

RICHTLIJNEN INZAKE INTERNATIONALE BESCHERMING NR. 5:

**Toepassing van de uitsluitingsgronden: Artikel 1F van
het Verdrag van 1951 betreffende de status van vluchtelingen**

I. INLEIDING

A. Achtergrond

1. Paragraaf 7, lid d van het Statuut van UNHCR van 1950, artikel 1F van het Verdrag van 1951 betreffende de status van vluchtelingen (hierna: “het Verdrag van 1951”) en artikel I, lid 5 van het Verdrag van de Organisatie voor Afrikaanse Eenheid betreffende de specifieke aspecten van de vluchtelingenproblematiek in Afrika (*OAU Convention Governing the Specific Aspects of Refugee Problems in Africa*) (hierna: “*OAU Convention*”) bepalen alle dat Staten en UNHCR verplicht zijn om bepaalde personen die anders zouden worden erkend als vluchtelingen, de voordelen van de vluchtelingenstatus te ontzeggen. Deze bepalingen worden meestal de ‘uitsluitingsgronden’ (*exclusion clauses*) genoemd. Deze Richtlijnen geven een samenvatting van de belangrijkste kwesties met betrekking tot deze bepalingen - verdere duiding is te vinden in “*UNHCR Background Note on the Application of the Exclusion Clauses: Article 1F of the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees*” (hierna “the Background Note”), dat een integraal onderdeel uitmaakt van deze Richtlijnen.

2. De redenering achter de uitsluitingsgronden, die in gedachten moet worden gehouden bij het overwegen van hun toepassing, is dat bepaalde handelingen zo ernstig zijn dat de daders internationale bescherming als vluchteling onwaardig zijn. Het voornaamste doel is om personen die zich schuldig hebben gemaakt aan gruwelijke daden en ernstige commune delicten de internationale vluchtelingenbescherming te ontzeggen en ervoor te zorgen dat dergelijke personen geen misbruik kunnen maken van het instituut asiel om te voorkomen dat ze wettelijk verantwoording moeten afleggen voor hun daden. De uitsluitingsgronden dienen zeer zorgvuldig te worden toegepast teneinde de integriteit van het instituut asiel te beschermen, zoals wordt erkend in *Conclusion No. 82, XLVIII*, van het Uitvoerend Comité van UNHCR. Tegelijkertijd is het belangrijk dat ze ook, gezien de mogelijk ingrijpende gevolgen van uitsluiting, met grote voorzichtigheid worden toegepast en enkel na een volledige beoordeling van de specifieke omstandigheden van de casus. De uitsluitingsgronden dienen derhalve altijd restrictief te worden geïnterpreteerd.

3. De uitsluitingsgronden in het Verdrag van 1951 zijn uitputtend. Dit dient men in gedachten te houden bij het interpreteren van artikel I, lid 5 van de *OAU Convention*, dat haast identiek taalgebruik bevat. Artikel 1F van het Verdrag van 1951 stelt dat de bepalingen van dat Verdrag “niet van toepassing [zijn] op een persoon ten aanzien van wie er ernstige redenen zijn om te veronderstellen” dat:

- (a) hij [of zij] een misdrijf heeft begaan tegen de vrede, een oorlogsmisdrijf of een misdrijf tegen de menselijkheid, zoals omschreven in de internationale overeenkomsten welke zijn opgesteld om bepalingen met betrekking tot deze misdrijven in het leven te roepen;
- (b) hij [of zij] een ernstig, niet-politiek misdrijf heeft begaan buiten het land van toevlucht, voordat hij [zij] tot dit land als vluchteling is toegelaten; of
- (c) hij [of zij] zich schuldig heeft gemaakt aan handelingen welke in strijd zijn met de doelstellingen en beginselen van de Verenigde Naties.

B. Verband met andere bepalingen van het Verdrag van 1951

4. Er moet onderscheid worden gemaakt tussen artikel 1F van het Verdrag van 1951 en **artikel 1D**, dat van toepassing is op een specifieke categorie personen die bescherming of bijstand genieten van andere organen of instellingen van de Verenigde Naties dan van UNHCR.¹ Onderscheid moet ook worden gemaakt tussen artikel 1F en **artikel 1E**, dat betrekking heeft op personen die geen internationale bescherming nodig hebben (in tegenstelling tot het onwaardig zijn). De uitsluitingsgronden mogen ook niet worden verward met **artikel 32 en 33, lid 2** van het Verdrag, die respectievelijk betrekking hebben op de uitzetting van, en intrekking van de bescherming tegen *refoulement*, van erkende vluchtelingen die een gevaar vormen voor de gaststaat (bijvoorbeeld vanwege de ernstige misdrijven die ze daar hebben gepleegd). Artikel 33, lid 2 heeft betrekking op het toekomstige gevaar dat een erkende vluchteling kan vormen voor de gaststaat.

C. Reikwijdte artikel 1F

5. Artikel 1F, lid a en lid c hebben betrekking op misdrijven, ongeacht waar of wanneer deze zijn gepleegd. De

¹ Zie UNHCR, “*Note on the Applicability of Article 1D of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees to Palestinian Refugees*”, oktober 2002.

reikwijdte van artikel 1F, lid b, daarentegen, is uitdrukkelijk beperkt tot misdrijven begaan buiten het land van toevlucht, voordat de persoon tot dit land als vluchteling werd toegelaten.

D. Annulering of intrekking op grond van uitsluiting

6. Indien feiten die tot uitsluiting zouden hebben geleid pas aan het licht komen na toekenning van de vluchtelingenstatus, rechtvaardigt dit de **annulering** van de vluchtelingenstatus op grond van uitsluiting. Aan de andere kant geldt tevens dat informatie die twijfel veroorzaakt over de basis waarop een persoon is uitgesloten, kan leiden tot heroverweging van de ontvankelijkheid voor de vluchtelingenstatus. Indien een vluchteling zich schuldig maakt aan gedragingen die vallen onder artikel 1F, lid a of c, heeft dit de toepassing van de uitsluitingsgronden en **intrekking** van de vluchtelingenstatus tot gevolg, mits aan alle criteria voor toepassing van deze gronden wordt voldaan.

E. Verantwoordelijkheid voor vaststelling van uitsluiting

7. Staten die partij zijn bij het Verdrag van 1951/Protocol van 1967 en/of de *OAU Convention* en UNHCR moeten in het kader van de vaststelling van de vluchtelingenstatus overwegen of de uitsluitingsgronden van toepassing zijn. Paragraaf 7, lid d van het Statuut van UNHCR benoemt vergelijkbare gronden met die van artikel 1F van het Verdrag van 1951, hoewel UNHCR-medewerkers zich moeten laten leiden door het taalgebruik van artikel 1F, aangezien dit latere en specifiekere bewoordingen weergeeft.

F. Gevolgen van uitsluiting

8. Hoewel een Staat aan een persoon die deze heeft uitgesloten geen vluchtelingenstatus dient te verlenen ingevolge het Verdrag van 1951 of de *OAU Convention*, is men verder niet verplicht om een bepaalde gedragslijn te volgen. De betrokken Staat kan ervoor kiezen om de uitgesloten persoon op andere gronden verblijfsrecht te verlenen, maar het is mogelijk dat de betrokken persoon krachtens internationaalrechtelijke verplichtingen strafrechtelijk vervolgd of uitgeleverd moet worden. Een beslissing van UNHCR om iemand uit te sluiten van de vluchtelingenstatus houdt in dat die persoon niet langer bescherming of bijstand van het Bureau kan genieten.

9. Een uitgesloten persoon kan op grond van andere internationale instrumenten mogelijk nog worden beschermd tegen terugkeer naar een land waar hij of zij het risico loopt op mishandeling. Zo verbiedt het Verdrag tegen foltering en andere wrede, onmenselijke of ontferende behandeling of bestraffing uit 1984 (*Convention Against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment*) ten strengste de terugkeer van een persoon naar een land waar hij of zij het risico loopt te worden onderworpen aan foltering. Andere internationale en regionale mensenrechteninstrumenten bevatten vergelijkbare bepalingen.²

II. INHOUDELIJKE ANALYSE

A. Artikel 1F, lid a: Misdrijven tegen de vrede, oorlogsmisdrijven en misdrijven tegen de menselijkheid

10. Er zijn verschillende internationale instrumenten die een leidraad bieden omtrent de afbakening van deze internationale misdrijven, waaronder het Verdrag inzake de voorkoming en de bestraffing van genocide, 1948, (*Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide*), de vier Verdragen van Genève van 1949 betreffende de bescherming van oorlogsslachtoffers (*Geneva Conventions for the Protection of Victims of War*) en twee aanvullende protocollen uit 1977, de Statuten van de Internationale Tribunalen voor het voormalige Joegoslavië en Rwanda (*Statutes of the International Criminal Tribunals for the former Yugoslavia and Rwanda*), het Handvest van de Internationale Militaire Rechtbank van 1945 (Verdrag van Londen) (*Charter of the International Military Tribunal (the London Charter)*), en meest recent het Statuut (van Rome) inzake het Internationaal Strafhof uit 1998 (*Statute of the International Criminal Court*) dat van kracht werd op 1 juli 2002.

11. Volgens het Verdrag van Londen is een **misdrijf tegen de vrede**: “het maken van plannen voor, het voorbereiden van, het nemen van initiatief tot of het voeren van een aanvalsoorlog of een oorlog in strijd met

² Zie voor verdere informatie Bijlage A van de Achtergrondnota (*Background Note, Annex A*) bij deze Richtlijnen.

internationale verdragen, overeenkomsten of garanties, of deelneming aan een gemeenschappelijk plan of samenzwering voor het verrichten van een van de bovengenoemde handelingen". Gezien de aard van dit misdrijf kan het enkel worden gepleegd door hooggeplaatste personen die een Staat of Staat-achtige entiteit vertegenwoordigen. In de praktijk is deze bepaling zelden ingeroepen.

12. Bepaalde schendingen van het internationaal humanitair recht vormen **oorlogsmisdrijven**.³ Hoewel dergelijke misdrijven zowel in internationale als niet-internationale gewapende conflicten gepleegd kunnen worden, hangt de inhoud van de misdrijven af van de aard van het conflict. Onder oorlogsmisdrijven vallen o.a. het moedwillig doden en folteren van burgers, het lukraak aanvallen van burgers, en het moedwillig aan burgers of krijgsgevangenen ontnemen van het recht op een eerlijk en rechtmatig proces.

13. Het onderscheidend kenmerk van **misdrijven tegen de menselijkheid**,⁴ waaronder o.a. genocide, moord, verkrachting en foltering vallen, is dat ze deel moeten uitmaken van een grootschalige of systematische aanval gericht tegen de burgerbevolking. Een opzichzelfstaande daad kan echter ook een misdrijf tegen de menselijkheid zijn als deze onderdeel is van een samenhangend systeem of een reeks systematische en herhaalde daden. Aangezien zulke misdrijven zowel in vreedstijd als tijdens gewapende conflicten kunnen plaatsvinden, is dit de meest uitgebreide categorie van artikel 1F, lid a.

B. Artikel 1F, lid b: Ernstige nietpolitieke misdrijven

14. Onder deze categorie vallen geen lichte vergrijpen of verboden op de rechtmatige uitoefening van mensenrechten. Bij het vaststellen of een bepaald strafbaar feit voldoende ernstig is, zijn internationale normen relevanter dan lokale normen. Hierbij dienen de volgende factoren in acht te worden genomen: de aard van de daad, de feitelijk berokkende schade, de gevolgde procedure voor vervolging van het misdrijf, de aard van de straf, en of het in de meeste rechtsgebieden als ernstig misdrijf zou worden beschouwd. Zo zijn moord, verkrachting en gewapende diefstal zonder twijfel ernstige misdrijven, terwijl kruimeldiefstal dat uiteraard niet is.

15. Een ernstig misdrijf moet worden beschouwd als zijnde **niet-politiek** als er hoofdzakelijk andere motieven (zoals persoonlijk(e) redenen of gewin) aan het gepleegde misdrijf ten grondslag liggen. Indien er geen duidelijk verband is tussen het misdrijf en het beweerde politieke doel, of als de gepleegde daad niet in verhouding staat tot het beweerde politieke doel, dan is de motivatie hoofdzakelijk niet-politiek.⁵ De motivatie, context, methodes en proportionaliteit van een misdrijf tot het beoogde doel zijn belangrijke factoren bij het vaststellen van de politieke aard. Indien een bepaald misdrijf in een uitleveringsverdrag is aangemerkt als niet-politiek, is dit van betekenis, maar op zich niet doorslaggevend. Monsterachtige gewelddaden, zoals daden die doorgaans als 'terroristisch' worden bestempeld, doorstaan deze toets vrijwel zeker niet, omdat ze volstrekt niet in verhouding staan tot welke politieke doelstelling dan ook. Om een misdrijf als politiek te kunnen beschouwen, moeten de politieke doelstellingen bovendien in overeenstemming zijn met de beginselen van de mensenrechten.

16. Artikel 1F, lid b bepaalt tevens dat het misdrijf moet zijn begaan "buiten het land van toevlucht, voordat [het individu] tot dit land als vluchteling werd toegelaten". Individuen die "ernstige niet-politieke" misdrijven plegen binnen het land van toevlucht zijn onderworpen aan het strafrecht van dat land en in het geval van bijzonder zware misdrijven, aan artikel 32 en 33, lid 2 van het Verdrag van 1951.

C. Artikel 1F, lid c: Handelingen welke in strijd zijn met de doelstellingen en beginselen van de Verenigde Naties

17. Gezien de algemene bewoordingen van de doelstellingen en beginselen van de Verenigde Naties is de reikwijdte van deze categorie nogal onduidelijk en dient daarom nauw opgevat te worden. Hij wordt ook zelden toegepast en in veel gevallen is artikel 1F, lid a of b waarschijnlijk toch van toepassing. Artikel 1F, lid c wordt slechts in gang gezet in uitzonderlijke omstandigheden door activiteiten die het fundament van de internationale gemeenschap ondermijnen. Dergelijke activiteiten moeten een internationale dimensie hebben.

³ Zie voor instrumenten waarin oorlogsmisdrijven worden omschreven Bijlage B van de Achtergrondnota (*Background Note, Annex B*).

⁴ Zie voor instrumenten waarin misdrijven tegen de menselijkheid worden omschreven Bijlage c van de Achtergrondnota (*Background Note, Annex C*).

⁵ Zie par. 152 van het UNHCR *Handboek inzake de procedures en criteria voor het vaststellen van de vluchtelingenstatus (Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status)*, Genève, heruitgave 1992.

Onder deze categorie vallen misdrijven die de internationale vrede, veiligheid en vreedzame betrekkingen tussen Staten aantasten, evenals ernstige en voortdurende mensenrechtenschendingen. Het feit dat in artikel 1 en 2 van het Handvest van de Verenigde Naties (*United Nations Charter*) in wezen de grondbeginselen worden geformuleerd waaraan Staten dienen te voldoen in hun onderlinge betrekkingen, duidt erop dat in principe alleen personen die een machtspositie hebben bekleed in een Staat of Staat-achtige entiteit dergelijke daden kunnen plegen. In gevallen waar er sprake is van een terroristische daad, dient voor een correcte toepassing van artikel 1F, lid c beoordeeld te worden in hoeverre de daad inbreuk maakt op internationaal vlak, wat betreft de ernst, internationale impact en de gevolgen voor de internationale vrede en veiligheid.

D. Individuele verantwoordelijkheid

18. Uitsluiting is enkel gerechtvaardigd indien de individuele verantwoordelijkheid is vastgesteld voor een misdrijf dat valt onder Artikel 1F. Hierboven zijn reeds specifieke overwegingen aan bod gekomen die betrekking hebben op misdrijven tegen de vrede en handelingen in strijd met de doelstellingen en beginselen van de VN. In het algemeen is er sprake van individuele verantwoordelijkheid wanneer een persoon die het strafbare feit heeft gepleegd of hiertoe aanzienlijk heeft bijgedragen in de wetenschap dat zijn of haar handelen of nalaten de strafbare handeling zou faciliteren. De persoon hoeft het strafbare feit niet daadwerkelijk te hebben gepleegd. Het aanzetten tot, behulpzaam zijn bij en deelnemen aan een gezamenlijke strafbare handeling kan volstaan.

19. Het feit dat een persoon op enig moment een hooggeplaatste functie had in een repressieve regering of een organisatie die zich schuldig maakte aan onrechtmatige geweldpleging, houdt op zichzelf geen individuele aansprakelijkheid in voor handelingen die reden zijn tot uitsluiting. Er kan echter een vermoeden van verantwoordelijkheid ontstaan indien deze persoon lid is gebleven van een regering die duidelijk betrokken was bij activiteiten die vallen onder artikel 1F. Bovendien zijn de doelstellingen, activiteiten en werkwijzen van sommige groepen van zodanig gewelddadige aard dat vrijwillig lidmaatschap van deze groepen ook aanleiding kan geven tot het vermoeden van individuele verantwoordelijkheid. Indien het vermoeden van verantwoordelijkheid ontstaat, dient voorzichtigheid betracht te worden en een afweging te worden gemaakt omtrent zaken als de daadwerkelijke activiteiten van de groep, de organisatiestructuur, de functie van het individu in de groep, de grootte van zijn of haar invloed op de activiteiten en de eventuele versplintering van de groep. Dergelijke vermoedens zijn bovendien weerlegbaar in het kader van de asielprocedure.

20. Voormalige strijders hoeven niet noodzakelijkerwijs te worden uitgesloten, tenzij in individuele gevallen natuurlijk ernstige schendingen van het internationale mensenrechten- en volkenrecht worden gemeld en aangegeven.

E. Gronden voor afwijzing van individuele verantwoordelijkheid

21. Normaal gesproken is er enkel sprake van strafrechtelijke verantwoordelijkheid indien de betrokken persoon de materiële elementen van het strafbare feit bewust en opzettelijk heeft gepleegd. Indien niet wordt voldaan aan het **mentale element**, bijvoorbeeld omdat men niet op de hoogte was van een cruciaal feit, is de individuele verantwoordelijkheid niet vastgesteld. In sommige gevallen beschikt een individu niet over voldoende verstandelijke vermogens om verantwoordelijk te worden gehouden voor een misdrijf, als gevolg van ontoerekeningsvatbaarheid, een verstandelijke beperking, onvrijwillige intoxicatie of, bij kinderen, onvolwassenheid.

22. Factoren die in het algemeen worden beschouwd als **verweer** tegen strafrechtelijke verantwoordelijkheid dienen in overweging te worden genomen. Het verweer van het bevel van een meerdere is bijvoorbeeld enkel van toepassing indien de persoon wettelijk verplicht was om het bevel op te volgen, zich niet bewust was van de onrechtmatigheid en het bevel op zich niet duidelijk onrechtmatig was. Er is sprake van dwang indien de daad voortkomt uit het door de betrokken persoon noodzakelijkerwijs en redelijkerwijs ontkomen aan een onmiddellijke doodsdreiging of de dreiging van aanhoudend of onmiddellijk ernstig lichamelijk letsel van zichzelf of een ander, en de beoogde schade niet groter is dan de schade waaraan hij of zij probeert te ontkomen. Handelen uit zelfverdediging of de verdediging van anderen, of van bezit, dient zowel redelijk als in verhouding tot de dreiging te zijn.

23. Indien **boetedoening** voor het misdrijf wordt geacht te hebben plaatsgevonden, is toepassing van de uitsluitingsgronden mogelijk niet meer gerechtvaardigd. Dit kan het geval zijn indien de persoon een straf heeft uitgezeten voor het desbetreffende misdrijf, of als er een aanzienlijke tijd is verstreken sinds het plegen van het strafbare feit. Relevante factoren hierbij zijn de ernst van het feit, de verstreken tijd, en eventuele spijtbetuigingen van de betrokken persoon. Bij het overwegen van het effect van eventuele gratie of amnestie

dient rekening te worden gehouden met de vraag of het strookt met de democratische wil van het betrokken land en of de persoon op een andere manier verantwoording heeft moeten afleggen. Sommige misdrijven zijn echter zo ernstig en gruwelijk dat toepassing van artikel 1F, ondanks het bestaan van gratie of amnestie, gerechtvaardigd is.

F. Proportionaliteitsoverwegingen

24. Het opnemen van een proportionaliteitstoets in de overwegingen omtrent uitsluiting en de gevolgen daarvan levert een nuttig analysehulpmiddel op waarmee de uitsluitingsgronden kunnen worden toegepast op een wijze die overeenkomt met het primaire humanitaire onderwerp en doel van het Verdrag van 1951. De toets is met name ontwikkeld met betrekking tot artikel 1F, lid b, en komt voort uit een basisbeginsel van verschillende gebieden van het internationaal recht. Zoals bij elke uitzondering op een gewaarborgd mensenrecht dienen de uitsluitingsgronden te worden toegepast in verhouding tot hun doel, hetgeen betekent dat de ernst van het strafbare feit wordt afgewogen tegen de gevolgen van uitsluiting. Een dergelijke analyse van de proportionaliteit is normaal gesproken echter niet vereist bij misdrijven tegen de vrede, misdrijven tegen de menselijkheid en handelingen die vallen onder artikel 1F, lid c, gezien de gruwelijkheid van deze daden. Het blijft daarentegen wel relevant bij misdrijven die vallen onder artikel 1F, lid b en minder ernstige oorlogsmisdrijven die vallen onder artikel 1F, lid a.

G. Bepaalde handelingen en speciale gevallen

25. Hoewel er geen internationaal aanvaarde definitie bestaat van **terrorisme**,⁶ zijn de uitsluitingsgronden in veel gevallen van toepassing op handelingen die gewoonlijk worden beschouwd als zijnde van terroristische aard, ook al kan men artikel 1F niet gelijkstellen aan een eenvoudige antiterrorismebepaling. Vaak is het overwegen van de uitsluitingsgronden echter overbodig, aangezien de kans groot is dat terrorismeverdachten überhaupt geen aanspraak kunnen maken op de vluchtelingenstatus. Zij vrezen immers gerechtelijke vervolging, geen vervolging wegens Verdragsgronden.

26. In dit kader is artikel 1F, lid b, bijzonder relevant, omdat terroristische gewelddaden vaak niet in verhouding staan tot het verklaarde politieke doel. Elke casus dient afzonderlijk te worden beoordeeld. Het feit dat een persoon is opgenomen op een (inter)nationale lijst van terrorismeverdachten (of in verband wordt gebracht met een als terroristische aangemerkte organisatie) moet aanleiding zijn tot het overwegen van de uitsluitingsgronden, maar vormt op zichzelf nog niet voldoende bewijs om uitsluiting te rechtvaardigen. Uitsluiting kan niet enkel gebaseerd zijn op het lidmaatschap van een bepaalde organisatie, hoewel er een vermoeden van individuele verantwoordelijkheid kan ontstaan indien deze organisatie algemeen als gewelddadig bekend staat en het lidmaatschap vrijwillig is. In dergelijke gevallen dient er onderzoek te worden gedaan naar de rol en de functie van de persoon in de organisatie, zijn of haar eigen activiteiten en hiermee verband houdende kwesties zoals hierboven genoemd in paragraaf 19.

27. Aangezien **kaping** haast in alle gevallen geldt als “ernstig misdrijf” zoals genoemd in artikel 1F, lid b, kunnen alleen de meest dwingende redenen niet-uitsluiting rechtvaardigen. **Foltering** is volgens het internationaal recht verboden. Afhankelijk van de context leidt dit in het algemeen tot uitsluiting krachtens artikel 1F.

28. De uitsluitingsgronden zijn in principe van toepassing op **minderjarigen**, doch enkel als ze de strafrechtelijke leeftijd hebben bereikt en de vereiste verstandelijke vermogens hebben om verantwoordelijk te worden gehouden voor het desbetreffende misdrijf. Gezien de kwetsbaarheid van kinderen dient er grote voorzichtigheid te worden betracht bij het overwegen van uitsluiting van minderjarigen, waarbij verwerpen zoals dwang met name zorgvuldig moeten worden onderzocht. Indien UNHCR uit hoofde van zijn mandaat de vaststelling van de vluchtelingenstatus uitvoert, dienen al deze gevallen te worden doorverwezen naar het hoofdkantoor alvorens een definitieve beslissing wordt genomen.

29. Indien de hoofdaanvrager wordt uitgesloten van de vluchtelingenstatus, zullen de afhankelijke gezinsleden hun eigen gronden voor de vluchtelingenstatus moeten onderbouwen. Als de laatstgenoemden worden erkend als vluchteling, kan de uitgesloten persoon geen beroep doen op het recht op eenheid van het gezin teneinde bescherming of bijstand als vluchteling te verkrijgen.

30. De uitsluitingsgronden kunnen ook van toepassing zijn in geval van **massale toestroom**, hoewel de vereis-

⁶ Voor instrumenten die betrekking hebben op terrorisme, zie Bijlage D van de Achtergrondnota [Background Note, Annex D].

te individuele screening in de praktijk tot operationele en praktische problemen kan leiden. Tot het moment dat een dergelijke screening kan plaatsvinden, moet alle personen desondanks bescherming en bijstand worden geboden, waarbij gewapende groepen uiteraard worden gescheiden van de burgervluchtelingen.

III. PROCEDURELE KWESTIES

31. Gezien de ernstige gevolgen van uitsluiting is het van wezenlijk belang dat er rigoureuze procedurele **waarborgen** worden ingebouwd in de procedure ter vaststelling van eventuele uitsluiting. In principe moeten uitsluitingsbeslissingen worden behandeld in het kader van de **reguliere procedure ter vaststelling van de vluchtelingenstatus**, niet in versnelde of ontvankelijkheidsprocedures, zodat er een volledige inhoudelijke en juridische afweging kan worden gemaakt. Het uitzonderlijke karakter van artikel 1F duidt erop dat erkenning moet worden overwogen vóór uitsluiting, maar hiervoor bestaat geen vaste formule. Bij uitzondering kan uitsluiting worden overwogen zonder specifiek te refereren aan erkenningskwesties (i) indien er een tenlastelegging is uitgevaardigd door een internationaal straftribunaal; (ii) in gevallen waar er kenbaar en alom verkrijgbaar bewijs is dat sterk wijst op de betrokkenheid van de aanvrager bij zeer ernstige misdrijven, met name bij bekende zaken die vallen onder artikel 1F, lid c en (iii) in de bezwaarfase van zaken waarbij de uitsluiting het strijdpunt is.

32. **Gespecialiseerde uitsluitingsunits** belast met het behandelen van zaken waarin uitsluiting aan de orde is kunnen worden opgericht binnen de instelling die belast is met het vaststellen van de vluchtelingenstatus om te waarborgen dat deze zaken op een voortvarende manier worden behandeld. Het kan verstandig zijn om beslissingen omtrent uitsluiting uit te stellen tot een eventuele binnenlandse strafrechtelijke procedure is afgehandeld, aangezien dit grote gevolgen kan hebben voor het asielverzoek. Normaal gesproken moet er echter een definitieve beslissing zijn genomen omtrent het asielverzoek voor er uitvoering kan worden gegeven aan een eventueel uitleveringsbevel.

33. De **vertrouwelijkheid** van het asielverzoek dient te allen tijde in acht te worden genomen. In uitzonderlijke gevallen kan contact met het land van herkomst gerechtvaardigd zijn om redenen van nationale veiligheid, maar zelfs dan mag er geen openheid van zaken worden gegeven omtrent het bestaan van de asielaanvraag.

34. De bewijslast met betrekking tot uitsluiting rust bij de Staat (of UNHCR) en zoals in alle procedures ter vaststelling van de vluchtelingenstatus zou de aanvrager het voordeel van de twijfel moeten krijgen. Indien de persoon echter in staat van beschuldiging is gesteld door een internationaal straftribunaal, of indien er een vermoeden is van individuele verantwoordelijkheid voor handelingen die grond zijn voor uitsluiting, zoals aangegeven in paragraaf 19 van deze Richtlijnen, is de bewijslast omgekeerd, zodat er een weerlegbaar vermoeden van uitsluitbaarheid ontstaat.

35. Om te voldoen aan de **bewijsstandaard** ingevolge artikel 1F is duidelijk en geloofwaardig bewijs vereist. De aanvrager hoeft niet te zijn veroordeeld voor het strafbare feit en aan de strafrechtelijke bewijsstandaard hoeft evenmin te worden voldaan. Bekentenissen en getuigenverklaringen kunnen, mits betrouwbaar, bijvoorbeeld volstaan. Een gebrek aan medewerking van de aanvrager op zich geldt niet als bewijs van schuld aan de uitsluitbare handeling indien duidelijk en geloofwaardig bewijs ontbreekt. Het overwegen van uitsluiting kan echter irrelevant zijn als niet-medewerking betekent dat de grondslag voor aanspraak op asiel niet kan worden vastgesteld.

36. Uitsluiting mag niet gebaseerd zijn op **gevoelig bewijs** waartegen de betrokken persoon zich niet kan verweren. Bij uitzondering kan een beroep worden gedaan op anoniem bewijs (waar de bron geheim wordt gehouden), maar uitsluitend als dit noodzakelijk is om de veiligheid van getuigen te waarborgen en er niet substantieel afbreuk wordt gedaan aan de mogelijkheid van de asielzoeker om zich te verweren tegen de inhoud van het bewijsmateriaal. Uitsluiting mag niet gebaseerd zijn op geheim bewijs of bewijs dat achter gesloten deuren wordt behandeld (waarbij de inhoud ook geheim wordt gehouden). Indien belangen van nationale veiligheid in het geding zijn, kunnen deze worden behartigd door het inbouwen van procedurele waarborgen die tevens het recht van de asielzoeker op een eerlijk proces eerbiedigen.