

Vergaderjaar 1997–1998

19 637

Vluchtelingenbeleid

Nr. 295

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 28 november 1997

Inleiding

Nederland wordt vaker dan voorheen geconfronteerd met asielaanvragen van personen die verdacht worden betrokken te zijn geweest bij het plegen van oorlogsmisdrijven, niet-politieke ernstige misdrijven en/of het schenden van mensenrechten. Bij de beantwoording van een aantal kamervragen over deze problematiek, heb ik gewezen op **de mogelijkheid artikel 1F van het Vluchtelingenverdrag toe te passen.**

Artikel 1F van het Vluchtelingenverdrag van 1951 stelt dat de bepalingen van het Vluchtelingenverdrag niet van toepassing zijn op een persoon ten aanzien van wie er ernstige redenen zijn om te veronderstellen dat

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

In deze beleidsnotitie geef ik aan in welke gevallen artikel 1F Vluchtelingenverdrag van toepassing wordt geacht, hoe de toepassing van artikel 1F zich verhoudt tot artikel 1A Vluchtelingenverdrag en artikel 15 van de Vreemdelingenwet, alsmede welke procedurele waarborgen de toepassing van artikel 1F met zich brengt.

Uitgangspunten 1F-beleid

1. Het uitgangspunt van het beleid inzake artikel 1F is dat dit artikel restrictief wordt uitgelegd, mede gelet op de consequenties van uitsluiting voor de betrokkene. Dit uitgangspunt is in het Handboek van de UNHCR

neergelegd en is vaste jurisprudentie van de Afdeling van de Raad van State. Ik leg dit uitgangspunt aldus uit dat het mij verplicht om aan de uitsluiting uit hoofde van artikel 1F een zorgvuldig onderzoek en een gedegen motivering ten grondslag te leggen. Ik acht hierin in principe voorzien met de invoering van een aantal procedurele waarborgen. Ten eerste zal in de gevallen waarin de vraag rijst naar de toepassing van artikel 1F, de beschikking in beginsel niet in het AC worden afgedaan. Ten tweede zal in alle gevallen waarin ik toepassing geef aan artikel 1F in bezwaar, het advies van de ACV worden ingewonnen. Ten slotte zal ik, mocht betrokkene in beroep gaan, mede ten behoeve van de oordeelsvorming van de rechter, regelmatig de Vertegenwoordiger van de Hoge Commissaris voor de Vluchtelingen (UNHCR) in Nederland consulteren om ook langs die weg een consistente praktijk te kunnen waarborgen.

2. Gelet op de vele vragen uit uw Kamer, de kritische kanttekeningen uit de maatschappij en de bezorgdheid van vluchtelingenorganisaties over de beoordeling van asielverzoeken van personen verdacht van internationale misdrijven en het schenden van mensenrechten, acht ik het wenselijk in zoveel mogelijk gevallen recht te doen aan de intentie van het Vluchtelingenverdrag hen die vluchten voor onrecht te beschermen, en niet hen die gerechtigheid ontvluchten. Dit betekent dat ik waar ik, gelet op de mij beschikbare informatie omtrent de functie van de betrokkene, zijn werkzaamheden, de aard van de organisatie waar hij werkzaam was, alsmede de politieke situatie in zijn land van herkomst, aanleiding zie artikel 1F toe te passen, niet zal aarzelen hiervan gebruik te maken. Ik zal er op toezien dat de mogelijkheden om artikel 1F toe te passen ten aanzien van bepalingen in internationale instrumenten, op basis waarvan het schenden van bepaalde mensenrechten en het plegen van bepaalde strafbare feiten verboden is, optimaal worden benut. In concreto betekent dit dat de behandeling van artikel 1F-zaken geconcentreerd wordt in één district van de IND, dat gespecialiseerde medewerkers verantwoordelijk zijn voor het nemen van de beschikkingen en dat voor deze medewerkers opleidingen worden verzorgd op onder meer het gebied van humanitair oorlogsrecht.

Een dergelijke aanpak is ook gewenst in verband met de internationale verplichtingen die Nederland is aangegaan. Hierbij denk ik met name aan de vier Rode Kruis Verdragen van Genève van 12 augustus 1949 betreffende de bescherming van slachtoffers van gewapende conflicten (Trb. 1951, 72–75), de Aanvullende Protocollen I en II bij deze Verdragen uit 1977 (Trb. 1978, 41 en 42), het Genocide Verdrag (Trb. 1960, 32) en het Verdrag tegen Foltering van 10 december 1984 (Trb. 1985, 69) over misdrijven begaan ten tijde van (burger)oorlog, alsmede foltering en wrede, onmenselijke of ontorende behandeling en bestraffing. Het kan niet zo zijn dat waar Nederland aan de ene kant zich moreel én juridisch verplicht heeft gesteld dergelijke misdrijven te voorkomen, het aan de andere kant personen die deze misdrijven elders gepleegd hebben toelaat als vluchteling.

3. Een laatste uitgangspunt betreft het verbinden van nadere consequenties aan de uitsluiting voor de positie van betrokkene in Nederland. De gedachte achter bovengenoemde verdragen is dat personen die de daarin verboden misdrijven hebben begaan, hun (internationale) strafrechtelijke verantwoordelijkheid niet mogen ontlopen. Nederland heeft zich ingevolge deze verdragen verplicht de bestraffing dan wel uitlevering van personen verdacht van deze misdrijven op basis van het aut dedere aut judicare adagium¹ ter hand te nemen. Gelet op de geest en strekking van deze verdragen, zal ik in voorkomend geval gebruik maken van mijn bevoegdheid om personen die van vluchtelingenstatus worden uitgesloten op grond van artikel 1F, ongewenst te verklaren op grond van artikel 21 Vreemdelingenwet. Bovendien zal ik in alle gevallen waarin ik

¹ Krachtens deze aan Hugo de Groot ontleende stelregel, zijn staten verplicht daders van internationale misdrijven ofwel uit te leveren (aut dedere) ofwel zelf te vervolgen (aut judicare). Deze verplichting vloeit voort uit internationale verdragen.

besloten heb een persoon uit te sluiten van bescherming van het Verdrag op grond van artikel 1F het Openbaar Ministerie daarvan in kennis stellen. Nadrukkelijk zij nog vermeld dat strafrechtelijke vervolging geen *conditio sine qua non* is voor de toepassing van artikel 1F. Bovendien is de bewijslast in het kader van strafrechtelijke vervolging aanmerkelijk zwaarder dan in het kader van artikel 1F, nu in het laatste geval reeds «ernstige redenen om te veronderstellen» voldoende zijn voor toepassing. In een aantal gevallen is het doen van aangifte verplicht. Op grond van bijvoorbeeld artikel 162, eerste lid, onder b Sv jo artikel 6, tweede lid, Uitvoeringswet folteringsverdrag (Stb. 1988, 478) zijn Nederlandse ambtenaren die informatie hebben over ingevolge het Verdrag tegen Foltering verboden handelingen begaan door een buitenlandse ambtenaar, die gebruik heeft gemaakt van macht, gelegenheid of middel hem door het ambt geschonken, verplicht om daarvan aangifte te doen en de op de zaak betrekking hebbende stukken over te dragen. Het OM heeft een eigen discretionaire bevoegdheid met betrekking tot het instellen van een strafrechtelijk onderzoek. Dit betekent dat het OM onder meer aan de hand van het dossier van de IND zal bepalen in hoeverre strafrechtelijke vervolging opportuun is. Het Openbaar Ministerie kan strafvervolging instellen op basis van de Uitvoeringswet folteringsverdrag, voor feiten die begaan zijn na 19 januari 1989, de inwerkingtredingsdatum van dat verdrag voor Nederland, en op basis van de Uitvoeringswet Genocideverdrag (Stb. 1964, 242) en op basis van de Wet Oorlogsstrafrecht (Stb. 1952, 408). Inmiddels is door de Hoge Raad bepaald dat uit hoofde van laatstgenoemde wet de Nederlandse rechter ook rechtsmacht toekomt tot kennismaking van oorlogsmisdrijven e.d. begaan in een oorlog waarbij Nederland niet betrokken is, alsmede dat de militaire rechter bevoegd is.²

² Strafkamer van de Hoge Raad, 11 november 1997, nr. 3717 AB. Er was zowel door de verdachte als de Procureur-Generaal beroep ingesteld tegen de bevestiging van de beschikking van de Rechter-Commissaris door de militaire kamer van het Gerechtshof in Arnhem op 19 maart jl. (AVNR 2300). De beschikking van de militaire kamer ging in op de vraag of de Nederlandse rechter en zo ja, welke rechter bevoegd is om kennis te nemen van vermeende schendingen van de Wet Oorlogsstrafrecht. De Wet Oorlogsstrafrecht is tot stand gebracht ter voldoening aan de verplichtingen die voor Nederland voortvloeien uit de Verdragen van Genève. Volgens de Memorie van Antwoord is «de Nederlandse rechter bevoegd tot kennismaking van oorlogsmisdrijven, onverschillig door wie en waar deze zijn begaan, derhalve ook in die gevallen, waarin het misdrijf door een niet-Nederlander buiten Nederland is begaan in een oorlog, waarbij ons land geen partij is» (TK 1950–1951, 2258, nr. 5, p. 27). Het Hof Arnhem concludeerde dat de gewone strafrechter in Nederland bevoegd is om kennis te nemen van dergelijke feiten.

³ In artikel 1F(b) wordt gesproken van een «misdrijf begaan buiten het land van toevlucht», artikel 1F(a) en (c) kennen geen geografische beperking, hetgeen immers in strijd zou zijn met het universele karakter van de bepalingen.

⁴ In de Vreemdelingencirculaire wordt uiteengezet dat artikel 33 lid 2 Vluchtelingenverdrag het recht geeft om zowel legaal als illegaal binnengekomen vluchtelingen die staatsgevaarlijke personen en ernstige misdadigers zijn, uit te zetten.

⁵ Publicatieblad EU, L63, 13/3/1996, p. 2.

Verhouding artikel 1F ten opzichte van andere artikelen in het Vluchtelingenverdrag

Artikel 1F is van toepassing op de beoordeling van strafbare feiten niet begaan in het land van toevlucht van de asielzoeker³. Een asielzoeker die in Nederland misdrijven begaat, zal in principe niet op basis van artikel 1F van vluchtelingenschap kunnen worden uitgesloten van toelating als vluchteling. Misdrijven begaan in Nederland door personen die zijn toegelaten als vluchteling dienen naar de letter van het Vluchtelingenverdrag te worden beoordeeld in het licht van artikel 33 lid 2 Vluchtelingenverdrag. Artikel 33 lid 1 Vluchtelingenverdrag bepaalt dat geen der Verdragsluitende Staten, op welke wijze dan ook, een vluchteling zal uitzetten of terugleiden («refouler») naar de grenzen van een grondgebied waar zijn leven of vrijheid bedreigd zou worden op grond van zijn ras, godsdienst, nationaliteit, het behoren tot een bepaalde sociale groep of zijn politieke overtuiging. Artikel 33 lid 2 Vluchtelingenverdrag bepaalt dat op «de voordelen van artikel 33 lid 1 Vluchtelingenverdrag» geen aanspraak kan worden gemaakt door een vluchteling ten aanzien van wie er ernstige redenen bestaan hem te beschouwen als een gevaar voor de veiligheid van het land waar hij zich bevindt, of die, bij gewijsde veroordeeld wegens een bijzonder ernstig misdrijf, een gevaar oplevert voor de gemeenschap van dat land⁴.

Hierbij zij aangetekend dat het Gemeenschappelijk Standpunt van 4 maart 1996⁵ aangeeft dat artikel 1F van het Vluchtelingenverdrag ook kan worden toegepast wanneer de feiten na het verlenen van de Vluchtelingenstatus bekend zijn geworden. In een dergelijk geval ligt de rechtsbasis voor deze intrekking naar mijn oordeel niet zozeer in artikel 1F van het Vluchtelingenverdrag maar vooral in het nationale recht. Op basis van artikel 15 lid 3 jo artikel 14 lid 1 van de Vreemdelingenwet kan een

vluchtelingenstatus worden ingetrokken indien het verstrekken van onjuiste gegevens heeft geleid tot het verlenen van een vergunning.

In het verleden heb ik, in het kader van de zorgvuldigheid die mij betaamt waar zich nieuwe juridische ontwikkelingen voordoen waarbij mogelijk de beperking van de rechtspositie van individuele asielzoekers in het geding is, in alle zaken de status van betrokkene bepaald. Dit hield in dat in zaken waarin artikel 1F is tegengeworpen, tevens, voorzichtigheidshalve, bepaling van de status heeft plaatsgevonden. Aldus vond een tweeledig onderzoek plaats uit hoofde van twee verschillende bepalingen in het Vluchtelingenverdrag: (1) uit hoofde van artikel 1A of betrokkene de bescherming van de autoriteiten van zijn land niet kan inroepen wegens gegronde vrees voor vervolging wegens zijn ras, godsdienst, nationaliteit, het behoren tot een bepaalde sociale groep of zijn politieke overtuiging en (2) uit hoofde van artikel 1F of er ernstige redenen zijn om te veronderstellen dat betrokkene om een van de redenen in dit artikel van vluchtelingschap kan worden uitgesloten. Als gevolg hiervan vond een buitengewoon omslachtig onderzoek plaats.

Inmiddels is meer ervaring opgedaan met de toepassing van artikel 1F. In een dertigtal zaken zijn beschikkingen gegeven en in pakweg vijftien zaken zijn hierover belangwekkende uitspraken gedaan door de Afdeling Rechtspraak van de Raad van State en de Vreemdelingenkamer. In het licht van deze ervaringen, heb ik de juridische argumenten voor en tegen een dergelijk tweeledig onderzoek heroverwogen. Thans ben ik van oordeel dat het Vluchtelingenverdrag noch de Vreemdelingenwet mij tot statusbepaling op grond van artikel 1A Vluchtelingenverdrag voorafgaand aan de toetsing van artikel 1F verplichten.

Niets in de Verdragstekst wijst erop dat eerst aan artikel 1A moet worden getoetst. Artikel 1F stelt immers dat de bepalingen van het Vluchtelingenverdrag niet van toepassing zijn op personen die ingevolge dit artikel kunnen worden uitgesloten. Dit kan niet anders betekenen dan dat artikel 33, eerste lid, van het Verdrag (het zogenaamde non-refoulement beginsel) niet van toepassing is op personen ten aanzien van wie er ernstige redenen zijn te veronderstellen dat zij zich schuldig hebben gemaakt aan een van de handelingen waar artikel 1F op ziet. Benadrukt zij dat het bij artikel 1F gaat om ernstige redenen om te veronderstellen dat een misdrijf is gepleegd zoals genoemd in dit artikel, en niet om een feitelijke veroordeling voor een dergelijk misdrijf⁶.

Een belangrijk argument is voorts gelegen in artikel 14 van de Universele Verklaring voor de Rechten van de Mens. Artikel 14 lid 1 stelt dat een ieder het recht heeft om in andere landen asiel te zoeken en te genieten tegen vervolging. Echter, artikel 14 lid 2 stelt dat een aantal categorieën het recht niet hebben om asiel aan te vragen (laat staan het te genieten): «Op dit recht (nb het recht asiel te zoeken en te genieten) kan geen beroep worden gedaan ingeval van strafvervolgingen wegens misdrijven van niet-politieke aard of handelingen in strijd met de doeleinden en beginselen van de Verenigde Naties.» Deze constatering is van belang omdat dit aangeeft dat de uitzonderingsclausules van het Vluchtelingenverdrag in een zo vroeg mogelijk stadium aan de orde dienen te komen. Ook de Travaux Préparatoires van het Vluchtelingenverdrag verwijzen veelvuldig naar artikel 14 lid 2 van de Universele Verklaring.

⁶ U zie hiervoor ook de Note on the Exclusion Clauses van het Bureau van de UNHCR ingebracht ten behoeve van een zitting van de Standing Committee van het Uitvoerend Comité van de UNHCR, dd 30 mei 1997, EC/47/SC/CRP.29.

Bovendien is de stelling dat belangrijke aspecten van het vluchtverhaal komen weg te vallen, als er geen statusbepaling plaatsvindt voorafgaand aan de toets aan artikel 1F, in haar algemeenheid onjuist. Immers, in de toepassing van artikel 1F, zoals in deze notitie bepleit, dient men alle individuele omstandigheden van het geval te betrekken bij de toets aan

artikel 1F. Bij deze toets speelt de positie van betrokkene en zijn of haar persoonlijk handelen een belangrijke rol. Dit laat ruimte voor individuele afwegingen bij de toepassing van artikel 1F, met name omtrent de vraag of betrokkene gedwongen was bepaalde handelingen te verrichten, hoe ernstig die dwang was ten opzichte van het aan derden toegevoegde leed en of hij of zij in de gelegenheid was zich daaraan te onttrekken.

Er is derhalve geen noodzaak meer voor een toets aan artikel 1A van het Verdrag voorafgaand aan de toets aan artikel 1F. Hierbij speelt naar mijn oordeel ook nog mee dat in de systematiek die in de Nederlandse asielprocedure wordt gehanteerd, naast de toets aan artikel 1F, ook nog getoetst wordt aan artikel 3 EVRM. Ook mede daarom is voldoende gewaarborgd dat alle individuele aspecten bij de besluitvorming worden betrokken.

Overigens word ik in mijn oordeel gesterkt door het oordeel van de Afdeling (bestuurs)rechtspraak van de Raad van State op dit punt. De Afdeling (bestuurs)rechtspraak van de Raad van State heeft bij uitspraak van 8 april 1991 (RV 1991, 5) overwogen dat bij toepassing van het Vluchtelingenverdrag, in verband met het ernstige karakter van de in artikel 1F bedoelde gedragingen allereerst moet worden nagegaan of het Verdrag wel van toepassing is, zodat blijkbaar pas daarna onderzocht wordt of er sprake is van vervolging in de zin van het Verdrag. Deze overweging is vaste jurisprudentie geworden.

Relatie Vluchtelingenverdrag en artikel 15 Vreemdelingenwet

Indien is vastgesteld dat de betrokken vreemdeling voldoet aan de omschrijving van artikel 1F Vluchtelingenverdrag, is de betrokkene uitgesloten van de bescherming van het Vluchtelingenverdrag. In die gevallen wordt tot op heden de betrokkene de toelating tot Nederland geweigerd op grond van het bepaalde in artikel 15, tweede lid, van de Vreemdelingenwet. Artikel 15, tweede lid Vreemdelingenwet bepaalt dat de toelating als vluchteling kan worden geweigerd om gewichtige redenen aan het algemeen belang ontleend. Echter, deze toepassing van artikel 15, tweede lid Vreemdelingenwet impliceert dat de betrokkene op grond van de definitie van artikel 15, eerste lid, Vreemdelingenwet, en in strijd met artikel 1 van het Vluchtelingenverdrag, vluchteling zou zijn: aan de toelatingvraag gaat immers ingevolge vaste jurisprudentie van de Afdeling (bestuurs)rechtspraak van de Raad van State de erkenningsvraag vooraf⁷. Bovendien suggereert deze wijze van toetsing ten onrechte dat er een onderscheid zou zijn te maken tussen diegenen die vluchteling zijn op grond van artikel 1 Vluchtelingenverdrag en anderen die in deze gedachtengang vluchteling zijn op grond van artikel 15, eerste lid, Vreemdelingenwet.

Naar mijn oordeel sluiten de definities van artikel 1 Vluchtelingenverdrag en artikel 15 Vreemdelingenwet op elkaar aan. Dit heeft ook in de bedoeling van de wetgever gelegen. De definitie van artikel 15, eerste lid, Vreemdelingenwet is aanmerkelijk eenvoudiger geredigeerd dan de definitie van artikel 1 Vluchtelingenverdrag. Bij de behandeling van het wetsvoorstel is onderstreept dat het enige verschil tussen de definities is gelegen in het feit dat in de definitie in de Vreemdelingenwet de in het Verdrag voorkomende datumgrens van 1 januari 1951, die de werking van het Verdrag beperkte tot gebeurtenissen die voor die datum hadden plaatsgevonden, niet voorkomt. Tijdens de behandeling heeft de toenmalige Minister van Justitie er in de discussie met leden van de Tweede Kamer op gewezen dat de definitie van het wetsvoorstel daarom veel ruimer was, omdat deze datumgrens daarin niet voorkomt⁸.

⁷ Zie hiervoor ARRvS, 12 juli 1978, RV 1978, nr. 27.

⁸ Memorie van Antwoord, TK 1963–1964, 7163, nr. 6, p. 8.

Ook de Afdeling (bestuurs)rechtspraak van de Raad van State interpreteert de wetsgeschiedenis aldus, dat de eventueel ruimere strekking slechts betrekking heeft op het ontbreken van de datumgrens in de definitie van artikel 15 Vreemdelingenwet⁹. Het vorenstaande standpunt is, wellicht ten overvloede, nog eens expliciet herhaald in de brief van 30 november 1973 van de toenmalige Minister van Justitie aan de vaste commissie van de Tweede Kamer voor Justitie¹⁰.

⁹ ARRvS, 16 oktober 1980, RV 1980, nr. 1.

¹⁰ TK 1973–1974, handelingen II, H. VI, nr. 13, bijlage 1. In deze brief schrijft de Minister: «Tenslotte wil ik een misverstand uit de weg ruimen, dat zich nogal eens voordoet ten aanzien van artikel 15 Vw. Dit artikel is niet geschreven voor asielzoekers die weliswaar om redenen van politieke aard hun land verlaten, doch die nochtans niet kunnen worden aangemerkt als vluchteling in het Geneefse Vluchtelingenverdrag. Artikel 1 van dat Verdrag en artikel 15 van de Vreemdelingenwet hebben het oog op dezelfde categorie personen, n.l. op hen die afkomstig zijn uit een land waarin zij gegronde redenen hebben om te vrezzen voor vervolging wegens hun godsdienstige of politieke overtuiging of enige andere in dit artikel genoemde omstandigheid. Bij het tijdstip van inwerkingtreding van de Vreemdelingenwet lag de zaak anders. Toen was het Vluchtelingenverdrag – voor wat Nederland betreft – niet van toepassing op vluchtelingen die hun land verlaten hadden uit vrees voor vervolging wegens gebeurtenissen die ná 1 januari 1951 hebben plaatsgevonden. Artikel 15 Vreemdelingenwet noemde daarentegen geen datumgrens, zodat dit artikel ook op «nieuwe vluchtelingen» van toepassing was. Bij Protocol van 31 januari 1967, voor Nederland in werking getreden op 29 november 1968, kwam de in artikel 1 van het Vluchtelingenverdrag genoemde datumgrens te vervallen.» In het vervolg van deze brief schrijft de toenmalige Minister: «Daarmee verviel eigenlijk ook de betekenis van artikel 5 (bedoeld is artikel 15) van de Vreemdelingenwet. Het accent kwam toen geheel te liggen bij de regeling die voor Verdragsvluchtelingen is opgenomen in de artikelen 16, 43 en 104–106 van het Vreemdelingenbesluit. Bij deze artikelen wordt volledig uitvoering gegeven aan de verdragsverplichtingen welke Nederland op het gebied van het verblijfsrecht van vluchtelingen heeft.»

¹¹ Rechtseenheidskamer, 11 september 1997, Awb 97/4707. In dit geval ging het om een zaak waarin in een eerdere uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (R)2.93.2274, RV 1995, 2) was komen vast te staan dat artikel 1F niet kon worden toegepast, en tevens dat de betrokkene in zijn land van herkomst te vrezzen had voor vervolging in de zin van artikel 1A. De Rekkachte de toelatingsweigering gerechtvaardigd omdat er, mede door de gedragingen van betrokkene in Nederland, sprake was van een «gewichtig belang van de Nederlandse Staat, te weten de integriteit en geloofwaardigheid van Nederland als soevereine staat, met name in relatie tot zijn verantwoordelijkheden tegenover andere staten».

¹² Voluit: het Statuut van het Internationaal Tribunaal voor de berechting van personen verantwoordelijk voor ernstige schendingen van het internationaal humanitair recht op het grondgebied van voormalig Joegoslavië sinds 1991.

Uit het vorenstaande vloeit voort dat toelating als vluchteling in Nederland alleen mogelijk is voor diegenen, die vluchteling zijn op grond van artikel 1 van het Vluchtelingenverdrag. Nu personen die voldoen aan de omschrijving van (onder meer) artikel 1F Vluchtelingenverdrag geen vluchteling kunnen zijn op grond van het Verdrag, omdat zij van de bescherming daarvan zijn uitgesloten, kunnen zij ook niet als zodanig worden erkend op grond van artikel 15, eerste lid, Vreemdelingenwet. En toepassing van artikel 15, tweede lid, Vreemdelingenwet, is derhalve irrelevant, en in feite onjuist.

Omdat er geen aanleiding is af te wijken van het eerder door de toenmalige regering hierboven beschreven standpunt, zal ik de beschikkingspraktijk per ommekeer in overeenstemming brengen met het hier beschreven regeringsstandpunt.

Het bovenstaande laat overigens overlet dat, indien artikel 1F niet kan worden toegepast en vervolgens wordt vastgesteld dat de betrokken asielzoeker op grond van artikel 1A van het Vluchtelingenverdrag moet worden gezien als een vluchteling, de toelating eventueel alsnog kan worden geweigerd op grond van artikel 15, tweede lid, Vreemdelingenwet. De Rechtseenheidskamer heeft op 11 september 1997¹¹ geoordeeld dat noch aan de Vreemdelingenwet, noch aan het Vluchtelingenverdrag aanspraak op toelating kan worden ontleend. Ik heb de bevoegdheid om onder omstandigheden een uitzondering te maken op het beleid om een vreemdeling toe te laten als vluchteling.

Samengevat is de toetsing dus als volgt. Eerst wordt bezien of er ernstige redenen zijn om te veronderstellen of betrokkene een misdrijf heeft begaan in de zin van artikel 1F. Zo ja, dan wordt toelating geweigerd op grond hiervan. Zo nee, dan wordt bezien of betrokkene dient te worden erkend als vluchteling op grond van artikel 1A. Indien het antwoord hierop bevestigend luidt, dan wordt bezien of er sprake is van omstandigheden in de zin van artikel 15, tweede lid, Vreemdelingenwet, op grond waarvan toelating in Nederland moet worden geweigerd.

Beleid inzake definitie begrippen

De begrippen genoemd in artikel 1F (a), te weten misdrijven tegen de vrede, oorlogsmisdrijven en misdrijven tegen de menselijkheid, moeten in eerste instantie worden geïnterpreteerd aan de hand van de London Overeenkomst van 8 augustus 1945 en de uitspraken van het Neurenberg-Tribunaal over individuele verantwoordelijkheid en de verweren hiertegen. Echter, sinds het Neurenberg Tribunaal is in verschillende verklaringen en multilaterale verdragen nader uitwerking gegeven aan deze begrippen zoals bijvoorbeeld de Statuten van het Joegoslavië-Tribunaal (Trb. 1993, 168)¹² en het Rwanda-Tribunaal (Trb. 1994, 277)¹³. Ik

¹³ Voluit: het Statuut van het international Strafrecht tribunaal voor de berechting van personen verantwoordelijk voor de genocide en andere ernstige schendingen van het internationaal humanitair recht in het

grondgebied van Rwanda en van Rwandese burgers verantwoordelijk voor de genocide en andere vergelijkbare schendingen in het grondgebied van naburige staten tussen 1 januari 1994 en 31 december 1994.

zal de jurisprudentie van deze Tribunalen voor zover deze betrekking heeft op de uitwerking van deze begrippen dan ook nauwlettend volgen.

Voor de uitwerking van het begrip «ernstig, niet-politiek misdrijf» in artikel 1F(b) zal ik in eerste instantie de opsomming volgen van delicten, zoals die is neergelegd in het Europees Verdrag tot Bestrijding van Terrorisme van 27 januari 1977 (Trb.1977, 63). Dit betekent dat onder meer vliegtuigkaping, aanslagen op diplomaten, ontvoering, gijzeling, bomaanslagen en -brieven ook in de context van artikel 1F niet als een politiek delict zullen worden beschouwd. Dit is echter geen limitatieve opsomming. Overeenkomstig het Handbook en de Guidelines van de UNHCR, zullen ook andere ernstige misdrijven, die op het eerste gezicht wellicht als «politiek» zouden kunnen worden beschouwd (bijvoorbeeld een bankroof of een afpersing omwille van een politiek doel), na toepassing van het proportionaliteitsbeginsel als niet-politiek kunnen worden beschouwd. Dit zal van geval tot geval uiterst zorgvuldig moeten worden bekeken. Ten slotte zal ik mij bij de uitleg van het begrip ernstig, niet-politiek misdrijf terdege rekenschap geven van recente ontwikkelingen op het gebied van de bestrijding van terrorisme in de diverse internationale fora, zoals de VN-verklaring inzake de Bestrijding van Terrorisme¹⁴, alsmede op het gebied van het uitleveringsrecht¹⁵.

Met betrekking tot het begrip «handelingen in strijd met de doelstellingen en beginselen van de Verenigde Naties» in artikel 1F(c), geldt dat ik deze thans niet als zelfstandige grond hanteer. Het gestelde onder artikel 1F(a) en 1F(b) biedt namelijk vooralsnog voldoende aanknopingspunten voor uitsluiting in die gevallen waarin uitsluiting geïndiceerd lijkt¹⁶.

Beleid inzake de bewijslast

Tot op heden is artikel 1F slechts in een klein aantal asielzaken door de rechter getoetst, en daarvan is slechts een gering deel rechtmatig geoordeeld. Bij mijn weten zijn er thans in totaal 11 uitspraken over artikel 1F gedaan door hetzij de Afdeling (Bestuurs)Rechtspraak van de Raad van State, de oude beroepsrechter in vreemdelingenzaken, hetzij de Rechtbank Den Haag (Vreemdelingenkamer). In drie zaken heeft de Raad van State de toepassing van artikel 1F geaccepteerd, de Vreemdelingenkamer in één zaak.

Artikel 1F Vluchtelingenverdrag spreekt nadrukkelijk van «ernstige redenen om te veronderstellen» en niet van «aannemelijk maken». Dit wijst op een bijzondere bewijslast. De Staat moet aantonen, maar niet bewijzen, «ernstige redenen» te hebben om te veronderstellen dat de betrokkene onder de criteria van artikel 1F valt. UNHCR geeft in het document Exclusion Clauses: Guidelines on their application aan dat de gronden voor uitsluiting goed onderbouwd moeten zijn. Het is niet verplicht dat de betrokkene formeel is aangeklaagd of dat in redelijkheid in rechte geen twijfel bestaat aan zijn schuld¹⁷.

Een verantwoorde toets is essentieel. In Canada is bijvoorbeeld het actief en bewust lidmaatschap van een persoon werkzaam voor een organisatie die erom bekend staat oorlogsmisdrijven en misdrijven tegen de menselijkheid te plegen, ook zonder dat hij zelf dergelijke misdrijven heeft begaan, wel degelijk een reden voor uitsluiting. Bij uitspraak van 7 februari 1992 in de zaak Ramirez¹⁸ heeft de Canadese rechter criteria ontwikkeld om te toetsen in welke gevallen een persoon door lidmaatschap van een organisatie medeplichtig moet worden geacht, de zogenaamde «personal and knowing participation»-toets. Deze toets is vervolgens in de jurisprudentie verfijnd en uitgebreid naar situaties

¹⁴ Annex bij Resolutie 51/210 van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties, 17 december 1997.

¹⁵ Zie bijvoorbeeld artikel 5 van de Overeenkomst, opgesteld op grond van artikel K.3 van het Verdrag betreffende de Europese Unie betreffende Uitlevering tussen de Lid-Staten van de Europese Unie (Trb. 1997, 71).

¹⁶ Het Gemeenschappelijk Standpunt van 4 maart 1996 over artikel 1F(c) is geïnspireerd op de Franse jurisprudentie over deze uitsluitingsgrond. De toepassing van artikel 1F(c) in Nederland wordt aan het Gemeenschappelijk Standpunt aangepast, met dien verstande dat 1F(c) niet per se als zelfstandige grond wordt gehanteerd. De grond zal veelal in combinatie met artikel 1F(a) gebruikt worden.

¹⁷ Men lette op het verschil met het gestelde in artikel 33 (2) van het Vluchtelingenverdrag.

¹⁸ Federal Court of Appeal, Toronto, nr. A-686-90.

waarin sprake was van organisaties anders dan het leger of veiligheidsdiensten.

Ik acht de Canadese gedachtengang bruikbaar voor de Nederlandse beschikkingspraktijk. Dit betekent bijvoorbeeld dat wanneer een persoon, hooggeplaatst of niet, betrokken is geweest bij een bijzonder wrede organisatie, deze wreedheid goed gedocumenteerd is in het geval dat hij aanwezig is geweest tijdens het plegen van bepaalde verboden handelingen en hij bewust aanwezig was, d.w.z. in het besef dat hij een gemeenschappelijk doel deelde met zijn collega's, zijn betrokkenheid bij deze handelingen, ondanks dat hij ze zelf niet heeft begaan, moet worden aangenomen, tenzij hij kan aantonen op grond van zijn daden dat hij zich gedesolidariseerd heeft van de handelingen van deze organisatie. Ook UNHCR ondersteunt in de bovengenoemde Guidelines deze redenering.

Kortom, de IND zal moeten aantonen dat de betreffende organisatie misdaden als bedoeld in artikel 1F pleegt of heeft gepleegd, waarbij zonodig een gericht onderzoek naar de activiteiten van de organisatie kan worden verricht. Op basis van het onderzoek en de verklaringen van de betrokkene omtrent de positie die hij heeft bekleed dan wel de handelingen die hij heeft verricht, inclusief eventuele pogingen zich te distantiëren, zal dan worden beoordeeld of artikel 1F daadwerkelijk kan worden tegengeworpen.

Beleid inzake voorwaardelijke vergunning tot verblijf

Een persoon die wordt uitgesloten van de vluchtelingenstatus op grond van artikel 1F wordt geen voorwaardelijke vergunning tot verblijf verstrekt. Weliswaar is bij de verlening van een voorwaardelijke vergunning de beoordeling van de algehele situatie in het land van herkomst cruciaal, doorslaggevend is zij niet. De mate waarin de Nederlandse openbare orde wordt bedreigd kan in een aantal gevallen immers van beslissende betekenis zijn voor het onthouden van een voorwaardelijke vergunning tot verblijf¹⁹. Ik zie niet in waarom, wanneer er ernstige redenen zijn om te veronderstellen dat een persoon een misdrijf heeft begaan dat door de internationale gemeenschap als dermate ernstig wordt beschouwd dat hij van internationale bescherming kan worden uitgesloten, ik een voorwaardelijke vergunning tot verblijf op grond van de algehele situatie in het land van herkomst zou moeten verlenen.

Beleid inzake gezinsleden

Gezinsleden, dat wil zeggen de echtgeno(o)t(e) en de minderjarige kinderen, komen in beginsel niet in aanmerking voor een afgeleide verblijfstitel. Dit betekent dat gezinsleden in aanmerking komen voor een «afgeleide» A-status, noch een vergunning tot verblijf op grond van tijdsverloop, noch een voorwaardelijke vergunning tot verblijf. In deze gevallen bestaat er ernstig bezwaar tegen het verblijf van betrokkenen, gelet op het belang van de openbare orde. Er dient immers vermeden te worden dat artikel 1F, hetgeen als een uitzonderlijke maar fundamentele beperking van het asielrecht dient te worden beschouwd, zijn praktische belang verliest. Het verlenen van een (voorwaardelijke) vergunning tot verblijf aan gezinsleden zal alsdan betekenen dat de betrokkene in de praktijk vrijwel zeker hier te lande voor langere tijd feitelijk hier te lande zal kunnen verblijven, mede dankzij de rechten en voorzieningen die voor de gezinsleden van betrokkene voortvloeien uit hun toelating. Nederland zal dan worden aangesproken op het feit dat hoewel de persoon die elders ernstige misdrijven heeft begaan niet is toegelaten, hier te lande feitelijk opvang wordt verleend. Gelet op het uitzonderlijke karakter van de gepleegde misdrijven, weegt naar mijn oordeel in zijn algemeenheid het

¹⁹ Zie de parlementaire geschiedenis over de voorwaardelijke vergunning tot verblijf, TK 1992–1993, 22 735, nr. 5.

belang van dit aspect van de openbare orde in Nederland zwaarder dan het belang van de gezinsleden in toelating in Nederland. Dit geldt des te meer nu de gezinsleden de hoofdpersoon gevolgd hebben naar Nederland en van hen kan verwacht worden dat zij de hoofdpersoon, die zelf immers ook niet in aanmerking komt voor een vergunning tot verblijf op grond van tijdsverloop of een voorwaardelijke vergunning tot verblijf, wederom zullen volgen.

Evenwel ben ik mij ervan bewust dat de huidige bepalingen omtrent de openbare orde in de Vreemdelingencirculaire niet voorzien in de mogelijkheid om een contra-indicatie tegen te werpen die niet samenhangt met persoonlijke gedragingen of eigenschappen van de vreemdeling. Mitsdien zal ik met uw instemming de Vreemdelingencirculaire op dit punt wijzigen.

Vanzelfsprekend ligt een en ander anders in de situatie waarin gezinsleden op zelfstandige gronden (dus op grond van hun eigen relaas) in aanmerking kunnen komen voor een vluchtelingenstatus. Dit relaas zal op de gebruikelijke wijze worden beoordeeld. Indien een of meer gezinsleden van de op grond van artikel 1F afgewezen persoon als vluchteling is toegelaten, dan betekent zulks echter niet dat de betrokkene in aanmerking komt voor een afgeleide A-status. Immers, de beoordeling van de afgeleide A-status zal geschieden op dezelfde gronden als de aanvraag op eigen merites, en derhalve afstuiten op artikel 1F. Evenmin is er ruimte voor toelating van de betrokkene als vluchteling op grond van het gezinsherenigings- of gezinsvormingsbeleid, aangezien één van de afwijzingsgronden daarbij is dat degene wiens toelating het betreft geen gevaar vormt voor de openbare rust, de openbare orde of de nationale veiligheid, en de betrokkene niet aan deze voorwaarde kan voldoen. Ook een beroep op artikel 8 EVRM, de uitoefening van het recht op gezinsleven, stuit hier op af. In artikel 8, tweede lid, EVRM is immers bepaald dat inmenging geoorloofd is onder andere (voorzover hier ter zake doend) op grond van de openbare orde, de openbare veiligheid, de veiligheid van het land of de bescherming van de rechten van anderen.

Beleid inzake artikel 3 EVRM en de vtv-humanitair

In zijn algemeenheid kunnen asielzoekers ten aanzien van wie aannemelijk is dat terugzending naar het land van herkomst een reëel risico van schending van artikel 3 EVRM meebrengt, veelal in aanmerking komen voor een vergunning tot verblijf op grond van klemmende redenen van humanitaire aard. Een dergelijke vergunning kan worden geweigerd op gronden aan het algemeen belang ontleend (artikel 11 lid 5, Vreemdelingenwet). Het gegeven dat een persoon met succes artikel 1F is tegengeworpen beschouw ik in beginsel als een dergelijke grond. Dit duidt er op dat bestendig verblijf van deze persoon hier te lande ongewenst is. In zo'n situatie wordt betrokkene teruggestuurd noch toegelaten. Vaststelling dat de voorgenomen gedwongen terugkeer een schending van artikel 3 EVRM zal opleveren, leidt in dit geval weliswaar tot een verbod op uitzetting, maar niet tot een verblijfsrecht. Volledigheidshalve wijs ik u hierbij op hetgeen hierover in de Memorie van Antwoord bij de herziene Vreemdelingenwet door de regering is gesteld (TK 1991-1992, 22 735, nr. 3, blz. 22-23 alsmede bijlage Handelingen II, 1992-1993, 22 735, nr. 5). Op 11 september jl. is de Rechtseenheidskamer in een aantal zaken met deze handelwijze akkoord gegaan²⁰, waarbij overigens nog wel is aangetekend dat een dergelijke situatie in zijn algemeenheid onwenselijk is en tot uitzonderingen beperkt dient te blijven.

²⁰ REK, 11 september 1997, Awb 97/4704, 97/4705 en 97/4707.

Conclusie

Het asielrecht beoogt hen te beschermen die vluchten voor onrecht en niet hen die gerechtigheid ontvluchten. Artikel 1F van het Vluchtelingenverdrag vormt een belangrijk aanknopingspunt voor de concrete uitwerking van deze gedachte. Een zorgvuldige uitwerking van de gedachte laat zich echter niet vangen in een artikel of in een aantal beleidsregels. Vereist is bovenal dat in elk geval alle feiten en omstandigheden zorgvuldig worden gewogen alvorens tot een afweging te komen van de verschillende belangen die bij het vraagstuk van de uitsluiting spelen. In deze notitie heb ik, als Staatssecretaris van Justitie, een aantal uitgangspunten voor deze afweging geformuleerd, en mijn beleidsvoornemens diengaande kenbaar gemaakt. Hoewel de beslissing om een persoon uit te sluiten van de toepassing van het Vluchtelingenverdrag uiteindelijk de mijne is, vertrouw ik er op dat in het proces tot een definitieve beslissing NGO's, UNHCR, ACV, de rechtshulp en de rechter in voorkomende gevallen een bijdrage zullen leveren aan de afbakening in rechte van de grenzen die met deze uitgangspunten en beleidsvoornemens gemoeid zijn, opdat daarmee het maatschappelijk draagvlak ter ondersteuning van een adequate toepassing van artikel 1F verder wordt ontwikkeld.

De Staatssecretaris van Justitie,
E. M. A. Schmitz