



Aan MINDEF
Van DGB
Afgestemd met DOPS, DJZ
In afschrift aan STASDEF

Nota

Stand van zaken Afghaanse bewakers

TER INFORMATIE

Datum
16 augustus 2024

Onze referentie
BS2024029052

Opgesteld door
Beleidsmedewerker
T 06
@mindef.nl

Aantal bijlagen

- Handout bij briefing Afghaanse bewakers d.d. 15 juli
- PowerPoint Afghaanse bewakers
- Kamerbrief Defensie m.b.t. Afghaanse bewakers d.d. 19 december 2023.

Aanleiding

In de beleidsstaf van 15 juli bent u geïnformeerd over de stand van zaken omtrent de Afghaanse bewakers (zie bijlage: *Handout bij briefing Afghaanse bewakers*). U vroeg hierbij om een uitwerking van drie scenario's m.b.t. de (her)beoordeling van de aanvragen van (voormalig) ASG-bewakers. Deze uitwerking staat geagendeerd op de beleidsstaf aanstaande maandag 19 augustus.

Geadviseerd besluit

U wordt geadviseerd kennis te nemen van de eerste verkenning van onderliggende scenario's met varianten.

Kernpunten

- Het vorige kabinet heeft de intentie kenbaar gemaakt dat een afgebakende groep Afghaanse ambassadebewakers en *Afghan Security Guards* (ASG) onder strikte voorwaarden naar Nederland overgebracht mag worden. Deze voorwaarden en de modaliteiten voor de uitvoering zijn echter nog niet uitgewerkt en hierdoor wordt er vooralsnog niet naar gehandeld.
- Naar aanleiding van uw verzoek zijn de scenario's en enkele varianten daarop verkend. Deze scenario's kunnen geplaatst worden in 2 hoofdlijnen (doorzetten of stoppen ingezette lijn). Onderstaande scenario's worden interdepartementaal (BZ, DEF, AenM, Jenv) op ambtelijk niveau onderkend:
 1. Doorgaan op de ingezette lijn
 2. Terugkomen op ingezette lijn, met 3 varianten:
 - (a) volledig stoppen met ingezette lijn
 - (b) enkel al bekende gevallen overbrengen + evt. beperkte termijn
 - (c) enkel ruimte voor overbrengen schrijnende gevallen
- Er zal overeenstemming bereikt moeten worden met de betrokken bewindspersonen (MinBZ, MinBHO en MinAenM) over de uitwerking van de intentie van het vorige kabinet om zo een aanvulling op de werkafspraken 2014 te realiseren of om invulling te kunnen geven aan een ander scenario. Van de andere betrokken departementen is op ambtelijk niveau vernomen dat er nog geen politieke *guidance* is gegeven op het dossier.

- In geval van doorgaan op de ingezette lijn betreft het naar verwachting 48 ambassademedewerkers. Op dit moment wordt geschat dat zo'n 150 ASG-bewakers in aanmerking zullen komen (exclusief kerngezin).

Toelichting

Scenario's

1. Doorgaan op ingezette lijn

Het kabinet kan aangeven zich gebonden te voelen aan de intenties die het vorig kabinet heeft uitgesproken: het maken van een aanvulling op de werkafspraken 2014 en deze bekend stellen.

Insteek van Defensie t.a.v. de voorwaarden en de modaliteiten t.a.v. ASG-bewakers:

- De persoon heeft tenminste één jaar aaneengesloten gewerkt als ASG-bewaker voor de NLD militaire missie tussen 1 augustus 2006 en 1 augustus 2010.
- De persoon heeft hierbij bewakingswerkzaamheden uitgevoerd.
- De persoon levert geen gevaar op voor de nationale veiligheid.
- De persoon verblijft nu nog in Afghanistan.
- Modaliteit betreft een eenmalig aanbod, gedurende een afgebakende periode.

Wordt hiertoe besloten dan leidt dit tot:

- Eerbiediging van gewekte verwachtingen en continuïteit van bestuur.
- Het inzetten van benodigde capaciteit (Defat, Defensiestaf, DJZ).
 - Herbeoordelen van al ingediende ASG-verzoeken (bezwaarzaken)
 - Beoordelen nieuwe verzoeken (DOPS capaciteit)
- Het begroten van budget voor tickets, verblijf buitenland
- Overbrengen (werkzaamheden ambassade, tickets)
- Screening IND (mogelijkheden beperkt)
- Tevens zal COA een beroep doen op een defensielocatie voor de opvang in Nederland.

2. Terugkomen op de ingezette lijn

2a. Volledig stoppen

Het kabinet ziet af van de eerder ingezette lijn v.w.b. het overbrengen van ASG-bewakers.

- Er zullen dan duidelijke argumenten genoemd moeten worden op grond waarvan het huidige kabinet tot een ander standpunt is gekomen dan het vorige kabinet. Daarbij kan onder meer gedacht worden aan:
 - opnieuw gekeken naar de casus;
 - geen causaal verband aan te wijzen tussen mogelijk gevaar en werkzaamheden;
 - grote druk op asiel- en opvangketen;
 - druk op opvang en huisvesting;
 - onvoldoende controlemogelijkheden t.a.v. nationale veiligheid.
- De lopende rechtszaken/hoorzittingen behouden dan dezelfde lijn als nu (vanwege ontbreken uitwerking aanvulling werkafspraken) het geval is: verzoeken van ASG-bewakers worden afgewezen i.v.m. het niet voldoen aan het gestelde in de werkafspraken 2014.
- Er zijn juridische argumenten om te verdedigen dat het kabinet een dergelijk standpunt kan innemen. De uitkomst van een eventuele juridische procedure daarover is echter ongewis.
- De communicatie met de Kamer (en daardoor ook met de samenleving en advocatuur) kan verlopen middels een Kamerbrief waarin de redenen uiteen worden gezet. Een gezamenlijke Kamerbrief (BZ, AenM, en Def) lijkt in dit geval voor de hand te liggen.

2b. Enkel al bekende gevallen, evt. met beperkte termijn

Het kabinet ziet af van de eerder ingezette lijn, waarbij het kabinet wel iets wil betekenen voor de ASG-bewakers die nu bekend zijn bij Defensie.

- Dit betekent een afbakening tot het gegeven dat er al een verzoek tot overbrenging moet liggen na verzending van de Staat van het Consulaire of dat er al eerder een verzoek is gedaan. Er is geen mogelijkheid tot het indienen van een aanvraag na bekendstelling door het huidige kabinet van het definitieve standpunt. De termijn van openstelling zou dan feitelijk niet plaatsvinden; met andere woorden, er zou dan geen termijn komen waarin nieuwe aanvragen nog behandeld kunnen worden. Risico is dat deze aanvragen toch zullen volgen en daarbij actief afgewezen moeten worden.
- Echter: het is beter verdedigbaar om *wel* een termijn in te stellen (bijv. zes weken), waarmee je mogelijk meer recht doet aan de verwachtingen die door de Staat van het Consulaire zijn gewekt. Daaruit is namelijk af te leiden dat de modaliteiten nog komen en er ruimte is om een aanvraag te doen. Door direct de termijn te sluiten wordt dit mogelijk (juridisch) moeilijker houdbaar.
- Hiermee ben je niet gebonden aan de uitspraak in Staat van het Consulaire (er wordt immers gekozen voor scenario *stoppen*), maar kom je ASG'ers tegemoet die reeds een aanvraag hebben ingediend en wordt er een redelijke termijn gesteld voor nieuwe verzoeken.
- Dit scenario kan ook gezien worden als variant van scenario 1 (doorgaan ingezette lijn), maar is anders omdat de termijn wordt ingeperkt en er dus maar binnen een korter tijdsbestek nieuwe aanvragen mogen volgen.

Optie 2c: Enkel schrijnende gevallen

Het kabinet kan de Kamer berichten dat het afziet van de eerder ingezette lijn v.w.b. het overbrengen van ASG-bewakers, maar dat er een open oog bestaat voor schrijnende gevallen, ook als er nieuwe aanvragen binnenkomen.

- Een juridische toepassing van schrijnende gevallen betekent kort gezegd dat er door omstandigheden een uitzondering wordt gemaakt. Bij het maken van uitzonderingen ligt echter precedentwerking op de loer.
- In de werkafspraken is niets opgenomen over schrijnende gevallen. Indien deze optie wordt overwogen dan dient er nagedacht te worden over hoe schrijnend te definiëren in de context van de werkafspraken (bijv. via een gevaarcriterium?).
- Dit scenario is daarmee juridisch gezien moeilijk uitvoerbaar. Een schrijnend geval is namelijk een afwijking van een afwijzing die voldoende afgebakend moet worden.
- Ook in dit scenario moet met de Kamer worden gecommuniceerd (evenals met de samenleving en advocatuur). Dit dient een zeer duidelijke brief te zijn, gezien de kans op rechtszaken van personen waarvoor geen uitzondering wordt gemaakt.

Aantallen en lopende zaken

- Naar verwachting betreft het 48 ambassademedewerkers. Op dit moment wordt geschat dat zo'n 150 ASG bewakers (exclusief kerngezin) in aanmerking komen.
 - Defensie heeft op dit moment in totaal 185 aanmeldingen ontvangen. Op basis van een eerste beoordeling zouden 30 personen in aanmerking komen op basis van de voorgestelde criteria, en 32 personen zouden niet in aanmerking komen. Van 49 personen is nog te weinig informatie, en 74 personen hebben nog geen advocaat en is nog geen beoordeling geweest.
 - De verwachting is dat als de lijn wordt doorgezet, er nog nieuwe aanmeldingen kunnen volgen. Van ongeveer 750 gevonden personen in de database van ASG, weten we niet waar die zich bevinden. Mogelijk zullen van die groep zich nog personen melden.
 - Mocht het voorstel doorgaan, is de verwachting van de J1 DOPS dat er nieuwe aanvragen zullen binnenkomen. Van ongeveer 750 gevonden personen in de database van ASG, weten we niet waar die zich bevinden.
- De te maken keuze is van belang voor lopende zaken/zittingen.
 - In de lopende rechtszaken/hoorzittingen is vooralsnog de lijn van Minister van Defensie inzake ASG-bewakers dat het beleid (afwijzen op basis van de werkafspraken 2014) niet

- veranderd is. Pas na eventuele besluitvorming tot aanvulling van het beleid of als anders geoordeeld wordt door de rechter kan er sprake zijn van wijziging van deze lijn.
- Er loopt nu een procedure in bezwaar bij de CABD die 20 Augustus wordt behandeld. Dit betreft een ASG'er. Deze zaak is na behandeling bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State teruggestuurd naar Defensie ter behandeling in bezwaar. Zodra die beslissing op bezwaar er is (kan enkele weken duren) en die is in het voordeel van Defensie, dan kan betrokken in deze zaak rechtstreeks beroep instellen bij de Afdeling en dan zal de zaak inhoudelijk worden behandeld en neemt de Afdeling een standpunt in of de werkafspraken t.a.v. ASG juist door Defensie zijn geïnterpreteerd.
 - Bij een merendeel van de bezwaarzaken waarin het ASG betreft, staat geen direct beroep bij de Afdeling open, maar zal er beroep worden ingesteld – indien wederom de beslissing op bezwaar in het voordeel van Defensie is – bij de rechtbank en eventueel hoger beroep bij de Afdeling. In deze zittingen houdt Defensie de hierboven beschreven lijn t.a.v. ASG vast.

Financiële overwegingen

De uiteindelijke keuze voor een scenario heeft consequenties op financieel gebied.

- De totale kosten van verblijf in Nederland (kosten opvang en asiel) zijn moeilijk in te schatten. BHOS (nu BHOH) heeft aangegeven dat de kosten niet uit ODA betaald mogen worden. Het voormalige kabinet heeft niet besloten welke dekking wel van toepassing is.
- De kosten voor het overbrengen (hotel in Islamabad, tickets, e.d.) van ASG-bewakers komen ten laste van de defensiebegroting. Deze kosten zijn momenteel niet begroot.

Juridische overwegingen

- Als het kabinet het standpunt zou kiezen dat het zich niet gebonden acht aan de uitlating van het vorig kabinet, dan zijn er juridische argumenten om te verdedigen dat het kabinet een dergelijk standpunt kan innemen. De uitkomst van een eventuele juridische procedure daarover is echter ongewis. Voorts is het van belang om spoedig te communiceren met de Kamer ingeval het standpunt is dat het kabinet zich niet gebonden acht aan de uitlating van het vorige kabinet, nu het mogelijk is dat door een verdere tijdsverloop het verwachtingspatroon naar de buitenwereld toeneemt.
- Ten aanzien van de lopende bezwaarprocedures en de beroep- en hoger beroepsprocedures blijft het standpunt dat ASG-bewakers die een beroep doen op de werkafspraken 2014 niet voldoen aan de daarin gestelde voorwaarden. Dit standpunt ten aanzien van ASG-bewakers kan pas gewijzigd worden als de mogelijke aanvulling op de werkafspraken tot stand komt en wordt bekend gesteld, of als er in rechte wordt geoordeeld dat ASG-bewakers onder de reikwijdte van de werkafspraken vallen, zonder dat een aanvulling daarop benodigd is.

Communicatie

- Het onderwerp heeft grote politieke, bestuurlijke en publieke aandacht.
- Diverse NGO's zoals Vluchtelingenwerk volgen de situatie en hebben contact opgenomen met Defensie.
- Communicatie over dit onderwerp vindt plaats door BZ in nauwe samenwerking met AenM, BHO, JenV en Defensie.

Overwegingen Beleid/Overwegingen Uitvoering

De keuze voor een scenario heeft consequenties voor de uitvoering, met name voor de capaciteit van DOPS, DEFAT en DZ.

- Voortzetting (of versterking) van het Defensie tolkenteam (DS/DOPS J1). DOPS heeft reeds een personele uitbreiding gekregen. Afhankelijk van de toestroom dient het Defensie tolkenteam (tijdelijk) verder versterkt te worden.
- Extra werkzaamheden voor DJZ.

- Potentieel een taakverzwaring van de Defat in Islamabad (en in mindere mate Teheran en Doha).
- Eenmalig extra werkzaamheden t.a.v. het afsluiten van contracten met externe dienstverleners (bijv. IOM, hotelfaciliteit in Islamabad).

Politieke context

Met de Kamer heeft nog geen debat plaatsvonden over de standpunten van het vorige kabinet en het nieuwe kabinet. Logisch moment voor het debat is het Commissiedebat voortgang Missies & Operaties, dat gepland staat op 22 oktober 2024.

Informatie die niet openbaar wordt gemaakt

Geen.

DE DIRECTEUR-GENERAAL BELEID

i/a PDDIA digitaal akkoord 16-8-2024

██████████