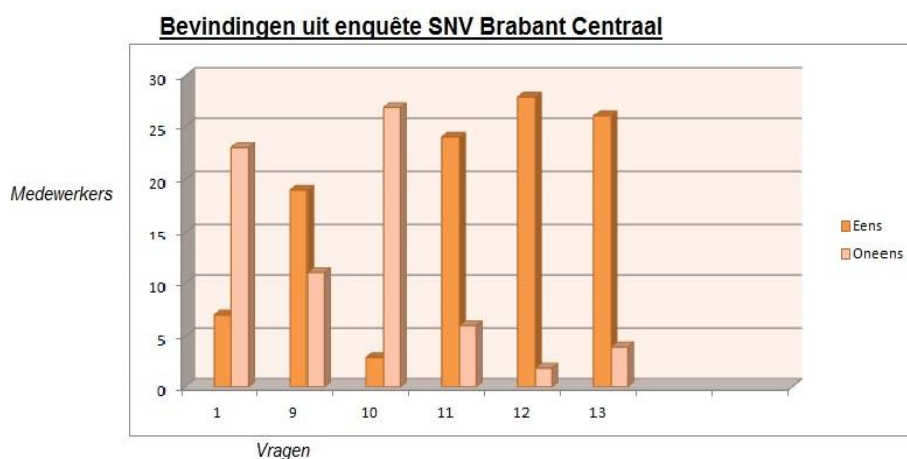
SNV is het niet eens met het uitgangspunt van de commissie en het Landelijk Bureau. Zo hanteert SNV liever het uitgangspunt om niemand uit te sluiten van dienstverlening. Dit uitgangspunt is getoetst door middel van een enquête bij SNV.⁷⁵ De enquête is aan 30 juridisch medewerkers verstrekt en heeft betrekking op het gerechtvaardigd vermoeden en op de rechtvaardigings- en schulduitsluitingsgronden. In deze paragraaf wordt ingegaan op de vragen met betrekking tot het gerechtvaardigd vermoeden. Op de vraag of de medewerkers iemand zouden uitsluiten van dienstverlening bij een vermoeden van 1F-misdrijven antwoordden 23 van de 30 medewerkers (ruim 77%) dat ze dat niet zouden doen. De motivering hiervan is vooral dat ze zich niet in de positie achten om over de handelingen van cliënt te oordelen. Ook vinden enkele medewerkers dat een vermoeden onvoldoende is om zo'n ingrijpende maatregel als uitsluiting van dienstverlening toe te passen. “De cliënt kan dan nergens meer terecht”, aldus een medewerker.

Verder is aan de medewerkers gevraagd of er bij hen een vermoeden van 1F-misdrijven ontstaat na de tegenwerping van artikel 1F Vlv door de IND. Van de 30 medewerkers gaven er 19 aan dat er inderdaad een vermoeden zou ontstaan na een constatering van de IND, omdat de IND een grondig vooronderzoek verricht. Dat betreft 63% van de medewerkers. Wel gaf 90% van de medewerkers aan dat de negatieve beslissing van de IND voor hen onvoldoende is om de cliënt uit te sluiten van dienstverlening. De meest genoemde reden hiervoor is dat de beslissing van de IND niet altijd terecht hoeft te zijn. Zo vinden de meeste medewerkers dat de beslissing van de IND nog altijd door de rechter vernietigd kan worden.

⁷⁵ Enquêtevragen dienstverlening aan mensenrechtenschenders, bijlage IV

Daarnaast is aan de medewerkers gevraagd of ze bij een vermoeden van 1F-misdrijven eerst zelfstandig een dossieronderzoek zouden verrichten vóór ze beslissen om iemand uit te sluiten van dienstverlening. Daarop antwoordden 28 van de 30 medewerkers dat ze eerst zelfstandig dossieronderzoek zouden doen. Dat is ruim 93% van de medewerkers. De redenen hiervoor zijn dat zij na een dossieronderzoek wellicht tot een andere conclusie komen en dat het vermoeden kan verdwijnen na een gedegen onderzoek. Voorts gaf 87% van de medewerkers aan dat ze bij een vermoeden van 1F-misdrijven de cliënt de gelegenheid zouden geven om zich hierover uit te spreken. Ook zouden ze de cliënt de gelegenheid geven om eventueel tegenbewijs te leveren. Verder gaven 24 van de 30 medewerkers aan dat zij de cliënt niet van dienstverlening zouden uitsluiten bij een gereede twijfel. De meerderheid van de medewerkers vindt dat ze iemand het voordeel van de twijfel dienen te geven.

De bevindingen uit de enquête met betrekking tot het gerechtvaardigd vermoeden zijn schematisch weergegeven in figuur 1. De vragen die zijn opgenomen in de onderste as hebben betrekking op de vragen 1 en 9 tot en met 13 uit de enquête, die is opgenomen in bijlage IV.



figuur 1: bevindingen uit enquête gerechtvaardigd vermoeden

§ 4.4 De individuele rechtvaardigings- of schulditsluitingsgronden

Zoals in paragraaf 4.3 is genoemd, is de derde stap van de handleiding “Mensenrechtenschenders” het beantwoorden van de vraag of er sprake is van een rechtvaardigings- of schulditsluitingsgrond. Wanneer hier bevestigend op kan worden geantwoord zal de betrokkenheid bij mensenrechtenschendingen volgens de handleiding niet tot uitsluiting van de dienstverlening moeten leiden. In deze paragraaf zullen de gronden benoemd in het protocol en de handleiding behandeld worden. In paragraaf 4.4.1 zal de kijk van SNV op de rechtvaardigings- en schulditsluitingsgronden in beeld gebracht worden.

Ontoerekeningsvatbaarheid

Indien het aannemelijk is dat de cliënt tijdens de 1F-misdrijven ontoerekeningsvatbaar was kan de betrokkenheid volgens het protocol niet aan de persoon in kwestie worden toegerekend. Er is sprake van ontoerekeningsvatbaarheid wanneer een persoon tijdens het begaan van het misdrijf leed aan een gebrekkige ontwikkeling of ziekelijke stoornis van de geestvermogens. Het kan gaan om een psychische stoornis, maar ook om een tijdelijke stoornis door de invloed van drugs of alcohol. Zowel de handleiding als het protocol bepalen dat, indien er sprake is van een tijdelijke stoornis, er geen beroep kan worden gedaan op ontoerekeningsvatbaarheid indien de cliënt vrijwillig heeft gehandeld. De cliënt dient bij een tijdelijke stoornis dus gedwongen te zijn de misdrijven te plegen en de middelen te gebruiken. Verder bepaalt de handleiding dat de cliënt wel verantwoordelijk is wanneer hij over een langere periode misdrijven heeft gepleegd en tijdens delen van deze periode bij

zinnen is geweest maar verder geen actie heeft ondernomen om zich te onttrekken aan toekomstige misdrijven.⁷⁶

Leeftijdscriterium

Het protocol “Mensenrechtenschenders” bepaalt dat vreemdelingen tot 16 jaar niet uitgesloten dienen te worden van dienstverlening. De reden hiervoor is dat het protocol ervan uitgaat dat mensenrechtenschendingen niet toegerekend kunnen worden aan vreemdelingen tot 16 jaar. Bij vreemdelingen tussen 16 en 18 jaar dient er volgens het protocol gekeken te worden naar de individuele omstandigheden, waarbij het feit dat het gaat om nog jonge mensen zwaar zal meewegen. Het protocol baseert dit op de wet.

Zoals in paragraaf 2.3.2 namelijk is behandeld, bepaalt artikel C2/7.10.2.4 Vc dat er geen sprake is van de knowing participation indien de vreemdeling tijdens het plegen van de misdrijven nog niet de leeftijd had van 15 jaar. Uit artikel C2/7.10.2.4 Vc zou dus geconcludeerd kunnen worden dat artikel 1F Vlv niet wordt toegepast op vreemdelingen onder de 15 jaar. Tevens bepaalt dit artikel dat, indien de vreemdeling tussen de 15 en 18 jaar was ten tijde van het plegen van de misdrijven, dan de IND toetst of de vreemdeling wist van de 1F-misdrijven of het behoorde te weten. Daar moeten volgens artikel C2/7.10.2.4 Vc alle feiten en omstandigheden bij betrokken worden.

Overmacht

Het protocol en de handleiding doelen met overmacht voornamelijk op dwang. Volgens het protocol kan er sprake zijn van overmacht wanneer de vreemdeling gedwongen was bepaalde handelingen te verrichten. Van dwang is volgens het protocol sprake wanneer betrokkene bij weigering een groot gevaar voor lijf of leden van hemzelf of zijn naasten zou betekenen. Het protocol verbindt wel een aantal voorwaarden aan deze rechtvaardigingsgrond. Zo moet betrokkene niet door zijn eigen schuld in de situatie terecht zijn gekomen, bijvoorbeeld doordat hij vrijwillig voor een bepaalde organisatie is gaan werken. Daarnaast moet betrokkene niet de kans hebben gehad om zich aan het plegen van mensenrechtenschendingen te onttrekken. Als laatst moet er sprake zijn van een proportionaliteit tussen de gepleegde misdrijven en het eigen risico dat hij bij weigering zou lopen. De gepleegde mensenrechtenschendingen mogen dus niet ernstiger zijn dan de risico's die betrokkene zelf liep.

In paragraaf 2.3.3 is besproken wanneer de IND artikel 1F Vlv niet aan de vreemdeling tegenwerpt. Zoals in die paragraaf is genoemd, bepaalt artikel C2/7.10.2.4 Vc. dat dwang een grond kan zijn. De vreemdeling kan namelijk gevrijwaard worden wanneer hij aanvoert dat hij gedwongen was tot het plegen van het misdrijf, tenzij er sprake is van het volgende:

- de IND hecht geen geloof aan de gestelde dwang;
- er bestond een mogelijkheid voor de vreemdeling om zich te onttrekken van het misdrijf;
- de vreemdeling was al een langere tijd in dienst voordat de dwang optrad; of
- de mate van dwang was in verhouding niet zo zwaar is als de ernst van de begane misdrijf.

Geconcludeerd kan worden dat de voorwaarden uit het protocol en de handleiding gebaseerd zijn op de voorwaarden uit artikel C2/7.10.2.4 Vc.

Dwaling

Volgens het protocol kan dwaling ook een grond zijn om betrokkene ondanks een gerechtvaardigd vermoeden niet uit te sluiten van dienstverlening. Met dwaling doelen het protocol en de handleiding op de situatie dat betrokkene zich totaal niet bewust was van de criminele aard of de consequenties van de handelingen. Het protocol en de handleiding

76 VluchtelingenWerk Nederland, *Handleiding Mensenrechtenschenders*, maart 2005, bijlage III.

baseren dit op de guideline van het UNHCR waarin het volgende staat beschreven: indien een vreemdeling zich niet bewust was van de onrechtmatigheid van zijn handelen en het bevel zelf niet duidelijk onwettig was, kan dit leiden tot een grond om af te zien van de individuele verantwoordelijkheid.⁷⁷

Noodweer

Zowel het protocol als de handleiding bepalen dat noodweer een grond kan zijn om de vreemdeling niet uit te sluiten van dienstverlening. Van noodweer is volgens het protocol sprake wanneer betrokkene het aannemelijk heeft gemaakt dat de mensenrechtenschendingen heeft gepleegd uit zelfverdediging tegen een acute aanval.

In paragraaf 2.3.3. is besproken dat zelfverdediging een grond kan zijn om gevrijwaard te worden van de tegenwerping van artikel 1F Vlv. Zoals reeds is behandeld, dient de vreemdeling op grond van artikel C2/7.10.2.4 Vc. in beginsel gevrijwaard te worden tenzij er sprake is van het volgende:

- er wordt geen geloof gehecht aan de gestelde bedreiging waardoor de vreemdeling de misdaad heeft gepleegd;
- de gestelde bedreiging is in verhouding niet zo zwaar als de ernst van het gepleegde misdrijf;
- voor de vreemdeling was het duidelijk dat het misdrijf de dreiging niet had kunnen afwenden; of
- de vreemdeling heeft meerdere 1F-misdrijven gepleegd gedurende een langere periode.

Noodzaak

Volgens het protocol kan er bij noodzaak gedacht worden aan mensenrechtenschendingen die begaan zijn als middel om te kunnen vluchten of om te ontkomen aan vervolging. De handleiding noemt daarbij enkele factoren waar rekening mee moet worden gehouden. Het gaat om de volgende factoren:

- de gebruikte middelen zijn de meest redelijke of logische middelen, er waren geen alternatieve middelen beschikbaar om het uiteindelijke doel te bereiken;
- de ernst van het misdrijf is proportioneel ten opzichten van het doel; en
- er is een nauwe en directe samenhang tussen het misdrijf en het doel.

§ 4.4.1 Bevindingen enquête SNV Brabant Centraal

In de vorige paragraaf is aandacht besteed aan de omstandigheden waaronder er sprake kan zijn van individuele rechtvaardigings- of schulduitsluitingsgronden volgens het protocol en de handleiding. In deze paragraaf wordt duidelijk gemaakt onder welke individuele rechtvaardigings- en schulduitsluitingsgronden SNV dienst zou verlenen aan 1F'ers.

Door middel van een enquête is getoetst in hoeverre de medewerkers van SNV Brabant Centraal het eens zijn met de gronden die zijn genoemd in het protocol en de handleiding. Zoals in paragraaf 4.3.1 is besproken, is de enquête aan 30 juridisch medewerkers verstrekt. In deze paragraaf wordt ingegaan op de vragen met betrekking tot de rechtvaardigings- en schulduitsluitingsgronden.

Aan de medewerkers is gevraagd of zij de cliënt toch zouden uitsluiten van dienstverlening ondanks dat hij aannemelijk maakt dat hij ontoerekeningsvatbaar was ten tijde van het misdrijf. Op deze vraag gaven 23 van de 30 medewerkers aan dat zij de cliënt in geval van ontoerekeningsvatbaarheid niet zouden uitsluiten van dienstverlening. Dat is ruim 77% van

⁷⁷ UNHCR, *Guideline on international protection: Application of the exclusion clauses: Article 1F of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees*, 4 september 2003. p.7.

de medewerkers. De overige 23% van de medewerkers gaf aan de cliënt wel uit te sluiten. De meest genoemde reden hiervan is dat onvoldoende vastgesteld kan worden dat de cliënt geen gevaar vormt voor zowel hun veiligheid als de veiligheid van anderen en de openbare orde. “In Nederland kan aan een ontoerekeningsvatbare namelijk wel TBS opgelegd worden”, motiveert een medewerker.

Op de vraag of de medewerkers iemand zouden uitsluiten van dienstverlening wanneer hij aanvoert dat hij onder dwang mensenrechtenschendingen heeft gepleegd, gaven 25 van de 30 medewerkers aan dat zij betrokkene niet zouden uitsluiten. Dat is circa 83% van de medewerkers. De motivering hiervoor is dat het betrokkene niet toe te rekenen is wanneer uit omstandigheden blijkt dat hij niet uit vrije wil gehandeld heeft.

Verder is aan de medewerkers gevraagd of zij de cliënt zouden uitsluiten wanneer hij de leeftijd van 16 jaar nog niet bereikt had ten tijde van de mensenrechtenschendingen. Hierop antwoordde 97% van de medewerkers dat zij de cliënt in dat geval niet zouden uitsluiten. Volgens de meerderheid van de medewerkers is de cliënt bij een leeftijd onder de 16 jaar te jong en te beïnvloedbaar om de gevolgen van zijn handelingen in te schatten. Het ligt volgens een aantal medewerkers anders wanneer de cliënt een leeftijd tussen 16 en 18 jaar had ten tijde van de mensenrechtenschendingen. In dat geval zouden 24 van de 30 medewerkers betrokkene niet uitsluiten. Dat is 80% van de medewerkers. De meeste medewerkers vinden dat de leeftijd zeker een grote rol speelt bij de afweging of iemand uitgesloten dient te worden, maar ze vinden ook dat er sprake moet zijn van bijkomende omstandigheden die de dienstverlening rechtvaardigen.

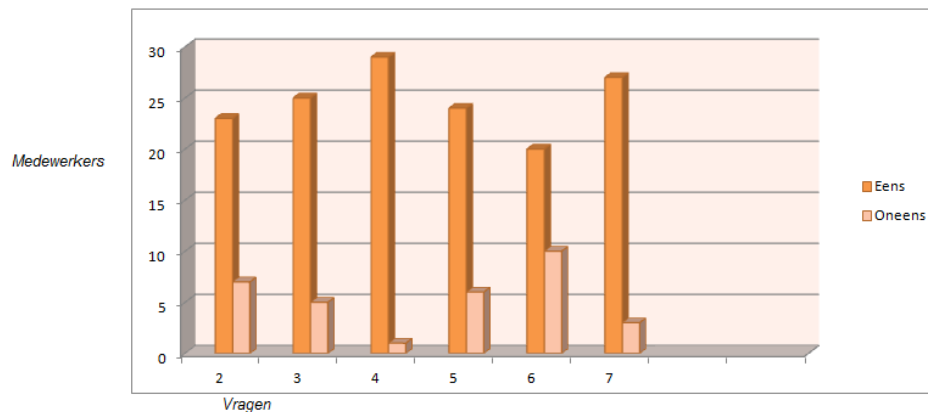
Voorts werd aan de medewerkers gevraagd of zij de cliënt zouden uitsluiten wanneer hij aannemelijk maakt dat hij niet op de hoogte was van de mensenrechtenschendingen. Hierop antwoordden 20 van de 30 medewerkers dat zij de cliënt niet zouden uitsluiten van dienstverlening. Dat wil zeggen dat 67% van de medewerkers de cliënt liever niet uitsluit en 33% van de medewerkers de cliënt liever wel uitsluit van dienstverlening. Volgens de meerderheid van de medewerkers moet het allereerst geloofwaardig zijn dat de cliënt zich niet bewust was van de mensenrechtenschendingen gelet op zijn verklaringen et cetera. Een medewerker gaf het volgende voorbeeld: “Wanneer betrokkene aannemelijk maakt dat hij een klein aandeel heeft gehad in een groter geheel en niet op de hoogte was van het eindresultaat of het doel, dan zal hij niet uitgesloten worden”.

Ten slotte werd de vraag gesteld of de medewerkers de cliënt zouden uitsluiten indien hij aanvoert dat hij de misdrijven uit zelfverdediging pleegde. Van de 30 medewerkers gaven 27 medewerkers aan dat ze de cliënt in geval van zelfverdediging niet zouden uitsluiten. Dat is 90% van de medewerkers. De motivering hiervoor is dat de mensenrechtenschendingen cliënt niet te verwijten zijn wanneer hij uit vrees voor zijn of andermans leven misdrijven heeft gepleegd.

Al met al kan geconcludeerd worden dat de meerderheid van de medewerkers van SNV het eens is met de rechtvaardigings- en schulduitsluitingsgronden uit het protocol en de handleiding. In de praktijk kan het wel voorkomen dat sommige medewerkers anders omgaan met de afweging of de cliënt uitgesloten dient te worden van dienstverlening, gelet op de omstandigheden die blijken uit het dossier, de verklaringen, de informatieberichten et cetera.

De bevindingen uit de enquête met betrekking tot de rechtvaardigings- en schulduitsluitingsgronden zijn schematisch weergegeven in figuur 2. De vragen die zijn opgenomen in de onderste as hebben betrekking op de vragen 2 tot en met 7 uit de enquête, die is opgenomen in bijlage IV.

Bevindingen uit enquête SNV Brabant Centraal



Figuur 2: bevindingen uit enquête rechtvaardigings- en schulduitsluitingsgronden

§ 4.5 Tussenconclusie

Allereerst kan uit de vraag “onder welke voorwaarden vindt het Landelijk Bureau dienstverlening aan 1F’ers gewenst?” het volgende geconcludeerd worden. Het Landelijk Bureau deelt het uitgangspunt van de commissie “Mensenrechtenschenders”. Dit uitgangspunt bepaalt dat 1F’ers in beginsel uitgesloten dienen te worden van dienstverlening onder de voorwaarde dat er sprake is van een gerechtvaardigd vermoeden van 1F-misdrijven. Volgens het Landelijk Bureau kan een gerechtvaardigd vermoeden van 1F-misdrijven pas ontstaan door, een zelfstandig onderzoek te starten naar aanleiding van bepaalde signalen. Het onderzoek dient uitgevoerd te worden door de teamleiders en dient te gebeuren aan de hand van de nieuwe handleiding. De VWN-groepen dienen uiteindelijk zelf te beoordelen of er sprake is van een gerechtvaardigd vermoeden. Ook dienen ze zelfstandig de afweging te maken of ze de 1F’er uit zullen sluiten van de dienstverlening. Volgens het Landelijk Bureau kunnen bepaalde individuele gronden, zoals dwang of minderjarigheid de dienstverlening, aan 1F’ers alsnog rechtvaardigen.

Hoewel het protocol en de handleiding voornamelijk benadrukken wanneer de VWN-groepen iemand dienen uit te sluiten van dienstverlening, sluit SNV Brabant Centraal bij voorkeur niemand uit van dienstverlening. Dit is gebleken uit de enquête, die is opgenomen in bijlage IV. Zo acht 77% van de medewerkers zich niet in de positie om over de handelingen van de cliënt te oordelen en vinden de meeste medewerkers dat uitsluiting van de dienstverlening een te zware maatregel is wanneer er slechts sprake is van een vermoeden. Voorts is gebleken dat 87% van de medewerkers van SNV van mening is dat bij een vermoeden van 1F-misdrijven altijd een dossieronderzoek verricht moet worden. Dit onderzoek kan bestaan uit het horen van betrokkene, het opzoeken van landeninformatie, het opvragen van het dossier bij de advocaat, het raadplegen van algemene ambtsberichten en berichten uit de media et cetera.

Ten slotte is gebleken dat SNV achter de rechtvaardigings- en schulduitsluitingsgronden uit het protocol en de handleiding “Mensenrechtenschenders” staat. Over het algemeen delen de medewerkers van SNV de mening dat de cliënt ondanks het gerechtvaardigd vermoeden van 1F-misdrijven, niet uitgesloten dient te worden wanneer hij aannemelijk maakt dat er een rechtvaardigings- of schulduitsluitingsgrond aanwezig is.

Hoofdstuk 5 De juridische en praktische mogelijkheden

§ 5.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk is aandacht besteed aan de voorwaarden waaronder SNV diensten kan verlenen aan 1F'ers. In dit hoofdstuk staat de vraag *“Welke juridische en praktische mogelijkheden heeft SNV om diensten te kunnen verlenen aan 1F'ers?”* centraal, om uiteindelijk de centrale vraag te beantwoorden. Allereerst zullen de juridische mogelijkheden behandeld worden. Vervolgens zullen de praktische mogelijkheden benoemd worden. Ten slotte zal er een tussenconclusie volgen.

§ 5.2 De juridische mogelijkheden

In deze paragraaf worden de juridische mogelijkheden benoemd die de medewerkers van SNV hebben om diensten te verlenen aan 1F'ers. Eerst wordt stil gestaan bij de medische gronden. Vervolgens zal de duurzaamheids- en proportionaliteitseis uitgelegd worden.

§ 5.2.1 Medische gronden

In paragraaf 2.4 is de werking van artikel 3 EVRM uitgelegd. Daar bleek dat artikel 3 EVRM bepaalt dat niemand onderworpen mag worden aan foltering en aan onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen. Tevens is gebleken dat uitzetting van vreemdelingen naar een land waarin zij een reële risico lopen om te worden blootgesteld aan foltering en aan onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen, niet toegestaan is. Het EHRM heeft het beschermingsbereik van artikel 3 EVRM overigens nog verder opgerekt. In extreme situaties kan de ziekte van een vreemdeling, in combinatie met het feit dat in het land van herkomst niet de noodzakelijke medische voorzieningen beschikbaar zijn, ertoe leiden dat een uitzetting op grond van artikel 3 EVRM niet is toegestaan.⁷⁸ Het moet dan wel gaan om een ziekte die in een terminaal of gevorderd stadium is en er moet in het land van herkomst ook geen vooruitzicht zijn op medische zorg of steun van familie. Een achteruitgang van het medische verzorgingsniveau is in ieder geval niet voldoende zwaarwegend.⁷⁹ Dit is dus alleen het geval onder hele uitzonderlijke omstandigheden.

Ook zou de vreemdeling bij ernstige ziekte een beroep kunnen doen op de Nederlandse wetgeving. Zo bepaalt artikel 64 Vw dat uitzetting achterwege blijft zolang het, gelet op de gezondheidstoestand van de vreemdeling of die van een van zijn gezinsleden, niet verantwoord is om te reizen. Artikel 64 Vw ziet in tegenstelling tot artikel 3 EVRM slechts toe op uitstel van vertrek. De vreemdeling kan dus voor een bepaalde periode niet teruggestuurd worden. Uitstel van vertrek geldt ook als bij terugkeer een medische noodsituatie zou ontstaan. Dit is het geval als iemand in Nederland wordt behandeld, en het stoppen van de behandeling binnen drie maanden bij terugkeer ernstige gevolgen heeft voor de gezondheid. Artikel 64 Vw kan voor een korte of langere periode worden toegepast. Voor zwangere vrouwen kan bijvoorbeeld vanaf zes weken vóór tot zes weken ná de bevalling uitstel van verstrek worden verleend. Ook kan gedacht worden aan de ongewenste vreemdeling die een behandeling vanwege tuberculose moet ondergaan. Voor een geslaagd beroep op artikel 64 Vw dient de vreemdeling aan de volgende vereisten te voldoen:

- de vreemdeling kan vanwege de gezondheidstoestand niet reizen; of
- door het stop zetten van de medische behandeling in Nederland ontstaat een medische noodsituatie en de medische behandeling kan niet plaatsvinden in het land van herkomst.

De IND beoordeelt de voorwaarden aan de hand van een advies van het Bureau Medische

⁷⁸ EHRM 2 mei 1997, NJ 1998, 582, (D./Verenigd Koninkrijk).

⁷⁹ EHRM 24 juni 2003, 13669/03, (Archilla Henao/Nederland).

Advisering (hierna BMA). Het BMA kijkt of de medische zorg die de vreemdeling nodig heeft beschikbaar is in het land van herkomst. Er wordt niet onderzocht of de zorg in het land van herkomst toegankelijk is. Het BMA kijkt dus bijvoorbeeld niet of de vreemdeling de medicijnen of de behandelingen in het land van herkomst kan betalen.⁸⁰ De IND hoeft het BMA niet raad te plegen als het gaat om tuberculose of een zwangerschap. Daarnaast verleent de IND uitstel van vertrek zonder het medisch advies van het BMA wanneer blijkt dat de vreemdeling:

- klinisch opgenomen is;
- een actieve medische behandeling ondergaat die niet buiten de kliniek mogelijk is; en
- in dit verband niet in staat is om te reizen.

Wanneer de vreemdeling uitstel van vertrek krijgt op grond van artikel 64 Vw, ontstaat daardoor het recht op opvang in een AZC.⁸¹

§ 5.2.2 De duurzaamheids- en proportionaliteitstoets

Uit paragraaf 2.5.5. bleek dat de gezinsleden van 1F'ers op grond van artikel C2/7.10.2.7. Vc niet langer artikel 1F Vlv tegengeworpen krijgen indien zij minimaal tien jaar onafgebroken verblijf in Nederland hebben gehad. Voorts dienen zij het vertrek naar het land van herkomst niet hebben tegengewerkt. Ook voor de 1F'er kan tijdsverloop en daaraan gekoppeld langdurig verblijf zonder verblijfsvergunning alsnog tot een verblijfsvergunning leiden. Wanneer een 1F'er niet uitgezet mag worden in verband met de dreigende schending van artikel 3 EVRM, kan hij volgens de ABRvS een beroep doen op de duurzaamheids- en proportionaliteitstoets.⁸² Volgens de uitspraak dient de vreemdeling te voldoen aan de volgende voorwaarden:

- hij dient aannemelijk te maken dat artikel 3 EVRM zich duurzaam verzet tegen zijn uitzetting naar het land van herkomst;
- er mag geen vooruitzicht zijn op verandering van deze situatie binnen niet al te lange termijn;
- hij moet aannemelijk maken dat vertrek naar een ander land dan het land van herkomst, ondanks voldoende inspanningen om te voldoen aan zijn vertrekplicht, niet mogelijk is; en
- hij moet zich in Nederland in een uitzonderlijke situatie bevinden.

De term duurzaam dient volgens de uitspraak zo te worden begrepen dat de vreemdeling zich gedurende een groot aantal jaren in de situatie bevindt dat hij op grond van artikel 3 EVRM niet kan worden uitgezet. Op grond van artikel C2/7.10.2.6. Vc dient er de bij invulling van de term duurzaamheid uitgegaan te worden van een termijn van minstens tien jaar, te rekenen vanaf de datum van de eerste asielaanvraag.

Bij de beoordeling of een individuele situatie als uitzonderlijk dient te worden aangemerkt weegt de IND het feit dat artikel 1F Vlv van toepassing is, af tegen het belang van de Nederlandse openbare orde. Wanneer de 1F'er voldoet aan de voorwaarden, kan het onthouden van een verblijfsvergunning in het individuele geval disproportioneel zijn. Wanneer de IND besluit dat de vreemdeling voldoet aan de voorwaarden, kan hij in het bezit worden gesteld van een reguliere verblijfsvergunning op grond van artikel 3.4 lid 3 Vb. De verblijfsvergunning wordt in dat geval voor maximaal één jaar verleend en kan telkens met maximaal een jaar worden verlengd, zoals vermeld staat in artikel C2/7.10.2.6. Vc. Daarbij dient te worden opgemerkt dat de vreemdeling tevens om opheffing van de ongewenstverklaring zal moeten verzoeken alvorens kan worden overgegaan tot inwilliging.

⁸⁰ www.stichtinglos.nl (zoek op uitstel van vertrek vanwege medische redenen, artikel 64 Vw).

⁸¹ VWN, *Introductie recht op opvang*, 2016.

⁸² ABRvS 18 juli 2007, nr. 200701663/1, JV 2007/392.

§ 5.3 De praktische mogelijkheden

In deze paragraaf worden de praktische mogelijkheden om diensten te verlenen aan 1F'ers benoemd. Allereerst wordt stil gestaan bij de mogelijkheden van bed, bad en brood. Vervolgens worden de mogelijkheden met betrekking tot de medische zorg in beeld gebracht.

§ 5.3.1 Bed, bad en brood

In de brief van de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie aan de voorzitter van de Tweede Kamer van 21 november 2016 ging de staatssecretaris in op de vraag in hoeverre uit jurisprudentie bepaalde verplichtingen blijken om onderdak te bieden aan uitgeprocedeerde vreemdelingen.⁸³ Uit de brief blijkt dat de ABRvS heeft bepaald dat de staatssecretaris voor onderdak mag verwijzen naar een vrijheidsbepenkende locatie (hierna VBL) en dat de vreemdeling de plicht heeft om mee te werken aan zijn vertrek.⁸⁴ Er is dus wel recht op opvang, maar als het gaat om niet-rechtmatig verblijvende vreemdelingen, mag de overheid als voorwaarde stellen dat de vreemdeling meewerkt aan zijn vertrek. Ook het EHRM bevestigde dat de meewerkplicht voor de VBL niet strijdig is met artikel 3 EVRM.⁸⁵

Voorts heeft de ABRvS bepaald dat de VBL volstaat in het licht van internationale (verdragsrechtelijke) verplichtingen en dat gemeenten geen specifieke bevoegdheid en verplichting hebben betreffende de opvang van uitgeprocedeerde vreemdelingen. Volgens de ABRvS is het onderdak bieden aan uitgeprocedeerde vreemdelingen door de gemeenten niet verboden, maar betreft het slechts een buitenwettelijk begunstigend beleid.⁸⁶ Uit de uitspraak is te concluderen dat de gemeenten geen juridische verplichtingen hebben om voorzieningen te verstrekken aan uitgeprocedeerde vreemdelingen. Gelet op de uitspraak van de ABRvS en het versterken van het terugkeerbeleid, is de staatssecretaris van mening dat er een traject aangeboden moet worden dat, gericht is op het motiveren tot en het faciliteren van vertrek uit Nederland. Daar hoort volgens de staatssecretaris sobere opvang bij. In de brief schrijft de staatssecretaris dat hij vindt dat de gemeentelijke bed-, bad- en broodvoorzieningen in hun huidige vorm beëindigd moeten worden. Daarom is besloten dat het Rijk vanaf december 2016 de gemeenten niet meer financieel tegemoet komt bij het eigenstandig bieden van onderdak aan vreemdelingen met een vertrekplicht. "De gemeenten die dit uit eigen beweging en met eigen middelen blijven doen zijn verantwoordelijk aan hun eigen gemeenteraad verschuldigd", schrijft de staatssecretaris.

Vanzelfsprekend is dat 1F'ers bij wie artikel 3 EVRM niet is vastgesteld, niet willen meewerken aan hun vertrek. Gelet op voornoemde jurisprudentie komen deze vreemdelingen niet in aanmerking voor opvang in de VBL. Naast de VBL kunnen bepaalde gemeenten vooralsnog gebruik maken van hun buitenwettelijk begunstigend beleid. Daarnaast bestaan er enkele instanties die bed-, bad- en broodvoorzieningen aanbieden aan uitgeprocedeerde vreemdelingen. Hieronder wordt kort ingegaan op enkele instanties waarheen SNV de 1F'er kan verwijzen.

Stichting Landelijk Ongedocumenteerden Steunpunt (LOS)

Sinds 2003 is stichting LOS het kenniscentrum voor organisaties en personen die hulp bieden aan vreemdelingen zonder verblijfsvergunning. Op basis van artikel 25 UVRM, zet stichting LOS zich in voor de basisrechten van vreemdelingen. Artikel 25 UVRM bepaalt dat ieder mens recht op kleding en onderdak heeft. Dit artikel is dus ook van toepassing op vreemdelingen zonder verblijfvergunning. Verder informeert stichting LOS organisaties,

83 Brief van de staatssecretaris van Justitie aan de Tweede Kamer, 21 november 2016, *Kamerstukken II* 2016/17, 19637, nr. 2259.

84 ABRvS 26 november 2015, nr. 201500577/1/V1, JV 2016/17.

85 EHRM 28 juli 2016, nr. 17931/16 (Hunde/Nederland).

86 ABRvS 29 juni 2016, nr. 201601948/1/V1.

instellingen en individuen over de rechten van vreemdelingen zonder verblijfsvergunning. Daarnaast heeft stichting LOS direct contact met verschillende noodopvangcentra door heel Nederland. In Noord-Brabant zijn dat onder andere BBB Oss, Steunpunt Ongedocumenteerden Breda, Vluchteling als Naaste in Helmond en Vluchtelingen in de Knel in Eindhoven.⁸⁷

Stichting voor Maatschappelijke Opvang en begeleiding (SMO)

SMO is een stichting die zich inzet voor de hulpverlening aan personen in probleemsituaties waarbij sprake is van dak- of thuisloosheid of de dreiging daarvan. Deze hulpverlening is naast de basale opvang van bed, bad en brood gericht op rehabilitatie van de cliënt. Onder rehabilitatie verstaat SMO een meer zelfstandige en zelfredzame vorm van leven. SMO kent meerdere locaties. De locatie in Tilburg wordt de Traverse genoemd. Voor de Traverse is het niet van belang dat de cliënt geen verblijfsvergunning heeft. Uitgeprocedeerde vreemdelingen zijn bij dakloosheid ook welkom bij de Traverse. De Traverse heeft meerdere opvanglocaties in de gemeente Tilburg, waaronder locatie De Loop, De Reit en Meander. Afhankelijk van de locatie kan de dakloze terecht bij de dag- en nachtopvang, kan hij zijn spullen opslaan, douchen en kleine gerechten bereiden in de keuken.⁸⁸

De Vuurhaard

De Vuurhaard is een fraterhuis in Udenhout dat vanaf 1999 opvang biedt aan vluchtelingen. Uit dossier S.A.H. in paragraaf 3.2.2. is gebleken dat De Vuurhaard ook opvang biedt aan uitgeprocedeerde vreemdelingen, onder wie 1F'ers. De Vuurhaard kent twee belangrijke voorwaarden voor verblijf. Allereerst dient de betrokkene daadwerkelijk te verblijven bij De Vuurhaard. Hij dient er dus te overnachten. Daarnaast dient de betrokkene elke donderdag mee te werken in het eetcafé van de opvang. In het eetcafé bereiden de inwoners een uitgebreide maaltijd. Daarbij dienen de inwoners de maaltijd zelf te plannen, zelf boodschappen te doen en uiteindelijk zelf te koken. Volgens De Vuurhaard stimuleert dit het contact tussen de inwoners en de bezoekers van het eetcafé. Voor de werkzaamheden krijgen de inwoners leefgeld.⁸⁹

§ 5.3.2 Medische zorg

In paragraaf 5.2.1 is uitgelegd dat het beschermingsbereik van artikel 3 EVRM door het EHRM verder is opgerekt. Uit de paragraaf bleek dat uitzetting van een vreemdeling bij extreme situaties in strijd kan zijn met artikel 3 EVRM. De ABRvS heeft bepaald dat artikel 3 EVRM ook een grond is om subsidies te verstekken ten behoeve van medische zorg aan illegalen.⁹⁰ Artikel 4:23 lid 1 Awb eist namelijk een wettelijke grondslag voor subsidieverstreking, waarop op grond van artikel 4:23 lid 3 onder c Awb een uitzondering kan worden aanvaard wanneer sprake is van een begrotingspost. Deze uitzondering wordt vanwege de rechtsplicht van de staat op grond van artikel 3 EVRM, om aan illegalen medisch noodzakelijke zorg te verlenen, fors opgerekt om te voorkomen dat een met het oog daarop verstrekte subsidie zou moeten worden teruggevorderd.⁹¹ Hieronder worden twee instanties benoemd die een rol spelen bij de medische zorg aan uitgeprocedeerde vreemdelingen.

Het Centraal Administratie Kantoor (CAK)

Het CAK is een publieke dienstverlener die voor de overheid regelingen uitvoert en zorgt voor de vertaling van wetten en regels naar persoonlijke en begrijpelijke dienstverlening. Zo is het CAK ook verantwoordelijk voor de uitvoering van de Regeling onverzekerbare vreemdelingen. Vreemdelingen zonder verblijfsvergunning kunnen geen zorgverzekering

⁸⁷ www.stichtinglos.nl (zoek op stichting LOS).

⁸⁸ www.smo-traverse.nl (zoek op begeleiding onzelfstandig).

⁸⁹ www.devuurhaard.nl

⁹⁰ ABRvS 18 juni 2008, AB 2005, 235.

⁹¹ T. Barkhuysen & M.L. van Emmerik, *Het EVRM en het Nederlandse bestuursrecht*, Deventer: Boom Kluwer bv 2011. p.84.

afsluiten waardoor ze de kosten van medische zorg zelf moeten betalen. Wanneer de vreemdeling de kosten niet zelf kan betalen, kan de zorgverlener een bijdrage vragen aan het CAK. Het CAK vergoedt noodzakelijk hulp voor zover deze zorg valt onder het basispakket van de Zorgverzekeringswet of onder de aanspraken van de Wet langdurige zorg. Om in aanmerking te komen voor de Regeling onverzekerbare vreemdelingen gelden de volgende voorwaarden:

- alleen de zorgverlener kan een bijdrage vragen;
- de zorg is volgens de zorgverlener medisch noodzakelijk;
- de patiënt is een onverzekerbare vreemdeling die geen zorgverzekering kan afsluiten; en
- er is sprake van een (gedeeltelijk) onbetaalde rekening, omdat de kosten niet door of namens de patiënt betaald kunnen worden.⁹²

Dokters van de Wereld

Dokters van de Wereld is onderdeel van het internationale Médecins du Monde netwerk. Samen met vijftien andere delegaties komt Dokters van de Wereld in binnen- en buitenland op voor het universele recht op gezondheid, met als belangrijkste speerpunt, toegang tot gezondheidszorg voor mensen die hiervan uitgesloten zijn. Zo zet Dokters van de Wereld zich ook in voor het recht op gezondheid en toegang tot de zorg voor vreemdelingen zonder verblijfsvergunning. Dit doet Dokters van de Wereld door middel van het Zorgrechtproject. Het project houdt in dat Dokters van de Wereld de vreemdelingen zonder verblijfsvergunning helpt via spreekuren, een telefonische helpdesk en groepsvoorlichting om hun zelfredzaamheid binnen de Nederlandse gezondheidszorg te vergroten. Zo bemiddelt Dokters van de Wereld tussen zorginstanties en vreemdelingen. Omdat zorginstanties vaak niet op de hoogte zijn de financieringsregeling via het CAK, informeert Dokters van de Wereld zorgverleners over de mogelijkheden van het verlenen van zorg. Verder organiseert Dokters van de Wereld groepsbijeenkomsten om vreemdelingen zonder verblijfsvergunning in te lichten over hun rechten.⁹³

§ 5.4 Tussenconclusie

Geconcludeerd kan worden dat SNV Brabant Centraal zowel in juridische zin als in praktische zin diensten kan verlenen aan 1F'ers.

In juridische zin kan SNV 1F'ers bijstaan bij een verzoek tot uitstel van vertrek op grond van artikel 64 Vw. Ook kan SNV 1F'ers informeren over het beschermingsbereik van artikel 3 EVRM in geval van ernstige ziekte. Als laatst kan SNV begeleiden bij een beroep op de duurzaamheids- en proportionaliteitstoets.

In praktische zin kan SNV 1F'ers bijstaan door hen te verwijzen naar instanties die de bed-, bad- en broodvoorzieningen aanbieden aan uitgeprocedeerde vreemdelingen. SNV zou kunnen verwijzen naar een VBL. Een VBL betreft echter een sobere opvang. Daarbij heeft de 1F'er de plicht om mee te werken aan zijn vertrek. Voor de 1F'ers op wie artikel 3 EVRM niet van toepassing is verklaard, is de doorverwijzing naar een VBL geen optie. Naast een VBL zijn er enkele organisaties die zich inzetten voor de hulp aan uitgeprocedeerde vreemdelingen, waaronder stichting LOS, SMO en De Vuurhaard. Verder kan SNV voor meer informatie over medische zorg doorverwijzen naar Dokters van de Wereld. Voor de financiering van medische kosten kan SNV de zorgverlener op de hoogte stellen van de Regeling onverzekerbare vreemdelingen bij het CAK.

⁹² www.hetcak.nl (zoek op de regeling onverzekerbare vreemdelingen).

⁹³ www.doktersvandewereld.nl (zoek op project Zorgrecht Nederland).

Hoofdstuk 6 Conclusies & aanbevelingen

§ 6.1 Inleiding

In de vorige hoofdstukken is antwoord gegeven op de vier deelvragen. In dit hoofdstuk zullen de conclusies en aanbevelingen aan de hand van de belangrijkste bevindingen uit het onderzoek behandeld worden. Het doel van de conclusies is het beantwoorden van de centrale vraag. De centrale vraag luidt als volgt:

Welke aanbevelingen met betrekking tot de voorwaarden en mogelijkheden van dienstverlening aan 1F'ers, kunnen aan Stichting Nieuwkomers en Vluchtelingen Brabant Centraal gedaan worden gelet op het juridisch kader en een vergelijking met andere VluchtelingenWerkgroepen in Nederland?

§ 6.2 Conclusies

In deze paragraaf worden de conclusies gepresenteerd. Per deelvraag worden er conclusies getrokken. De aanbevelingen volgen in paragraaf 6.3.

Het juridisch toetsingskader

Uit de probleembeschrijving van paragraaf 1.2 bleek dat het voor SNV onvoldoende duidelijk is op welke juridische gronden iemand bestempeld kan worden als 1F'er. In hoofdstuk 2 is antwoord gegeven op de deelvraag *“Wat is het juridisch toetsingskader van artikel 1F Vluchtelingenverdrag?”*

In beginsel kan een vreemdeling in aanmerking komen voor een asielvergunning ex artikel 28 Vw wanneer hij voldoet aan artikel 29 lid 1 sub a en b Vw. Maar soms verdienen bepaalde vreemdelingen geen asielrechtelijke bescherming vanwege artikel 1F Vlv. Dit artikel bepaalt namelijk dat het Vluchtelingenverdrag niet van toepassing is op een vreemdeling jegens wie er ernstige redenen zijn om te veronderstellen dat hij zich schuldig heeft gemaakt aan 1F-misdrijven.

Gelet op de deelvraag *“Wat is het juridisch toetsingskader van artikel 1F Vluchtelingenverdrag?”* kan geconcludeerd worden dat vreemdelingen met een 1F-indicatie zowel in het nationale als in het internationale recht uitgesloten worden van de vluchtelingenstatus. In de nationale wetgeving is de uitsluiting terug te lezen in artikel 12 lid 2 en 3 jo. 17 Dri, artikel 3.107 lid 1 en 2 Vb en artikel C2/3.2 Vc. De specifieke wettelijke criteria van artikel 1F Vlv zijn in het nationale recht uitgewerkt in paragraaf C2/7.10.2 Vc. Zo bepaalt artikel C2/3.2 Vc dat het niet nodig is dat de vreemdeling veroordeeld is voor het 1F-misdrijf. Voldoende is dat er ernstige redenen zijn om te veronderstellen dat de vreemdeling zich aan een 1F-misdrijf schuldig heeft gemaakt. Een andere juridische grond is dat de vreemdeling moet voldoen aan de personal and knowing participation op grond van artikel C2/7.10.2.4 Vc. Voorts dient de IND rekening te houden met enkele gronden die de tegenwerping van artikel 1F Vlv tegenhouden op grond van artikel C2/7.10.2.4 Vc.

Bovendien kan geconcludeerd worden dat uit jurisprudentie blijkt dat vreemdelingen niet uitgezet mogen worden naar een land waarin zij een reëel risico lopen om te worden blootgesteld aan de behandelingen in de zin van artikel 3 EVRM. Gebleken is dat er zelfs sprake is van schending van artikel 3 EVRM indien de vreemdeling wordt gestuurd naar een land dat artikel 3 EVRM schendt. Artikel 3 EVRM geldt als een absoluut recht, waardoor er zelfs in een noodtoestand niet afgeweken mag worden van dit recht. Daarbij heeft de ABRvS geoordeeld dat bij uitzetting artikel 3 EVRM mogelijk geschonden wordt, maar dat dit niet betekent dat de minister een verblijfsvergunning dient te verlenen. Het gevolg hiervan is dat deze groep afgewezen asielzoekers onuitzetbaar is en uiteindelijk in de illegaliteit terecht komt.

Als laatst is gebleken dat de 1F'er een inreisverbod kan worden opgelegd of ongewenst kan worden verklaard, wat betekent dat hij moet voldoen aan de vertrekplicht van artikel 61 Vw. Ook voor de 1F'er op wie artikel 3 EVRM van toepassing is verklaard, geldt de vertrekplicht. Bestuursrechtelijk betekent dit dat hij onrechtmatig in Nederland is, maar dat de overheid niet handhavend optreedt omdat het folterverbod zwaarder weegt dan het Nederlandse belang om de vreemdeling uit te zetten. De 1F'er die niet gedoogd wordt op grond van artikel 3 EVRM dient Nederland, als gevolg van de vertrekplicht, te verlaten.

De huidige werkwijze

In hoofdstuk 3 is een vergelijking gemaakt met de huidige werkwijzen van SNV met drie andere VWN-groepen. Zo is in hoofdstuk 3 antwoord gegeven op de deelvraag *“Wat is de huidige werkwijze met betrekking tot de dienstverlening aan 1F'ers van zowel Stichting Nieuwkomers en Vluchtelingen Brabant Centraal als andere VluchtelingenWerkgroepen?”*

Allereerst is uit onderzoek naar de werkwijzen van de verschillende VWN-groepen gebleken, dat elke VWN-groep in de praktijk anders omgaat met de dienstverlening aan 1F'ers. Zo beëindigde de ene VWN-groep de dienstverlening na het hoger beroep in de 1F-procedure terwijl de andere VWN-groep de zaak wel op zich nam. Ook bood de ene VWN-groep meer praktische mogelijkheden aan dan de andere VWN-groep.

Voorts kan geconcludeerd worden dat alle VWN-groepen de 1F'ers zowel tijdens de procedure als daarna hebben begeleid. Ondanks de 1F-indicatie van de IND zijn de medewerkers doorgegaan met de dienstverlening aan de 1F'ers. Opmerkelijk is dat uit geen enkel dossier is gebleken dat de VWN-groepen zelfstandig onderzoek hebben verricht naar de vraag in hoeverre zij diensten kunnen verlenen aan de 1F'er. Er is dus geen overweging gemaakt onder welke voorwaarden zij de 1F'er kunnen begeleiden. Ook hebben alle VWN-groepen geen onderscheid gemaakt tussen de 1F'ers op wie artikel 3 EVRM van toepassing is verklaard en de 1F'ers op wie artikel 3 EVRM niet van toepassing is verklaard.

De voorwaarden

Uit de probleembeschrijving van paragraaf 1.2 is gebleken dat het concrete probleem van SNV is, dat het voor haar onvoldoende duidelijk is onder welke voorwaarden zij diensten kan verlenen aan 1F'ers. In hoofdstuk 4 is ingegaan op de voorwaarden waaronder SNV diensten kan verlenen. Zo is de deelvraag *“Onder welke voorwaarden kan Stichting Nieuwkomers en Vluchtelingen Brabant Centraal diensten verlenen aan 1F'ers?”* beantwoord.

Allereerst is gebleken dat het algemene standpunt van het Landelijk Bureau en de commissie “Mensenrechtenschenders” is dat 1F'ers uitgesloten dienen te worden van dienstverlening onder de voorwaarde dat er een gerechtvaardigd vermoeden van 1F-misdrijven is. Dit is in principe de enige voorwaarde die VWN stelt. In het protocol en de handleiding “Mensenrechtenschenders” van de commissie “Mensenrechtenschenders” uit 2004 en 2005 wordt uitgelegd wanneer er sprake is van zo'n gerechtvaardigd vermoeden. Het protocol en de handleiding zijn echter aanbevelingen. De regionale VWN-groepen dienen zelfstandig een afweging te maken tussen het belang van VWN om niet geassocieerd te worden met mensenrechtenschenders en het belang van de cliënt om gebruik te maken van de dienstverlening.

Verder is gebleken dat SNV het niet eens is met het uitgangspunt van het Landelijk Bureau en de commissie. SNV acht het namelijk niet wenselijk om 1F'ers uit te sluiten van dienstverlening ondanks een gerechtvaardigd vermoeden van 1F-misdrijven. Zo bleek uit de enquête dat 77% van de medewerkers een cliënt ondanks een vermoeden van 1F-misdrijven niet wenst uit te sluiten, omdat het een ingrijpende maatregel is.

Voorts bleek dat de handleiding en het protocol in de praktijk niet toegepast worden door de VWN-groepen. Wat hierbij een rol speelt is dat het protocol en de handleiding al erg oud zijn waardoor niemand meer naar de werkwijze omkijkt. Ook bestaan de handleiding en de het protocol samen uit ongeveer 30 pagina's. Het is dus niet praktisch om de documenten in zijn geheel door te lezen. Het stappenplan, opgemaakt door de onderzoekster, geeft daarentegen in één oogopslag weer hoe de medewerker om dienen te gaan met 1F'ers.

Gelet op het protocol, de handleiding en de behoefte van SNV acht de onderzoekster het in het belang van SNV, om diensten te verlenen aan 1F'ers onder de voorwaarde dat er géén gerechtvaardigd vermoeden van 1F-misdrijven ontstaat. De onderzoekster gaat echter niet volledig mee met het protocol en de handleiding gelet op het volgende. Waar het protocol en de handleiding voornamelijk benadrukken wanneer een 1F'er uitgesloten dient te worden, benadrukt de onderzoekster in het stappenplan wanneer en op welke wijze een 1F'er geholpen kan worden. Zo dient er volgens de onderzoekster, ter beantwoording van de vraag wanneer er sprake is van een gerechtvaardigd vermoeden, een zelfstandig onderzoek naar ieder 1F-dossier gedaan te worden. Een gerechtvaardigd vermoeden heeft betrekking op de vraag of de medewerker het aannemelijk vindt dat de cliënt de 1F-misdrijven, gelet op de resultaten van het onderzoek, heeft gepleegd. Uit de enquête bleek dat 93% van de medewerkers van SNV het eens is met een zelfstandig dossieronderzoek. Bij het dossieronderzoek dient de medewerker enkele zaken mee te wegen. Deze zaken zijn uitgewerkt in het stappenplan. Afhankelijk van het zelfstandig en zorgvuldig onderzoek is de medewerker dus verantwoordelijk voor de beoordeling of er een gerechtvaardigd vermoeden is ontstaan.

Voorts acht de onderzoekster het wenselijk dat SNV de individuele rechtvaardigings- en schulditsluitingsgronden uit het protocol en de handleiding meeweegt in de beoordeling. Deze individuele gronden kunnen ondanks een gerechtvaardigd vermoeden van 1F-misdrijven dienstverlening aan de 1F'er rechtvaardigen. Ook bleek uit de enquête dat de meerderheid van de medewerkers het eens is wat betreft de dienstverlening bij een individuele rechtvaardigings- of schulditsluitingsgrond.

Als laatst vindt de onderzoekster het idee van het Landelijk Bureau om overleg te plegen met de helpdesk goed. De helpdesk kan dan meedenken en op zoek gaan naar informatie uit onder andere jurisprudentie. Het is de bedoeling dat de helpdesk slechts fungeert als sparringpartner, de uiteindelijke afweging ligt bij de medewerker en de teamleider.

De mogelijkheden

Uit de probleembeschrijving van paragraaf 1.2 is gebleken dat SNV onvoldoende weet wat zij in juridische en praktische zin kan betekenen voor een 1F'er. In hoofdstuk 5 is daarom antwoord gegeven op de vraag *“Welke juridische en praktische mogelijkheden heeft Stichting Nieuwkomers en Vluchtelingen Brabant Centraal om diensten te kunnen verlenen aan 1F'ers?”*

Allereerst kan geconcludeerd worden dat SNV enkele juridische mogelijkheden heeft om 1F'ers te begeleiden. Zo kan SNV de cliënt op de hoogte stellen van een eventueel beroep op artikel 3 EVRM bij ernstige ziekte. Uit jurisprudentie is namelijk bepaald dat in extreme situaties ziekte, in combinatie met het feit dat in het land van herkomst niet de noodzakelijke medische voorzieningen beschikbaar zijn, ertoe kan leiden dat uitzetting op grond van artikel 3 EVRM niet toegestaan is. De 1F'er dient dan aan te tonen dat de ziekte terminaal is en er in het land van herkomst geen vooruitzicht is op medische zorg of steun van familie. Dit is dus alleen het geval onder hele uitzonderlijke omstandigheden.

Daarnaast zou SNV de cliënt kunnen ondersteunen bij het indienen van een verzoek tot uitstel van vertrek op grond van artikel 64 Vw. Gebleken is dat de 1F'er hier een beroep op kan doen indien hij kan aantonen dat het niet verantwoord is om te reizen gezien de gezondheidstoestand van hem of van zijn gezinslid. Ook kan de 1F'er hier een beroep op

doen indien er bij terugkeer een medische noodsituatie zou ontstaan.

Voorts kan SNV de 1F'er juridisch gezien begeleiden door hem voorlichting te geven betreffende de duurzaamheids- en proportionaliteitstoets. Dit houdt in dat de 1F'er op wie artikel 3 EVRM van toepassing is verklaard, na een termijn van tien jaar recht kan hebben op een reguliere verblijfsvergunning. Daarvoor dient de 1F'er te voldoen aan de voorwaarden van artikel C2/7.10.2.6 Vc. De IND weegt dan de uitzonderlijke individuele situatie af tegen het belang van de Nederlandse openbare orde.

De dienstverlening middels bovenstaande juridische mogelijkheden kan zich uiten door bijstand bij het onderzoeken van de slaagkans van een procedure, het verzamelen van documenten en andere stukken, het informeren van de cliënt en het dienen als contactpersoon tussen de cliënt en de advocaat.

Verder kan geconcludeerd worden dat SNV de volgende praktische mogelijkheden heeft om diensten te verlenen aan 1F'ers. Wanneer de 1F'er is uitgeprocedeerd heeft hij geen recht meer op opvang in een AZC. SNV zou de 1F'er dan voor bed-, bad- en broodvoorzieningen kunnen verwijzen naar een VBL. Dit is echter een sobere opvang waarbij de 1F'er de plicht heeft om mee te werken aan zijn vertrek. Voor de 1F'er op wie artikel 3 EVRM niet van toepassing is verklaard is dit niet voor de hand liggend. SNV zou dan kunnen verwijzen naar stichting LOS, SMO (oftewel Traverse) of De Vuurhaard. Voor meer informatie betreffende de medische zorg aan uitgeprocedeerde vreemdelingen zou SNV de 1F'er kunnen verwijzen naar Dokters van de Wereld. Indien de 1F'er medische kosten heeft, kan SNV de zorgverlener wijzen op de Regeling onverzekerbare vreemdelingen van het CAK. Wanneer de 1F'er de medische kosten niet kan betalen, kan de zorgverlener namelijk een bijdrage vragen bij het CAK. Zo wordt de noodzakelijke hulp door het CAK vergoed voor zover de zorg valt onder het basispakket van de Zorgverzekeringswet of de aanspraken van de Wet langdurige zorg.

§ 6.3 Aanbevelingen

Naar aanleiding van bovengenoemde conclusies zijn aanbevelingen aan SNV opgesteld. Het externe doel van dit onderzoek is, zoals in paragraaf 1.5 is besproken, dat de aanbevelingen over de voorwaarden en mogelijkheden van dienstverlening door SNV gebruikt kunnen worden als leidraad. De aanbevelingen zijn dus gegoten in de vorm van een tastbaar beroepsproduct. Dit beroepsproduct heeft zich geuit in het stappenplan "Omgaan met 1F'ers", opgenomen in bijlage V. Het onderzoek is middels het stappenplan direct praktisch toepasbaar binnen de organisatie. De algemene aanbeveling aan SNV is om het stappenplan "Omgaan met 1F'ers" te gebruiken wanneer zij in aanraking komt met cliënten met een 1F-indicatie.

Bronnenlijst

Boeken

- ❖ **Barkhuysen & Van Emmerik 2011**
T. Barkhuysen & M.L. van Emmerik, Het EVRM en het Nederlandse bestuursrecht, Deventer: Boom Kluwer bv 2011.
- ❖ **Beck-Soeliman e.a. 2015**
M.S. Beck-Soeliman e.a., *Migratierecht in de praktijk*, Groningen/Houten: Noordhoff Uitgevers bv 2015.
- ❖ **Van Bennekom & Van Der Winden 2011**
W.J. van Bennekom & J.H. van der Winden, *Asielrecht*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2011.
- ❖ **Kampstra 2015**
E.M Kampstra, *Hoofdzaken vreemdelingenrecht*, Deventer: Kluwer 2015.
- ❖ **Van Schaaijk 2011**
G.A.F.M. van Schaaijk, *Praktijkgericht juridisch onderzoek*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2011.
- ❖ **Zwaan e.a. 2016**
K. Zwaan e.a., *Nederlands migratierecht*, Den Haag: Boom juridisch 2016.

Elektronische bronnen

- ❖ “Wat wij doen voor vluchtelingen”, www.vluchtelingenwerk.nl (zoek op: wat wij doen, belangenbehartiging)
- ❖ “Uitstel van vertrek vanwege medische redenen”, www.stichtinglos.nl (zoek op: uitstel van vertrek vanwege medische redenen, artikel 64 Vw)
- ❖ “Vragen over de regeling onverzekerbare vreemdelingen”, www.hetcak.nl (zoek op de regeling onverzekerbare vreemdelingen)
- ❖ “Project: Zorgrecht Nederland”, www.doktersvandewereld.nl (zoek op project Zorgrecht Nederland)

Interne documenten

- ❖ **VluchtelingenWerk Nederland 2016**
VluchtelingenWerk Nederland, *Introductie recht op opvang*, 2016.
- ❖ **VluchtelingenWerk Nederland 2014**
VluchtelingenWerk Nederland, *Introductie artikel 1F Vluchtelingenverdrag*, 2014.
- ❖ **VluchtelingenWerk Nederland 2005**
VluchtelingenWerk Nederland, *Handleiding Mensenrechtenschenders*, 2005.
- ❖ **VluchtelingenWerk Nederland 2004**
VluchtelingenWerk Nederland, *Protocol Mensenrechtenschenders*, 2004.

Jurisprudentie

Europese Hof voor de Rechten van de Mens

- ❖ EHRM 28 juli 2016, nr. 17931/16 (Hunde/Nederland).
- ❖ EHRM 22 juni 2006, nr. 24245/03 (D./Turkije).
- ❖ EHRM 18 oktober 2006, nr. 46410/99 (Uner/Nederland).
- ❖ EHRM 5 juli 2005, nr. 46410/99, AB 2005, 369. (Said/Nederland).
- ❖ EHRM 8 november 2005, nr.13284/04 (Bader/Zweden).
- ❖ EHRM 24 juni 2003, 13669/03, (Archilla Henao/Nederland).
- ❖ EHRM 29 april 1997, nr. 24573/94, NJCM 1997, 1066, (H.L.R/Frankrijk).
- ❖ EHRM 15 november 1996, nr. 22414/93, NJ 1997, 301 (Chahal/United Kingdom).
- ❖ EHRM 20 maart 1991, nr. 15576/89, NJ 1995, 742 (Cruz Varas ea./Zweden).
- ❖ EHRM 7 juli 1989, nr. 14038/88, NJ 1990, 158 (Soering/United Kingdom).

Hof van Justitie van de Europese Unie

- ❖ HvJ EU 31 januari 2017, nr. C-573/14 (Louani/Commissaris-generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen).
- ❖ HvJ EU 1 oktober 2015, nr. C-290/14, (Celaj).
- ❖ HvJ EU 9 november 2010, nr. C-57/09 (Bundesrepublik Deutschland/B en D).

Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State

- ❖ ABRvS 29 juni 2016, nr. 201601948/1/V1.
- ❖ ABRvS 26 november 2015, nr. 201500577/1/V1, JV 2016/17.
- ❖ ABRvS 5 februari 2008, JV 2008/137.
- ❖ ABRvS 18 juni 2008, AB 2005, 235.
- ❖ ABRvS 18 juli 2007, nr. 200701663/1, JV 2007/392.
- ❖ ABRvS, 7 augustus 2006, nr. 200602402/1.
- ❖ ABRvS 2 juni 2004, nr. 200308871/1.
- ❖ ABRvS 2 juni 2004, nr. 200308845/1.

Parlementaire stukken

- ❖ **Staatssecretaris van Justitie 2016**
Kamerbrief staatssecretaris van Justitie aan de voorzitter van de Tweede Kamer, *Actuele cijfers over aantal 1F tegenwerpingen*, 29 februari 2016.
- ❖ **Staatssecretaris van Justitie 2016**
Brief van de staatssecretaris van Justitie aan de Tweede Kamer, 21 november 2016, *Kamerstukken II 2016/17*, 19637, nr. 2259.
- ❖ **Staatssecretaris van Justitie 2008**
Notitie behorende bij kamerbrief staatssecretaris van Justitie aan de voorzitter van de Tweede kamer, *De toepassing van artikel 1F van het Vluchtelingenverdrag*, 9 juni 2008.

Personen

- ❖ Mw. Els Klein-Hofmeijer, stafmedewerker Landelijk Bureau

Rapporten en instructies

- ❖ **Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken 2008**
Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken, *Artikel 1F Vluchtelingenverdrag in het Nederlands vreemdelingenbeleid*, Den Haag 2008.
- ❖ **Immigratie- en Naturalisatiedienst 2005**
IND-werkinstructie nr. 2005/22 (AUB), *Procedurele aspecten van artikel 1F Vluchtelingenverdrag*.
- ❖ **United Nations High Commissioner for Refugees 2003**
UNHCR, *Guideline on international protection: Application of the exclusion clauses: Article 1F of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees*, 4 september 2003.

Wet- en regelgeving

- ❖ Algemene wet bestuursrecht
- ❖ Definitierichtlijn (2004/83/EG)
- ❖ Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens
- ❖ Voorschrift Vreemdelingen
- ❖ Vreemdelingenbesluit
- ❖ Vreemdelingencirculaire
- ❖ Vluchtelingenverdrag
- ❖ Vreemdelingenwet 2000
- ❖ Wetboek van Strafrecht

