

'Klopt', zei ze tegen IND. 'Ik werkte voor een bende'



ASIEL

Een asielzoekster vertelde de IND dat ze gedwongen lid van een bende was geweest. Haar asielverzoek werd afgewezen. Maar de Raad van State besloot onlangs dat ze niet mag worden uitgezet.

Door Lize Geurts
Beeld Eva Plevier

De asielzoekster vertelde het zelf. Hoe ze klusjes uitvoerde voor de bende die de baas was in haar straat in Apopa, een voorstad van San Salvador. Dat ze dat niet had willen doen, maar toch deed. De medewerker van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) hoefde haar niet onder druk te zetten. Op een ochtend in april 2020 beantwoordde ze al zijn vragen via een videoverbinding vanuit haar kamer in asielzoekerscentrum Dronten.

De IND-medewerker: „Begrijp ik goed dat u zelf op enig moment bij de Salvadoraanse bende de 18 Revolucionarios hebt gezeten?”

Asielzoekster: „Klopt. Ik werd verplicht met hen te werken. Ik moest wapens rondbrengen, drugs, en ik moest naar bed met hooggeplaatste bendeleiden.”

Later paste ze haar verklaring aan - het waren geen meerdere wapens geweest, het was één wapen, één keer.

IND-medewerker: „U zei ook dat u wel eens op de uitkijk moest staan. Hoe vaak?”

Asielzoekster: „Soms was het één uur, soms twee. Soms ook elke nacht.” Ze wist niks van het plan van de bende af, zegt ze. „Er zijn meestal maar één, twee of drie mensen die weten wat er gaat gebeuren.” Als ze ernaar vroeg, zeiden ze dat ze haar mond moest houden, anders zou ze worden vermoord.

Zo, in een reeks gehoren, droeg de Salvadoraanse vrouw zelf de bewijzen aan waarmee de IND haar zou uitsluiten van asiel. De reden, administratief geformuleerd: artikel 1F van het Vluchtelingenverdrag, waarmee oorlogsmisdadigers en plegers van ernstige misdrijven een vluchtelingenstatus wordt geweigerd.

De Salvadoraanse asielzoekster - wier identiteit bekend is bij de redactie maar die niet met haar naam in de krant wil zolang ze nog de kans loopt naar El Salvador te worden teruggestuurd - is een van de ongeveer vijfentwintig vluchtelingen per jaar die worden uitgewezen op basis van 1F. In de afgelopen jaren trok de IND de verblijfsvergunning in van een Syriër, die commandant zou zijn geweest bij de terroristische organisatie Jabhat al-Nusra. Die van een Rwandees, die vermoedelijk betrokken was bij de genocide in zijn land in 1994. Die van een Afghaan, die in de jaren tachtig leidinggevende zou zijn geweest van een gevangenis in Kabul. En die van de Salvadoraanse asielzoekster, die op haar twintigste klusjes uitvoerde voor een bende.

Iemand die commandant is bij een terroristische organisatie of iemand die op de uitkijk staat bij een overval - nogal een verschil. De overeenkomst is de Nederlandse overheid, die dit verdragsartikel gebruikt als een van de instrumenten om asielverzoeken af te wijzen. Ook als het bewijs „dun” oogt, zoals universitair docent criminologie Maarten Bolhuis zegt. Sofie de Schutter, de advocaat van de Salvadoraanse, denkt dat de IND deze zaak gebruikt om toepassing van 1F „op te rekken”.

Artikel 1F werd opgenomen in het Vluchtelingenverdrag van de Verenigde Naties uit 1951, om te voorkomen dat oorlogsmisdadigers hun berechting konden ontlopen door te emigreren. De Nederlandse immigratiedienst paste het artikel in veertig jaar zo'n dertig keer toe. Sinds de IND in 1997 een speciale 1F-unit kreeg, steeg het aantal zaken tot meer dan vijftig per jaar. Met de unit vervult Nederland „een voortrekkersrol in Europa wat betreft opgebouwde expertise over 1F”, aldus de IND.

In een Kamerbrief schreef toenmalig staatssecretaris van Justitie Elizabeth Schmitz (PvdA) dat het artikel door de nieuwe afdeling van de IND „restrictief” zou worden gebruikt, zoals de VN verordonneerden. De consequenties zijn te groot om lichtzinnig met 1F om te gaan. Een asielzoeker die op deze grond wordt

afgewezen, is in feite levenslang illegaal verklaard. Aan de andere kant wilde de staatssecretaris erop toezien dat de mogelijkheden van het artikel „optimaal worden benut”.

„Optimaal benut”, daar lijkt het 25 jaar later wel op. Nederland wijst op basis van dit artikel relatief vaker asielverzoeken af dan omringende landen. Maarten Bolhuis stelde vast in zijn laatste vergelijkende onderzoek, uit 2015, dat 1F in Nederland gemiddeld 38 keer per jaar werd toegepast, terwijl dat in België, Zweden en het Verenigd Koninkrijk nog geen twintig keer was. Die landen kregen in dat jaar evenveel of meer asielverzoeken te verwerken.

Kan het zijn dat oorlogsmisdadigers vaker in Nederland dan elders asiel willen aanvragen? Of zou Nederland 1F vaker dan andere landen inzetten om zijn migratiebeleid zo strikt mogelijk te houden? Probeer het, in de woorden van advocaat De Schutter, de mogelijkheden van 1F tot het uiterste „op te rekken”? De IND schrijft dat Nederland 1F toepast „omdat het geen vluchthaven wil zijn voor oorlogsmisdadigers en plegers van andere ernstige misdrijven” en dat „iedere zaak uitvoerig wordt onderzocht en beoordeeld”.

Bleede kleren

De Salvadoraanse asielzoekster, nu 29 jaar oud, ontmoette de jongen in een bus in San Salvador, zo'n tien jaar geleden, vertelt ze in het kantoor van haar advocaat in Amsterdam. Ze draagt haar zwarte haar met een scheiding opzij en een ketting met een sterretjesbedeltje eraan. „Ik dacht dat hij een normale jongen was.” De asielzoekster werd verliefd, maar na de eerste maanden van hun relatie begon hij zich „raar” te gedragen. Hij was vaak dronken en kwam bij haar thuis met bleede kleren aan. „Hij zei dat hij gevallen was.” Toen ze hem daarnaar vroeg, werd hij agressief.

Verskillende delen van Apopa worden sinds mensenheugenis beheerst door de bende die de IND de 18 Revolucionarios noemde, of de zuidelijke afsplitsing ervan, of de rivaliserende MS-13. Ze verkrachten, moorden, persen af - „ze manipuleren iedereen”, zegt de Salvadoraanse. Niemand deed er iets aan, ook de politie niet.

„De bendeleiden waren burens. We gingen samen naar school.” Een groepje medeleerlingen verkrachtte haar toen ze dertien was. Toen begreep ze het, ze zag hun tatoeages. Dat de jongen uit de bus ook verliefd was op haar, gelooft ze nu niet meer. „Hij wilde me alleen maar kruteren.”

Hij dwong haar seks te hebben met andere bendeleiden, vertelt ze, „zodat ik me heel klein zou voelen”. Daarna kwamen de opdrachten voor klusjes. Op wacht staan, kijken of de politie kwam, zakjes cocaïne verkopen in een discotheek. En dat pakket met een wapen erin afleveren. „Vreselijk”, vond ze dat. „Ze hadden die dag een pistool tegen mijn hoofd gezet.” Als ze zich verzette, sloegen ze haar.

Wie ze precies vreesde in El Salvador, wilde de IND van de asielzoekster weten. Meer nog dan de bendeleiden vreesde ze de politie: „Die is corrupt.” Sommige agenten hebben MS-13-tatoos op hun lip, zag ze. „Ze zijn zowel bendelid als politieagent.” Anderen doen wat de bende vraagt, zolang ze maar betaald worden.

Een agent in Apopa misbruikte haar, wilde dat zij zijn vriendin werd, zegt de Salvadoraanse in haar gehoor. Nadat ze hem afwees, ging hij met zijn collega's achter haar aan. „Elke dag kwamen ze naar mijn huis”. Ze werd onrecht beschuldigd van wapenbezit. Vijf keer kwam ze in de gevangenis voor iets dat zij hadden verzonnen, zegt ze. De laatste keer zat ze anderhalf jaar, voor ze werd vrijgelaten wegens gebrek aan bewijs.

De bende vond het verdacht dat ze zo vaak vastzat. „Ze dachten dat ik geïnfilteerd was.” Ze voelde zich nergens meer veilig. „Of de ben-

deleden zouden me doden, of de politie.”

Een week nadat de asielzoekster landde op Schiphol, december 2019, werd ze voor het eerst gehoord. Twee dagen later weer, en in februari en april nog een keer. Toen ze in oktober te horen kreeg dat haar aanvraag was afgewezen op basis van artikel 1F, wist ze niet wat dat was.

Geloofwaardig

Op haar werd het zelden gebruikte subartikel b toegepast: het plegen van ernstige, niet-politieke misdaden. De IND acht haar medeplichtig aan moord en doodslag die de bende heeft gepleegd. Als zij niet op de uitkijk had gestaan, als zij dat wapen niet had vervoerd, hadden die misdrijven niet op dezelfde manier gepleegd kunnen worden. Bewijs: haar eigen verklaringen, die de dienst geloofwaardig acht, inclusief haar verklaringen over de bedreigingen door de bende, plus onderzoeksrapporten over de situatie in El Salvador. Omdat de IND ook gelooft dat ze in haar eigen land gevaar loopt, mag ze niet meteen worden teruggestuurd.

Een 1F-zaak valt onder het bestuursrecht, niet onder het strafrecht. De IND hoeft daarvoor niet „wettig en overtuigend” te bewijzen dat een asielzoeker een misdrijf heeft gepleegd. „Ernstige redenen om te veronderstellen” dat er oorlogsmisdaden gepleegd zijn, zijn voldoende. Het Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten schreef in 2008 aan de Tweede Kamer dat de bewijsdrempel voor toepassing van artikel 1F in Nederland te laag lag. De afstand tussen strafrecht en bestuursrecht moest worden verkleind, schreven de juristen.

Nog een consequentie: de rechter geeft in de meeste gevallen de IND gelijk. Uit een steekproef van Syrische asielzaken tussen 2012 en 2019 bleek dat zo'n 70 procent van de uitwijzingen standhield bij de Nederlandse rechter. In België was dat 18 procent. „De Nederlandse rechter toetst heel terughoudend,” zegt Bolhuis. „Dat hoort bij ons bestuursrecht.”

De IND hoeft in 1F-zaken alleen aan te tonen dat sprake is geweest van *knowing and personal participation*: dat de asielzoeker wist of had moeten weten dat het (oorlogs)misdrijf plaats-

Ze moest op wacht staan, cocaïne verkopen en een wapen afleveren

vond, en dat hij of zij het persoonlijk heeft gefaciliteerd. Deze toets is gebaseerd op Canadese jurisprudentie uit de jaren negentig, maar werd tien jaar geleden door het Canadese hooggerechtshof afgeschaft omdat ze zorgde voor te veel uitsluitingen door *guilt by association*.

België neemt de richtlijnen van de VN over, die voorschrijven dat medeplichtigheid betekent dat een vreemdeling persoonlijk „een substantiële bijdrage” heeft geleverd aan het misdrijf. Ook wordt gekeken naar intentie, of de vreemdeling „de bedoeling had dat het misdrijf werd gepleegd”. België houdt zich daarmee aan internationale richtlijnen, zegt Bolhuis, „Nederland wil een eigen standaard”.

Geen trendbreuk

In de zaak van de Salvadoraanse asielzoekster heeft de IND niet bewezen dat ze medeplichtig was, oordeelde de rechter. Dat ze „op enig punt op de uitkijk heeft gestaan, terwijl op een ander punt de misdrijven werden gepleegd, is onvoldoende”. Een meervoudige kamer gaf haar gelijk, de IND ging in hoger beroep bij de Raad van State, de hoogste bestuursrechter.

Bolhuis vindt het bewijs dat de dienst aanvoert „dun”. Als zij niet op de uitkijk had gestaan, had dat niet veel uitmaakt. En wat de ene wapen betreft, „zou je moeten weten dat precies dat ook gebruikt werd bij de betreffende moorden of doodslagen”. Die informatie, zegt hij, heeft de IND helemaal niet. „Als de rechter dit bewijs in hoger beroep accepteert, zou ik dat schokkend vinden.”

De Raad van State oordeelde donderdag dat de IND de Salvadoraanse vrouw niet een verblijfsvergunning mag weigeren op basis van de tot dusver geleverde informatie. Het gaat niet om de kwestie van het wapen: het rechtscollege gaf de IND gelijk op het punt van haar medeplichtigheid aan misdrijven, maar vond ook dat de dwang waaraan zij was onderworpen te weinig was onderzocht.

Luke Korlaar, medewerker van VN-vluchtelingenorganisatie UNHCR, gaat niet in op individuele zaken, maar zegt wel dat hij het zorgelijk vindt te zien dat „de IND mensen uitsluit die een minimale bijdrage hebben geleverd aan gepleegd geweld”, terwijl „duidelijk sprake is van dwang”. „Het uitsluiten van mensen die bescherming nodig hebben van een vluchtelingenstatus is dan niet meer proportioneel.”

De rechtbank meende dat de asielzoekster niet genoeg kans kreeg te verklaren over wat er zou zijn gebeurd als ze weigerde voor de bende te werken. Dat de Raad van State dit punt nu overneemt, schept volgens advocaat De Schutter een precedent. „Zo wordt het in de toekomst veel moeilijker om een 1F-zaak te bouwen.”

Dwang ligt lastig bij IND

Als je met die ogen het verslag van het gehoor leest, blijkt dat dwang ook toen al een heikel punt was.

IND-medewerker: „Kunt u mij een concreet voorbeeld geven van iets wat u moest doen wat u niet wilde?”

Asielzoekster: „Ik moest als een soort prostitute met alle bendeleiden naar bed.”

IND-medewerker: „Moest u ook dingen doen die niet met seks te maken hadden?”

Asielzoekster: „Ik moest drugs rondbrengen, ik moest op bepaalde postpunten de wacht houden. Ik moest wapens brengen, dat soort dingen. In El Salvador is het zo dat als een meisje van zestien jaar niet wordt beschermd door haar familie, ze eigenlijk standaard wordt verkracht en misbruikt door bendes.”

IND-medewerker: „Erg vervelend om te horen. Laten we het seksuele misbruik en de verkrachtingen achterwege laten. Daar hoeft u niks over te vertellen.”

Asielzoekster: „Dat is goed.”