

Allereerst wil ik het organisatie-comité bedanken voor de uitnodiging om hier te spreken, en vooral ook voor het organiseren van deze bijeenkomst. De toepassing van artikel 1F van het Vluchtelingenverdrag in Nederland is een onderwerp dat niet dagelijks het nieuws haalt, maar het blijft belangrijk om hiervoor aandacht te vragen, en te blijven vragen, omdat het een onderwerp is dat nog steeds wacht op een oplossing. En, zoals ik zal aangeven, voor een oplossing is politieke belangstelling en bereidwilligheid nodig. Aandacht is dus , letterlijk, van levensbelang.

Ik ben gevraagd om iets te vertellen over de wijze waarop artikel 1F wordt toegepast. Nu is daar wel wat over te zeggen, maar dat gaat voor een groot deel niet op voor de Afghaanse oud-officieren en onder-officieren van de veiligheidsdienst, zoals ik de groep maar even gemakshalve noem, en de mensen die daar ten onrechte van verdacht worden. Want hoewel Nederland formeel maar een 1F-beleid heeft, verkeren de Afghaanse 1F-ers wel in een bijzondere, en daarmee bedoel ik bijzonder *moeilijke* positie.

Ik ga mij dus niet concentreren op de theorie van de toepassing van 1F, maar op de uitwerking ervan op de Afghanen. Ik wil daarbij met name ook ingaan op de vraag wat er juridisch nog mogelijk is.

Verder kreeg ik enkele dagen geleden het vriendelijke verzoek van de organisatie om bijzondere aandacht te schenken aan de vraag of het Nederlandse 1F-beleid ook “rechtvaardig” is. Dat verzoek was aan alle sprekers van vandaag gericht, en we zullen zien hoe de anderen zich hieruit gaan redden, maar mij als advocaat plaatste het al direct voor een zeker dilemma.

Advocaten hebben een bijzondere positie in het rechtsproces, in de zin dat ze partijdig zijn, en dat ook behoren te zijn. Wij dienen het belang van onze cliënten, en vragen ons daarbij niet af of dat ook objectief rechtvaardig is. Een strafadvocaat die weet dat zijn cliënt de winkeldiefstal heeft gepleegd zal toch zijn best doen voor een vrijspraak. Een asieladvocaat die weet dat het vluchtrelaas van A tot Z is gelogen zal toch tot het uiterste gaan om een verblijfsvergunning voor die cliënt te bemachtigen. Het betekent niet dat een advocaat niet aan grenzen is gebonden, of dat hij alle middelen aanwendt, ook al is bij voorbaat duidelijk dat iets kansloos is. Dat zeker

niet. Maar de vraag, of de zaak ‘rechtvaardig’ is, is niet per se een primaire overweging. Is de wet juist toegepast, zijn de omstandigheden goed op waarde geschat, is er geen hogere regel die iets anders zegt? Dat zijn de gereedschappen, als het ware, waar de advocaat mee werkt. Als een beroep op onrechtvaardigheid de zaak helpt, dan zijn we de eersten om dat op gedragen toon in de rechtszaal naar voren te brengen, dat wel. Maar zo niet, dan besteden we er eigenlijk weinig aandacht aan.

Misschien wel te weinig, denk ik soms.

Toevalligerwijs werd ik gisteren gebeld door een oud Tweede Kamerlid. Zij heeft een Afghaanse 1F-er in haar vriendenkring, en hoewel haar altijd duidelijk was geweest dat het Nederlandse 1F-beleid niet deugt, had zij nu voor het eerst een beschikking onder ogen gekregen waarin 1F wordt tegengeworpen. Na het lezen van tientallen van dergelijke beschikkingen ben ik, en andere advocaten met mij, erop gefocust op welke manier de beschikking kan worden aangevallen. Zijn er motiveringsgebreken? Is er wel gehoord? Is dit-en-dat wel betrokken? En zo verlies je wel eens het overzicht, het oordeel dat er juridisch gezien misschien minder toe doet maar moreel gezien des te meer; het oordeel dat het oud-Kamerlid wel meteen had: “Wat is dit ongelooflijk onrechtvaardig!”

Er zijn weinig aspecten het Vluchtelingenrecht die zoveel discussie oproepen als artikel 1F van het Vluchtelingenverdrag. Andere artikelen van het Verdrag bepalen wanneer iemand moet worden *beschermd* – een uiterst nobel streven waar miljoenen mensen over de hele wereld hun leven aan te danken hebben gehad. Voor zover er al sprake is van uitsluiting van vluchtelingenstatus dan gaat het om mensen die die bescherming niet nodig hebben, bijvoorbeeld omdat er al voor ze wordt gezorgd, of omdat de situatie waarvoor ze vreesden heeft opgehouden te bestaan. Dat is allemaal logisch, en ik denk ook rechtvaardig.

Maar dan artikel 1F. Door artikel 1F wordt een categorie mensen, die wel degelijk bescherming nodig heeft, uitgesloten van die bescherming. En wel, omdat er “ernstige redenen zijn om te veronderstellen” dat deze mensen zich hebben schuldig gemaakt aan, wat ik voor het gemak maar even samenvat als “ernstige misdrijven”.

Qua rechtvaardigheid kun je hierbij al meteen twee vragen hebben. Ten eerste: is het rechtvaardig om iemand die ernstige misdrijven heeft gepleegd uit te sluiten van bescherming? Want hoe laakbaar het gedrag ook moge zijn geweest, vervolging is vervolging. Of is het rechtvaardig dat een moordenaar die voor zijn leven vreest de dood in wordt gestuurd? Het EVRM is wat dat betreft niet zo moralistisch. Artikel 3 EVRM, dat verbiedt dat mensen worden uitgezet naar een land waar ze, kort gezegd, onmenselijk worden behandeld, geldt als een absoluut recht. De grootste terrorist zou zich er nog op kunnen beroepen. Dat doen terroristen overigens ook regelmatig, en niet zelden zonder succes - een reden waarom de populariteit van het EVRM in bepaalde groepen aan het dalen is. Maar dat terzijde. Je kunt, kortom, de vraag stellen of die uitsluiting van misdadigers überhaupt wel te rechtvaardigen is.

De tweede kwestie die in het oog springt bij de definitie van 1F is dat “ernstige redenen om te veronderstellen”. Dat is bepaald geen “beyond reasonable doubt” of, in goed Nederlands, “wettig en overtuigend bewezen”. Het Vluchtelingenverdrag heeft lak aan de strafrechtelijke bewijsmaatstaf. Het betekent dat aan personen waartegen zo weinig bewijs is dat er zelfs niet eens aan wordt gedacht om een strafzaak te beginnen, gemakkelijk 1F wordt tegengeworpen. Daarvoor is immers nauwelijks bewijs nodig. Terwijl de gevolgen, zo hoeft ik u niet uit te leggen, vaak veel ingrijpender zijn dan een strafrechtelijke veroordeling.

Artikel 1F is het gevolg van de gedachte dat het allemaal wel mooi en nodig is om slachtoffers op te vangen, maar dat de daders hun recht op bescherming hebben verspeeld. Daarbij speelde ook de angst, ten tijde van het opstellen van het Verdrag, dat allerlei oorlogsmisdadigers uit de Tweede Wereldoorlog vervolging zouden ontlopen. In die context is dat ook wel te begrijpen. Het is dus dit sentiment dat maakt dat 1F ooit is ingevoerd, en dat we er niet vanaf komen.

Maar: artikel 1F kan op verschillende manieren worden uitgelegd en toegepast. 1F kan een dode letter zijn – en is dat ook in een groot aantal landen. Verder zijn staten vrij om het artikel zodanig te interpreteren dat je met een grote mate van zekerheid kunt zeggen dat degenen die je om deze reden geen vluchtelingenstatus geeft, daar ook werkelijk reden toe hebben gegeven. Met andere woorden: dat je zeker of bijna zeker weet dat het ook echt misdadigers zijn. UNHCR, de gezaghebbende ‘hoeder’ en

uitlegger van het Verdrag vindt ook dat 1F alleen met de grootst mogelijke voorzichtigheid moet worden toegepast. En tenslotte verbiedt het Vluchtelingenverdrag het niet om iemand op wie 1F van toepassing is geacht, maar die niet terug kan naar zijn land, een menswaardig leven te gunnen.

De sleutel zit dus in de toepassing van het artikel, in dit geval in Nederland. En het schort hier, helaas, aan alle genoemde punten. Nederland past 1F te gemakkelijk toe en wenst vervolgens de personen die daardoor in de knel komen, die vast zitten in dit land, geen enkele handreiking te doen.

Je kunt lang spreken over de vraag waarom het zo is, dat Nederland – veel meer dan de meeste andere landen – zo kwistig is in de toepassing van 1F. Het heeft misschien iets met onze status als “domineesland” te maken. Nederland mag (of mocht, in het recente verleden) graag andere landen wijzen op mensenrechtenschendingen. Dan klinkt het logisch dat je ook niet die mensenrechtenschenders ongestraft in je eigen land laat wonen. Maar de ironie wil dat juist daardoor enkele fundamentele mensenrechten worden geschonden – door Nederland zelf.

Er is volgens mij ook een meer praktische kant. De IND heeft een 1F-unit. Ik weet niet zeker of we daarmee het enige land ter wereld zijn, maar veel zullen het er niet zijn. Zo’n unit moet natuurlijk iets te doen hebben. En dus wordt in Nederland een relatief hoog aantal zaken door die unit doorgelicht, en wordt uiteindelijk in een relatief hoog aantal zaken artikel 1F ook daadwerkelijk toegepast. In Nederland loop je als asielzoeker, anders gezegd, een hoog ‘1F-risico’.

Dat risico is vrijwel 100% als je ooit hebt behoord, of er van verdacht wordt te hebben behoord, tot de Afghaanse veiligheidsdienst.

Als de Staat 1F wil tegenwerpen, dan draagt het daarvoor de bewijslast. Die bewijslast is een stuk lager dan in het strafproces, zoals ik al zei, maar evengoed moet de Staat aantonen dat er ernstige redenen zijn om te veronderstellen dat iemand zich heeft schuldig gemaakt aan misdrijven.

In het geval van de Afghanen is dat omgedraaid. Volgens het ambtsbericht van 29 februari 2000 zijn alle voormalige (onder)officieren van de KhAD/WAD medeplichtig aan mensenrechtenschendingen, en dan is het aan de individuele asielzoeker om aan te tonen dat er in zijn geval sprake is van een uitzondering.

Het fundamentele beginsel dat iemand onschuldig is totdat het tegendeel is bewezen wordt daarmee omgedraaid: een Afghaanse (onder)officier is *schuldig* totdat het tegendeel is bewezen.

Dat zou nog enigszins acceptabel kunnen zijn als er de ruimte was om die onschuld aan te tonen. Maar die is er, zo is gebleken, in het geheel niet. Verklaringen van de betrokken persoon worden standaard niet geloofd. Informatie van algemene bronnen die het ambtsbericht bestrijden worden onvoldoende geacht. En zo komt het erop neer dat het ambtsbericht heeft geleid tot ongeveer 450 gevallen van 1F. En er is een flink aantal personen waarvan de procedure nog loopt, en die nog steeds in grote onzekerheid verkeren. Let wel: na 10, 15 jaar.

Over de toepassing van het ambtsbericht, de geheime informatie die daaraan ten grondslag ligt, de kritiek daarop van onder meer UNHCR en de vraag of dit allemaal is toegelaten onder Europees recht komen anderen vandaag nog te spreken. Ik wil het daarom hebben over de vraag, wat er na de toepassing van artikel 1F nog mogelijk is.

Dankzij het EVRM dat, zoals ik al zei, minder moralistisch is en bescherming verleent zonder onderscheid des persoons, zijn de meesten van deze 450 1F-ers nog in Nederland; ofwel omdat de IND zelf vond dat ze niet mochten worden uitgezet of omdat het Europees Hof dat door middel van een interim measure heeft verboden.

Personen die door de IND niet worden uitgezet omdat dat in strijd zou zijn met artikel 3 EVRM (het verbod van onmenselijke behandeling) leven een schaduwleven in het vagevuur. Ze krijgen geen verblijfsvergunning en ze moeten het land uit. Ze hebben meestal een ongewenstverklaring of een inreisverbod opgelegd gekregen, waardoor hun verblijf in Nederland strafbaar is. Maar ze worden niet uitgezet, en ze kunnen nergens heen.

Ze krijgen geen opvang, en als ze bij hun gezin wonen wordt dat gezin gekort op uitkeringen en toeslagen omdat ze een illegaal in huis hebben. Ondertussen mogen ze niet werken, en de psychologische behandeling die ze op den duur allemaal nodig hebben wordt niet gedekt, want ze mogen geen verzekering afsluiten. En dan heb ik het nog niet eens over het stigma “oorlogsmisdadiger” te zijn. Een nauwelijks vol te houden situatie.

Formeel gezien voorziet het beleid erin dat dit onwenselijk is, en dat aan deze situatie waar mogelijk een eind moet worden gemaakt door alsnog een verblijfsvergunning te verstrekken. De voorwaarden daarvoor zijn echter zodanig streng, dat het een wassen neus is. Niet alleen moet iemand tien jaar in de zojuist omschreven situatie zitten, het moet hem ook disproportioneel slecht afgaan. Met andere woorden: het moet hem slechter gaan dan de anderen in dezelfde groep – de Afghaanse 1F-ers die hier al tien jaar vastzitten. Maar het gaat die groep uiteraard allemaal slecht. En naar mate de tijd vordert en de situatie voor allen blijft verslechteren wordt het steeds moeilijker, en op een gegeven moment volstrekt onmogelijk, om nog onder dat gemiddelde te duiken. Als de politiek iets wil doen om de situatie te verlichten, dan is verruiming van dit beleid de eerste en meest gemakkelijke stap.

En als Nederland uit zichzelf niets doet, dan wordt het daar misschien wel toe gedwongen.

Ik noemde het al een aantal keer – het EVRM. Talloze Afghanen hebben zaken aanhangig gemaakt bij het Hof in Straatsburg, en waar uitzetting dreigde hebben zij een interim measure gevraagd en, voor zover mij bekend, ook gekregen. Er ligt in Straatsburg dus een stuwmeer aan Afghaanse zaken, en zoals gebruikelijk heeft het Hof er een van gekozen die geldt als *leading case*, of te wel de zaak waarvan de uitspraak zal opgaan voor de hele groep. Ik meen dat we daarin binnen afzienbare tijd een uitspraak kunnen verwachten.

Het draait daarbij om twee artikelen: 3 en 8 EVRM. Artikel 3 beschermt tegen onmenselijke behandeling; artikel 8 beschermt het gezinsleven en het privéleven.

Naarmate de tijd verstrijkt wordt het steeds moeilijker om te bewijzen dat Afghanistan voor deze oude communisten niet veilig is. Maar wat als een paal boven water staat, is dat uitzetting van man, vader, soms grootvader, het gezinsleven doorbreekt, en ook het prive-leven: het leven dat door de betrokkene en zijn gezin in Nederland door de jaren heen is opgebouwd.

Nederland stelt zich op het standpunt dat die inmenging in het gezinsleven gerechtvaardigd is uit belang van openbare orde, het gaat immers om 'mensenrechtenschenders'. Maar naar mate de 1F-ers hier langer zijn en zich keurig aan de wet houden (met uitzondering, dan, van het feit dat ze hier überhaupt zijn), valt steeds slechter vol te houden dat er sprake is van een gevaar voor de openbare orde.

Ik geloof dat Straatsburg op een gegeven moment Nederland zal terugfluiten. Ik denk ook dat dat dan nogal beschamend zal zijn voor Nederland, omdat duidelijk wordt hoe we, in de naam van de mensenrechten, jarenlang mensenrechten met voeten hebben getreden.

Nederland zou het niet zover moeten laten komen, en nu al de situatie corrigeren. Om te beginnen moet het tienjarenbeleid worden verruimd, zodat mensen eindelijk uit dat ellendige vagevuur weg kunnen. Vervolgens moet het ambtsbericht van tafel, en alle 1F-ers opnieuw beoordeeld. Afghanistan is momenteel veel beter toegankelijk dan in 2000, en nieuwe informatie is beschikbaar.

Het is best mogelijk dat een aantal 1F-statussen in stand blijft. Maar ik voorspel dat in de overgrote meerderheid van de gevallen bij een nieuwe beoordeling niet genoeg aanwijzingen zijn voor 1F.

Er is lef voor nodig, dat is zeker. Zelfs een kinderpardon stuit op politieke weerstand, dus je kunt wel nagaan dat een regeling voor vermeende 'misdadigers' niet heel populair zou zijn. Aan de andere kant is heel Nederland opgelucht als ten onrechte voor moord veroordeelde personen zoals Lucia de B., of in de Schiedammer parkmoord, alsnog worden vrijgesproken.

Dat is immers, en dat voelt iedereen wel aan, *rechtvaardig*.