



Kort thematisch ambtsbericht over de positie
van Noord-Koreaanse vluchtelingen in Zuid-
Korea

Datum mei 2021

Colofon

Plaats	Den Haag
Opgesteld door	DAF/AB

Inhoudsopgave

	Colofon	2
	Inhoudsopgave	3
	Inleiding	4
1	De positie van Noord-Koreaanse vluchtelingen in Zuid-Korea	5
1.1	Juridisch kader	5
1.2	Humanitaire omstandigheden	6
1.3	Veiligheidsonderzoek	8
2	Bijlagen	9
2.1	Geraadpleegde bronnen	9

Inleiding

In dit korte thematisch ambtsbericht wordt de positie van Noord-Koreaanse vluchtelingen in Zuid-Korea beschreven voor zover van belang voor de beoordeling van asielaanvragen van die groep afkomstig uit dat land en voor de besluitvorming over terugkeer van Noord-Koreaanse vluchtelingen naar Zuid-Korea. Daarbij wordt in het bijzonder gekeken naar de gevolgen van eventuele strafbare feiten op de bescherming van voornoemde groep en meer specifiek naar personen die iemand zouden hebben gedood in Noord-Korea. Dit ambtsbericht is opgesteld aan de hand van de vragen in de *Terms of Reference* (ToR), opgesteld door het ministerie van Justitie en Veiligheid. Deze ToR is vastgesteld op 10 februari 2021. Een geanonimiseerde versie van deze ToR is tezamen met het ambtsbericht gepubliceerd op de website van de rijksoverheid.

Dit ambtsbericht betreft een feitelijke, neutrale en objectieve weergave van de bevindingen en biedt geen beleidsaanbevelingen.

Dit ambtsbericht is opgesteld aan de hand van openbare en vertrouwelijke bronnen waarbij gebruik is gemaakt van zorgvuldig geselecteerde, geanalyseerde en gecontroleerde informatie. Bij de opstelling is onder meer gebruik gemaakt van informatie van niet-gouvernementele organisaties (ngo's), vakliteratuur, berichtgeving in de media en (indien van toepassing) relevante overheidsinstanties. De informatie in dit ambtsbericht berust op meerdere bronnen, tenzij anders vermeld of in het geval van algemeen onbetwiste feiten. De geraadpleegde openbare bronnen zijn opgenomen in de bijlagen. Een ander deel van de gebruikte informatie is ingewonnen via correspondentie met vertrouwelijke relevante en deskundige bronnen in Zuid-Korea en daarbuiten. Daarnaast is gebruik gemaakt van vertrouwelijke informatie afkomstig van de diplomatieke vertegenwoordiging van Nederland in Zuid-Korea. De op vertrouwelijke basis ingewonnen informatie is zoveel mogelijk gebruikt ter ondersteuning en aanvulling van passages die zijn gebaseerd op openbare informatie.

Het ambtsbericht gaat achtereenvolgens in op het juridisch kader (paragraaf 1.1), de humanitaire omstandigheden van Noord-Koreanen in Zuid-Korea (paragraaf 1.2) en ten slotte op het veiligheidsonderzoek (paragraaf 1.3).

1 De positie van Noord-Koreaanse vluchtelingen in Zuid-Korea

1.1 Juridisch kader

Strafrecht

De Zuid-Koreaanse Grondwet stelt dat de Zuid-Koreaanse overheid jurisdictie heeft over het gehele schiereiland, inclusief het Noord-Koreaanse grondgebied.¹ In theorie heeft het Zuid-Koreaanse Openbaar Ministerie dus rechtsmacht over in Noord-Korea begane misdrijven. In praktijk vindt vervolging echter alleen plaats wanneer zowel verdachte als slachtoffer zich in Zuid-Korea bevinden. En zelfs in die gevallen komt het zelden tot een veroordeling.² Op basis van het Zuid-Koreaanse strafrecht is veroordeling alleen mogelijk indien er naast de getuigenis van het slachtoffer nog ander ondersteunend bewijs is.³ Uit het vorenstaande volgt dat een Noord-Koreaan niet alleen op basis van zijn eigen verklaringen strafrechtelijk kan worden veroordeeld. Verder volgt hieruit dat het heel moeilijk is om een veroordeling te krijgen, bijvoorbeeld voor personen die iemand zouden hebben gedood in Noord-Korea. Zelfs officiële Noord-Koreaanse documenten worden niet zomaar geaccepteerd door de Zuid-Koreaanse rechtbank.⁴

Op moord en doodslag, die in Zuid-Korea onder dezelfde strafbepaling vallen, staat maximaal levenslang en minimaal vijf jaar gevangenisstraf.⁵ In theorie kan ook de doodstraf opgelegd worden, al wordt die in Zuid-Korea sinds 1997 niet meer uitgevoerd. Zuid-Korea wordt dan ook door Amnesty International en andere ngo's gezien als een *de facto abolitionist state*. Zuid-Korea heeft de verjaringstermijn voor moord en doodslag in 2015 afgeschaft.⁶

In het Zuid-Koreaanse strafrecht kunnen, net als in Nederland, diverse factoren een rol spelen in het strafprocesrecht en de strafbepaling door de rechter. Indien een handeling als gedwongen (fysiek of door bedreiging) wordt beschouwd, kan deze niet bestraft worden. Hetzelfde geldt voor gevallen van noodweer en noodweerexces. Tevens bepaalt het Zuid-Koreaanse strafrecht dat

¹ Constitute Project, *Korea's (Republic of)'s Constitution of 1948 with Amendments through 1987*, https://www.constituteproject.org/constitution/Republic_of_Korea_1987.pdf?lang=en, geraadpleegd op 8 april 2021.

² Kookmin Law Review, *A Study on the Punishment of South Korea for Criminal Acts perpetrated in North Korea by North Korean Defectors* (In Koreaans, samenvatting in Engels beschikbaar): <https://www.kci.go.kr/kciportal/ci/sereArticleSearch/ciSereArtiView.kci?sereArticleSearchBean.artiId=ART002081252>, 2016, geraadpleegd op 20 april 2021; Korea Law Review, *A Study on the Possibility of Punishing Crimes committed by North Korean Defectors in North Korea Application of the South Korean Criminal Law through the enactment of the Special Law* (In Koreaans, samenvatting in Engels beschikbaar)2018: <https://www.kci.go.kr/kciportal/ci/sereArticleSearch/ciSereArtiView.kci?sereArticleSearchBean.artiId=ART002420957>, geraadpleegd op 20 april 2021.

³ Ibid.

⁴ Vertrouwelijke bron, 6 april 2021.

⁵ Korea Legislation Research Institute, *Criminal Law*, https://elaw.klri.re.kr/eng_service/lawView.do?hseq=28627&lang=ENG, geraadpleegd op 8 april 2021.

⁶ Op 16 december 2020 stemde de Zuid-Koreaanse regering voor een VN-resolutie die pleit voor een moratorium op het uitvoeren van doodstraf. Voorheen had Zuid-Korea zich onthouden van eerdere resoluties van die strekking. Amnesty International, *Amnesty International report 2020/21: The state of the worlds human rights, South Korea*, 2021.

ontoerekeningsvatbare of verminderd toerekeningsvatbare personen niet of milder gestraft worden.⁷

North Korean Refugees Protection and Settlement Support Act

Noord-Koreaanse vluchtelingen hebben onder de Zuid-Koreaanse wet (*North Korean Refugees Protection and Settlement Support Act*) recht op ondersteuning en bescherming.⁸ Bij aankomst in Zuid-Korea moeten ze eerst twee maanden in een "protection center" verblijven, waar onderzoek, screenings en interviews plaatsvinden (zie hieronder paragraaf 1.3). Vervolgens worden ze overgeplaatst naar zogenaamde *Hanawon-centra*. Daar worden ze onderwezen over de Zuid-Koreaanse samenleving, worden ze geholpen met registratie en administratie en wordt hun verhuizing naar hun uiteindelijke verblijfplaats voorbereid.⁹ Ook na hun verblijf in een Hanawon-centrum ontvangen Noord-Koreaanse vluchtelingen steun. Ze hebben vijf jaar lang recht op een beroepsopleiding, hulp bij het zoeken van een baan, en beveiliging (indien noodzakelijk langer dan vijf jaar). Ze krijgen financiële ondersteuning, bijvoorbeeld in de vorm van een huurtoelage. Verder zijn er uitkeringen voor alleenstaande moeders en toelagen voor arbeidsongeschiktheid; daarnaast hebben ze recht op de "standaard" Zuid-Koreaanse sociale uitkeringen.¹⁰

Volgens artikel 9 van de North Korean Refugees Protection and Settlement Support Act kan deze steun ingeperkt worden bijvoorbeeld in het geval dat een vluchteling is veroordeeld voor moord in de *Democratic People's Republic of Korea* (er zijn nog andere uitzonderingsgronden, bijvoorbeeld wanneer een vluchteling langer dan tien jaar in een derde land heeft gewoond). De screening na aankomst in Zuid-Korea (zie hieronder) moet dat uitwijzen.

Veroordeelde criminelen krijgen geen uitkeringen en geen hulp bij het zoeken naar een baan. Wel krijgen ze de basissteun die nodig is om normaal te kunnen functioneren in de Zuid-Koreaanse samenleving: ze verblijven net als anderen in *Hanawon-centra* en hebben recht op een beroepsopleiding. Ook hebben ze recht op bescherming, indien nodig.¹¹

Tegen het besluit om artikel 9 toe te passen is zowel administratief bezwaar (bij het Ministerie van *Unification*, dat de North Korean Refugees Protection and Settlement Support Act implementeert) als beroep (bij de bestuursrechter) mogelijk. Normaliter gaan betrokkenen eerst in bezwaar en bij afwijzing in beroep, maar het staat iedereen vrij om rechtstreeks naar de rechter te stappen. Deze rechtsmiddelen hebben echter maar zelden tot gevolg dat een besluit wordt teruggedraaid.¹²

1.2 Humanitaire omstandigheden

Ruim 33.000 Noord-Koreanen zijn door de jaren heen naar Zuid-Korea gevlucht (cijfers zijn van eind 2019).¹³ In de eerste decennia na de Koreaanse Oorlog waren

⁷ Korea Legislation Research Institute, *Criminal Law*, https://elaw.klri.re.kr/eng_service/lawView.do?hseq=28627&lang=ENG, geraadpleegd op 8 april 2021; Vertrouwelijke bron, 6 april 2021.

⁸ Law Viewer, *North Korean Refugee Protection and Settlement Support Act*, https://elaw.klri.re.kr/eng_mobile/viewer.do?hseq=20154&type=part&key=1 geraadpleegd op 7 april 2021.

⁹ BBC, *North Korean defectors: What happens when they get to the South?*, 16 februari 2021

¹⁰ Vertrouwelijke bron, 6 april 2021.

¹¹ Ibid.

¹² Ibid.

¹³ Ministry of Unification, *Settlement Support for North Korean Defectors*

dat voornamelijk hooggeplaatste functionarissen/militairen (die wegens hun propagandawaarde enthousiast werden ontvangen), maar de hongersnood in de jaren negentig bracht daar verandering in. Het aantal vluchtelingen nam significant toe, en het overgrote merendeel bestond uit burgers die vaak onderdrukt, arm, ondervoed, en in slechte gezondheid waren. Dat is nog steeds vaak het geval; bovendien moeten de meeste vluchtelingen zware ontberingen doorstaan tijdens hun reis (meestal via China en/of Zuidoost-Azië). Misbruik, gedwongen uithuwelijking, en scheiding van ouders en kinderen komen veelvuldig voor. Noord-Koreaanse vluchtelingen zijn bij aankomst dan ook vaak getraumatiseerd.¹⁴

Zoals hierboven gesteld bevinden de Noord-Koreaanse vluchtelingen zich bij aankomst in Zuid-Korea vaak in een zeer kwetsbare positie. Ze komen met een grote achterstand terecht in een voor hen vreemd land, dat ook nog eens een van de meest competitieve landen ter wereld is. Daarbij straalt het feit dat de *Democratic People's Republic of Korea* als 'mislukte staat' wordt gezien ook af op de Noord-Koreanen die naar Zuid-Korea komen. Noord-Koreanen hebben te maken met vooroordelen vanwege hun gebrek aan opleiding of lage opleidingsniveau, hun economische status of vanwege hun afkomst uit bepaalde regio's. De internationaal-politieke dimensie weegt ook mee: Noord-Koreanen kunnen worden gewantrouwd, bijvoorbeeld als mogelijke spionnen. Omdat Noord- en Zuid-Korea al zo lang gescheiden zijn, worden de onderlinge banden tussen de bevolkingen steeds minder sterk gevoeld.¹⁵

Hoewel Noord-Koreanen voor de wet gelijkstaan aan Zuid-Koreanen, is het op basis van mediaberichten en rapportages van ngo's duidelijk dat genoemde vooroordelen leiden tot maatschappelijke discriminatie, mede omdat het gemakkelijk is voor Zuid-Koreanen om Noord-Koreanen aan hun taal te herkennen. Veel vluchtelingen geven dan ook aan dat ze niet meer gediscrimineerd worden, zodra ze zich een Zuid-Koreaans accent hebben aangeleerd en hun afkomst verzwijgen. In rapporten geeft een vijfde tot de helft van alle Noord-Koreanen aan discriminatie mee te hebben gemaakt. Een voorbeeld van hoe openlijk deze discriminatie kan zijn is een school voor Noord-Koreaanse vluchtelingen, die moet verhuizen maar nergens terecht kan, omdat Zuid-Koreanen protesteren tegen het idee dat er grote aantallen Noord-Koreaanse kinderen in hun buurt gaan komen.¹⁶

Dit alles heeft invloed op de maatschappelijke positie van Noord-Koreanen. Zo ligt het aantal Noord-Koreanen dat hun middelbare school niet afmaakt een factor drie hoger dan bij Zuid-Koreanen, en heeft ruim 20% moeite om het onderwijs te volgen. De werkloosheid is onder Noord-Koreanen ongeveer even hoog als onder Zuid-Koreanen, maar ze maken gemiddeld 25% langere werkweken, en verdienen gemiddeld slechts 80% van het Zuid-Koreaanse gemiddelde inkomen. Er zijn veel aanwijzingen dat de discriminatie ook negatieve gevolgen heeft voor de (mentale) gezondheid van Noord-Koreanen, die vaak toch al getraumatiseerd zijn: rapporten maken melding van eenzaamheid en schuldgevoelens, en het aantal Noord-Koreanen dat aangeeft wel eens "suicidal impulses" te hebben gehad ligt met 12.4%

https://www.unikorea.go.kr/eng_unikorea/whatwedo/support/ geraadpleegd op 20 april 2021

¹⁴ Radio Free Asia, Interview: 'North Korean Refugees in China are not protected by anyone,' says refugee-turned lawmaker in South, 11 november 2020; Vertrouwelijke bron, 6 april 2021; BBC, *North Korean defectors: What happens when they get to the South?*, 16 februari 2021; US Department of State, *Country Reports on Human Rights Practices 2019*, 11 maart 2020.

¹⁵ Vertrouwelijke bron, 6 april 2021; Vertrouwelijke bron, 2 maart 2021.

¹⁶ ABC news, *South Koreans do defect to the North, but there's always more to the story*, 2 januari 2020; Choi, Gyubin, *North Korean Refugees in South Korea: Change and Challenge in Settlement Support Policy*, in the *Korean Journal of International Studies* Vol.16, No.1 p. 92 april 2018; NK News, *Tainted with stigma, a North Korean defector school has nowhere to go*, 20 januari 2021; Vertrouwelijke bron, 2 maart 2021.

ruim twee keer zo hoog als onder Zuid-Koreanen (waar zelfmoord ook al een groot probleem is).¹⁷

1.3 Veiligheidsonderzoek

Het veiligheidsonderzoek dat Noord-Koreaanse vluchtelingen bij aankomst ondergaan, wordt uitgevoerd door de Zuid-Koreaanse inlichtingendiensten. Het bestaat uit achtergrondonderzoek en interviews. Er wordt onder andere gekeken naar de persoonlijke achtergrond van betrokkenen, inclusief eventuele misdrijven die zijn begaan in Noord-Korea. De inlichtingendiensten zoeken naar aanwijzingen dat een vluchteling een strafblad heeft in Noord-Korea of een derde land, en gebruiken die als eventuele basis voor nader onderzoek. De uitkomsten van dit onderzoek kunnen van invloed zijn op de eventuele toepassing van artikel 9 van de North Korean Refugees Protection and Settlement Support Act.¹⁸

¹⁷ NK News, *Almost half of defectors experience discrimination in the South: major survey*, 15 maart 2017; Vertrouwelijke bron, 6 april 2021. Vertrouwelijke bron, 2 maart 2021.

¹⁸ Vertrouwelijke bron, 6 april 2021; BBC, *North Korean defectors: What happens when they get to the South*, 16 februari 2021.

2 Bijlagen

2.1 Geraadpleegde bronnen

Rapporten en artikelen

Amnesty International

- *Amnesty International report 2020/21: The state of the world's human rights, South Korea, 2021*

Arsofli, Diala, Ibrahim

- *From Heroes to Helpless Refugees in South Korean Law, 2020*

Choi, Gyubin,

- *North Korean Refugees in South Korea: Change and Challenge in Settlement Support Policy*, in the Korean Journal of International Studies Vol.16, No.1 p. 92, april 2018

Websites

- <https://www.kci.go.kr/kciportal/ci/sereArticleSearch/ciSereArtiView.kci?sereArticleSearchBean.artiId=ART002081252>
- <https://www.kci.go.kr/kciportal/ci/sereArticleSearch/ciSereArtiView.kci?sereArticleSearchBean.artiId=ART002420957>
- https://www.unikorea.go.kr/eng_unikorea/whatwedo/support/

Wetten

- *Constitute Project, Korea's (Republic of)'s Constitution of 1948 with Amendments through 1987*, https://www.constituteproject.org/constitution/Republic_of_Korea_1987.pdf?lang=en
- *Korea Legislation Research Institute, Criminal Law* https://elaw.klri.re.kr/eng_service/lawView.do?hseq=28627&lang=ENG
- *Law Viewer, North Korean Refugee Protection and Settlement Support Act*, https://elaw.klri.re.kr/eng_mobile/viewer.do?hseq=20154&type=part&key=1

Nieuwsbronnen

- ABC news
- BBC
- NK News
- Radio Free Asia