

De toepassing van artikel 1F van het Vluchtelingenverdrag

Een sterke internationale rechtsorde is noodzakelijk voor een rechtvaardige, vreedzame en welvarende wereld. De Nederlandse inzet voor de bevordering van de internationale rechtsorde is neergelegd in de grondwet. De bevordering van het internationale recht is daarom een vast onderdeel van het Nederlandse Justitiebeleid. Uitgangspunt van dit beleid is dat straffeloosheid van oorlogsmisdadigers moet worden voorkomen: Nederland moet geen veilige haven zijn voor overtreders van het internationale recht.

De IND draagt met het werk van de Unit 1F bij dit uitgangspunt: het Nederlandse asielbeleid biedt slachtoffers bescherming tegen diegenen die mensenrechten schenden. Daarbij is het van het grootste belang dat niet diezelfde bescherming wordt geboden aan de daders. Dit doet afbreuk aan het maatschappelijk draagvlak voor het asielbeleid en meer in het bijzonder aan de bescherming die de slachtoffers is geboden.

Ketenbrede aanpak Internationale Misdrijven

De IND werkt samen met het Ministerie van Justitie en Veiligheid, het Ministerie van Buitenlandse Zaken, het Landelijk Parket, de Nationale Politie, de Dienst Terugkeer & Vertrek aan het in (inter)nationaal verband bestrijden van straffeloosheid en het voorkomen van instroom van verdachten van internationale misdrijven in Nederland.

Binnen de IND worden zaken waarin aanwijzingen zijn dat artikel 1F Vlv van toepassing is sinds 1997 behandeld door een gespecialiseerd team: de Unit 1F. Dit team bestaat uit circa 20 speciaal hiervoor opgeleide medewerkers. In 2019¹, 2020² en 2021³ heeft het team in respectievelijk circa 90, 95 en 86 zaken een 1F onderzoek opgestart en in respectievelijk ongeveer 20, 20 en 16 zaken 1F Vlv tegengeworpen. In zaken waarin artikel 1F Vlv is tegengeworpen, neemt de Unit 1F tevens alle vervolgaanvragen of overige procedures in behandeling.

Artikel 1F van het Vluchtelingenverdrag (hierna: Vlv) bepaalt - kort gezegd - dat personen niet in aanmerking komen voor de bescherming die het Vluchtelingenverdrag biedt wanneer er ernstige redenen zijn om te veronderstellen dat zij zich schuldig hebben gemaakt aan een misdrijf tegen de vrede, een oorlogsmisdrijf, een misdrijf tegen de menselijkheid, een ernstig niet-politiek misdrijf buiten het land van toevlucht, dan wel handelingen die in strijd zijn met de doelstellingen en beginselen van de Verenigde Naties. Ook vanuit de EU bestaat de verplichting voor Lidstaten om te voorkomen dat zij een veilige haven zijn voor oorlogsmisdadigers.⁴

De IND werpt een vreemdeling artikel 1F Vlv tegen als er ernstige redenen zijn om te veronderstellen dat hij of zij weet heeft gehad van de in artikel 1F Vlv genoemde misdrijven en daar persoonlijk (mede)verantwoordelijk voor kan worden gehouden: de zogenoemde *knowing and personal participation*. Binnen het bestuursrecht geldt voor de toepassing van 1F dat er *ernstige redenen* zijn om aan te nemen dat een vreemdeling een internationaal misdrijf heeft gepleegd. Anders dan in het strafrecht is dus niet vereist dat *wettig en overtuigend bewezen wordt geacht* dat betrokkene zich aan bepaalde gedragingen schuldig heeft gemaakt. Een strafrechtelijke vervolging of veroordeling is voor het tegenwerpen van artikel 1F Vlv niet nodig. Artikel 1F Vlv gaat namelijk niet om strafrecht (verging), maar om het bestuursrecht en de vraag welke vreemdelingen in Nederland bescherming worden geboden en worden toegelaten tot alle in Nederland geldende voorzieningen.

¹ [Rapportagebrief Internationale Misdrijven 2019](#)

² [Rapportagebrief Internationale Misdrijven 2020](#)

³ Cijfers uit Rapportagebrief Internationale Misdrijven 2021, nog niet verschenen.

⁴ In de EU-richtlijnen wordt dwingend voorgeschreven dat een vreemdeling wordt uitgesloten van de vluchtelingenstatus (art. 12 Kwalificatierichtlijn) en dat een verleende vluchtelingenstatus wordt ingetrokken indien later zou blijken dat de vreemdeling o.g.v. art. 12 van de Kwalificatierichtlijn uitgesloten had moeten van de vluchtelingenstatus (art. 14 Kwalificatierichtlijn). Zie ook art. 17 en art. 19 van de Kwalificatierichtlijn over uitsluiting van subsidiaire bescherming.

Hoe voert de IND haar taak uit?

De taak van de IND in de ketenbrede aanpak van het bestrijden van straffeloosheid en het voorkomen van instroom van verdachten van internationale misdrijven begint met het screenen van asielzoekers tijdens de aanmeldfase van het asielproces. Bij deze screening is er specifieke aandacht voor signalen die kunnen wijzen op betrokkenheid bij de misdrijven genoemd in artikel 1F Vlv. Als er aanwijzingen zijn dat de vreemdeling zich schuldig heeft gemaakt aan voornoemde misdrijven wordt een 1F-onderzoek gestart door de gespecialiseerde Unit 1F van de IND. Daarnaast kunnen voorafgaand, maar ook tijdens of na de (asiel)procedure, bij de IND signalen binnenkomen waaruit 1F-indicaties naar voren komen (zoals aan de hand van verklaringen van de vreemdeling zelf, tipbrieven van burgers, slachtoffers en/of getuigen van 1F-misdrijven of meldingen vanuit de vreemdelingenketen), waarna een 1F-onderzoek kan worden gestart.

De bewijslast voor het tegenwerpen van artikel 1F Vlv ligt bij de IND en de maatstaf ligt hoog. Uitgangspunt is dat de IND moet aantonen dat er *ernstige redenen* zijn om te veronderstellen dat de vreemdeling onder de reikwijdte van artikel 1F Vlv valt. De unit 1F van de IND onderzoekt iedere zaak uitvoerig en zorgvuldig op zijn individuele merites. Het beginsel van hoor en wederhoor wordt in acht genomen bij de procedure.

Bij een 1F-onderzoek wordt informatie verzameld uit het dossier en de gehoren met de vreemdeling. Deze verzamelde informatie wordt afgezet tegen andere beschikbare informatie, uit openbare bronnen (bijvoorbeeld rapporten van IGO's en NGO's) of (individuele) ambtsberichten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Als alle feiten, omstandigheden en verklaringen grondig zijn gewogen wordt besloten of artikel 1F Vlv wel of niet aan de vreemdeling wordt tegengeworpen. Hiertoe vindt de *knowing and personal participation-toets* plaats, waarbij sprake dient te zijn van beide elementen alvorens artikel 1F Vlv kan worden tegengeworpen. Hierbij kunnen bepaalde omstandigheden worden meegewogen, zoals zelfverdediging of dwang. Dwang kan ertoe leiden dat de vreemdeling niet verantwoordelijk wordt geacht voor de gedragingen waarmee hij in verband wordt gebracht. In dat geval wordt 1F Vlv niet tegengeworpen. Daarvoor gelden evenwel strikte voorwaarden. Zo wordt onder andere beoordeeld of de vreemdeling zich niet kon onttrekken aan het begane misdrijf en of de mate van dwang opweegt tegen de ernst van het gepleegde misdrijf.

De vreemdeling krijgt uitgebreid de gelegenheid om zijn zienswijze naar voren te brengen en zich tegen de tegenwerpingen te verweren. Hierbij kan de vreemdeling zich laten bijstaan door een advocaat. Doorgaans kan aanspraak worden gemaakt op rechtsbijstand. De bestuursrechter toetst vervolgens het besluit van de IND, en tegen het rechterlijke oordeel daarover kan hoger beroep worden ingesteld.

Gevolgen van een 1F tegenwerping

De IND kan op grond van artikel 1F Vlv een verblijfsrecht weigeren of reeds verleende verblijfsvergunningen (asiel en regulier) en het Nederlanderschap intrekken als op basis van nieuwe informatie zou blijken dat artikel 1F Vlv op de vreemdeling van toepassing is. Als de IND artikel 1F Vlv op een vreemdeling van toepassing acht, is diegene uitgesloten van het verkrijgen van een asielvergunning en moet deze Nederland verlaten. Dit geldt ook voor een vreemdeling aan wie artikel 1F Vlv is tegengeworpen en ten aanzien van wie is vastgesteld dat hij niet kan terugkeren naar het land van herkomst vanwege een mogelijke schending van artikel 3 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (hierna: EVRM). De IND toetst regelmatig of artikel 3 EVRM nog van toepassing is. Wanneer artikel 3 EVRM zich duurzaam verzet tegen terugkeer naar het land van herkomst voorziet het beleid in de zogenaamde *duurzaamheids- en proportionaliteitstoets*, waarbij - kort gezegd - de IND toetst of indien artikel 3 EVRM zich duurzaam verzet tegen uitzetting naar het land van herkomst het onthouden van een vergunning aan die vreemdeling disproportioneel is. Daarnaast legt de IND aan een vreemdeling aan wie artikel 1F Vlv is tegengeworpen doorgaans een zwaar inreisverbod voor de duur van 10 jaar op. De vreemdeling kan het besluit van de IND inzake de weigering of intrekking van een verblijfsvergunning en het opleggen van een inreisverbod voorleggen aan een onafhankelijke rechter, in (hoger) beroep.

Gezinsleden van 1F-ers, kunnen op individuele merites in aanmerking komen voor een verblijfsvergunning asiel op grond van artikel 29, eerste lid, onder a of b, Vw 2000. Als het asielrelaas echter afhankelijk is van de vreemdeling aan wie artikel 1F Vlv is tegengeworpen en het

gezinslid geen persoonlijke vrees heeft bij terugkeer, dan komt het gezinslid evenmin in aanmerking voor rechtmatig verblijf in Nederland. Op grond van het zogenaamde *tienjarenbeleid*⁵ kan de contra-indicatie 1F na 10 jaar komen te vervallen voor gezinsleden. De IND heeft begrip voor de lastige situatie waarin gezinsleden van 1F-ers terecht kunnen komen. Dit is echter een uitkomst van voornoemd beleid, waarbij het belang van de openbare orde is afgewogen tegen het persoonlijke belang van het gezinslid.

⁵ C2/7.10.2.7 Vreemdelingencirculaire