

RICHTLIJNEN INZAKE INTERNATIONALE BESCHERMING NR. 3:

**Beëindiging van de vluchtelingenstatus op grond van artikel 1C,
lid 5 en 6 van het Verdrag van 1951 betreffende de status van
vluchtelingen (de 'geëindigde omstandigheden-gronden')**

I. INLEIDING

1. In het *Verdrag van 1951 betreffende de status van vluchtelingen* (hierna: het "Verdrag van 1951") wordt erkend dat de vluchtelingenstatus onder duidelijk omschreven voorwaarden ophoudt te bestaan. Dit wil zeggen dat als eenmaal is vastgesteld dat een persoon de vluchtelingenstatus heeft, de persoon die status behoudt, tenzij deze valt onder een van de beëindigingsgronden of de status vervallen wordt verklaard of ingetrokken.¹ Krachtens artikel 1C van het Verdrag van 1951 kan de vluchtelingenstatus ophouden te bestaan, hetzij als gevolg van het handelen van de vluchteling (vervat in lid 1 t/m 4), zoals hervestiging in zijn of haar land van herkomst,² of door fundamentele veranderingen in de objectieve omstandigheden in het land van herkomst op basis waarvan de vluchtelingenstatus was erkend (lid 5 en 6). De laatstgenoemde worden ook wel de 'geëindigde omstandigheden' of 'algemene beëindigingsgronden' genoemd. Deze richtlijnen hebben enkel betrekking op de laatstgenoemde bepalingen

2. In artikel 1C, lid 5 en 6 is vastgelegd dat het Verdrag van 1951 ophoudt van toepassing te zijn op elke persoon die valt onder de bepalingen van artikel 1A, indien:

(5) Hij niet langer kan blijven weigeren de bescherming van het land waarvan hij de nationaliteit bezit, in te roepen, omdat de omstandigheden in verband waarmee hij was erkend als vluchteling, hebben opgehouden te bestaan;

Met dien verstande echter, dat dit lid niet van toepassing is op een vluchteling die onder lid 1 van sectie A van dit artikel valt, en die dwingende redenen, voortvloeiende uit vroegere vervolging, kan aanvoeren om te weigeren de bescherming van het land waarvan hij de nationaliteit bezit, in te roepen;

(6) Hij, indien hij geen nationaliteit bezit, kan terugkeren naar het land waar hij vroeger zijn gebruikelijke verblijfplaats had, omdat de omstandigheden in verband waarmee hij was erkend als vluchteling, hebben opgehouden te bestaan; 141,6

Met dien verstande echter, dat dit lid niet van toepassing is op een vluchteling die onder lid 1 van sectie A van dit artikel valt, en die dwingende redenen, voortvloeiende uit vroegere vervolging, kan aanvoeren om te weigeren naar het land waar hij vroeger zijn gebruikelijke verblijfplaats had, terug te keren.

3. UNHCR of Staten kunnen een formele verklaring van algemene beëindiging van de vluchtelingenstatus afgeven voor een bepaalde groep vluchtelingen.³ UNHCR ontleent deze bevoegdheid aan artikel 6A van het Statuut van het Bureau van de Hoge Commissaris voor Vluchtelingen juncto artikel 1C van het Verdrag van 1951. Dergelijke verklaringen worden niet vaak afgegeven, als gevolg van het feit dat veel vluchtelingen vrijwillig terugkeren, ook als er geen officiële verklaring is dat de omstandigheden in hun land van herkomst de internationale bescherming niet langer rechtvaardigen. Bovendien verlenen veel Verdragsluitende Staten vluchtelingen op hun grondgebied na een aantal jaar een permanente verblijfsstatus, hetgeen uiteindelijk leidt tot hun integratie en naturalisatie. Individuele beëindigingsbesluiten en periodieke herzieningen zijn eveneens zeldzaam, in verband met de "noodzaak om individuele vluchtelingen enige stabiliteit te bieden".⁴

4. De in het Verdrag van 1951 genoemde gronden zijn uitputtend; dat wil zeggen dat er geen andere gronden bestaan die de conclusie rechtvaardigen dat internationale bescherming niet langer vereist is.⁵ Er dient verder een onderscheid te worden gemaakt tussen de werking van de beëindigingsgronden en andere besluiten waardoor de vluchtelingenstatus eindigt. Er is een verschil tussen beëindiging en vervallenverklaring van de vluchtelingenstatus. Van vervallenverklaring is sprake indien blijkt dat iemand nooit als vluchteling erkend had mogen worden. Dit is bijvoorbeeld het geval als blijkt dat de vluchtelingenstatus is verkregen door een onjuiste weergave van voor de besluitvorming wezenlijke feiten, of dat een van de uitsluitingsgronden op

¹ Zie UNHCR, *Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status* (Handboek inzake de procedures en criteria voor het vaststellen van de vluchtelingenstatus), (hierna: "UNHCR Handboek") (1979, Geneve, heruitgave jan. 1992), par. 112. Zie hieronder bij 4 voor een toelichting op het verschil tussen beëindiging en vervallenverklaring/intrekking.

² In deze richtlijnen wordt onder "land van herkomst" begrepen zowel het land waarvan men de nationaliteit bezit als het land waar men vroeger zijn gewone verblijfplaats had, waarbij het laatstgenoemde betrekking heeft op staatloze vluchtelingen. Zie voor meer informatie over artikel 1C, lid 1-4: UNHCR, "The Cessation Clauses: Guidelines on their Application", april 1999.

³ Zie bijvoorbeeld de formele verklaringen van algemene beëindiging van UNHCR: "Applicability of the Cessation Clauses to Refugees from Poland, Czechoslovakia and Hungary", 15 nov. 1991, "Applicability of Cessation Clauses to Refugees from Chile", 28 maart 1994, "Applicability of the Cessation Clauses to Refugees from the Republics of Malawi and Mozambique", 31 dec. 1996, "Applicability of the Cessation Clauses to Refugees from Bulgaria and Romania", 1 okt. 1997, "Applicability of the Ceased Circumstances; Cessation Clauses to pre 1991 refugees from Ethiopia", 23 sept. 1999, en "Declaration of Cessation - Timor Leste", 20 december 2002.

⁴ "Summary Conclusions on Cessation of Refugee Status, Global Consultations on International Protection, Lisbon Expert Roundtable", mei 2001, nr. B (17). Zie tevens UNHCR Handboek, par. 135.

⁵ Zie o.a. UNHCR Handboek, par. 116.

hem van toepassing zou zijn geweest als alle relevante feiten bekend waren geweest. Beëindiging verschilt tevens van intrekking, hetgeen kan plaatsvinden indien een vluchteling zich schuldig maakt aan handelingen die vallen onder artikel 1F, lid a of lid c.

II. INHOUDELIJKE ANALYSE

5. Het volgende kader voor inhoudelijke analyse wordt gevormd door het bepaalde in artikel 1C, lid 5 en 6 van het Verdrag van 1951, waarbij tevens acht wordt geslagen op Conclusie nr. 69 van het Uitvoerend Comité (*Executive Committee Conclusion No. 69*), latere rechtsontwikkelingen, en de praktijk in de Staten.

A. ALGEMENE OVERWEGINGEN

6. Bij het interpreteren van de beëindigingsgronden is het van belang om te beseffen dat het voorwerp en doel van deze gronden zijn ontstaan in het kader van ruime, duurzame oplossingen voor vluchtelingenbescherming. Talloze Conclusies van het Uitvoerend Comité bevestigen dat met het Verdrag van 1951 en de principes van vluchtelingenbescherming duurzame oplossingen voor vluchtelingen worden beoogd.⁶ Beëindigingspraktijken dienen dan ook ontwikkeld te worden op een manier die strookt met het doel van duurzame oplossingen. Beëindiging mag er zodoende niet toe leiden dat personen in een gastland verblijven met een onzekere status. Het mag ook niet tot gevolg hebben dat personen worden gedwongen om terug te keren naar een instabiele situatie, aangezien dit een duurzame oplossing minder waarschijnlijk maakt en tevens kan leiden tot extra of hernieuwde instabiliteit in een situatie die aan de beterende hand was, en zo het risico op toekomstige vluchtelingenstromen vergroot. Erkenning van deze overwegingen voorkomt dat vluchtelingen onvrijwillig moeten terugkeren naar situaties die mogelijk opnieuw leiden tot de noodzaak om te vluchten en de vluchtelingenstatus aan te vragen. Dit staaft het principe dat de omstandigheden in het land van herkomst ingrijpend en duurzaam veranderd moeten zijn voor er sprake kan zijn van beëindiging.

7. Voor beëindiging op grond van artikel 1C, lid 5 of lid 6 is geen instemming of vrijwillige handeling van de vluchteling vereist. Met de beëindiging van de vluchtelingenstatus eindigen ook de daaraan verbonden rechten. Het kan leiden tot terugkeer naar het land van herkomst en zodoende tot het verbreken van de banden met familie, sociale netwerken en het dienstverband in de gemeenschap waar de vluchteling zich heeft gevestigd. Een voortijdige of onvoldoende gefundeerde toepassing van de gronden omtrent geëindigde omstandigheden kan zodoende verregaande gevolgen hebben. Men dient deze gronden dan ook eng op te vatten en ervoor zorg te dragen dat de procedures voor het bepalen van algemene beëindiging eerlijk, duidelijk en transparant zijn.

B. HET BEOORDELEN VAN GEWIJZIGDE OMSTANDIGHEDEN IN HET LAND VAN HERKOMST

8. Artikel 1C, lid 5 en 6 bepaalt dat de vluchtelingenstatus van een persoon eindigt indien “de omstandigheden in verband waarmee hij [of zij] was erkend als vluchteling, hebben opgehouden te bestaan”. Ter ondersteuning van de beoordeling hoe en in welke mate de omstandigheden in het land van herkomst moeten zijn veranderd om een beroep te kunnen doen op deze ‘geëindigde omstandigheden-’ gronden, heeft het Uitvoerend Comité van UNHCR een leidraad opgesteld in de vorm van *Executive Committee Conclusion No. 69 (XLIII)* (1992), die deels luidt als volgt:

⁶ Zie bijv., *Executive Committee Conclusions No. 29 (XXXIV)* (1983), *No. 50 (XXXIX)* (1988), *No. 58 (XL)* (1989), *No. 79 (XLVII)* (1996), *No. 81 (XLVIII)* (1997), *No. 85 (XLIX)* (1998), *No. 87 (L)* (1999), *No. 89 (L)* (2000), en *No. 90 (LII)* (2001).

Bij de besluitvorming omtrent toepassing van de beëindigingsgronden op basis van 'gewijzigde omstandigheden', moeten Staten een zorgvuldige afweging maken omtrent de fundamentele aard van de veranderingen in het land van nationaliteit of herkomst, inclusief de mensenrechtensituatie, evenals de specifieke oorzaak van de vrees voor vervolging, teneinde op objectieve en verifieerbare wijze te kunnen vaststellen dat de situatie die verlening van de vluchtelingenstatus rechtvaardigde, is opgehouden te bestaan.

... [E]en essentiële factor in een dergelijke afweging door een Staat is het fundamentele, stabiele en duurzame karakter van de veranderingen, waarbij gebruik moet worden gemaakt van alle relevante informatie die hierover beschikbaar is, o.a. van organisaties die gespecialiseerd zijn op dit gebied, waaronder met name UNHCR.

9. De voornaamste aspecten die belangrijk zijn bij de beoordeling van de vereiste mate en duurzaamheid van de wijzigingen om te kunnen stellen dat de omstandigheden in verband waarmee de vluchtelingenstatus was erkend, hebben opgehouden te bestaan, worden hieronder uiteengezet.

Het fundamentele karakter van verandering

10. Voor beëindiging moeten de veranderingen van zodanig fundamentele aard zijn dat de vluchteling "niet langer kan blijven weigeren de bescherming van het land waarvan hij de nationaliteit bezit, in te roepen" (artikel 1C, lid 5) of, als hij geen nationaliteit bezit, "kan terugkeren naar het land waar hij vroeger zijn gebruikelijke verblijfplaats had" (artikel 1C, lid 6). Er kan dus enkel sprake zijn van beëindiging op grond van 'geëindigde omstandigheden' als er zich veranderingen hebben voorgedaan die betrekking hebben op de oorzaken van ontheemding die leidden tot erkenning als vluchteling.

11. Indien er een "bepaalde oorzaak van de vrees voor vervolging"⁷ is vastgesteld, weegt het wegvallen van die oorzaak zwaarder dan een verandering in andere factoren. Vaak hangen omstandigheden in een land echter met elkaar samen, of het nu gaat om een gewapend conflict, ernstige mensenrechtenschendingen, ernstige discriminatie van minderheden, of de afwezigheid van goed bestuur, wat betekent dat als het één wordt opgelost, de andere omstandigheden ook verbeteren. Daarom moet er rekening worden gehouden met alle relevante factoren. De meest veelvoorkomende situaties waarbij artikel 1C, lid 5 of 6 van toepassing is, zijn staking van de vijandelikheden, een volledige politieke omwenteling en de terugkeer van vrede en stabiliteit.

12. De grootschalige spontane repatriëring van vluchtelingen kan een aanwijzing zijn dat er veranderingen plaatsvinden of hebben plaatsgevonden in het land van herkomst. Als de kans groot is dat de terugkeer van voormalige vluchtelingen leidt tot nieuwe spanningen in het land van herkomst, kan dit er echter ook op wijzen dat er geen sprake is van effectieve, fundamentele verandering. Als de specifieke omstandigheden die reden waren om te vluchten of niet terug te keren, zijn veranderd, maar daar andere omstandigheden voor in de plaats zijn gekomen die ook grond kunnen zijn voor toekenning van de vluchtelingenstatus, kan er echter geen beroep worden gedaan op artikel 1C, lid 5 of 6.

De duurzame aard van verandering

13. Ontwikkelingen die lijken te wijzen op grote en ingrijpende veranderingen moeten de tijd krijgen om te bestendigen voor er beslissingen worden genomen omtrent beëindiging. Incidenteel komt het voor dat er al na relatief korte tijd kan worden beoordeeld of er fundamentele veranderingen hebben plaatsgevonden op duurzame basis. Dit is bijvoorbeeld het geval indien de veranderingen vredig verlopen volgens een grondwettelijk proces, waarbij er door vrije, eerlijke verkiezingen een totaal andere regering komt die zich inzet voor het eerbiedigen van fundamentele mensenrechten en het land politiek en economisch relatief stabiel is.

14. Bij veranderingen die met meer geweld gepaard zijn gegaan, zoals het omverwerpen van een regime, moet er meer tijd verstrijken voor er kan worden bepaald of de verandering duurzaam is. Onder de laatstgenoemde omstandigheden moet er met name goed worden gekeken naar de mensenrechtensituatie. Het proces van nationale wederopbouw moet de tijd krijgen om effect te hebben en eventuele vredesakkoorden met vijandige militante groeperingen moeten worden gemonitord. Dit is vooral van belang na conflicten waarbij verschillende etnische groepen betrokken waren, aangezien het tot stand brengen van werkelijke verzoening in dergelijke gevallen vaak moeilijk is gebleken. Tenzij het effect van nationale verzoening duidelijk merkbaar is en de werkelijke vrede is hersteld, zijn politieke veranderingen wellicht nog niet voldoende bestendig.

⁷ Zie *Executive Committee Conclusion No. 69 (XLIII) (1992)*, par. a.

Herstel van bescherming

15. Bij het bepalen of de omstandigheden zodanig zijn veranderd dat beëindiging op grond van artikel 1C, lid 5 of 6 gerechtvaardigd is, is het tevens van cruciaal belang of de vluchteling zich werkelijk wederom kan beroepen op de bescherming van zijn of haar land.⁸ Deze bescherming dient doeltreffend en beschikbaar te zijn. Dit vereist meer dan enkel fysieke veiligheid. Er moet sprake zijn van een functionerende regering en een basale bestuurlijke inrichting, hetgeen bijvoorbeeld blijkt uit een functionerend rechtssysteem en een behoorlijke infrastructuur die inwoners in staat stelt om hun rechten uit te oefenen, waaronder het recht om in hun levensonderhoud te voorzien.

16. Een belangrijke indicator hiervan is de mensenrechtensituatie in het land. Bijzonder belang wordt bij deze beoordeling gehecht aan de mate van democratisering in het land, waaronder het houden van vrije en eerlijke verkiezingen, het zich houden aan internationale mensenrechtenverdragen en vrije toegang voor onafhankelijke (inter)nationale organisaties om eerbiediging van de mensenrechten te controleren. Het is geen vereiste dat het bereikte niveau van de mensenrechten voorbeeldig moet zijn. Het is van belang dat er aanzienlijke verbeteringen zichtbaar zijn, hetgeen ten minste blijkt uit het eerbiedigen van het recht op het leven en de vrijheid en het verbod op foltering; aanmerkelijke vooruitgang in het inrichten van onafhankelijke rechtspraak, een eerlijk proces en toegang tot de rechtsgang; evenals de bescherming van o.a. de fundamentele rechten op de vrijheid van meningsuiting, vereniging en vergadering en religie. Belangrijke specifiekere aanwijzingen zijn o.a. verklaringen van amnestie, het intrekken van onderdrukkende wetgeving en het ontmantelen van voormalige veiligheidsdiensten.

C. GEDEELTELIJKE BEËINDIGING

17. Het Verdrag van 1951 sluit niet uit dat er beëindigingsverklaringen worden uitgevaardigd voor specifieke subgroepen uit de totale vluchtelingenpopulatie van een bepaald land, bijvoorbeeld voor vluchtelingen die een bepaald regime ontvluchtten, maar niet degenen die zijn gevlucht nadat dit regime is afgezet.⁹ Daar staat tegenover dat veranderingen die slechts betrekking hebben op een deel van het grondgebied van het land van herkomst van de vluchteling in principe niet zouden mogen leiden tot beëindiging van de vluchtelingenstatus. De vluchtelingenstatus kan enkel eindigen indien de grondslag voor vervolging is weggenomen, zonder dat hierbij als voorwaarde geldt dat de vluchteling naar specifieke delen van het land moet terugkeren om vrij te zijn van vervolging. Bovendien, als het niet mogelijk is om zich in het land van herkomst vrij te verplaatsen of te vestigen, wijst dit erop dat de veranderingen niet van fundamentele aard zijn.

D. INDIVIDUELE BEËINDIGING

18. Een strikte interpretatie van artikel 1C, lid 5 en 6 laat ruimte voor toepassing op individuele basis. Het luidt: "Dit Verdrag houdt op van toepassing te zijn op elke persoon ... indien [h]ij niet langer kan blijven weigeren de bescherming" van zijn land van herkomst "in te roepen, *omdat de omstandigheden in verband waarmede hij was erkend als vluchteling* hebben opgehouden te bestaan" (nadruk toegevoegd). Op artikel 1C, lid 5 en 6 is echter zelden een beroep gedaan in individuele zaken. Over het algemeen vindt er in Staten geen periodieke toetsing plaats van individuele zaken op basis van fundamentele veranderingen in het land van herkomst. Met deze praktijk wordt erkend dat het gevoel van stabiliteit voor de vluchteling zoveel mogelijk moet worden behouden. Dit strookt tevens met artikel 34 van het Verdrag van 1951, dat de Staten aanspoort om "voor zover mogelijk, de assimilatie en naturalisatie van vluchtelingen [te] faciliteren". Toepassing van de beëindigingsgronden op individuele basis dient niet te geschieden met het doel om het verzoek om internationale bescherming volledig opnieuw in behandeling te nemen.

E. UITZONDERINGEN OP BEËINDIGING

Internationale bescherming blijft nodig

19. Zelfs indien de omstandigheden in het algemeen zodanig zijn veranderd dat de vluchtelingenstatus niet langer nodig zou zijn, kunnen specifieke omstandigheden in individuele gevallen nog altijd aanleiding geven

⁸ Zie art. 12, lid 4 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten uit 1966 [ICCPR], dat luidt: "Aan niemand mag willekeurig het recht worden ontnomen naar zijn eigen land terug te keren" en Human Rights Committee, *General Comment No. 27, Article 12 (freedom of movement)*, 1999.

⁹ UNHCR heeft eenmaal gebruik gemaakt van deze benadering.

tot voortzetting van de internationale bescherming. Om deze reden geldt het algemene principe dat alle vluchtelingen waarop algemene beëindiging van toepassing is, de mogelijkheid moeten krijgen om op verzoek deze toepassing te laten heroverwegen op grond van internationale bescherming in hun individuele geval.¹⁰

“Dwingende redenen”

20. Zowel lid 5 als lid 6 van artikel 1C bevat een uitzondering op de beëindigingsbepaling, die een vluchteling de mogelijkheid biedt om “dwingende redenen, voortvloeiende uit vroegere vervolging” aan te voeren om te weigeren de bescherming van het land van herkomst opnieuw in te roepen. Deze uitzondering is bedoeld voor gevallen waarbij vluchtelingen of hun gezinsleden afschuwelijke vormen van vervolging hebben geleden en van wie daarom niet mag worden verwacht dat zij terugkeren naar hun land van herkomst of vroegere gebruikelijke verblijfplaats.¹¹ Dit kan bijvoorbeeld gelden voor “mensen die zijn vastgehouden in een kamp of gevangenis, overlevenden of getuigen van (seksueel) geweld tegen gezinsleden en ernstig getraumatiseerde personen. Dergelijke personen worden geacht te hebben geleden onder ernstige vervolging, ook gepleegd door delen van de plaatselijke bevolking. Van hen kan redelijkerwijs niet worden verwacht dat zij terugkeren.”¹² In dit opzicht moet er tevens speciale aandacht zijn voor kinderen, aangezien zij vaak “dwingende redenen” kunnen aanvoeren om te weigeren naar het land van herkomst terug te keren.

21. De uitzondering wegens “dwingende redenen” wordt breder uitgelegd dan de woordelijke bepaling en wordt geacht tevens van toepassing te zijn op vluchtelingen krachtens artikel 1A, lid 2. Dit sluit aan bij een algemeen humanitair beginsel dat inmiddels is geworteld in de praktijk van de Staten.¹³

Langdurig ingezetenen

22. In *Conclusion No. 69* doet het Uitvoerend Comité voorts de aanbeveling dat Staten overwegen “passen de regelingen” te treffen voor personen “van wie niet mag worden verwacht dat zij het asieland verlaten, aangezien een langdurig verblijf in dat land heeft geleid tot sterke familie-, sociale en economische banden”. In dergelijke situaties worden asiellanden gestimuleerd, en zij geven hier vaak gehoor aan, om de betrokken personen een alternatieve verblijfsstatus te verlenen, waardoor ze eerder verkregen rechten behouden, hoewel in sommige gevallen de vluchtelingenstatus wordt ingetrokken. Deze benadering met betrekking tot langdurig gevestigde vluchtelingen is op zich geen vereiste van het Verdrag van 1951, maar strookt wel met de bredere humanitaire doelstelling van het verdrag en de eerbiediging van eerder verkregen rechten, zoals beschreven in de bovengenoemde *Conclusion No. 69* van het Uitvoerend Comité en de normen van het internationaal recht inzake mensenrechten.¹⁴

¹⁰ *Executive Committee, Conclusion No. 69 (XLIII) (1992)*, par. d.

¹¹ Zie o.a. *UNHCR Handboek*, par. 136

¹² *Prospects Minority Women: Obstacles to their Return and Integration*, Sarajevo, Bosnië en Herzegovina, april 2000

¹³ Zie in het algemeen J. Fitzpatrick en R. Bonoan, “Cessation of Refugee Protection” in *Refugee Protection in International Law: UNHCR’s Global Consultations on International Protection*, eds E. Feller, V. Türk and F. Nicholson, (Cambridge University Press, 2003 forthcoming).

¹⁴ Zie bijv. hierboven bij voetnoot 8.

F. BEËINDIGING EN MASSALE TOESTROOM

Vaststelling van *prima facie* vluchtelingschap krachtens het Verdrag van 1951

23. In geval van een massale toestroom worden groepen personen vaak groepsgewijs erkend als vluchteling, omdat er in het land van herkomst duidelijk aanwijsbare en objectieve omstandigheden en redenen zijn om de vluchten. Aangezien het onmogelijk is gebleken om ieders status meteen afzonderlijk te bepalen, worden groepen aangemerkt of toegelaten als *prima-facie* vluchtelingen.¹⁵ Voor deze groepen gelden de algemene uitgangspunten voor beëindiging zoals omschreven.

Tijdelijke bescherming in geval van massale toestroom waarbij personen zijn betrokken die vallen onder het Verdrag van 1951

24. Sommige Staten hebben regelingen getroffen voor “tijdelijke bescherming”¹⁶, waarbij bijstand en bescherming tegen *refoulement* wordt verleend aan een hele groep, zonder vaststelling van het *prima facie* vluchtelingschap van de groep, of vaststelling van de status van de individuele leden van de groep. Hoewel de uitgangspunten voor beëindiging hierbij formeel geen rol spelen, bouwt deze vorm van bescherming voort op het raamwerk van het Verdrag van 1951 en kunnen er zich in de groep wel degelijk ook Verdragsvluchtelingen bevinden. Indien Staten besluiten om tijdelijke beschermingsmaatregelen in te trekken, dient hier derhalve een grondig onderzoek naar de veranderingen in het land van herkomst aan vooraf te gaan. In geval van dergelijke besluiten moeten degenen die niet bereid zijn om terug te keren en die vragen om internationale bescherming, toegang krijgen tot een asielprocedure. In deze context is het tevens gepast als Staten uitzonderingen maken voor personen met “dwingende redenen” die voortvloeien uit vroegere vervolging.

III. PROCEDURELE KWESTIES

25. Zoals eerder vermeld, heeft een verklaring van algemene beëindiging mogelijk ingrijpende gevolgen voor erkende vluchtelingen. Deze bevestigt immers het verlies van de vluchtelingenstatus en de daaraan verbonden rechten en kan leiden tot de terugkeer van personen naar hun land van herkomst. Daarom dienen de volgende procedurele aspecten in acht te worden genomen:

Algemene overwegingen

26. Bij het beoordelen van [de situatie in] het land van herkomst moeten Staten en UNHCR “op objectieve en verifieerbare wijze vaststellen dat de situatie die verlening van de vluchtelingenstatus rechtvaardigde, is opgehouden te bestaan”.¹⁷ Zoals hierboven opgemerkt, dient er bij deze beoordeling rekening te worden gehouden met een aantal verschillende factoren, waaronder de algemene mensenrechtensituatie.

27. Het is aan het land van asiel om aan te tonen dat er fundamentele, stabiele en duurzame verandering heeft plaatsgevonden in het land van herkomst en dat het gepast is om een beroep te doen op artikel 1C, lid 5 of 6. Het kan voorkomen dat in bepaalde gevallen groepen dienen te worden uitgesloten van de toepassing van de algemene beëindiging, omdat ze nog steeds het risico lopen om vervolgd te worden.

28. Het is van belang dat zowel het opstellen van de verklaring als het regelen van de uitvoering transparant en in overleg geschiedt en dat - gezien zijn rol als toezichthouder - met name UNHCR hierbij betrokken wordt.¹⁸ Ngo's en vluchtelingen dienen ook bij dit overlegproces te worden betrokken. Bezoeken aan het land van herkomst om de omstandigheden ter plaatse te bekijken, dienen te worden gefaciliteerd, evenals onderzoeken naar de situatie van vrijwillig teruggekeerde vluchtelingen.

29. Algemene beëindigingsverklaringen moeten openbaar gemaakt worden.

¹⁵ Zie “Protection of Refugees in Mass Influx Situations: Overall Protection Framework, Global Consultations on International Protection”, EC/GC/01/4, 19 feb. 2001.

¹⁶ Zie bijv. de EU Richtlijn inzake tijdelijke bescherming, 2001/55/EG, 20 juli 2001.

¹⁷ Deze strenge norm is terug te vinden in *Executive Committee Conclusion No. 69 (XLIII)* (1992), par. a.

¹⁸ Zie par. 8, lid a, van het Statuut van UNHCR, Artikel 35 van het Verdrag van 1951 en Artikel II van het Protocol van 1967, evenals, in het bijzonder, de tweede overweging van *Executive Committee Conclusion No. 69 (XLIII)* (1992).

30. Voor een geslaagde uitvoering van een algemene beëindiging is het van cruciaal belang dat vluchtelingen advies krijgen, informatie wordt gedeeld en zo nodig hulp wordt verleend aan terugkeerders.

31. Procedures om een beëindigingsverklaring in werking te stellen dienen op een flexibele, gefaseerde wijze te worden uitgevoerd, met name in ontwikkelende landen waar grote aantallen vluchtelingen worden opgevangen. Er moet een bepaalde tijd zijn verstreken tussen het moment van de verklaring en de uitvoering, zodat er voorbereidingen kunnen worden getroffen voor de terugkeer en regelingen voor langdurig ingezetenen met verworven rechten.

32. Gezien de mogelijke impact van een algemene beëindigingsverklaring op vluchtelingen en hun gezin, moeten zij de mogelijkheid krijgen om, op verzoek, hun casus opnieuw te laten beoordelen op grond van voor hun individuele geval relevante redenen, zodat kan worden bepaald of ze vallen onder de uitzonderingen op beëindiging.¹⁹ In dergelijke gevallen hoort er geen actie te worden ondernomen omtrent het intrekken van rechten van de vluchteling tot het moment dat een definitieve beslissing is genomen.

33. UNHCR blijft betrokken bij het bieden van hulp bij terugkeer aan personen die vallen onder een beëindigingsverklaring en bij de integratie van degenen die mogen blijven, aangezien zij vallen onder het mandaat van UNHCR voor een gedoogperiode.

Aanvragen voor erkenning van de vluchtelingenstatus na een verklaring

34. Een verklaring van algemene beëindiging kan geen automatisch beletsel vormen voor het aanvragen van de vluchtelingenstatus, noch ten tijde van de algemene verklaring, noch daarna. Ook als er een algemene beëindiging is afgekondigd voor een bepaald land, betekent dit niet dat individuen die dit land verlaten geen aanvraag kunnen indienen voor de vluchtelingenstatus. Zelfs als er zich fundamentele veranderingen hebben voorgedaan in een Staat, kan het voorkomen dat leden van herkenbare subgroepen - bijvoorbeeld op basis van etniciteit, religie, ras of politieke opinie - bepaalde omstandigheden ondervinden die aanleiding geven tot erkenning van de vluchtelingenstatus. Een persoon kan daarnaast een gegronde vrees voor vervolging hebben door een privépersoon of groep, die, uit onwil of onvermogen, niet in de hand wordt gehouden door de overheid, zoals bijvoorbeeld vervolging op grond van gender.

¹⁹ Zie par. 19-22 van deze Richtlijnen en *Executive Committee Conclusion No. 69 (XLIII)* (1992).