Ministerie van Justitie en Veiligheid

SJenV

Directoraat-Generaal Migratie
Directie Migratiebeleid

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.rijksoverheid.nl/jenv

Datum
12 december 2022

Ons kenmerk
4341431

nota

Beleidsconsequenties mobilisatie Rusland

1. Aanleiding

Op 21 september jl. hebben de Russische autoriteiten een gedeeltelijke mobilisatie afgekondigd in het kader van de oorlog in Oekraïne. Als gevolg hiervan is de vraag naar voren gekomen hoe om te gaan met asielzoekers uit Rusland die stellen te vrezen bij terugkeer gemobiliseerd te worden. Daarnaast loopt het besluit- en vertrekmoratorium af voor dienstplichtigen. In deze nota worden er twee opties aan u voorgelegd om daar invulling aan te geven.

2. Geadviseerd besluit

U wordt geadviseerd om akkoord te gaan met de volgende twee adviezen:

1. Het **niet** afkondigen van een besluit- en vertrekmoratorium voor alle personen die onder het mobilisatiedecreet vallen.
2. Het **verlengen** van het huidige besluit- en vertrekmoratorium voor dienstplichtigen totdat nieuw landgebonden asielbeleid is ingesteld naar aanleiding van de publicatie van het aankomende Algemene Ambtsbericht in Q1 2023.

3. Kernpunten

Algemene achtergrond

Huidige besluit- en vertrekmoratorium voor dienstplichtigen
Op 29 juni jl. is er een besluit- en vertrekmoratorium (BVM) afgekondigd voor Russische dienstplichtigen van 18 tot en met 27 jaar die hun dienst weigeren dan wel deserteren in verband met de oorlog in Oekraïne. Dit is afgekondigd omdat destijds onduidelijkheid bestond of dienstplichtigen in Oekraïne werden ingezet.

Gevolgen van de gedeeltelijke mobilisatie
Toen de gedeeltelijke mobilisatie werd aangekondigd werd door de Russische Minister van Defensie gesteld dat dit 300.000 reservisten zou betreffen met recente militaire ervaring. Uit de berichtgeving in de nasleep van de aankondiging is echter gebleken dat de mobilisatie toch breder uitgerold werd dan alleen de reservisten met recente militaire ervaring, waardoor er onduidelijkheid ontstond over de reikwijdte van de mobilisatie.

Inmiddels is er meer inzicht in de groep die volgens de autoriteiten in principe **niet** onder de mobilisatie valt (zie bijlage 1). Voor degenen die vanwege de mobilisatie opgeroepen zijn en die niet voor vrijstelling in aanmerking kwamen,

geldt dat zij in Oekraïne worden ingezet en berichtgeving hieromtrent geeft veelal weer dat zij met beperkte kennis, training en materialen worden uitgezonden.

Een oproep voor mobilisatie kan op twee manieren plaatsvinden: door middel van een oproep of een mobilisatievoorschrift. Een oproep wordt thuis afgeleverd of via het werk bezorgd en de ontvanger moet daar dan voor tekenen. In de oproep staat waar en wanneer de persoon zich moet melden. Een mobilisatievoorschrift staat opgenomen in het militaire boekje en ook daar staat opgenomen waar iemand zich moet melden in geval van een mobilisatie. In het geval van een mobilisatievoorschrift moet iemand zichzelf melden zodra de mobilisatie is afgekondigd. Indien een persoon niet komt opdagen na het ontvangen van een oproep, kan men enkel worden vervolgd op grond van het administratief recht met een maximale boete van circa 50 euro. Een persoon kan pas vervolgd worden op basis van het strafrecht (bijvoorbeeld desertie of het niet opvolgen van een dienstbevel) op het moment dat hij het proces bij het militaire commissariaat heeft doorlopen. Dat wil zeggen dat een persoon naar het rekruteringsbureau is gegaan, en vervolgens zijn verplichtingen weigert na te komen.

Dit formele proces is weliswaar helder ingericht, maar in de praktijk zijn er verhalen bekend van mensen die worden opgewacht bij bushaltes en metrostations, die aldaar hun oproep ontvangen en direct naar het militaire commissariaat worden meegenomen om het proces te doorlopen.

Op 28 oktober jl. heeft de minister van Defensie aangekondigd dat de mobilisatie is afgerond. Een decreet van de president over het beëindigen van de mobilisatie is er echter niet. De Russische autoriteiten hebben hierover gezegd dat de uitspraken van de minister van Defensie momenteel leidend zijn. De minister van Defensie heeft de militaire eenheden in de verschillende regio's opgedragen om per 31 oktober jl. te stoppen met de mobilisatiewerkzaamheden en terug te keren naar de normale werkzaamheden.

Op basis van het algemene asielbeleid geldt dat dienstweigeraars en deserteurs als vluchteling aangemerkt kunnen worden indien zij voldoen aan ten minste een van de onderstaande voorwaarden:

1. Gegronde vrees voor vervolging of bestraffing wegens dienstweigering tijdens een conflict, wanneer het vervullen van de militaire dienst strafbare feiten of handelingen inhoudt die onder de uitsluitingsclausule van artikel 1F van het Vluchtelingenverdrag vallen.
2. Gegronde vrees voor een onevenredige of discriminatoire bestraffing, tenuitvoerlegging van de straf, of een andere discriminatoire behandeling vanwege de dienstweigering of desertie op basis van een van de gronden van artikel 1A uit het Vluchtelingenverdrag.
3. Ernstige, onoverkomelijke gewetensbezwaren vanwege godsdienstige of andere diepgewortelde overtuiging, die hebben geleid tot dienstweigering of desertie, terwijl er geen mogelijkheid bestaat om een niet-militaire dienstplicht te vervullen en het niet vervullen van de dienstplicht leidt tot een onevenredig zware (straf)maatregel.

Uit paragraaf C2/3.2 Vc volgt dat de IND eerst toetst aan punt 1, dus toetst of de vreemdeling dienst heeft geweigerd of is gedeserteerd omdat hij vreesde anders te hebben moeten deelnemen aan oorlogsmisdrijven. Pas als gebleken is dat daarvan geen sprake is, wordt getoetst aan punt 2 en 3.

Om op grond van punt 1 in aanmerking te komen voor internationale bescherming dient voldaan te zijn aan de volgende cumulatieve voorwaarden:

a) Er dient sprake te zijn van een gewapend conflict waarbij oorlogsmisdrijven worden gepleegd dan wel waarbij een zeer grote kans aanwezig is dat dergelijke misdrijven worden begaan. Indien de internationale gemeenschap het conflict heeft veroordeeld of indien er uitspraken zijn gedaan door de bevoegde internationale rechtsprekende instanties (International Criminal Court, VN-tribunalen) omtrent schendingen van de fundamentele normen, wordt in beginsel aangenomen dat de kans groot is dat oorlogsmisdrijven worden gepleegd.
b) Betrokkene dient onderdeel uit te maken van het militaire personeel en dient aannemelijk te maken dat hij een functie en taken had of deze zou moeten vervullen, waardoor hij direct deel zou nemen dan wel onontbeerlijke ondersteuning zou moeten bieden aan voornoemde oorlogsmisdrijven.
c) Betrokkene dient aannemelijk te maken dat er geen andere optie is dan dienstweigering om deelname aan oorlogsmisdrijven te voorkomen. Indien er bijvoorbeeld een mogelijkheid bestaat om vrijstelling te verkrijgen op grond van gewetensbezwaren en hij daarvan geen gebruik van heeft gemaakt, kan er geen beroep gedaan worden op bescherming op grond van deze bepaling.

In het geval gemobiliseerden ingezet worden in het conflict in Oekraïne kan er op basis van de momenteel beschikbare informatie vastgesteld worden dat er wordt voldaan aan punten a) en b).

Voor punt c) geldt het volgende. Zoals hierboven uiteengezet verschillen de kaders die gelden voor de mobilisatie van de wijze waarop de mobilisatie in de praktijk werd uitgevoerd. Hierdoor is het niet altijd duidelijk welke straf personen te wachten staat op het moment dat zij hun mobilisatie ontduiken, of er een daadwerkelijke legale mogelijkheid is om aan de oproep te ontkomen en welke vrees zij hebben voor vervolging. Inmiddels heeft TOELT[1] bevestigd gekregen dat bezwaren tegen mobilisatie, hetzij juridisch hetzij via de alternatieve dienstplicht, uiteindelijk in de praktijk bijna altijd worden ingewilligd. De reden hiervoor is dat de Russische autoriteiten willen voorkomen dat de personen die bezwaar aantekenen teveel aandacht genereren.

Tegen deze achtergrond wordt het volgende advies aan u voorgelegd.

*Advies 1: **Geen** besluit- en vertrekmoratorium afkondigen voor iedereen die onder het mobilisatiedecreet valt*
Gelet op alle beschikbare informatie is er op dit moment voldoende informatie voorhanden om op individuele gronden besluiten te nemen op asielaanvragen van personen die stellen onder het mobilisatiedecreet te vallen.

[1] Het hoofddoel van het IND-expertisecentrum Team Onderzoek en Expertise Land en Taal (TOELT) is het vergaren van taal- en landinhoudelijke informatie, het opbouwen van kennis(netwerken) en het beschikbaar stellen van deze informatie aan medewerkers die werken in het beslisproces.

Hoewel er een mobilisatiestop geldt, zijn er in de praktijk desalniettemin incidentele gevallen bekend van Russen die na de stop gemobiliseerd zijn.[2] Daarnaast is de mobilisatie ook nog niet formeel beëindigd bij wijze van presidentieel decreet. De juridische basis voor de mobilisatie bestaat daarmee nog steeds. Er valt dan ook niet met zekerheid te stellen dat de aankondiging van de afronding van de mobilisatie betekent dat in de toekomst ook daadwerkelijk niemand meer wordt opgeroepen.

Het mobilisatiedecreet strekt er niet enkel toe om personen te kunnen mobiliseren, maar bevat daarnaast ook de termijn voor de inzet van deze troepen. Indien dit decreet ingetrokken zou worden of indien de mobilisatie op andere wijze formeel en juridisch stopgezet zou worden, zou dit dus ook betekenen dat de momenteel gemobiliseerde troepen niet langer ingezet zouden mogen worden. Het ligt daarom niet in de lijn der verwachting dat de mobilisatie op korte termijn per decreet juridisch stopgezet zal worden.

De Russische minister van Defensie heeft echter aangekondigd dat de mobilisatie is afgerond en heeft de militaire eenheden opgedragen om de mobilisatiewerkzaamheden stil te leggen. De woordvoerder van president Poetin heeft voorts aangegeven dat er voor zaken omtrent de mobilisatie afgegaan moet worden op hetgeen door de minister van Defensie wordt gezegd. Het feit dat het desondanks toch incidenteel is voorgekomen dat er, tegen de bevelen van de minister van Defensie in, nog personen zijn opgeroepen doet er niet aan af dat de mobilisatie op dit moment is afgerond noch betekent dit dat iedereen die opgeroepen is en terugkeert naar Rusland gevaar loopt. Ook het feit dat er onder het huidige decreet op enig moment in de toekomst een nieuwe mobilisatieronde afgekondigd kan worden maakt dit niet anders, nu dit slechts een mogelijk toekomstig scenario betreft dat geen verband houdt met reële vrees. Indien op enig moment er een nieuwe mobilisatieronde komt, zal moet worden bezien hoe reëel en voorzienbaar is dat men daadwerkelijk gemobiliseerd wordt (daarbij kan dan onder meer gekeken worden naar het aantal te mobiliseren personen en het aantal personen in Rusland die onder het bereik van de mobilisatie vallen). In de beleidsbepaling en besluitvorming door de IND kan hier niet op vooruitgelopen worden.

Nu er voldoende betrouwbare informatie beschikbaar is om te beslissen op aanvragen van personen die stellen gemobiliseerd te zijn, wordt u geadviseerd om **geen** besluit- en vertrekmoratorium af te kondigen.

Het wél afkondigen van een BVM zou betekenen dat Nederland als eerste EU-lidstaat (zie ook punt 5.2) het signaal af zou geven dat bepaalde Russische asielzoekers niet terug kunnen naar Rusland, hetgeen op dit moment niet aangewezen is nu de Russische autoriteiten zelf hebben aangegeven dat de mobilisatie afgerond is.

Advies 2: Het huidige besluit- en vertrekmoratorium voor dienstplichtigen in de leeftijd van 18 tot 27 jaar verlengen totdat nieuw landgebonden asielbeleid is

[2] Hoeveel het er precies zijn is moeilijk te zeggen, maar uit vrijwel alle regio's komen berichten dat er nog steeds oproepen worden bezorgd. De autoriteiten geven aan dat dit oproepen zijn om naar het militair commissariaat te komen om gegevens te verifiëren en te updaten. Er zijn slechts enkele verhalen bekend van mensen die wel gemobiliseerd werden bij zo'n oproep, maar dat zijn er maar weinig.

ingesteld naar aanleiding van de publicatie van het aankomende Algemene Ambtsbericht in Q1 2023.

Op 29 juni jl. is er een BVM afgekondigd voor Russische dienstplichtigen van 18 tot en met 27 jaar die hun dienst weigeren dan wel deserteren in verband met de oorlog in Oekraïne. Dit vanwege de omstandigheid dat er een gebrek aan actuele, eenduidige en betrouwbare informatie is over de vraag in hoeverre dienstplichtigen in Rusland (gedwongen) werden ingezet in de oorlog in Oekraïne. Er is gebleken dat dit aanvankelijk in enkele gevallen per abuis is gebeurd, maar inmiddels heeft president Poetin aangekondigd dat dienstplichtigen niet zullen worden ingezet in Oekraïne. Dit zou ervoor pleiten het BVM voor deze categorie Russen stop te zetten dan wel niet te verlengen, aangezien dit op 29 december 2022 afloopt.

Echter gebleken is dat dit beeld in de praktijk wat diffuser is. Zo zijn er voorbeelden van dienstplichtigen die gedwongen worden om contractanten te worden, waarna zij alsnog ingezet kunnen worden in de oorlog in Oekraïne. Op welke schaal dit gebeurt, of het nog steeds gebeurt, en of het een standaard werkwijze is, is onduidelijk. Het nieuwe algemene ambtsbericht omtrent de Russische Federatie verschijnt in Q1 2023 – waarschijnlijk februari – en zal mogelijk meer duidelijkheid hierover geven. Het is wenselijk om dit af te wachten. Daarom adviseer ik u om het huidige BVM met een half jaar te verlengen. Na de publicatie van het aankomende Algemene Ambtsbericht omtrent de Russische Federatie kan worden bezien of het BVM kan worden beëindigd danwel ingetrokken.

4. Toelichting

4.1 Politieke context

Er is in de Kamer volop aandacht geweest voor de situatie rondom de mobilisatie en er zijn verschillende Kamervragen gesteld aan de Minister van Buitenlandse Zaken en u omtrent de gevolgen die de mobilisatie heeft voor het migratiebeleid. Dit ziet zowel op de gevolgen voor het visumbeleid als het asielbeleid. Ook in debatten is dit onderwerp meerdere keren aan bod gekomen, met vooral vanuit de SP-fractie veel aandacht voor dit thema onder andere in de vorm van verschillende moties.

Het is voorts denkbaar dat het instellen van een BVM maakt dat het aantrekkelijk wordt voor vreemdelingen uit de Russische Federatie om asiel aan te vragen in Nederland, omdat dat een langer tijdelijk verblijf oplevert in afwachting van een beslissing op de aanvraag. Dit zou gevoelig kunnen liggen in de Kamer omdat mogelijk het beeld kan ontstaan dat deze personen pas bezwaren aantekenden tegen de oorlog in Oekraïne op het moment dat zij er negatieve consequenties van ondervonden.

4.2 Juridische overwegingen

Indien u er voor kiest om wel een besluitmoratorium af te kondigen zal op grond van artikel 43 van de Vreemdelingenwet 2000 de wettelijke beslistermijn van lopende asielaanvragen en van asielaanvragen die tijdens het moratorium worden ingediend, verlengd worden met een periode van een jaar, tot een maximale beslistermijn van 18 of 21 maanden vanaf de datum van de asielaanvraag. Hierbij wordt opgemerkt dat de IND recent bij WBV 2022/22 gebruik heeft gemaakt van de in artikel 42, vierde lid, onder b, Vw neergelegde bevoegdheid om in asielzaken de beslistermijn met 9 maanden te verlengen. Deze verlenging geldt

voor alle asielaanvragen waar op 27 september 2022 (de datum van inwerkingtreding van WBV 2022/22) niet was beslist en waarvan de wettelijke beslistermijn van de aanvraag nog niet was verstreken. Deze verlenging van de beslistermijn geldt voor zaken ingediend tot 1 januari 2023. Dit betekent dat dus al een langere beslistermijn geldt voor asielaanvragen die onder het bereik van WBV 2022/22 vallen. Een verlenging van de beslistermijn wil niet zeggen dat de IND in individuele zaken ook steeds de volledige termijn van verlenging gaat gebruiken. De intentie van de IND blijft om zo snel mogelijk tot een beslissing te komen. Dat zal anders zijn indien een BVM wordt ingesteld. Met het vertrekmoratorium worden uitgeprocedeerde Russische vreemdelingen die onder het bereik vallen van dit moratorium, niet verplicht terug te keren naar Rusland of gedwongen uitgezet en worden aan hen opvang en overige voorzieningen geboden op grond van artikel 45 lid 4 van de Vreemdelingenwet 2000.

Indien u ervoor kiest een BVM af te kondigen, wordt u tevens geadviseerd het huidige BVM inzake Russische dienstplichtigen (dienstweigeraars en deserteurs) in te trekken, zodat deze niet door elkaar lopen en er onduidelijkheid bestaat over wie onder welk BVM valt.

Uitgezonderd van het huidige BVM inzake Russische dienstplichtigen, zijn onder meer spoor 2- zaken en openbare-orde en 1F-zaken (zie voor het volledige overzicht paragraaf C3/2 van de Vc 2000). Het besluitmoratorium staat er niet aan in de weg asielbescherming te verlenen aan vreemdelingen die daar aanspraak op maken in verband met individuele feiten en omstandigheden die los staan van de criteria van het moratorium.

Uitgeprocedeerde asielzoekers staat het vrij een nieuwe (opvolgende) aanvraag in te dienen als zij menen dat zij op basis van de gewijzigde situatie in Rusland alsnog een gegronde vrees voor vervolging hebben of een reëel risico op ernstige schade lopen.

4.3 Uitvoering

IND

Recentelijk is er een lichte stijging van het aantal aanvragen van vreemdelingen uit de Russische Federatie.[3] Te verwachten is dat de mobilisatie in een groot deel van deze zaken zal worden aangevoerd als asielmotief. Voorts liggen er aanvragen van Russische vreemdelingen die eerder zijn ingediend en al in behandeling zijn. In enkele van deze zaken is de beslistermijn reeds verstreken. In sommige zaken hebben de gehoren reeds plaatsgevonden. Deze vreemdelingen zijn niet gehoord over de mobilisatie, nu deze op het moment van horen nog niet had plaatsgevonden. Hoe groot de groep is die uiteindelijk onder het BVM zal vallen, is onduidelijk. Wanneer het BVM zoals vorenstaand wel wordt afgekondigd, kan de IND de groep die hieronder valt niet op basis van objectieve criteria uit de systemen van de IND filteren. Nadat de asielgehoren hebben plaatsgevonden zal immers pas kunnen worden beoordeeld of de vreemdeling onder het BVM valt.

Indien ervoor wordt gekozen om geen BVM af te kondigen, zullen de asielaanvragen van de vreemdelingen op de gebruikelijke wijze – dat wil zeggen

[3] In totaal zijn er 455 aanvragen van vreemdelingen uit de Russische Federatie t/m oktober in 2022, met een stijging in oktober tot 89 aanvragen. Ter vergelijking: er waren 398 aanvragen in 2019, 180 in 2020, 205 in 2021.

op basis van de individuele gronden – worden beoordeeld. De IND kan dan in een voorkomend geval ook de aanvraag afwijzen. Verder zal de situatie ten aanzien van de mobilisatie natuurlijkerwijs continu goed gevolgd worden. Mocht de situatie veranderen, dan zal er onderzocht worden of er andere maatregelen nodig zijn.

Het is denkbaar dat naar aanleiding van informatie die in de zienswijze wordt aangevuld in enkele zaken opnieuw gehoord zal moeten worden.

DT&V
Op 24 november 2022 zitten er ca 110 vreemdelingen met de Russische nationaliteit in de voorraad van de DT&V. Indien wordt besloten om wel een BVM in te stellen, is op voorhand niet inzichtelijk of deze gehele groep, of slechts een gedeelte daarvan, onder dit BVM zal vallen. DT&V en IND zullen ten aanzien van deze personen en de personen die eventueel nog zullen instromen individueel beoordelen of het vertrekmoratorium op hen en eventuele (kern)gezinsleden van toepassing is. Het primaat voor deze beoordeling ligt bij de IND, daarover zullen separaat afspraken gemaakt moeten worden.

Voor andere uitgeprocedeerde asielzoekers geldt dat het hen vrij staat om een nieuwe (opvolgende) aanvraag in te dienen als zij menen dat zij alsnog een gegronde vrees voor vervolging hebben of een reëel risico op ernstige schade lopen.

Als wordt besloten om niet over te gaan tot het instellen van een BVM, heeft dit voor de DT&V niet direct uitvoeringsgevolgen. Immers, het reguliere terugkeerproces zal gewoon van toepassing zijn en vreemdelingen kunnen vanuit IND instromen in caseload. Er wordt wel terughoudend omgegaan in contacten met de Russische overheid of vertegenwoordigers daarvan, en contacten in het kader van terugkeer worden beperkt. Waar het terugkeerbelang dat vraagt, bijvoorbeeld bij vreemdelingen met zware criminele antecedenten en personen van wie een gevaar voor de nationale veiligheid uitgaat, zal op passende wijze doorgegaan worden met de actieve inzet op terugkeer en daar waar nodig wordt contact gelegd met de Russische autoriteiten.

Als wordt besloten dat het huidige BVM wordt verlengd, betekent dat voor de groep die onder dit BVM valt (wat overigens nog niet duidelijk is, IND heeft deze beoordeling nog niet verricht) dat het vertrek niet verder ter hand zal worden genomen. Wel zal er een individuele beoordeling plaats moeten vinden ten aanzien van de vraag of een vreemdeling onder het BVM valt.

4.4 Communicatie
Indien u er voor kiest om het huidige BVM te verlengen zal de Kamer daar per bijgevoegde brief over geïnformeerd worden. Daarin zal ook opgenomen worden of u kiest om geen BVM of juist wel een BVM in te stellen vanwege de mobilisatie. Een (verlenging van een) BVM wordt bovendien kenbaar gemaakt door middel van besluit dat wordt gepubliceerd in de Staatscourant.

4.5 Ontwikkelingen hiervoor

Op 29 juni jl. is er reeds een BVM afgekondigd voor Russische dienstplichtigen van 18 tot en met 27 jaar die hun dienst weigeren dan wel deserteren in verband met de oorlog in Oekraïne.

Directoraat-Generaal Migratie
Directie Migratiebeleid

Datum
12 december 2022

Ons kenmerk
4341431

5. Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

5.1 Toelichting

De informatie hieronder is vertrouwelijk gekregen. Het zal de internationale betrekkingen met deze landen schaden als dit openbaar wordt gemaakt.

De persoonsgegevens van de ambtenaren zijn niet openbaar ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer.