



Rapport

Rapport over een klacht over de minister van Veiligheid en Justitie te Den Haag .

Datum: 2 oktober 2013

Rapportnummer: 2013/143

Vooraf

Op grond van artikel 1F van het Vluchtelingenverdrag zijn de bepalingen van dat verdrag niet van toepassing op een persoon ten aanzien van wie er ernstige redenen zijn om te veronderstellen dat hij een misdrijf tegen de vrede, een oorlogsmisdrijf of een misdrijf tegen de menselijkheid heeft begaan, dat hij een ernstig niet-politiek misdrijf heeft begaan buiten het land van toevlucht, of dat hij zich schuldig heeft gemaakt aan handelingen die in strijd zijn met de doelstellingen en beginselen van de Verenigde Naties. De toepassing van artikel 1F op vreemdelingen die om toelating tot Nederland hebben verzocht, heeft voor hen het gevolg dat zij geen recht op bescherming kunnen ontleen aan het Vluchtelingenverdrag en aan de Vreemdelingenwet. Zij komen niet in aanmerking voor een vergunning tot verblijf.

Asielverzoekers verkeren in onzekerheid over hun toekomst. Mogen zij in Nederland blijven of niet? Wanneer een asielzoeker een 1F status wordt toegewezen, wordt die onzekerheid alleen maar groter wanneer het eventuele gezin wel een verblijfsstatus krijgt. Ondanks het feit dat deze 1F-ers vaak niet uitgezet kunnen worden naar het land van herkomst, blijven ze 1F-ers in vreemdelingrechtelijke zin met alle gevolgen van dien. Daarnaast bestaat er onzekerheid of er strafrechtelijke vervolging plaatsvindt naar aanleiding van een 1F toekenning. Dit laatste is waar het in deze zaak om draait. Verzoeker kreeg van de IND te horen dat zijn 1F dossier ter strafrechtelijke beoordeling was gestuurd aan het Openbaar Ministerie (OM). Jarenlang vroeg hij het OM naar de uitkomst, maar tot op heden verkeert hij in onzekerheid hierover.

De Nationale ombudsman onderkent de lastige en onzekere situatie waarin 1F-ers verkeren. De onzekerheid voor de 1F-er binnen de bestuursrechtelijke procedure wordt nog beperkt door de wettelijke termijnen waarbinnen op asielaanvragen om toelating moet worden beslist. Het strafrechtelijke traject is echter een ander verhaal. In deze lastige zaak komt de Nationale ombudsman door middel van afweging van belangen tot een oordeel. Aan de ene kant het individuele belang van de 1F-er om zekerheid te krijgen over zijn situatie, aan de andere kant de lastige en complexe taak van het Openbaar Ministerie om de 1F zaken te beoordelen op eventuele strafrechtelijke vervolging.

Klacht

Verzoeker klaagt erover dat het Landelijk Parket te Rotterdam geen uitsluitsel geeft over de aangifte die de IND in mei 2005 tegen hem heeft gedaan in verband met artikel 1F van het Vluchtelingenverdrag, althans over het doorsturen van zijn 1F dossier aan het Landelijk Parket met het verzoek om te bezien of verzoeker strafrechtelijk moet worden vervolgd.

Bevindingen

Algemeen

Verzoeker is in 1998 samen met zijn echtgenote vanuit Irak naar Nederland gekomen en heeft toen verzocht om als vluchteling te worden toegelaten. De minister van Buitenlandse Zaken maakte op 25 juni 2004 een individueel ambtsbericht ten aanzien van verzoeker op. Verzoeker werd op basis hiervan door de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) artikel 1F van het Vluchtelingenverdrag tegengeworpen (ernstige redenen om te veronderstellen dat hij zich schuldig heeft gemaakt aan misdrijven tegen de menselijkheid en oorlogsmisdaden), waardoor hij niet in aanmerking komt voor asiel (zie Achtergrond, onder 1.).

De IND heeft verzoeker op 17 december 2010 ongewenst verklaard. Momenteel woont verzoeker met zijn vrouw (die inmiddels de Nederlandse nationaliteit heeft gekregen) in Duitsland. Zijn ongewenst verklaring is in maart 2013 definitief geworden door een uitspraak van de Raad van State.

De IND heeft verzoekers 1F dossier op 11 mei 2005 aan het Landelijk Parket gestuurd, met het verzoek om te bezien of verzoeker strafrechtelijk moet worden vervolgd.

Verzoeker heeft sinds 2006 het Landelijk Parket jaarlijks schriftelijk verzocht om hem te berichten over de afdoening van de zaak. Dit leverde hem geen uitsluitel op. Op 1 september 2011 diende verzoeker een klacht in bij het Landelijk Parket over het uitblijven van een beslissing. De hoofdofficier van justitie achtte de klacht ongegrond.

Verzoeker vroeg de Nationale ombudsman om een onderzoek in te stellen.

Visie verzoeker

Verzoeker verkeert nu al zes jaar in onzekerheid over de vraag of hij strafrechtelijk zal worden vervolgd. Gaat het Landelijk Parket daadwerkelijk iets doen met de door de IND verstrekte informatie? De beoordeling en toekenning van de 1F status door de IND heeft een enorme impact gehad op zijn leven en dat van zijn gezin. Er staan zulke ernstige aantijgingen in zijn dossier dat hij zich in zijn wezen voelt aangetast. Hij wil een einde aan deze periode door de zaak te sluiten met ofwel een beslissing over zijn dossier ofwel strafrechtelijke beoordeling door de rechter.

Verzoeker realiseert zich dat de strafrechtelijke toets een geheel andere is dan de bestuursrechtelijke, dus dat een beslissing over de strafrechtelijke vervolging niks zegt over de (on)juistheid van de beslissing van de IND op zijn 1F dossier. Vanwege de ernstige gevolgen die de toekenning van een 1F status heeft (voor altijd "schuldig"), moet in die gevallen werk gemaakt worden van een strafrechtelijke vervolging. Vooral omdat volgens hem individuele ambtsberichten onzorgvuldig worden opgemaakt met als gevolg een onjuiste beslissing door de IND. Wanneer strafrechtelijke beoordeling uitblijft wordt iedere mogelijkheid ontnomen om het tegendeel te bewijzen.

Verzoeker begrijpt niet waarom hem geen antwoord wordt gegeven op een simpele vraag. Immers had het Landelijk Parket bij een eerdere tegenwerping van artikel 1F door de IND in 2002, zijn advocaat bij brief bericht dat hij niet strafrechtelijk zou worden vervolgd. Dit omdat er onvoldoende aanwijzingen waren om hem als verdachte aan te merken. Waarom nu wel die onzekerheid? Dat het Landelijk Parket geen zekerheid kan geven dat een 1F-er niet wordt vervolgd, is geen reden tot uitblijven van een beslissing, aldus verzoeker.

Met het niet-beoordelen van zijn 1F dossier dat sinds mei 2005 ter beoordeling ligt, overschrijdt het Landelijk Parket een wettelijke dan wel redelijke termijn. Volgens verzoeker verplicht artikel 167 van het Wetboek van Strafvordering (zie Achtergrond, onder 2.) het Openbaar Ministerie (OM) zo snel mogelijk bij opsporingsonderzoek over te gaan tot strafvervolging indien daartoe aanleiding is. Volgens hem is er sprake van een situatie die naar analogie hieraan gelijk gesteld kan worden. De IND heeft immers zijn 1F dossier ter beoordeling aan het Landelijk Parket voorgelegd en beschouwt dit als een aangifte tegen hem. Verzoeker verwijst hiervoor naar de beschikking van 18 april 2011 van de IND op zijn bezwaarschrift tegen zijn ongewenst verklaring (zie Relevante stukken, 29.). Hierin vermeldt de IND aangifte van 1F tegen hem te hebben gedaan. Dus moet zo spoedig mogelijk een beslissing worden genomen. Nu een wettelijke termijn ontbreekt (of nu naar artikel 167 Sv wordt gekeken ofwel naar een situatie die daarop naar analogie toepasbaar is), is het de vraag of er sprake is van overschrijding van een redelijke termijn. Het probleem hierbij is dat zowel wettelijke als verdragsrechtelijke normen van de redelijke termijn (gelet op de jurisprudentie met betrekking tot het recht op berechting binnen een redelijke termijn van artikel 6 EVRM) gaan over de fase van vervolging en de berechting, maar niet of nauwelijks op de aan de *criminal charge* voorafgaande opsporing. Dit is in strafzaken vaak aan de orde in het geval niet met voortvarendheid is gehandeld in de fase waarin de verdachte nog niet op de hoogte was van een strafvorderlijk onderzoek tegen hem. Dit verschilt in zijn zaak. Vanaf het moment dat de IND zijn 1F dossier aan het Landelijk Parket had gestuurd - 11 mei 2005 -, was hij op de hoogte hiervan en had hij het Landelijk Parket diverse keren verzocht om een beslissing te nemen.

De houding van het Landelijk Parket ten aanzien van zijn dossier strookt volgens verzoeker ook met de informatie zoals vermeld op de website van het OM en in het bijzonder het Landelijk Parket. Deze informeert namelijk dat "de IND deze (1F; N.o.) dossiers aan het Landelijk Parket meldt. Dit beslist vervolgens of er sprake is van een strafrechtelijke verdenking en of Nederland rechtsmacht heeft om tot vervolging over te gaan. Dossiers die niet direct in behandeling worden genomen, worden periodiek bekeken." Van deze proactieve houding is in zijn zaak niks te merken. Uit de correspondentie met het Landelijk Parket blijkt helemaal niet dat zijn dossier periodiek is of wordt bekeken. Het Landelijk Parket heeft hem de afgelopen ruim zes jaar zelfs helemaal geen informatie verstrekt. Wat de reden is van het uitblijven van een beslissing of "het op de plank laten liggen" van het dossier is hem onduidelijk. Verzoeker wil een einde aan deze onduidelijkheid en een beslissing over zijn 1F dossier.

Visie hoofdofficier van justitie Landelijk Parket in de interne klachtbehandeling

Op 1 september 2011 diende verzoeker een klacht in bij het Landelijk Parket over het uitblijven van een beslissing. De hoofdofficier van justitie achtte de klacht ongegrond op grond van het volgende. In artikel 167 Sv (zie Achtergrond, onder 2.) is bepaald dat indien het OM van oordeel is dat er naar aanleiding van het ingestelde opsporingsonderzoek vervolging moet plaatsvinden het daartoe zo spoedig mogelijk overgaat. Van belang is daarom of aan verzoeker feiten en omstandigheden bekend zijn geworden waaruit hij redelijkerwijze mocht verwachten dat jegens hem een opsporingsonderzoek was gestart. Onder een opsporingsonderzoek wordt op grond van artikel 132a Sv (zie Achtergrond, onder 2.) verstaan een onderzoek onder leiding van een officier van justitie met als doel het nemen van een strafvorderlijke beslissing.

Ambtsberichten en/of andersoortige informatie van de IND zijn één van de vele informatiebronnen over mogelijke betrokkenheid van personen bij oorlogsmisdrijven of misdrijven tegen de menselijkheid die ongevraagd ter kennis komen van het Landelijk Parket. Voorbeelden van andere informatiebronnen zijn mediaberichten en NGO-rapporten. Of dergelijke informatie leidt tot de start van een opsporingsonderzoek is van verschillende factoren en afwegingen afhankelijk, aldus de hoofdofficier van justitie. Een opsporingsonderzoek start niet automatisch na ontvangst van ongevraagde informatie van derden. De enkele kennisname van dergelijke informatie door het OM is geen omstandigheid op grond waarvan verzoeker redelijkerwijs zou kunnen concluderen dat er een opsporingsonderzoek is gestart. Daarom bestaat er voor de officier van justitie dan ook geen verplichting een vervolgingsbeslissing te nemen. Het onderzoek door de IND zelf is volgens de hoofdofficier ook niet aan te merken als een opsporingsonderzoek. Dit onderzoek is niet door een opsporingsdienst verricht, niet onder leiding van een officier van justitie en heeft niet tot doel gehad het nemen van strafvorderlijke beslissingen.

De vraag of er in verzoekers zaak een verplichting bestaat om een inhoudelijke beslissing te nemen zonder dat er een opsporingsonderzoek is gestart, beantwoordt de hoofdofficier van justitie ontkennend. Het wetboek van strafvordering kent bepalingen die een burger het recht geven om een vervolgingsbeslissing af te dwingen (bijvoorbeeld artikel 245 lid 2 Sv; verzoek van verdachte om vervolgingsbeslissing nadat voorlopige hechtenis is toegepast), maar van een dergelijke situatie is in casu geen sprake.

De hoofdofficier wijst er ten slotte op dat de 1F procedure een bestuursrechtelijke procedure is met een volstrekt ander verloop en toetsingskader dan de strafrechtelijke procedure. De persoon die het er niet mee eens is dat de IND hem een 1F status toekent kan daartegen opkomen in een bestuursrechtelijke procedure; het OM is geen toetsingsinstantie voor 1F beslissingen. Een eventuele beoordeling van een 1F-dossier door het OM kan op geen enkele wijze worden gezien als een toetsing van de beslissing van de IND, aldus de hoofdofficier.

Visie minister

In het kader van het onderzoek van de Nationale ombudsman gaf de minister een uiteenzetting van het standpunt van het College van procureurs-generaal. De minister gaf aan dat hij het standpunt van het College deelt. De minister acht de klacht ongegrond op grond van het volgende.

Taak Landelijk Parket

De taak van opsporing en vervolging van Internationale misdrijven in het algemeen ligt bij het Landelijk Parket, specifiek het cluster Internationale misdrijven en de Landelijke Eenheid van de Nationale politie, team Internationale misdrijven (TIM). Tot internationale misdrijven worden gerekend: genocide, oorlogsmisdrijven, foltering en misdrijven tegen de menselijkheid. Vanwege de ernst van deze misdrijven en ter voorkoming van straffeloosheid kunnen deze feiten op grond van de huidige wetgeving niet verjaren.

Informatie over (daders van) internationale misdrijven komt uit verschillende bronnen zoals mensenrechtenorganisaties, slachtoffers, inlichtingendiensten, de IND, aangiftes, krantenartikelen en andere open bronnen, internationale tribunalen, buitenlandse collega's en Interpol. Deze informatie wordt door het Landelijk Parket en het TIM verzameld, bestudeerd, gebundeld en gewogen om na te gaan of er grond is voor opsporing en vervolging. Of en wanneer deze informatie leidt tot een strafrechtelijk onderzoek hangt af van vele juridische en praktische factoren, zoals bijvoorbeeld rechtsmachtswesties, rechtshulpverdragen, beschikbaarheid van getuigen en veiligheid van Nederlands politie- en justitiepersoneel. Elke beoordeling van informatie is dan ook een beoordeling naar de stand van zaken op dat specifieke moment. Ook vanwege deze reden verjaren internationale misdrijven niet onder huidige wetgeving. De minister voegde toe dat relevant is dat de informatie die binnenkomt lang niet altijd geschikt is om een strafrechtelijk onderzoek te starten, zonder dat dit iets zegt over de kwaliteit van die informatie. Een journalist kan bijvoorbeeld goede bronnen hebben die voldoende zijn voor een publicatie over een oorlogsmisdadiger maar op basis van diezelfde bronnen is een strafrechtelijk onderzoek lang niet altijd mogelijk, aldus de minister. Zo kan de IND goede gronden hebben voor een 1F beschikking zonder dat hiermee is gezegd dat een strafrechtelijk onderzoek tot de mogelijkheden behoort.

De minister geeft verder aan dat strafrechtelijke onderzoeken naar internationale misdrijven gecompliceerd zijn, langdurig en (ook voor slachtoffers en getuigen) ingrijpend. De onderzoeken zijn complex omdat het om feiten gaat die vaak langer geleden zijn gepleegd, in een ander land en in de context van een gewapend conflict. Documentair en forensisch bewijs is vaak schaars. Het bewijs in deze zaken wordt daarom gedragen door verklaringen van getuigen. Ook bij het verhoor van de getuigen en waardering van hun verklaringen spelen bijkomende complicaties zoals het tijdsverloop, taalbarrière en trauma's waar de getuigen mee worstelen. De minister verwijst hierbij onder meer naar het

onderzoek naar Afghaanse militairen en Rwandese verdachten, onderzoeken die gemiddeld zo'n vijf tot zeven jaar duren. Het is duidelijk dat het ook qua capaciteit onmogelijk is om naar alle indicaties van oorlogsmisdrijven die het Landelijk Parket bereiken (zo'n 25 1F dossiers en daarnaast vele andere bronnen per jaar) een volledig strafrechtelijk onderzoek te doen. De minister voegde toe dat het totale aantal 1F-dossiers inmiddels is opgelopen tot 900.

Gang van zaken bij inzending 1F dossiers door IND

Als de IND aan een persoon die een asielverzoek heeft ingediend een 1F status toekent, wordt het Landelijk Parket daarvan op de hoogte gesteld en wordt het dossier ter beschikking gesteld. Het betreft een overdracht van informatie op basis van onder meer artikel 8 en 9 juncto 43 van de Wet bescherming persoonsgegevens (zie Achtergrond, onder 3.). Het gaat hierbij volgens de minister uitdrukkelijk niet om een aangifte, zoals de IND in deze zaak ten onrechte had aangegeven. De minister verwijst hierbij naar het Plan van Aanpak Opsporing en Vervolgung Oorlogsmisdrijven dat in april 2002 door de minister van Justitie aan de Tweede Kamer werd gestuurd: *"(...) In de praktijk blijken onderzoeken naar oorlogsmisdrijven op grond van 1F dossiers en aangiften een verschillend karakter te hebben. Bij een aangifte is er veelal sprake van een duidelijk gebeurtenis, in tijd en plaats bepaald, die richting geeft aan een opsporingsonderzoek. Het onderzoek kan zich veelal richten op het vaststellen van persoonlijk ouderschap. In 1F dossiers bevindt zich doorgaans informatie op grond waarvan mag worden verondersteld dat de persoon in kwestie zich schuldig moet hebben gemaakt aan oorlogsmisdrijven. Dit is veelal contextinformatie, maar geen direct bewijs."*

Na binnenkomst van een 1F dossier wordt er – net als bij informatie uit andere bronnen – nagegaan of directe actie mogelijk en geboden is. Dit is zelden het geval. De informatie wordt "opgelegd", wat inhoudt dat de informatie wordt gevoegd bij de overige informatie waarmee later wellicht een onderzoek wordt gestart. Vervolgens wordt de zaak gemonitord op nieuwe relevante informatie. Een situatie kan enig moment zodanig gewijzigd zijn dat er een opsporingsonderzoek kan worden begonnen. Met de Tweede Kamer is afgesproken dat voor 1F-ers jaarlijks een deel wordt gescreend om te bezien of dit het geval is voor die specifieke groep dossiers. Gelet hierop is het Landelijk Parket niet in staat om onzekerheid bij 1F-ers over een mogelijke vervolging weg te nemen.

De informatieverstrekking over het 1F-dossier vanuit het Landelijk Parket naar de IND en de betrokkene toe, is de afgelopen jaren aangepast. Aanvankelijk berichtte het Landelijk Parket de IND enige tijd na de ontvangst van het 1F dossier door middel van afloopberichten of er strafrechtelijke vervolging zou plaatsvinden of niet. Desgevraagd werd een dergelijk bericht ook (door)gestuurd aan de (advocaat van de) persoon met 1F status. In 2008 is deze procedure kritisch bekeken en gewijzigd. Sinds 2008 is afgesproken dat het OM de IND niet langer schriftelijk informeert of er al dan niet een strafrechtelijke vervolging wordt ingesteld om schade aan de opsporings- en /of

vervolgingsprocedure te voorkomen. De brieven van het OM worden in het interne IND dossier gevoegd en niet langer door de IND aan de (gemachtigde van de) betrokkene gestuurd. Bij vragen over het strafrechtelijke traject verwijst de IND door naar het Landelijk Parket. Het Landelijk Parket bericht 1F-ers die om informatie vragen in beginsel dat geen uitspraken worden gedaan over de vraag welke strafrechtelijke onderzoeken lopen. Daarbij deelt het Landelijk Parket hun mee dat de vraag of en wanneer de bij het OM beschikbare informatie leidt tot een strafrechtelijk onderzoek, van veel factoren afhankelijk is. Verder wordt hun meegedeeld dat de bestuursrechtelijke toets bij de beoordeling van een 1F dossier een geheel andere is dan de strafrechtelijke toets. De betrokkenen worden niet geïnformeerd over de periodieke beoordeling van de dossiers. Dit heeft immers geen toegevoegde waarde omdat de beoordelingsfactoren aan verandering onderhevig zijn. Zoals gezegd kan het Landelijk Parket daardoor geen onzekerheid bij 1F-ers over een mogelijke vervolging wegnemen.

De reden van bovengenoemde veranderingen in de procedure van terugkoppeling is in de eerste plaats omdat op het Landelijk Parket geen (geschreven of ongeschreven) rechtsplicht rust om de IND of de 1F-ers te informeren zolang het Landelijk Parket nog geen handeling verricht waaraan de 1F-er de redelijke verwachting kan ontleen dat hij zal worden vervolgd. Ten tweede is meegewogen dat het Landelijk Parket zijn eigen vervolgingstaak (en verdragsrechtelijke verplichtingen) verzuimt en ernstig bemoeilijkt indien het zich over de vervolging van 1F-ers zou uitlaten. Juist door de bevestiging dat er een onderzoek loopt, zou datzelfde onderzoek worden gehinderd. Bij een ontkenning zou iedere 1F-er bij wie dit niet het geval is begrijpen dat er een onderzoek tegen hem zou lopen, met alle risico's voor het onderzoek van dien. Bovendien zou op basis van die ontkenning kunnen worden aangevoerd dat er sprake is van opgewekt vertrouwen dat niet meer wordt vervolgd. Indien de omstandigheden wijzigen en onderzoek alsnog mogelijk wordt, zou dit kunnen leiden tot een niet-ontvankelijkheid van het OM, aldus de minister. Nu er geen rechtsplicht bestaat tot het nemen van een vervolgingsbeslissing is dit een onevenredige schadelijke consequentie, die op uiterst gespannen voet staat met verdragsverplichtingen en belangen van de slachtoffers. Het Landelijk Parket moet rekening houden met de belangen van de naar Nederland gevluchte slachtoffers. Zij lopen een reëel risico de daders opnieuw tegen het lijf te lopen in een land waarvan ze dachten er een veilige plek te hebben gevonden. Volgens de minister is het daarom noodzakelijk zeer terughoudend te zijn met het nemen van vervolgingsbeslissingen als de wet daartoe niet dwingt. De minister voegde verder toe dat uit de artikelen 12, 36, 167, 243, 244 en 245 Sv (in onderlinge samenhang bezien) en de daarbij behorende jurisprudentie kan worden geconcludeerd dat de wetgever niet aan iedere burger het recht heeft willen geven om het OM te dwingen een vervolgingsbeslissing te nemen. Slechts in de door die artikelen bestreken gevallen onder de daarin geformuleerde voorwaarden is het OM verplicht over te gaan tot het nemen van een vervolgingsbeslissing dan wel mededeling van de beslissing.

Het Landelijk Parket deelt wel informatie met de IND en betrokken 1F-er, indien het over bewijs beschikt dat de IND in het kader van de 1F-procedure *ten onrechte* feiten of gedragingen aan de betrokken 1F-er heeft tegengeworpen. Verder bekijkt het Landelijk Parket bij vragen zoals gesteld door verzoeker over zijn 1F dossier, of er aanleiding bestaat om af te wijken van de eerder geschetste procedure. Dit is ook gebeurd in verzoekers zaak maar heeft niet daartoe geleid, aldus de minister.

Strafrechtelijk onderzoek versus bestuursrechtelijke toets

De minister merkt op dat de 1F toets die door de IND wordt gehanteerd een andere is dan de toets die geldt voor de vraag of strafrechtelijk onderzoek geïndiceerd en mogelijk is. Uit de beslissing om geen strafrechtelijk onderzoek te starten of uit een sepot in een strafzaak kan niet worden afgeleid dat de 1F beschikking onjuist was. Daarom kan niet van het Landelijk Parket worden gevraagd om haar strafvorderlijke taken en bevoegdheden aan te wenden om een bestuursrechtelijke kwestie te beslechten, zoals verzoeker had gevraagd, aldus de minister. Hij verwees tevens naar een recente uitspraak van het Gerechtshof Den Haag in een beklagprocedure op grond van artikel 12 Sv waarin het gerechtshof had overwogen "(...) dat het strafrecht in een Nederlands rechtsstelsel niet kan worden ingezet ter correctie van een uitspraak in een administratieve procedure".

Aanpassingen/acties

Het Landelijk Parket heeft mede naar aanleiding van deze klacht de eigen werkprocessen en de informatie-uitwisseling met de IND nader bestudeerd en aangescherpt. Om onduidelijkheden in de toekomst te voorkomen heeft het Landelijk Parket besloten tot de volgende vier acties. Zoals aangegeven is de externe berichtgeving aangepast, onder meer de opzet van de brieven die aan 1F-ers wordt gestuurd. Verder zijn met de IND nieuwe werkafspraken gemaakt over de (schriftelijke) reactie van het Landelijk Parket over de inzending van een 1F dossier. Ook heeft het Landelijk Parket contact gezocht met de IND waarbij specifiek is gesproken over de door de IND gehanteerde terminologie ('aangifte') in de brieven. Het Landelijk Parket heeft de IND verzocht om in de overdrachtsbrieven aan het Landelijk Parket niet langer te spreken van een aangifte.

Er kunnen geen rechten worden ontleend aan algemene teksten van de OM-website in individuele gevallen. De website is louter informatief van aard. Voor zover de klacht betrekking heeft op informatie op de website van het OM, zal dit bij huidige actualisatie die momenteel bezig is, worden meegenomen, aldus de minister.

Relevante stukken

Brief van 11 mei 2005 van de IND aan het Landelijk Parket vermeldt het volgende, voor zover van belang: "(...) Gelet op de ernst van de zaak verzoek ik u om te bezien of betrokkene strafrechtelijk moet worden vervolgd – (...)".

Het Landelijk Parket berichtte hem bij brieven van 2 juni 2006 en 4 juli 2006 dat hem nog niet nader kon worden bericht over de afdoening van de zaak.

De beschikking van 18 april 2011 van de IND vermeldt het volgende, voor zover van belang: "(...) Voorts wordt ten aanzien van de stelling dat niemand aangifte tegen hem heeft gedaan opgemerkt dat de IND op 11 mei 2005 bij het OM aangifte tegen betrokkene heeft gedaan. (...)".

De brieven van 11 november 2010, 18 april 2011 en 2 september 2011 van het Landelijk Parket aan verzoekers advocate in reactie op zijn verzoeken om uitsluitel over de zaak vermelden de door de minister genoemde afwegingen zoals in het vorenstaande onder meer onder 21. en 24. genoemd (aan verandering onderhevige factoren die kunnen leiden tot strafrechtelijk onderzoek, strafrechtelijke beoordeling moet los worden gezien van de bestuursrechtelijke toets). Verder deelt het Landelijk Parket mee dat het niet beschikt "over bewijs dat de IND in het kader van de 1F-procedure ten onrechte feiten of gedragingen aan uw cliënt heeft tegengeworpen." De officier van justitie deelt ten slotte mee verzoeker geen andere mededeling te doen.

Beoordeling

Asielverzoekers verkeren in onzekerheid over hun toekomst. Krijgen zij een verblijfsstatus of niet? Wanneer een 1F status wordt toegewezen, wordt die onzekerheid in veel gevallen alleen maar groter; onzekerheid voor de eventuele partner en kinderen; de vrouw en kinderen krijgen vaak wel een verblijfsvergunning en kunnen zich permanent in Nederland vestigen. Onzekerheid over wat er na vaststelling van de 1F status gebeurt; wordt hij/zij uitgezet? 1F-ers kunnen in de praktijk vaak niet uitgezet worden naar hun land van herkomst vanwege de onrustige omstandigheden daar. Ondanks het feit dat deze 1F-ers niet uitgezet kunnen worden, blijven ze 1F-ers in vreemdelingrechtelijke zin met alle gevolgen van dien. Daarnaast bestaat er onzekerheid of er strafrechtelijke vervolging plaatsvindt naar aanleiding van een 1F toekenning. Dit laatste is waar het in deze zaak om draait. In 2005 vernam verzoeker van de IND dat zijn 1F dossier op 11 mei 2005 aan het Landelijk Parket was gestuurd ter strafrechtelijke beoordeling. Hierop stelde hij jaarlijks aan het Landelijk Parket de vraag om hem te berichten over de uitkomst. Tot nu toe verblijft hij in onzekerheid over de mogelijke strafvervolging. Is het behoorlijk om een 1F-er jarenlang in onzekerheid te laten over een eventuele strafvervolging en om hem op zijn verzoek niet te informeren over de stand van zaken?

Ten aanzien van het uitblijven van een beslissing

Een beslissing waarbij een vreemdeling artikel 1F wordt tegengeworpen, kan het begin vormen van een strafrechtelijke procedure. In de praktijk komt dit tot uiting door het doorsturen van dossiers door de IND aan het Landelijk Parket. De vraag is of het Landelijk Parket dan zo spoedig mogelijk tot een beslissing inzake vervolging dient over te gaan. De

kern van het standpunt van de minister in deze is dat er geen wettelijke plicht voor het Landelijk Parket hiertoe bestaat noch op grond van artikel 167 Sv noch op grond van andere wettelijke artikelen. Aan het enkele feit dat het Landelijk Parket bekend is geworden met de inhoud van een 1F-dossier, kan iemand niet de redelijke verwachting ontlennen dat er dús ook een opsporingsonderzoek of strafrechtelijke vervolging plaatsvindt van de persoon in kwestie, dat na enige tijd afgerond wordt. De Nationale ombudsman volgt het standpunt van de minister. De Nationale ombudsman kan zich voorstellen dat de mededeling van de IND dat er aangifte tegen hem was gedaan bij verzoeker de indruk heeft gewekt dat er een opsporingsonderzoek tegen hem was gestart. Deze mededeling van de IND kan echter het OM niet worden tegengeworpen. Met instemming heeft de Nationale ombudsman kennis genomen van de actie van de minister om de IND te verzoeken om niet meer van "aangifte" te spreken in de brieven waarbij een dossier wordt overgedragen aan het Landelijk Parket en aan de 1F-ers.

Nu er geen wettelijke plicht bestaat om zo spoedig mogelijk een beslissing te nemen, is het de vraag of hiermee ook kan worden gezegd dat deze situatie van voortdurende onzekerheid behoorlijk is. De Nationale ombudsman toetst deze situatie aan het redelijkheidsvereiste.

Het redelijkheidsvereiste houdt in dat overheidsinstanties de verschillende belangen tegen elkaar afwegen en dat de uitkomst hiervan niet onredelijk is. Dit brengt met zich mee dat de overheid bij haar handelen de relevante feiten verzamelt en kijkt naar alle omstandigheden. De verzamelde gegevens worden betrokken bij de belangen die op een zorgvuldige wijze tegen elkaar worden afgewogen.

De Nationale ombudsman kan zich voorstellen dat verzoeker zich in een zeer onprettige situatie bevindt, nu er geen zekerheid kan worden gegeven over eventuele strafvervolging. De vraag of deze onzekerheid slechts te wijten is aan het uitblijven van een beslissing door het OM moet echter ontkennend beantwoord worden. De onzekerheid over eventuele vervolging is ook het gevolg van het niet kunnen verjaren van de 1F misdrijven. Verder geeft verzoeker aan dat zijn belang gelegen is in een beslissing om hiermee zijn onschuld te kunnen aantonen na de tegenwerping van 1F. Bij uitblijven van een strafzaak wordt hem de gelegenheid ontnomen zich te verweren, aldus verzoeker. De Nationale ombudsman begrijpt dat verzoeker op zoek is naar een mogelijkheid om de 1F tegenwerping en de informatie waarop die is gebaseerd aan te vechten. Hij ontvangt van meer 1F-ers klachten over de bestuursrechtelijke 1F procedure en heeft daar aandacht voor. Dit laat onverlet dat de strafrechtelijke toets een andere is dan de bestuursrechtelijke, zoals de minister aangeeft.

De Nationale ombudsman begrijpt verder dat de strafrechtelijke beoordeling van 1F zaken zeer complexe materie betreft en dat met het vergaren van bewijs veel tijd en moeite gepaard gaan. Onderzoek ter plaatse in het buitenland is, indien de situatie het toelaat, gecompliceerd. Ook het feit dat de meeste misdrijven zich lange tijd geleden hebben

afgespeeld maakt een strafrechtelijk onderzoek en bewijsvergaring niet eenvoudig. Voor oorlogsmisdaden geldt niet voor niets geen verjaringstermijn. Juist in dit soort zaken van oorlogsmisdaden e.d. kunnen later gegevens opkomen die nieuw bewijs opleveren. Gelet op het feit dat oorlogsmisdrijven niet verjaren, moet het OM zijn werk kunnen doen ook al kan dit jaren in beslag nemen. Al met al concludeert de Nationale ombudsman dat de minister niet in strijd handelt met het redelijkheidsvereiste. Het belang van het OM om de tijd te nemen voor strafrechtelijk onderzoek van dergelijke zware strafbare feiten weegt in deze zwaarder dan het individuele belang van de asielzoeker om (snel) duidelijkheid te krijgen.

De onderzochte gedraging is behoorlijk.

Ten aanzien van de tussentijdse informatieverstrekking

Nu de Nationale ombudsman het uitblijven van een beslissing niet onbehoorlijk acht, is het de vraag of datzelfde geldt voor het feit dat het OM geen informatie verstrekt indien een 1F-er hierom verzoekt. De Nationale ombudsman toetst dit aan het vereiste van goede informatieverstrekking.

Het vereiste van goede informatieverstrekking houdt in dat de overheid ervoor zorgt dat de burger de juiste informatie krijgt en dat deze informatie klopt en volledig en duidelijk is. Zij verstrekt niet alleen informatie als de burger erom vraagt, maar ook uit zichzelf.

Verzoeker is op zoek naar informatie over zijn strafrechtelijke situatie. De enige omstandigheid die zekerheid biedt, is als het OM besluit om over te gaan tot strafvervolging. De 1F-er komt er dan van op de hoogte als hij gedagvaard is. Dat het Landelijk Parket op verzoek van een 1F-er of er vervolging plaatsvindt, mededeelt dat er geen strafrechtelijk onderzoek tegen verzoeker komt, acht de Nationale ombudsman geen reële optie. Wanneer nieuwe feiten en/of omstandigheden in een later stadium toch aanleiding zouden geven een strafrechtelijk onderzoek te starten, zou het vertrouwensbeginsel worden geschonden indien het OM een dergelijke mededeling had gedaan en tot vervolging zou overgaan. De Nationale ombudsman oordeelt dat wel van het OM kan worden verlangd dat het de 1F-er die daarom vraagt, mededelingen doet over de stand van zaken *op dat moment*. Het argument van de minister om geen tussentijdse informatie te verstrekken omdat het geen zekerheid oplevert voor de 1F-er omdat dat slechts een momentopname is, acht de Nationale ombudsman niet overtuigend. Indien er op dat moment onvoldoende feiten en omstandigheden zijn om de 1F-er *op dat moment* redelijkerwijs als verdachte aan te merken, kan daarover informatie worden gegeven met daarbij de kanttekening dat het gelet op de door de minister onder 21. opgegeven redenen niks zegt over een eventuele vervolging in de toekomst. Hieraan kan worden toegevoegd dat de onzekerheid over een eventuele strafvervolging ook voortvloeit uit het feit dat oorlogsmisdrijven niet kunnen verjaren. De Nationale ombudsman ziet daarom aanleiding voor het doen van een aanbeveling (zie Aanbeveling).

De onderzochte gedraging is niet behoorlijk.

Conclusie

De klacht over het Landelijk Parket, die wordt toegerekend aan de minister van Veiligheid en Justitie, is gegrond wat betreft het weigeren van tussentijdse informatieverstrekking wegens strijd met het vereiste van goede informatieverstrekking.

De klacht is niet gegrond ten aanzien van het uitblijven van een beslissing over vervolging.

Aanbeveling

De Nationale ombudsman beveelt de minister van Veiligheid en Justitie aan om te bezien of de informatiebrieven ten behoeve van 1F-ers die vragen om informatie over een eventuele strafzaak, kunnen worden aangevuld met inachtneming van wat onder 39 is overwogen.

Slotbeschouwing

Dat ik in deze zaak de opstelling van het Openbaar Ministerie ten aanzien van het al dan niet vervolgen van verzoeker behoorlijk vindt, betekent niet dat ik gelukkig ben met de verhouding tussen de bestuursrechtelijke (de status als vreemdeling) en de strafrechtelijke procedure (het al dan niet vervolgd worden) ten aanzien van 1F-ers in het algemeen. Om een beeld te gebruiken: het gaat hier om "niet-communicerende vaten". Een strafprocedure zou binnen redelijke termijn helderheid kunnen geven, maar de toekenning van de bestuursrechtelijke 1F status leidt in veel gevallen niet tot een strafvervolging. En voor de betrokkenen kan dit jarenlange of zelfs levenslange onzekerheid tot gevolg hebben. Dat is in het bijzonder ongelukkig in die gevallen waarin de aanwijzingen dat betrokkene zich heeft schuldig gemaakt aan oorlogsmisdrijven in de praktijk summier of zelfs dubieus blijken te zijn. Als je je in deze situatie bevindt heb je nu geen enkele mogelijkheid om je tegen de beschuldigingen te verweren. Daardoor ontstaat een situatie waarin niet op redelijke termijn zekerheid over iemands strafrechtelijke status verkregen kan worden. Dat is -uitzonderlijke gevallen daargelaten- ongewenst.

Ik dring er bij de minister van Veiligheid en Justitie op aan te bezien of er mogelijkheden zijn om de persoonlijke gevolgen van het niet op elkaar aansluiten van deze procedures te verzachten en om in gevallen waarin daarvoor reden is op redelijke termijn uitsluitel te geven. Tot 2008 was het gebruikelijk dat het Landelijk Parket de IND enige tijd na de ontvangst van het 1F-dossier door middel van een afloopbericht berichtte of er strafrechtelijke vervolging zou plaatsvinden of niet. Desgevraagd werd een dergelijk bericht ook (door)gestuurd aan de (advocaat van de) persoon met 1F-status, zodat meer zekerheid ontstond.

In 2008 is deze procedure gewijzigd en is afgesproken dat het OM de IND niet langer schriftelijk informeert of er al dan niet een strafrechtelijke vervolging wordt ingesteld. Dit om het alsnog starten van een opsporings- en /of vervolgingsprocedure mogelijk maken. Ik vraag mij af of de argumenten die destijds ten grondslag lagen aan die beleidswijziging voor alle dossiers waarin dit aan de orde is nog altijd gelden. Immers op 1 oktober a.s. treedt de Wet herziening ten nadele (wet van 11 april 2013, Stb. 138) in werking. Deze wet maakt het mogelijk opnieuw tot vervolging over te gaan van een verdachte die is vrijgesproken van een ernstig, niet-verjaarbaar delict, indien er nieuw bewijs aan het licht gekomen is. Nu het bij 1F-ers om zodanige delicten gaat, rijst de vraag of het OM nog wel risico loopt voor een toekomstige vervolging, indien zij een zaak seponereert wegens onvoldoende bewijs of indien zij een vervolging instelt met de kans op vrijspraak. Die vraag dient mijns inziens ontkennend te worden beantwoord.

Dit is voor mij reden de minister van Veiligheid en Justitie in overweging te geven de beleidswijziging van 2008 te heroverwegen en te bevorderen dat het OM meer transparantie betracht over het al dan niet vervolgen van 1F-ers. Voor zover capaciteitsgebrek bij het OM de reden is om geen vervolgingsbeslissingen te nemen, ben ik van oordeel dat dit met het oog op de ernst van de beschuldigingen en de rechtszekerheid van betrokkenen (en eventuele slachtoffers) niet gerechtvaardigd is.

de Nationale ombudsman,

dr. A.F.M. Brenninkmeijer

Achtergrond

1. 1F

Op grond van artikel 1F van het Vluchtelingenverdrag zijn de bepalingen van dat verdrag niet van toepassing op een persoon ten aanzien van wie er ernstige redenen zijn om te veronderstellen dat hij een misdrijf tegen de vrede, een oorlogsmisdrijf of een misdrijf tegen de menselijkheid heeft begaan, dat hij een ernstig niet-politiek misdrijf heeft begaan buiten het land van toevlucht, of dat hij zich schuldig heeft gemaakt aan handelingen die in strijd zijn met de doelstellingen en beginselen van de Verenigde Naties. De toepassing van artikel 1F van het Vluchtelingenverdrag ten aanzien van vreemdelingen die om toelating tot Nederland hebben verzocht, heeft voor hen het gevolg dat zij geen recht op bescherming kunnen ontlenen aan het Vluchtelingenverdrag en aan de Vreemdelingenwet

2. Wetboek van strafvordering

Artikel 132a

"Onder opsporing wordt verstaan het onderzoek in verband met strafbare feiten onder gezag van de officier van justitie met als doel het nemen van strafvorderlijke beslissingen."

Artikel 167 lid 1

"1. Indien naar aanleiding van het ingestelde opsporingsonderzoek het openbaar ministerie van oordeel is dat vervolging moet plaats hebben, door het uitvaardigen van een strafbeschikking of anderszins, gaat het daartoe zoo spoedig mogelijk over."

3. Wet bescherming persoonsgegevens

Artikel 8

"Persoonsgegevens mogen slechts worden verwerkt indien:

- a. de betrokkene voor de verwerking zijn ondubbelzinnige toestemming heeft verleend;
- b. de gegevensverwerking noodzakelijk is voor de uitvoering van een overeenkomst waarbij de betrokkene partij is, of voor het nemen van precontractuele maatregelen naar aanleiding van een verzoek van de betrokkene en die noodzakelijk zijn voor het sluiten van een overeenkomst;
- c. de gegevensverwerking noodzakelijk is om een wettelijke verplichting na te komen waaraan de verantwoordelijke onderworpen is;
- d. de gegevensverwerking noodzakelijk is ter vrijwaring van een vitaal belang van de betrokkene;
- e. de gegevensverwerking noodzakelijk is voor de goede vervulling van een publiekrechtelijke taak door het desbetreffende bestuursorgaan dan wel het bestuursorgaan waaraan de gegevens worden verstrekt, of
- f. de gegevensverwerking noodzakelijk is voor de behartiging van het gerechtvaardigde belang van de verantwoordelijke of van een derde aan wie de gegevens worden verstrekt, tenzij het belang of de fundamentele rechten en vrijheden van de betrokkene, in het bijzonder het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer, prevaleert."

Artikel 9

"1. Persoonsgegevens worden niet verder verwerkt op een wijze die onverenigbaar is met de doeleinden waarvoor ze zijn verkregen.

2. Bij de beoordeling of een verwerking onverenigbaar is als bedoeld in het eerste lid, houdt de verantwoordelijke in elk geval rekening met:

- a. de verwantschap tussen het doel van de beoogde verwerking en het doel waarvoor de gegevens zijn verkregen;
- b. de aard van de betreffende gegevens;
- c. de gevolgen van de beoogde verwerking voor de betrokkene;
- d. de wijze waarop de gegevens zijn verkregen en
- e. de mate waarin jegens de betrokkene wordt voorzien in passende waarborgen.

3. Verdere verwerking van de gegevens voor historische, statistische of wetenschappelijke doeleinden, wordt niet als onverenigbaar beschouwd, indien de verantwoordelijke de nodige voorzieningen heeft getroffen ten einde te verzekeren dat de verdere verwerking uitsluitend geschiedt ten behoeve van deze specifieke doeleinden.

4. De verwerking van persoonsgegevens blijft achterwege voor zover een geheimhoudingsplicht uit hoofde van ambt, beroep of wettelijk voorschrift daaraan in de weg staat."

Artikel 43

"De verantwoordelijke kan de artikelen 9, eerste lid, 30, derde lid, 33, 34 en 35 buiten toepassing laten voor zover dit noodzakelijk is in het belang van:

- a. de veiligheid van de staat;
- b. de voorkoming, opsporing en vervolging van strafbare feiten;
- c. gewichtige economische en financiële belangen van de staat en andere openbare lichamen;
- d. het toezicht op de naleving van wettelijke voorschriften die zijn gesteld ten behoeve van de belangen, bedoeld onder b en c, of
- e. de bescherming van de betrokkene of van de rechten en vrijheden van anderen."