

Vergaderjaar 2013–2014

33 750 VI

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Veiligheid en Justitie (VI) voor het jaar 2014

19 637

Vreemdelingenbeleid

Nr. 108

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 31 januari 2014

Graag bied ik u, in aanvulling op de eerder aan uw Kamer verzonden Rapportagebrief Internationale Misdrijven 2012¹, ter verslaglegging van mijn recente reis aan Rwanda en in aanloop naar het Algemeen Overleg dat op 6 februari aanstaande gepland staat, een overzicht van de samenwerking op justitieel terrein met Rwanda aan.

Hierin zal worden ingegaan op de algehele samenwerking, en meer in het bijzonder de samenwerking op het gebied van vreemdelingenrecht (onder andere uitzetting) en het strafrecht (onder andere uitlevering).

Justitiële samenwerking- algemeen

Ondersteuning van Nederland aan de Rwandese justitiesector

Sinds 1994 is Nederland een belangrijke partner voor Rwanda bij de opbouw van het justitieapparaat. De intensieve samenwerking spitste zich in de beginjaren vooral toe op opbouw in de meest brede zin van het woord. Nagenoeg alles diende na het verwoestende effect van de genocide opgebouwd te worden: zowel infrastructureel als op capaciteitsgebied.

De Nederlandse steun betrof de bouw van een aantal gerechtsgebouwen en gevangenissen, het opleiden van rechters, advocaten en openbaar aanklagers, de opzet van zogenaamde Maison d'Accès à La Justice (rechtsbijstand) op lokaal niveau, de oprichting van een rechtsbijstandsforum, programma's voor de slachtoffers van de genocide in relatie tot rechtspraak en verwerking en een veelvoud van andere activiteiten. Nederland ondersteunde ook de zogenaamde *gacaca* processen, een vorm van lokale rechtspraak die Rwanda in eer herstelde om zo in

¹ Rapportagebrief Internationale Misdrijven van 13 november 2013, Kamerstuk 33 750 VI, nr. 27.

versneld tempo het enorme aantal genocidezaken te kunnen afhandelen (ongeveer twee miljoen). Eind 2012 werd de *gacaca* afgesloten.

In 2009 ging Nederland over tot sectorale begrotingssteun van in totaal € 11,4 miljoen euro voor de periode van drie jaar. Ingezet werd op verbeterde rechtstoegang voor alle Rwandezers, minder corruptie, hogere kwaliteit van de rechtspraak, waarborging van de justitiële onafhankelijkheid, verbetering van de situatie in de gevangenissen en de naleving van mensenrechten.

Eind 2012 werd de sectorale begrotingssteun voor de justitiesector gestopt op verzoek van de Tweede Kamer, als reactie op de door de Verenigde Naties geconstateerde steun van Rwanda aan de M23 rebellengroep. De ondersteuning van het Rwandese Supreme Court inclusief de oprichting van een International Crimes Unit, het werk van de Genocide Fugitive Tracking Unit en capaciteitsversterking werd voortgezet. Daarnaast is, conform de wens van de Tweede Kamer, verder ingezet op de versterking van het Rwandese maatschappelijk middenveld op justitieel en mensenrechtengebied. Tijdens mijn bezoek aan Rwanda in januari 2014 heb ik toegezegd dat het Nederlands Forensisch Instituut een analyse zal uitvoeren die inzicht geeft in de behoeften die op forensisch gebied bestaan in Rwanda. Overigens heb ik dit ook toegezegd aan mijn Burundese collega.

Voor de komende jaren wordt de Nederlandse ondersteuning op justitiegebied voortgezet waarbij gekeken zal worden wat tot dusver bereikt is, alsmede welke zaken verder ondersteuning behoeven. Kernwoorden hierbij zijn coherentie en een geïntegreerde programmatische aanpak. Voortgaande inzet op justitieterrein draagt in grote mate bij aan de (interne) stabiliteit van Rwanda. De vier hoofdzaken voor de komende jaren:

- 1) verbeterde toegang tot het rechtssysteem
- 2) versterkte mechanismen voor *mediation* en reconciliatie
- 3) verhoogde veiligheid en rule of law toepassing
- 4) verbeterde mensenrechten (inclusief persvrijheid) waarbij met name aandacht is voor kwetsbare groepen in de Rwandese samenleving.

De jarenlange samenwerking leverde niet alleen concrete, tastbare resultaten op maar resulteerde ook in een goede ingang voor dialoog over juridische onderwerpen tot op het hoogste niveau. Dit is merkbaar in dossiers als uitlevering en uitzetting van illegale Rwandezers. De intensieve samenwerking heeft ervoor gezorgd dat de kwaliteit van de Rwandese rechtspraak inmiddels op een dusdanig niveau is gebracht dat deze voldoet aan de internationale standaarden volgens onder meer het ICTR en het EHRM.

Hieronder vindt u een korte aanvulling op de eerder genoemde Rapportagebrief voor zowel de strafrechtelijke samenwerking als de samenwerking op vreemdelingrechtelijk terrein met Rwanda.

Samenwerking op vreemdelingrechtelijk terrein

In de Rapportagebrief 2012 staat beschreven op welke wijze de vreemdelingenketen – met name IND en DT&V – betrokken is bij de ketenbrede strategie en Taskforce internationale misdrijven. Ten aanzien van de inzet van deze organisaties in het kader van Rwanda en de programmatische aanpak internationale misdrijven kan ik uw Kamer daarnaast het volgende melden.

Op 6 januari 2014 ondertekenden de Rwandese Minister van Buitenlandse Zaken en ik in Kigali een Memorandum of Understanding betreffende de bestrijding van illegale migratie en het vergemakkelijken van de terugkeer van Rwandezers die niet in Nederland mogen blijven. Het MoU bevat onder meer werkafspraken over de samenwerking op het terrein van migratie, in het bijzonder aangaande de wederzijdse terugname van onderdanen op basis van de bestaande internationale verplichtingen. Daarnaast bevat het afspraken over ondersteuning op migratie, met name door kennisuitwisseling. Het MoU past in beleid om de terugkeer van migranten te verbeteren door positieve of negatieve koppelingen te leggen met andere dossiers. Omdat het MoU is gericht op alle niet rechtmatig in Nederland verblijvende Rwandezers geldt dit ook voor de nog in Nederland aanwezige Rwandese 1F'ers.

Het totale aantal Rwandese zaken in de caseload van de DT&V bedroeg op 1 januari 2014 ongeveer 30 zaken, waarvan in ongeveer 10 zaken sprake is van tegenwerping van artikel 1F van het Vluchtelingenverdrag. Dit houdt kort gezegd in dat de bepalingen van het Vluchtelingenverdrag niet van toepassing zijn wanneer er ernstige redenen zijn om te veronderstellen dat de persoon een ernstig misdrijf, waaronder internationale misdrijven en mensenrechtenschendingen, heeft begaan. In 2013 zijn wel Rwandezers uit Nederland vertrokken, maar hebben er geen gedwongen uitzettingen naar Rwanda plaatsgevonden. Het MoU moet daar verandering in brengen.²

IND

In de periode tussen 1999 en 2008 is door de IND in ongeveer 10 zaken artikel 1F Vluchtelingenverdrag tegengeworpen aan personen van Rwandese afkomst. Dit betreft onder meer Simon B. en Ephrem S. die beiden inmiddels door het Rwanda tribunaal (hierna: ICTR) veroordeeld zijn tot respectievelijk 15 en 25 jaar celstraf vanwege hun rol gedurende de genocide. Ook betreft dit Joseph M. die in Nederland tot levenslang is veroordeeld.

In 2008 is besloten om alle in het verleden door de IND in behandeling genomen aanvragen, asiel en regulier, van Rwandese vreemdelingen waarin geen 1F-onderzoek had plaatsgevonden alsnog te screenen op mogelijke 1F-indicaties. Deze screening was ook mogelijk doordat de afgelopen jaren vanuit verschillende hoeken veel meer informatie bekend was geworden:

- Er is de afgelopen jaren meer (online) informatie beschikbaar gekomen en toegankelijk geworden met betrekking tot de Rwandese genocide en mogelijke daders;
- Daarnaast is met het functioneren van het ICTR in de loop der jaren veel gedetailleerde informatie beschikbaar gekomen over de Rwandese genocide;
- Verder is uit eerder onderzoek en ervaringen met Rwandese zaken, onder andere op basis van individuele ambtsberichten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, veel bruikbare informatie beschikbaar gekomen met betrekking tot betrokkenheid van onderzochte personen bij oorlogsmisdaden en misdaden tegen de menselijkheid.

Naar aanleiding van de screening is in een aantal Rwandese zaken een 1F-onderzoek opgestart. Uiteindelijk heeft dit ertoe geleid dat in een aantal gevallen de verblijfsvergunning asiel of regulier is ingetrokken op grond van artikel 1F van het Vluchtelingenverdrag.

² De gehanteerde cijfers zijn afgerond op tientallen.

Verder is uit de screening gebleken dat een aantal hier te lande woonachtige (oud-)Rwandezen, waartegen aanwijzingen bestaan dat ze mogelijk betrokken zijn geweest bij de genocide in Rwanda in 1994, inmiddels zijn genaturaliseerd. Besloten is om te bezien of voor deze gevallen er mogelijkheden bestaan om op basis van verzwijgen van zeer ernstige misdrijven het Nederlanderschap in te trekken. Ten aanzien van enkele van deze personen is inmiddels het Nederlanderschap ingetrokken, welke procedures nog lopen. In enkele andere gevallen is een voornemen tot intrekking van het Nederlanderschap uitgebracht. Uiteindelijk zal de rechter zich hier nog over moeten uitspreken.

Het afgelopen jaar is de IND in samenwerking met het Ministerie van Buitenlandse Zaken een pilot gestart, waarin reguliere aanvragen werden gescreend. Deze pilot heeft vooralsnog niet geleid tot het tegenwerpen van artikel 1F, aangezien er sprake is van een zeer lage instroom van Rwandezen en tot op heden niet is gebleken dat nog sprake is van oud-genocidaïrs die op grond van een machtiging tot voorlopig verblijf of een visum verblijf proberen te verkrijgen in Nederland.

Opgemerkt wordt dat alle voornoemde besluiten van de IND door betrokkenen ter toetsing kunnen worden voorgelegd aan de rechter. Wat betreft de vraag of Rwandese vreemdelingen aan wie artikel 1F is tegengeworpen kunnen terugkeren naar hun land van herkomst omdat zij in Rwanda te maken zouden kunnen krijgen met strafrechtelijke vervolging en detentie, heeft de rechtbank onlangs geoordeeld dat in het algemeen detentie en strafrechtelijke vervolging in Rwanda niet tot een voorzienbaar en een reëel risico op schending artikel 3 EVRM leidt.³

Wanneer na de gerechtelijke procedures onherroepelijk vast is komen te staan dat betrokkenen geen verblijf in Nederland toekomt en er geen sprake is van een 3 EVRM beletsel om terug te keren naar het land van herkomst, dienen zij uit Nederland te vertrekken.

(Internationale) strafrechtelijke samenwerking

Alvorens u te informeren over de samenwerking met Rwanda op het strafrechtelijk gebied, wil ik het kader schetsen van de samenwerking. Al lange tijd bestaat wereldwijd overeenstemming dat misdrijven zoals genocide en misdrijven tegen de menselijkheid zoveel mogelijk berecht moeten worden in het land waar zij zijn gepleegd. Dit heeft een aantal praktische en maatschappelijke redenen. De rechtsorde is het meest geschokt in het land waar de misdrijven hebben plaatsgevonden, het meeste bewijs bevindt zich daar, men kent de cultuur, spreekt de taal en niet in de laatste plaats is van belang dat de slachtoffers, nabestaanden, getuigen en landgenoten met eigen ogen kunnen zien dat en hoe er recht wordt gedaan. Daarnaast kost het vervolgen en berechten van internationale misdrijven door Nederland veel capaciteit van onder meer politie, Openbaar Ministerie en de rechterlijke macht. Het gaat zonder uitzondering om uiterst complexe onderzoeken en processen met tientallen getuigen die vaak over de hele wereld moeten worden gevonden. Een gemiddelde zaak neemt vijf tot zeven jaar in beslag. Het heeft daarom de sterke voorkeur dat een land zelf de vervolging ter hand neemt. Pas wanneer dit niet mogelijk is, zullen de Nederlandse politie en het Openbaar Ministerie dergelijke zaken ter hand nemen.

Om u een beeld te geven van de vervolging van internationale misdrijven: Nederland heeft in de afgelopen tien jaar tien strafvervolgingen tegen

³ Rechtbank Den Haag 23 oktober 2013, AWB 13/6260. Er is hoger beroep ingesteld tegen deze uitspraak.

oorlogsmisdadigers, folteraars en genocidairs ingesteld. Hoewel dit cijfer in aantal gering lijkt, is Nederland wereldwijd onbetwist koploper, zowel in het aantal zaken als in doorlooptijden. Echter, zoals eerder gezegd is het Nederlandse standpunt dat de strafzaken zoveel als mogelijk moeten worden afgedaan in het land waar ze zijn gepleegd. Met het oog daarop is het volgende van belang.

In de eerder genoemde Rapportagebrief Internationale misdrijven meldde ik u reeds dat het momenteel mogelijk is om personen die door Rwanda worden gezocht voor internationale misdrijven, waaronder genocide, uit te leveren. Daarnaast ben ik voornemens om daar waar mogelijk, personen die in Nederland zijn veroordeeld wegens internationale misdrijven, hun straf uit te laten zitten in het land waar de delicten zijn begaan en waarvan zij de nationaliteit bezitten.

Op 20 december jl. heeft de rechtbank Den Haag uitspraak gedaan ten aanzien van het eerste Rwandese uitleveringsverzoek dat door Nederland in behandeling is genomen. De rechtbank heeft de uitlevering toelaatbaar verklaard.

De opgeëiste persoon heeft cassatie bij de Hoge Raad ingesteld. Naar verwachting zal de procedure aldaar nog enige maanden in beslag nemen. Zodra de rechterlijke behandeling onherroepelijk is, zal de Minister van Veiligheid en Justitie een beslissing op het verzoek nemen. Daarin zullen alle verweren die namens de gezochte persoon naar voren zijn en worden gebracht, meegenomen worden. Daarnaast is zeer recent de tweede persoon aangehouden ter fine van uitlevering aan Rwanda.

Nederland is niet het eerste noch het enige land dat van zins is verdachten van internationale misdrijven uit te leveren aan Rwanda. Bij de beslissing op een uitleveringsverzoek wordt vanzelfsprekend gekeken naar de gevolgen voor de opgeëiste persoon. Met name de rechten zoals neergelegd in de artikelen 3 en 6 EVRM (het verbod op foltering en het vereiste van een eerlijk proces) komen aan de orde.

In meerdere rechterlijke uitspraken is geoordeeld dat Rwanda aan de internationale vereisten voldoet. De Referral Chambers van het Rwanda-tribunaal, het ICTR, heeft in acht zaken geoordeeld dat berechting in Rwanda kon plaatsvinden. In de Appeal Chamber van de ICTR is vastgesteld dat betrokken verdachten in Rwanda een eerlijk proces te wachten staat.⁴ Reeds in juli 2011 oordeelde het Europese Hof voor de Rechten van de Mens dat het EVRM niet per definitie in de weg staat aan uitlevering naar Rwanda, nadat de Zweedse rechter had geoordeeld dat uitlevering mogelijk was.⁵ Noorwegen heeft inmiddels een persoon uitgeleverd aan Rwanda.⁶

Zelf heb ik de internationale vleugel van de Mpanga-gevangenis in Rwanda bezocht, welke mede met steun van Nederland is opgebouwd. Rwanda geeft de garantie dat personen die door Nederland worden uitgeleverd, daar zullen worden gedetineerd. Door (internationale) waarnemers is vastgesteld dat deze inrichting voldoet aan de Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners van de VN.

⁴ U vindt de uitspraken op de website van het ICTR, www.unictr.org: ICTR Uwinkindi, 28 June 2011; Kayishema 22 February 2012; Sikubwabo, 26 March 2012; Ntaganzwa, 8 May 2012; Munyagishari 6 June 2012; Ryandikayo, 20 June 2012; Ndimbati, 26 June 2012; Munyarugarama, 28 June 2012; Munyagishari, Appeals Chamber, 3 May 2013.

⁵ EHRM, Ahorugeze vs. Sweden, 27 oktober 2011, Case No. 37075/09, via www.ECHR.coe.int.

⁶ Oslo District Court, NCIS Norway vs. Charles Bandora, 11 July 2011, Case No. 11-050224ENE-OTIR/01, Supreme Court 22 November 2011. The Supreme Court, Sylvere Ahorugeze, 26 May 2009, Case No. Ö1082/09.

In de aankomende Rapportagebrief 2013, die medio dit jaar aan uw Kamer wordt gezonden, zal ik u berichten over de geboekte resultaten en het vervolg van de ketenbrede strategie internationale misdrijven. De verdere ontwikkelingen inzake de programmatische aanpak Rwanda maken hier eveneens onderdeel van uit.

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,
F. Teeven