



Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

**Directoraat-Generaal**

**Migratie**

Directie Migratiebeleid  
Asiel, Opvang en Terugkeer

Turfmarkt 147  
2511 DP Den Haag  
Postbus 20301  
2500 EH Den Haag  
[www.rijksoverheid.nl/jenv](http://www.rijksoverheid.nl/jenv)

# nota

Beslisnota bij Kamerbrief inzake landenbeleid Rusland

**Datum**

17 maart 2023

**Ons kenmerk**

4552267

## 1. Aanleiding

Op 31 maart jl. heeft de Minister van Buitenlandse Zaken een algemeen ambtsbericht uitgebracht over de situatie in de Russische Federatie (bijlage 1). Het ambtsbericht beslaat de periode van april 2021 tot en met maart 2023. Naar aanleiding van dit ambtsbericht dient het beleid ten aanzien van asielzoekers afkomstig uit de Russische Federatie opnieuw te worden bepaald. Deze nota is bedoeld ter besluitvorming hieromtrent. Het volgende ambtsbericht wordt naar verwachting medio 2024 gepubliceerd. Momenteel geldt er een besluit- en vertrekmoratorium voor Russische dienstplichtigen van 18 tot 27 jaar die hun dienst weigeren dan wel deserteren in verband met de oorlog in Oekraïne. Dit moratorium loopt af per 29 juni aanstaande.

## 2. Geadviseerd besluit

1. Ik adviseer u om in de risicogroep “politieke activisten, mensenrechtenactivisten en personen die actief zijn in de journalistiek en die daarbij significant kritiek leveren op de autoriteiten” het woord ‘significant’ te laten vervallen.
2. Ik adviseer u om de volgende groepen, in aanvulling op de bestaande risicogroepen, als risicogroep aan te wijzen in het beleid:
  - a. Advocaten die politiek gevoelige zaken voeren;
  - b. Medewerkers van ngo’s die door de autoriteiten als kritisch worden gezien.
3. Ik adviseer u om voor vrouwen uit Tsjetsjenië, Ingoesjetië en Dagestan die aannemelijk maken te vrezen voor huiselijk of seksueel geweld aan te nemen dat er geen sprake is van een binnenlands beschermingsalternatief tenzij sprake is van evidente, concrete en individualiseerbare aanknopingspunten op basis waarvan kan worden aangenomen dat zij zich elders in de Russische Federatie kunnen vestigen.
4. Ik adviseer u om voor LHBTI<sup>1</sup> aan te nemen dat er geen binnenlands beschermingsalternatief is tenzij sprake is van evidente, concrete en individualiseerbare aanknopingspunten op basis waarvan kan worden

<sup>1</sup> In het ambtsbericht wordt de term LHBTIQ+ gehanteerd. Met het oog op uniformiteit met o.a. de werkinstructie 2019/17 wordt in deze nota en in het nieuwe beleid de term LHBTI gebruikt. Dit betreft echter dezelfde doelgroep.

- aangenomen dat zij zich elders in de Russische Federatie kunnen vestigen.
5. Ik adviseer u om ten aanzien van dienstplichtigen het besluit- en vertrekmoratorium niet te verlengen. Het besluit- en vertrekmoratorium vervalt van rechtswege op 29 juni 2023.
  6. Ik adviseer u ten slotte om ten aanzien van militairen, dienstplichtigen en personen die stellen te vrezen voor de mobilisatie geen apart beleid te voeren en om aanvragen die verband houden met een militair asielmotief op individuele basis aan de hand van het algemene beleidskader te beoordelen.

**Directoraat-Generaal  
Migratie**  
Directie Migratiebeleid  
Asiel, Opvang en Terugkeer

**Datum**  
17 maart 2023

**Ons kenmerk**  
4552267

### **3. Kernpunten**

#### Advies 1:

Uit het ambtsbericht blijkt dat de ruimte om kritische geluiden te laten horen verder is gekrompen in de verslagperiode. De overheid heeft sinds het begin van de oorlog in Oekraïne wetgeving ingevoerd om de vrijheid van meningsuiting verder in te perken en handhaaft deze wetgeving ook.

Gelet op voorgaande en hetgeen in deze nota is opgenomen onder paragraaf 4.3.2 adviseer ik u om in de risicogroep "politieke activisten, mensenrechtenactivisten en personen die actief zijn in de journalistiek en die daarbij significant kritiek leveren op de autoriteiten" het woord "significant" te laten vervallen. De nieuwe risicogroep komt dan als volgt te luiden:

- politieke activisten, mensenrechtenactivisten en personen die actief zijn in de journalistiek en die daarbij kritiek leveren op de autoriteiten.

#### Advies 2:

Naast de groepen die genoemd zijn in advies 1 blijkt uit het ambtsbericht ook dat de situatie van advocaten is verslechterd. Zelfs advocaten die zelf niet politiek actief zijn, maar enkel cliënten verdedigen die oppositionele activiteiten ontplooiën, lopen het risico op strafvervolgning of tegenwerking door de overheid. Ook voor (medewerkers van) ngo's geldt dat de situatie als gevolg van de beperkte maatschappelijke ruimte verslechterd is. Hierbij is het niet noodzakelijk dat ngo's politieke activiteiten ontplooiën, ook ngo's die zich bezighielden met apolitieke onderwerpen werden door de autoriteiten in voorkomende gevallen als buitenlands agent aangemerkt als gevolg waarvan medewerkers van deze ngo's strafrechtelijk vervolgd konden worden.

Gelet op voorgaande en hetgeen in deze nota is opgenomen onder paragraaf 4.3.2 adviseer ik u om de volgende groepen aan te merken als risicogroep in het beleid:

- a. Advocaten die politiek gevoelige zaken voeren;
- b. Medewerkers van ngo's die door de autoriteiten als kritisch worden gezien.

Bij ngo's die als kritisch worden gezien kan onder andere gedacht worden aan organisaties op het gebied van vrouwenrechten, milieu of LHBTI mits deze in de negatieve aandacht van de autoriteiten staan.

#### Advies 3:

Uit het ambtsbericht blijkt dat vrouwen uit met name Tsjetsjenië, Ingoesjetië, Dagestan die proberen te vluchten voor huiselijk of seksueel geweld, hun familie niet kunnen ontvluchten. De plaatselijke tak van de Federale veiligheidsdienst FSB

(zowel de opsporingstak als de grenspolitie van de FSB) helpt familieleden met het vinden van vrouwen die aan hun daders proberen te ontvluchten.

Gelet op vorengaande en hetgeen in deze nota is opgenomen onder paragraaf 4.3.3 adviseer ik u om voor vrouwen uit Tsjetsjenië, Ingoesjetië en Dagestan die aannemelijk maken te vrezen voor huiselijk of seksueel geweld aan te nemen dat er geen sprake is van een binnenlands beschermingsalternatief tenzij sprake is van evidente, concrete en individualiseerbare aanknopingspunten op basis waarvan kan worden aangenomen dat zij zich elders in de Russische Federatie kunnen vestigen.

#### Advies 4:

De situatie voor LHBTI is verder verslechterd in de verslagperiode zo blijkt uit het ambtsbericht. Er is strengere wetgeving geïmplementeerd waardoor alle uitingen van LHBTI die in het openbaar zichtbaar zijn strafbaar zijn gesteld. Voorts wordt in de Russische propaganda LHBTI-thematiek gepresenteerd als een westerse waarde die onderdeel uitmaakt van de hybride aanval op Rusland en haar kernwaarden door het westen.

Gelet op het vorengaande en hetgeen in deze nota is opgenomen onder paragraaf 4.3.4 adviseer ik u om voor LHBTI aan te nemen dat er geen sprake is van een binnenlands beschermingsalternatief tenzij sprake is van evidente, concrete en individualiseerbare aanknopingspunten op basis waarvan kan worden aangenomen dat zij zich elders in de Russische Federatie kunnen vestigen.

#### Advies 5

Het besluit- en vertrekmoratorium voor dienstplichtigen is op 29 juni 2022 afgekondigd vanwege de onduidelijkheid omtrent de vraag of dienstplichtigen in Oekraïne werden ingezet. Het besluit- en vertrekmoratorium is in december 2022 vervolgens verlengd omdat er op dat moment onduidelijkheid bestond over de mate waarin dienstplichtigen gedwongen zouden worden om contracten te ondertekenen zodat ze als beroepsmilitair in Oekraïne ingezet konden worden.

Uit het ambtsbericht is gebleken dat dienstplichtigen in de beginfase van de oorlog in Oekraïne zijn ingezet maar er zijn sindsdien geen signalen bekend dat dit structureel zou gebeuren. Het huidige ambtsbericht noemt verder slechts één ngo die aan het begin van de oorlog melding heeft gemaakt van fysieke druk dan wel mishandeling van dienstplichtigen die zouden weigeren om een contract te ondertekenen. Wel zijn er signalen van 'persuasion' en vermoeden experts dat de sociale druk om als dienstplichtige een contract te ondertekenen is toegenomen. Er zijn echter geen signalen dat dienstplichtigen op grote schaal verplicht worden om contracten te ondertekenen en vervolgens in Oekraïne worden ingezet, noch dat zij strafrechtelijk of anderszins vervolgd worden als zij dit weigeren.

Als gevolg daarvan is er dan ook geen groot risico dat zij als dienstplichtigen uitgezonden zullen worden naar Oekraïne dan wel deel zullen nemen of een onontbeerlijke bijdrage zullen leveren aan gevechtshandelingen in de oorlog in Oekraïne. De meest recente wetwijzigingen ten aanzien van de wijze van het verstrekken van oproepen aan dienstplichtigen maken dit niet anders. Het risico dat een dienstplichtige ingezet zal worden voor de oorlog in Oekraïne wordt op individuele basis beoordeeld. Er is daarbij voldoende informatie om op de aanvragen van vreemdelingen die stellen hun dienst te weigeren in verband met de oorlog te beslissen.

**Directoraat-Generaal  
Migratie**  
Directie Migratiebeleid  
Asiel, Opvang en Terugkeer

**Datum**  
17 maart 2023

**Ons kenmerk**  
4552267

Op basis van het voorgaande en hetgeen in deze nota is opgenomen onder paragraaf 4.3.5 adviseer ik u om het besluit- en vertrekmoratorium voor dienstplichtigen niet te verlengen.

**Directoraat-Generaal  
Migratie**  
Directie Migratiebeleid  
Asiel, Opvang en Terugkeer

#### Advies 6

Op basis van het algemene asielbeleid geldt dat dienstweigeraars en deserteurs als vluchteling aangemerkt kunnen worden indien zij voldoen aan ten minste één 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 punten 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 heeft gemaakt, kan er geen beroep gedaan worden op bescherming op grond van deze bepaling.

In het geval een betrokkene aannemelijk maakt dat hij is (of zou worden) ingezet in de oorlog in Oekraïne, dan wel taken zou verrichten die onontbeerlijke

**Datum**  
17 maart 2023

**Ons kenmerk**  
4552267

ondersteuning zouden bieden aan de oorlog in Oekraïne kan in ieder geval aangenomen worden dat er voldaan is aan punten a) en b).

Ten aanzien van punt c volgt uit het ambtsbericht dat er in Rusland voor verschillende categorieën militairen verschillende regelgeving geldt. Zo is het zo dat dienstplichtigen formeel recht hebben op alternatieve dienstplicht bij gewetensbezwaren maar dat dit in de praktijk moeilijk toegankelijk is. Daarbij zijn ook geen onafhankelijke cijfers bekend over hoeveel verzoeken worden gehonoreerd. Voor reservisten die gemobiliseerd worden geldt dat zij geen recht hebben op alternatieve dienst. Gelet op het feit dat beroepsmilitairen een contract ondertekenen hebben zij ook geen mogelijkheid om alternatieve dienst uit te voeren. Op het moment van schrijven zijn er voorts geen gevallen van strafrechtelijke of andersoortige bestraffing of vervolging bekend in geval van personen die een mobilisatieoproep hebben geweigerd.

Op dit moment is er dus voldoende informatie voorhanden om aan de hand van het algemene beleidskader op individuele gronden besluiten te nemen op asielaanvragen die verband houden met dienstweigering, ontduiking of desertie. Voorts is de aard, de omvang en de wijze waarop het leger wordt ingezet zeer dynamisch en zal dit zich gedurende het conflict verder ontwikkelen. Het zal daarom noodzakelijk zijn om gebruik te maken van de meest actuele landeninformatie bij het nemen van beslissingen. Zo zal de meest actuele informatie over de nieuwe wijze van oproepen ook betrokken worden bij de beoordeling van deze aanvragen.

Gelet op voorgaande en hetgeen in deze nota is opgenomen in paragraaf 4.3.6 adviseer ik u om geen apart beleid te voeren ten aanzien van militairen, dienstplichtigen en personen die stellen te vrezen voor de mobilisatie en om beslissingen in zaken met een militair asielmotief op individuele basis te beoordelen aan de hand van het algemeen asielbeleid en de actuele informatie.

## **4. Toelichting**

### **4.1 Huidige beleid**

Momenteel geldt een besluit- en vertrekmoratorium voor Russische dienstplichtigen van 18 tot 27 jaar die hun dienst weigeren dan wel deserteren in verband met de oorlog in Oekraïne

Voor LHBT's uit Tsjetsjenië geldt in het huidige beleid dat wordt aangenomen dat zij worden blootgesteld aan systematische vervolging in de zin van artikel 1A Vluchtelingeverdrag. Voor de volgende groepen geldt dat zij in het huidige beleid zijn aangemerkt als risicogroep:

- LHBT's afkomstig uit alle delen van de Russische Federatie, met uitzondering van Tsjetsjenië;
- politieke activisten, mensenrechtenactivisten en personen die actief zijn in de journalistiek en die daarbij significant kritiek leveren op de autoriteiten;
- Jehova's getuigen.

Voorts wordt voor LHBT's en voor vrouwen die aannemelijk hebben gemaakt dat zij te vrezen hebben voor huiselijk geweld aangenomen dat het niet mogelijk is bescherming te verkrijgen van de autoriteiten en/of internationale organisaties. Voor LHBT's geldt hier bovenop dat er terughoudend een binnenlands beschermingsalternatief wordt tegengeworpen. Aan LHBT's die afkomstig zijn uit

## **Directoraat-Generaal Migratie**

Directie Migratiebeleid  
Asiel, Opvang en Terugkeer

### **Datum**

17 maart 2023

### **Ons kenmerk**

4552267

Tsjetsjenië, zal in beginsel geen binnenlands beschermingsalternatief worden tegengeworpen.

Ten slotte geldt ten aanzien van adequate opvang voor alleenstaande minderjarigen in het huidige beleid dat er wordt aangenomen dat:

- algemene opvangvoorzieningen niet beschikbaar en/of toereikend zijn; en
- de autoriteiten geen zorg dragen voor de opvang.

Ondanks voornoemd uitgangspunt kan in een voorkomend geval – na onderzoek – worden vastgesteld dat adequate opvang beschikbaar is en dat het kan worden gerealiseerd.

## **4.2 Politieke context**

Sinds het uitbreken van de oorlog in Oekraïne is er volop aandacht geweest voor de situatie rondom critici van de oorlog, dienstplichtigen en de mobilisatie. Voorts zijn er verschillende Kamervragen gesteld aan de Minister van Buitenlandse Zaken en u omtrent de gevolgen die de mobilisatie heeft voor het migratiebeleid. Dit ziet op de gevolgen voor zowel 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.

De EUAA heeft eind vorig jaar een query uitgezet m.b.t. de beoordeling van Russische aanvragen in verschillende lidstaten met als deadline 24 november. Vijftien lidstaten hebben gereageerd en het summary rapport is op 7 maart jl. gepubliceerd. In respons op de query gaven zes lidstaten, inclusief Nederland, aan dat het landenbeleid ten aanzien van Rusland binnenkort geüpdatet zou worden. Aanpassingen in het beleid en de uitvoering die sinds eind november 2022 hebben plaatsgevonden zijn dus niet meegenomen in deze beantwoording. Het overgrote merendeel van de lidstaten gaf echter aan geen specifiek beleid of beslispraktijk hebben m.b.t. dienstweigeraars, deserteurs of personen die vrezen voor de mobilisatie omdat ze dan wel deze zaken tijdelijk aanhouden of omdat ze deze groep onvoldoende tegenkomen in de nationale caseload.

## **4.3 Achtergrond**

### **4.3.1 Politieke situatie**

Op 19 september 2021 vonden er Doemaverkiezingen plaats. Bij deze verkiezingen behaalde Verenigd Rusland, de partij van President Poetin, een twee-derde meerderheid. De onafhankelijke krant Novaja Gazeta stelde voorafgaand aan deze verkiezingen dat voorzitters van kiescommissies opdracht hadden gekregen om bepaalde vervalsingsmethoden toe te passen. Van 9 tot en met 11 september 2022 vonden er daarnaast regionale verkiezingen plaats in 14 van de 89 regio's. In alle 14 regio's wonnen gouverneurs die gelieerd waren aan Verenigd Rusland de verkiezing. Ook in de zes regionale parlementen en de twaalf stadsraden won Verenigd Rusland. De uitkomst van deze verkiezingen werd volgens het ambtsbericht gezien als bevestiging van het feit dat er binnen Rusland geen openlijk protest tegen Poetin meer (mogelijk) is.

Op 24 februari 2022 viel Rusland Oekraïne binnen. Deze oorlog werd door President Poetin aanvankelijk gepresenteerd als een kortdurende 'speciale militaire operatie'. Naarmate de oorlog vorderde veranderde het Russische narratief naar een gestelde noodzaak om Rusland te verdedigen tegen de NAVO en het Westen. Op 30 september 2022 annexeerde Rusland illegaal de Oekraïense

**Directoraat-Generaal  
Migratie**

Directie Migratiebeleid  
Asiel, Opvang en Terugkeer

**Datum**

17 maart 2023

**Ons kenmerk**

4552267

oblasten Donetsk, Loehansk, Cherson en Zaporizja onder het mom van bevrijding. Gedurende de oorlog heeft de uniestaat tussen Rusland en Belarus concreter vorm gekregen. Zo gebruikte Rusland Belarus in het begin van de oorlog als uitvalsbasis voor troepen en materieel. Sindsdien heeft Rusland meermaals raketten vanuit Belarus en het Belarussische luchtruim gelanceerd op Oekraïne.

Parallel aan de oorlog vond in Rusland op ongekende schaal repressie plaats. Advocaten merkten een toenemende wetteloosheid in het optreden van autoriteiten op en de vrijheid van meningsuiting werd op grote schaal ingeperkt. Het maatschappelijk middenveld, de politieke oppositie en onafhankelijke journalistiek zijn vrijwel verdwenen uit Rusland. Ook is het aantal onafhankelijke strafpleiters in Rusland sterk afgenomen.

#### 4.3.2 Critici

Gedurende de verslagperiode heeft er een verdere inperking van de vrijheid van meningsuiting plaatsgevonden. Voorafgaand aan de oorlog in Oekraïne werd de vrijheid van meningsuiting reeds ingeperkt door de Wet op buitenlandse agenten, de Wet op ongewenste organisaties, anti-extremisme wetgeving en verschillende wetten ter bescherming van historische feiten, staatsgeheimen, traditionele waarden en bescherming van religieuze gevoelens. Sinds het uitbreken van de oorlog in Oekraïne zijn er echter nog verdergaande wetten ingevoerd. Zo zijn er op 4 maart 2022 versneld nieuwe wetten aangenomen door het Russische parlement die het verspreiden van informatie over de Russische strijdkrachten die afwijkt van het officiële standpunt, en het 'in diskrediet brengen' van de Russische strijdkrachten strafbaar stelt. De straffen variëren van administratieve boetes tot jarenlange gevangenisstraffen. Kort daarna is door middel van amendementen het 'in diskrediet brengen' van Russische overheidsinstanties in het buitenland ook strafbaar gesteld onder deze wetten.

Uit het ambtsbericht volgt dat beroepsmatige uitoefening van kritiek en daarmee herhaalde kritische uitingen het risico op strafrechtelijke vervolging verhogen. Hierbij kan gedacht worden aan beroepsactivisten, journalisten of politici. Hetzelfde geldt voor (samen)werken voor of met ongewenste organisaties of individuen en als een persoon zelf is aangemerkt als buitenlands agent. Mensen die in de ogen van de Russische autoriteiten 'onbetrouwbaar' zijn worden geprofileerd en op een speciale lijst geplaatst. De redenen voor plaatsing op deze lijst zijn niet officieel bekend. Als je op deze lijst wordt geplaatst sta je onder de verhoogde aandacht van de autoriteiten en deze aandacht kan zich op verschillende manieren uiten. De ondoorzichtigheid en willekeur omtrent deze lijst werkt angstwekkend bij de bevolking.

Ten aanzien van journalistiek geldt dat onafhankelijk journalistiek zo goed als uitgewist is in Rusland. Men wordt op grote schaal blootgesteld aan propaganda en er is nauwelijks toegang tot internationale of onafhankelijke media. Zo volgt berichtgeving over de oorlog in Oekraïne in principe het narratief van de Russische autoriteiten. Kritiek op de autoriteiten in de pers is enkel toegestaan als het zich richt op de vraag hoe de doelen van de autoriteiten beter kunnen worden bereikt. Als gevolg van de repressie zagen vele mediakanalen zich genoodzaakt om te stoppen dan wel om zich te verplaatsen naar het buitenland.

Ten aanzien van politieke opposanten geldt dat de wetgeving die na de start van de oorlog in Oekraïne is doorgevoerd werd gebruikt om hen de mond te snoeren zo volgt uit het ambtsbericht. Dit gold ook voor oppositie binnen het politieke

**Directoraat-Generaal  
Migratie**  
Directie Migratiebeleid  
Asiel, Opvang en Terugkeer

**Datum**  
17 maart 2023

**Ons kenmerk**  
4552267

systeem. Voorts werden de organisaties FBK, FZPG en Navalny Headquarters van Alexey Navalny in juni 2021 als extremistische organisaties aangemerkt. Medewerkers en aanhangers van deze organisaties konden zich als gevolg hiervan niet verkiesbaar stellen voor drie jaar. Voor managers van kantoren is deze periode vijf jaar. Daarnaast werd Navalny zelf en tenminste 20 van zijn medewerkers in heel Rusland aangeklaagd voor oprichting van dan wel deelname aan een extremistische organisatie. Het ambtsbericht noemt naast deze voorbeelden nog verschillende andere gevallen waarin politici van oppositiepartijen strafrechtelijk worden vervolgd om hen uit te sluiten van deelname aan verkiezingen.

**Directoraat-Generaal  
Migratie**  
Directie Migratiebeleid  
Asiel, Opvang en Terugkeer

**Datum**  
17 maart 2023

**Ons kenmerk**  
4552267

Ten aanzien van mensenrechtenactivisten geldt dat de ruimte voor hen in de verslagperiode steeds kleiner werd. Net als bij de mediakanalen hebben een aantal activisten en ngo's zich gevestigd in het buitenland en zijn zij daarvandaan werkzaam. Autoriteiten probeerden veelal verbanden te leggen tussen activisten en organisaties die als extremistisch, ongewenst of als buitenlands agent waren aangemerkt. Op deze manier konden deze activisten ook vervolgd worden op basis van dezelfde wetgeving als de organisaties waar zij aan gelinkt werden. Hoewel ngo's die zich met apolitieke onderwerpen bezighielden, zoals wetenschap, cultuur, en gezondheidszorg, formeel niet als buitenlands agent aangemerkt kunnen worden kwam dit ook voor. Het ambtsbericht noemt de vakbond van artsen, milieuorganisaties, organisaties tegen huiselijk geweld en organisaties voor HIV-preventie.

Uit het ambtsbericht volgt dat advocatenordes sinds 2021 niet meer onafhankelijk van het ministerie van Justitie kunnen functioneren. Daar is in de verslagperiode bovenop gekomen dat advocaten die cliënten verdedigen wiens belangen haaks staan op de belangen van de autoriteiten zelf het risico lopen op strafvervolging of tegenwerking. Dit nam onder andere de vorm aan van zaken die tegen hen werden aangespannen of dat zij als buitenlands agent werden aangemerkt door de autoriteiten. Hiervoor is het niet noodzakelijk dat de advocaten ook zelf politieke activiteiten ontplooiën, het enkele verdedigen van een cliënt die dat wel doet is al voldoende.

#### 4.3.3 Vrouwen

Gedurende de verslagperiode bleef huiselijk geweld een wijdverbreid probleem in de Russische samenleving. Officiële cijfers ontbreken maar vermoedelijk hebben een op de vijf vrouwen te maken met huiselijk geweld zo volgt uit het ambtsbericht. Voorts zijn respectievelijk 66% en 70% van de vermoorde vrouwen in Rusland in 2020 en 2021 overleden aan de gevolgen van huiselijk geweld. Huiselijk geweld is geen apart misdrijf in de Russische strafwet en eerste overtredingen worden onder het administratief recht bestraft met een boete. In gevallen van aangifte ligt de bewijslast en de onderzoeksplicht voorts bij het slachtoffer en niet bij de politie. Opvangmogelijkheden zijn beperkt en opvangmogelijkheden vanuit ngo's zijn in de verslagperiode verder verschaald als gevolg van het terugschroeven van fondsen voor vrouwenrechtenorganisaties. Minimaal één vrouwenrechtenorganisatie is sinds december 2020 voorts als buitenlands agent aangemerkt.

Uit het ambtsbericht volgt dat met name vrouwen uit de Noordelijke Kaukasus, meer specifiek Tsjetsjenië, Dagestan en Ingoesjetië risico lopen op mishandeling door familieleden. Ook blijkt uit verschillende voorbeelden in het ambtsbericht dat zij niet veilig zijn nadat zij zich elders hebben gevestigd of indien zij trachten te



ontsnappen aan de daders. De plaatselijke FSB helpt in dergelijke situaties bij het opsporen van deze vrouwen en als zij Rusland proberen te ontvluchten worden zij aan de grens tegengehouden.

**Directoraat-Generaal  
Migratie**  
Directie Migratiebeleid  
Asiel, Opvang en Terugkeer

#### 4.3.4 LHBTI

In de verslagperiode is de situatie van LHBTI personen in Rusland verder verslechterd. De situatie van LHBTI in de Noordelijke Kaukasus is onverminderd slecht gebleven en de situatie in Tsjetsjenië blijft daarbij het moeilijkst.

**Datum**  
17 maart 2023

**Ons kenmerk**  
4552267

In hun propaganda presenteren de Russische autoriteiten LHBTI thematiek als intrinsiek onderdeel van een vermeende Westerse aanval op Rusland en haar kernwaarden. Ook draagt de Russisch-Orthodoxe kerk in sterke mate een anti-LHBTI sentiment uit. Zo legde de Aartspriester Andrej Tkachev een direct verband tussen de oorlog in Oekraïne en de noodzaak om op te treden tegen de LHBTI-gemeenschap.

Daarnaast zijn er gedurende de verslagperiode wetswijzigingen doorgevoerd die LHBTI gerelateerde uitingen die zichtbaar zijn voor wie dan ook in Rusland (administratiefrechtelijk) strafbaar stellen. Voorheen was dit enkel het geval als dergelijke uitingen zichtbaar waren voor minderjarigen. Volgens het ambtsbericht zendt deze wijziging een signaal richting de Russische samenleving over de LHBTI gemeenschap die geïnterpreteerd wordt als legitimatie voor discriminatie, intimidatie en geweld. Een bron meldt dat deze wijziging het makkelijker maakt voor homofobe Russen om melding te maken van dergelijke uitingen bij de politie.

#### 4.3.5. Dienstplichtigen

De dienstplicht geldt in Rusland voor alle Russische mannen tussen 18 en 27 jaar oud en 16- of 17-jarigen die aan een militaire school zijn opgeleid. In december 2022 is er een voorstel gedaan om de leeftijd op te schuiven naar 21 tot 30 jaar echter is deze ten tijde van de publicatie van het ambtsbericht nog niet aangepast. Er zijn in theorie mogelijkheden voor uitstel of vrijstelling maar het is volgens het ambtsbericht niet bekend in hoeverre dit ook daadwerkelijk wordt verleend. Voor gewetensbezwaarden geldt dat zij een juridisch vastgelegd recht hebben op alternatieve dienstplicht. Ook hiervan zijn er geen onafhankelijke exacte cijfers bekend maar volgens het Russische ministerie van Defensie zouden er jaarlijks 2000 aanvragen voor alternatieve dienstplicht worden ingediend waarvan 50% wordt gehonoreerd. De aanvraag procedure is daarbij bureaucratisch en ingewikkeld waardoor het ontmoedigend kan zijn om überhaupt een verzoek voor alternatieve dienstplicht in te dienen.

Voor dienstplichtigen geldt dat zij niet bij gevechtshandelingen in het buitenland ingezet mogen worden als zij minder dan vier maanden training hebben gehad. Dit is echter anders tijdens een staat van beleg dan wel een algehele mobilisatie. In maart 2022 gaf het ministerie van Defensie toe dat er in het begin van de oorlog dienstplichtigen zijn ingezet op Oekraïens grondgebied. Sindsdien zijn er incidenteel berichten verschenen van dienstplichtigen die ingezet zouden worden of om zijn gekomen in Oekraïne. In de regel werden dienstplichtigen echter alleen nog ingezet in Rusland zo volgt uit het ambtsbericht. Wel kon het voorkomen dat dienstplichtigen ingezet werden in de grensregio's van Oekraïne. Er zijn echter

geen berichten dat zij aan de frontlinies of in de bezette gebieden worden gestationeerd zo meldt een van de aangehaalde bronnen in het ambtsbericht.<sup>2</sup>

Gedurende de dienstplicht kunnen dienstplichtigen er ook voor kiezen om een contract te tekenen om als beroepsmilitair te dienen. Op deze wijze kunnen ze al na enkele maanden ingezet worden in een gewapende strijd. Het ambtsbericht noemt dat er gedurende de verslagperiode veel berichten binnen zijn gekomen over dienstplichtigen die onder fysieke en psychische druk werden gezet om een contract te tekenen zodat zij als beroepsmilitair kunnen dienen. De aangehaalde bronnen verwijzen echter naar één bron die hier aan het begin van de oorlog melding van heeft gemaakt. De desbetreffende bron wordt ook in het ambtsbericht zelf aangehaald. Dit betreft een ngo die in februari 2022 aangaf dat dienstplichtigen die weigerden een contract te ondertekenen fysiek mishandeld zouden worden. Het ambtsbericht noemt ook een andere bron die in maart 2022 aangaf dat er geen bevestigde berichten zijn van fysieke druk. Daarnaast noemt een van de aangehaalde bronnen in het ambtsbericht dat er sprake is van 'pressure' en 'persuasion' om dienstplichtigen te overtuigen om een contract te ondertekenen, hierbij wordt echter geen melding gemaakt van fysieke druk. In dit verband is het van belang om te benoemen dat beroepsmilitairen verschillende (financiële) voordelen genieten in vergelijking met dienstplichtigen. Zo mogen zij buiten de militaire basis verblijven, krijgen ze salaris, betaald verlof, gunstige hypotheekvoorwaarden, verzekering, een pensioenregeling en gratis opleidingsmogelijkheden.

Na het verschijnen van het ambtsbericht zijn op 14 april jl. wetswijzigingen aangenomen die betrekking hebben op de dienstplicht.<sup>3</sup> Zo zal er een landelijk militair register van dienstplichtigen worden gebouwd. Ook kunnen oproepen voor de dienstplicht nu per aangetekende post en elektronisch worden verzonden. Een oproep wordt nu ook als officieel overhandigd beschouwd als de aangetekende brief als afgeleverd is geregistreerd of als de oproep in het elektronische portaal is geplaatst. Als de oproep niet als ontvangen is geregistreerd op deze wijze, dan wordt hij als ontvangen beschouwd zeven dagen nadat de oproep is geplaatst in het Register van oproepen. Als iemand voorts weigert een oproep in ontvangst te nemen dan geldt deze als afgeleverd op het moment van weigeren. Dienstplichtigen die een oproep hebben ontvangen kunnen Rusland niet uitreizen vanaf het moment dat zij de oproep hebben ontvangen tot dat zij zich hebben gemeld bij het rekruteringskantoor. De nieuwe regelgeving maakt het voorts ingewikkelder om een oproep te negeren en zelfs het in beroep treden tegen een oproep heeft geen opschortende werking.<sup>4</sup> Dit betekent concreet dat je hangende het beroep naar het rekruteringskantoor zou moeten.

**Directoraat-Generaal  
Migratie**  
Directie Migratiebeleid  
Asiel, Opvang en Terugkeer

**Datum**  
17 maart 2023

**Ons kenmerk**  
4552267

---

<sup>2</sup> The Danish Immigration Service, Russia, *An update on military service since July 2022*, december 2022, p. 17 ([https://us.dk/media/10558/update-on-military-service-in-russia\\_tilqaengelig.pdf](https://us.dk/media/10558/update-on-military-service-in-russia_tilqaengelig.pdf)).

<sup>3</sup> Zie o.a. Meduza. 12 april 2023. *Drafting the defenseless*. (<https://meduza.io/en/feature/2023/04/12/drafting-the-defenseless>); Radio Free Europe / Radio Liberty. 14 april 2023. *Digital Dragnet: In Search Of Soldiers For Its War Against Ukraine, Russia Takes Draft Notices Online*. (<https://www.rferl.org/a/russia-draft-notices-online-ukraine-war-hidden-mobilization/32364186.html>)

<sup>4</sup> Meduza. 12 april 2023. *Drafting the defenseless*. (<https://meduza.io/en/feature/2023/04/12/drafting-the-defenseless>)

Als iemand binnen 20 dagen na de dagtekening van de oproep niet is verschenen bij het rekruteringskantoor zonder goede reden, dan gaan de volgende tijdelijke maatregelen gelden<sup>5</sup>:

- En verbod om je als individueel ondernemer te registreren;
- Opschorting van het plaatsen van onroerend goed in het kadaster
- Verbod om een vervoermiddel te besturen en registreren
- Weigering om leningen af te sluiten

De oplegging en opheffing van deze maatregelen zullen worden vastgelegd in het landelijk militair register.

#### 4.3.6. Mobilisatie

Op 22 september jl. kondigde president Poetin, door middel van een presidentieel besluit, een 'gedeeltelijke' mobilisatie aan. Als gevolg hiervan konden alle mannen die geregistreerd stonden als reservist opgeroepen worden. Sinds de aankondiging van de mobilisatie is er geen alternatieve dienst meer mogelijk voor reservisten. Eind oktober 2022 werd de mobilisatie voor afgerond verklaard door de autoriteiten. Omdat dit echter niet bij presidentieel besluit is besloten is de mobilisatie de jure nog gaande. Ook na de aankondiging eind oktober bleven er daarom mensen oproepen krijgen en werden zij gemobiliseerd.

In het ambtsbericht geven verschillende bronnen uiteenlopende informatie over de aard en omvang van de mobilisatiehandelingen na oktober 2022. De autoriteiten stellen zelf dat reservisten sinds eind oktober slechts worden opgeroepen om hun actuele gegevens bij te laten werken. De Duitse krant Die Zeit meldt echter dat er nog doorlopend oproepen werden uitgedeeld en dat er dus een soort verborgen mobilisatie plaatsvond. Daar staat een andere bron tegenover die stelt dat er geen massale mobilisatie plaatsvond maar dat er wel reservisten nodig zijn en dat zij dus opgeroepen zullen blijven worden. Een andere bron meldt dat enkel reservisten met technische beroepen of andere vaardigheden die nog ontbraken in het leger gemobiliseerd werden. Weer twee andere bronnen melden in het ambtsbericht dat de mobilisatie nog altijd doorgang vindt, zij het op (veel) kleinere schaal. Ten slotte is er een andere bron die meldt dat reservisten gemobiliseerd werden maar met als doel om hen onder druk te zetten om contracten te ondertekenen zodat ze als beroepsmilitair ingezet kunnen worden. De mate waarin dit gebeurt en de wijze waarop dit gebeurt weet deze bron echter niet te benoemen.

Uit het ambtsbericht blijkt niet dat nog op grote schaal, vergelijkbaar met september en oktober 2022 wordt gemobiliseerd. Ook blijkt niet dat er een dermate groot risico bestaat dat alle Russen dan wel het overgrote merendeel van de Russen te vrezen heeft voor een mobilisatie. Niet wordt dan ook aangenomen dat vreemdelingen uit de Russische Federatie in zijn algemeenheid te vrezen hebben voor vervolging in verband met een vrees voor mobilisatie. Het zal aan de vreemdeling zijn om in zijn individuele geval en op grond van specifieke omstandigheden aannemelijk te maken dat, en waarom, hij concreet en actueel te vrezen heeft voor mobilisatie.

Uit het ambtsbericht blijkt voorts ook niet dat er gevallen bekend zijn van gemobiliseerden die onder fysieke dwang zijn meegenomen naar een militair

**Directoraat-Generaal  
Migratie**  
Directie Migratiebeleid  
Asiel, Opvang en Terugkeer

**Datum**  
17 maart 2023

**Ons kenmerk**  
4552267

---

<sup>5</sup> Meduza. 12 april 2023. *Drafting the defenseless*.  
(<https://meduza.io/en/feature/2023/04/12/drafting-the-defenseless>)

**Directoraat-Generaal  
Migratie**  
Directie Migratiebeleid  
Asiel, Opvang en Terugkeer

**Ons kenmerk**  
4552267

Het is wel van belang te noemen dat de recente wijzigingen in de wijze van oproepen die zijn aangekondigd voor dienstplichtigen ook gelden voor het oproepen van reservisten in het kader van mobilisatie.<sup>6</sup> Indien zij zich dus niet binnen 20 dagen melden na het ontvangen van een oproep kunnen zij ook te maken krijgen met de maatregelen die in paragraaf 4.2.5. van deze nota genoemd staan.

*IND*

Het vervallen van het woord "significant" uit de huidige risicogroep "politieke activisten, mensenrechtenactivisten en personen die actief zijn in de journalistiek en die daarbij significant kritiek leveren op de autoriteiten", betreft een verruiming van de risicogroep. Ook het toevoegen van de risicogroepen advocaten die politiek gevoelige zaken voeren en medewerkers van ngo's die door de autoriteiten als kritisch worden gezien is een verruiming van het beleid. Het is moeilijk te zeggen wat de consequenties daarvan zullen zijn voor de uitvoering.

In 2021 (april t/m december) zijn 180 eerste aanvragen voor vreemdelingen met de Russische nationaliteit ingediend. In 2022 zijn 590 eerste aanvragen voor

Pagina 12 van 14

vreemdelingen met de Russische nationaliteit ingediend. In 2023 (januari t/m maart) zijn 90 eerste aanvragen voor vreemdelingen met de Russische nationaliteit ingediend.

**Directoraat-Generaal  
Migratie**  
Directie Migratiebeleid  
Asiel, Opvang en Terugkeer

#### DT&V

In het huidige beleid geldt een besluit- en vertrekmoratorium voor Russische dienstplichtigen van 18 tot 27 jaar die hun dienst weigeren dan wel deserteren in verband met de oorlog in Oekraïne. Met het vervallen van het besluit- en vertrekmoratorium zullen vreemdelingen die onder het vertrekmoratorium vielen, in beginsel weer vertrekplichtig worden. De DT&V zal het vertrek van deze vreemdelingen ter hand nemen.

**Datum**  
17 maart 2023

**Ons kenmerk**  
4552267

Ten aanzien van personen die vallen onder het vertrekmoratorium vloeit uit artikel 45 lid 5 Vw 2000 dat zij rechtmatig verblijf hebben op grond van artikel 8 sub j Vw 2000. Dit betekent concreet dat er geen vertrekhandelingen uitgevoerd kunnen worden voor deze doelgroep zolang het moratorium geldt.

In dit verband is het van belang om te vermelden dat contacten in het kader van terugkeer met de Russische autoriteiten beperkt zijn. Dit is al het geval sinds de inwerkingtreding van het besluit- en vertrekmoratorium op 29 juni 2022. Waar het terugkeerbelang dat vraagt, bijvoorbeeld bij vreemdelingen met zware criminele antecedenten en personen van wie een gevaar voor de nationale veiligheid uitgaat, wordt op passende wijze doorgegaan met de actieve inzet op terugkeer en daar waar nodig wordt contact gelegd met de Russische autoriteiten. Op Russische vreemdelingen die geen verblijfsrecht hebben, rust onverminderd een vertrekplicht, waarbij ook ondersteuning geboden kan worden conform het staande beleid, maar directe contacten tussen de Nederlandse overheid en de Russische overheid worden geminimaliseerd. Tevens is het van belang te melden dat er slechts beperkte vluchtmogelijkheden zijn. De verwachting is dan ook dat in de periode tussen publicatie van de brief en het aflopen van het moratorium geen gedwongen terugkeer geëffectueerd zou kunnen worden ook indien het vertrekmoratorium voortijdig ingetrokken zou worden.

In de periode april 2021 t/m maart 2023 zijn er vanuit de caseload DT&V circa 160 vreemdelingen met een Russische nationaliteit vertrokken:

- Circa 70 vreemdelingen zijn zelfstandig vertrokken zonder toezicht<sup>7</sup>.
- Circa 20 vreemdelingen zijn gedwongen vertrokken<sup>8</sup> – waarvan circa 10 op grond van een Dublinclaim.
- Circa 80 vreemdelingen zijn zelfstandig vertrokken onder toezicht<sup>9</sup> – waarvan circa 20 op grond van een Dublinclaim.

Daarnaast zijn circa 120 vreemdelingen bij de DT&V om een andere uiteenlopende overige reden uitgestroomd<sup>10</sup>. Ca. 50 vreemdelingen zijn uitgestroomd bij de DT&V omdat zij alsnog een vergunning verleend kregen.

<sup>7</sup> Bij zelfstandig vertrek zonder toezicht is het onduidelijk of de betrokken vreemdeling ook daadwerkelijk Nederland heeft verlaten.

<sup>8</sup> Gedwongen vertrek is het uitreizen uit Nederland onder dwang (al dan niet met escortering) van een vreemdeling zonder recht van verblijf.

<sup>9</sup> Zelfstandig vertrek onder toezicht is het officieel geregistreerd uitreizen uit Nederland van een vreemdeling zonder recht van verblijf, zonder dwangmiddelen van de overheid en vaak met ondersteuning naar het land van herkomst.

<sup>10</sup> Overige uitstroom is een verzamelterm voor personen die uit de caseload van de DT&V stromen omdat zij bijvoorbeeld tijdelijk rechtmatig verblijf hebben, in strafrechtelijk kader

#### **4.5 Communicatie**

Indien u akkoord gaat met voornoemde adviezen dan zal de Kamer per bijgevoegde brief geïnformeerd worden over de voorgenomen aanpassingen.

#### **4.6 Ontwikkelingen hiervoor**

Op 29 juni 2022 hebt u een besluit- en vertrekmoratorium afgekondigd voor Russische dienstplichtigen in verband met de oorlog in Oekraïne. Op 13 december 2022 hebt u dit moratorium verlengd. In uw brief aan de Kamer hebt u uitdrukkelijk benoemd waarom u er niet voor kiest om een moratorium voor de gemobiliseerden af te kondigen. Dit heeft tot aandacht vanuit zowel de politiek als de media geleid. Om deze reden zal er ook in deze brief uitdrukkelijk stil gestaan worden bij de gemaakte keuzes omtrent de mobilisatie. Te verwachten valt dat met name dit deel van de brief wederom aandacht zal krijgen.

#### **4.7 Krachtenveld**

Deze nota is afgestemd met DMB (AO&T/JAZ), IND (SUA/JZ) en de DT&V (SAJZ)

### **5. Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden**

#### **5.1 Toelichting**

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

**Directoraat-Generaal  
Migratie**  
Directie Migratiebeleid  
Asiel, Opvang en Terugkeer

**Datum**  
17 maart 2023

**Ons kenmerk**  
4552267

---

worden uitgeleverd of overgeleverd of in het belang van strafrechtelijk onderzoek (tijdelijk)  
Nederland niet mogen verlaten.