



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 05.12.2001
COM(2001) 743 definitief

WERKDOCUMENT VAN DE COMMISSIE

**Het verband tussen de bescherming van de interne veiligheid
en de naleving van internationale verplichtingen en instrumenten op het gebied van
bescherming**

Dit werkdocument is het antwoord van de Commissie op punt 29 van de conclusies van de buitengewone Raad Justitie en Binnenlandse Zaken van 20 september 2001, waarin de Raad de Commissie verzoekt "om dringend het verband te bekijken tussen de bescherming van de interne veiligheid en de naleving van internationale verplichtingen en instrumenten op het gebied van bescherming".

INHOUD

Inleiding

Hoofdstuk 1: Mechanismen om degenen die geen internationale bescherming verdienen, uit te sluiten van de vluchtelingenstatus in de zin van het Vluchtelingenverdrag en van andere vormen van internationale bescherming

1.1 Toepassing van uitsluitingsbepalingen

1.1.1 Terrorisme en de uitsluitingsgronden van het Vluchtelingenverdrag

1.1.2 Definitie van terrorisme

1.1.3 Lidmaatschap van een terroristische groepering

1.2 Vervallenverklaring van de vluchtelingenstatus

1.2.1 Herziening van reeds toegekende vluchtelingenstatus

1.3 Strafbare feiten die op het grondgebied van het land van opvang worden gepleegd

1.4 Asielprocedure

1.4.1 Toegang tot de asielprocedure

1.4.2 De behandeling van asielverzoeken in het geval van uitlevering

1.4.2.1 Opschorting van de behandeling van een asielverzoek

1.4.2.2 Niet-ontvankelijke asielverzoeken

1.4.3 Behandeling in het kader van de asielprocedure

1.4.3.1 Beoordeling van het asielverzoek in het kader van een gewone asielprocedure

1.4.3.2 Beoordeling van het asielverzoek in het kader van een versnelde asielprocedure

1.4.4 Maatstaf voor de bewijsvoering

1.4.5 Recht van beroep tegen de uitsluitingsbeslissing

1.5 Administratieve behandeling van gevallen die eventueel onder artikel 1, afdeling F, vallen

1.5.1 Speciale eenheden in het asielstelsel voor de behandeling van gevallen van uitsluiting

1.5.2 Richtsnoeren voor de toepassing van de uitsluitingsbepalingen

1.5.3 Mechanismen voor uitwisseling van informatie

1.6 Behandeling van gevallen die een bedreiging kunnen vormen voor de veiligheid

1.7 Uitsluiting van andere vormen van internationale bescherming

Hoofdstuk 2: Juridische follow up inzake de uitsluiting van personen van de vluchtelingenstatus in de zin van het vluchtelingenverdrag en andere vormen van internationale bescherming

2.1 Vervolging of uitlevering

2.2 Vervolging

2.2.1 Universele rechtsmacht

2.2.2 Het toekomstige Internationaal Strafhof

2.3 Uitlevering

2.3.1 Juridische obstakels voor uitlevering of verwijdering

2.3.2 Juridische garanties in uitleveringszaken

2.4 De rechtspositie van personen die van beschermingsregelingen zijn uitgesloten maar niet kunnen worden verwijderd

2.4.1 Harmonisatie van fundamentele rechten toegekend aan personen die van beschermingsregelingen zijn uitgesloten maar niet-verwijderbaar zijn

2.4.2 Detentie en alternatieven voor detentie van personen die van beschermingsregelingen zijn uitgesloten maar niet-verwijderbaar zijn

Hoofdstuk 3: Onderlinge aanpassing van relevante wetgeving en bestuursrechtelijke bepalingen tegen de achtergrond van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel

3.1 Algemeen kader

3.2 Harmonisatie op wetgevingsgebied, flankerende maatregelen, administratieve samenwerking en de open coördinatiemethode

Hoofdstuk 4: Analyse van bepalingen betreffende "binnenlandse veiligheid" in de EG-wetgeving en in de (toekomstige) voorstellen van de Commissie voor EG-wetgeving op het gebied van asiel en immigratie

4.1 Algemeen

4.2 EG-wetgeving op asielbeleid

4.2.1 Tijdelijke bescherming

4.2.2 EURODAC

4.3 Voorstellen voor EG-wetgeving op asielgebied

4.3.1 Asielprocedures

4.3.2 Opvangcondities

4.3.3 Bepaling van de verantwoordelijke staat

4.3.4 Erkenning met het oog op internationale bescherming

4.4 Voorstellen voor EG-wetgeving op immigratiegebied

4.4.1 Economische migratie

4.4.2 Gezinshereniging

4.4.3 Status van langdurig ingezetenen

4.5 Toekomstige voorstellen voor EG-wetgeving op immigratiegebied

4.5.1 Studenten en andere onderdanen van derde landen

4.5.2 Slachtoffers van mensenhandel

INLEIDING

In punt 29 van de conclusies van de buitengewone Raad Justitie en Binnenlandse Zaken die op 20 september 2001 werd gehouden naar aanleiding van de tragische gebeurtenissen van 11 september in de VS, werd de Commissie verzocht om "*dringend het verband te bekijken tussen de bescherming van de interne veiligheid en de naleving van internationale verplichtingen en instrumenten op het gebied van bescherming*". Deze specifieke problematiek is en blijft een voortdurend aandachtspunt voor de Commissie, waarover zij op middellange tot lange termijn wellicht voorstellen voor (wijzigingen van) wetgeving zal indienen. In antwoord op het hierboven aangehaalde verzoek wordt met dit werkdocument echter zowel een snelle reactie als een uitvoerig overzicht van de problematiek gegeven.

In de nasleep van en als reactie op de gebeurtenissen van 11 september heeft de Europese Raad besloten een actieplan te ontwikkelen ter bestrijding van het terrorisme. Dit actieplan bestrijkt verschillende beleidsterreinen, zoals het buitenlands beleid, het economisch/financieel beleid, het vervoersbeleid en het beleid op het gebied van justitie en binnenlandse zaken. Voor dit laatste beleidsterrein, justitie en binnenlandse zaken, is een afzonderlijk actieplan opgesteld, dat specifiek betrekking heeft op justitiële samenwerking, samenwerking tussen politie- en inlichtingendiensten, financiering van het terrorisme, maatregelen aan de grenzen en andere maatregelen. Het hoofdstuk "*maatregelen aan de grenzen*" van de conclusies van de buitengewone JBZ-Raad van 20 september, waaronder ook conclusie 29 valt, heeft verder betrekking op grenscontroles, de afgifte van identiteitsdocumenten, verblijfstitels en visa en op de werking het Schengen Informatiesysteem (SIS).

Deze specifieke conclusies zijn van bijzonder belang voor de bestrijding van het terrorisme, en bieden meer in het algemeen de lidstaten instrumenten om het nationale veiligheidsbeleid aan te scherpen. Met name screening vóór binnenkomst, zoals door middel van een strikt visabeleid en eventueel door gebruik te maken van biometrische gegevens, en maatregelen ter bevordering van de samenwerking tussen grensbewakingsdiensten, inlichtingendiensten en immigratie- en asielautoriteiten van de betrokken lidstaat, bieden mogelijkheden om in een vroeg stadium vast te stellen dat iemand wordt verdacht van betrokkenheid bij terrorisme. Ook Europol, Eurodac en het SIS kunnen een belangrijke rol spelen bij het herkennen van personen die van terrorisme worden verdacht. Deze conclusies moeten echter deels op Europees en deels op nationaal niveau worden omgezet in maatregelen, en vallen derhalve buiten het bestek van dit werkdocument. Met dit werkdocument reageert de Commissie specifiek op de opdracht van conclusie 29.

In dit document worden vier hoofdlijnen gevolgd. Ten eerste wordt een analyse gemaakt van de bestaande rechtsinstrumenten waarmee personen die geen internationale bescherming verdienen, kunnen worden uitgesloten van deze bescherming, waarbij de nadruk ligt op degenen die verdacht worden van terrorisme. Vervolgens wordt nagegaan welke juridische stappen kunnen worden gezet door regeringen die worden geconfronteerd met personen die zijn uitgesloten van internationale beschermingsregelingen. Daarna wordt nader ingegaan op de maatregelen die in verband met deze problematiek op Europees niveau kunnen worden genomen, zowel op de korte als op de middellange tot lange termijn. Tenslotte worden de bepalingen met betrekking tot de interne veiligheid in de EG-wetgeving en in (toekomstige) voorstellen voor richtlijnen op het gebied van asiel en immigratie tegen het licht gehouden om na te gaan of deze toereikend zijn.

Dit document is gebaseerd op twee uitgangspunten: ten eerste dat bona fide vluchtelingen en asielzoekers niet de dupe mogen worden van de recente gebeurtenissen, en ten tweede dat degenen die terroristische daden steunen of plegen op geen enkele manier toegang moet worden geboden tot het grondgebied van de lidstaten van de Europese Unie. Het is dan ook een legitieme en begrijpelijke stap van de lidstaten dat zij scherpere veiligheidsmaatregelen overwegen om te verhinderen dat terroristen via verschillende kanalen toegang weten te krijgen tot hun grondgebied. Een van die kanalen zou het asielstelsel kunnen zijn, hoewel terroristen daar in de praktijk niet snel gebruik van zullen maken omdat andere, illegale kanalen discreter zijn en zich beter lenen voor criminele praktijken. Bij elke veiligheidsmaatregel moet daarom het juiste midden worden gevonden tussen bescherming van de veiligheid enerzijds en de beginselen inzake de bescherming van vluchtelingen anderzijds. In dit

verband staat de Commissie volledig achter het standpunt van het UNHCR, dat vindt dat de juiste benadering niet bestaat uit een drastische wijziging van de regeling voor de bescherming van vluchtelingen, maar uit een nauwgezette toepassing van de uitzonderingsmogelijkheden op de bescherming van vluchtelingen die het bestaande recht biedt.

Hoofdstuk 1: Mechanismen om degenen die geen internationale bescherming verdienen, uit te sluiten van de vluchtelingenstatus in de zin van het Vluchtelingenverdrag en van andere vormen van internationale bescherming

1.1 Toepassing van de uitsluitingsbepalingen

Na de gebeurtenissen van 11 september heeft het UNHCR landen publiekelijk opgeroepen om de uitsluitingsbepalingen van artikel 1, afdeling F, van het Vluchtelingenverdrag strikt toe te passen, omdat dit verdrag nooit is bedoeld om criminelen een "veilige haven" te bieden, noch om hen te beschermen tegen strafvervolgning, maar juist in tegendeel om de vervolgdgen in bescherming te nemen, en niet de vervolgers.

Artikel 1, afdeling F, van het Vluchtelingenverdrag bepaalt dat de status van vluchteling niet kan worden toegekend aan een persoon ten aanzien van wie *"er ernstige redenen zijn om te veronderstellen, dat:*

(a) 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;

(b) hij een ernstig, niet-politiek misdrijf heeft begaan buiten het land van toevlucht, voordat hij tot dit land als vluchteling is toegelaten;

(c) hij zich schuldig heeft gemaakt aan handelingen welke in strijd zijn met de doelstellingen en beginselen van de Verenigde Naties".

Dit document biedt niet het juiste kader om de toepassing van de drie uitsluitingsgronden van artikel 1, afdeling F, van het Vluchtelingenverdrag grondig te analyseren. Behalve de lidstaten, heeft ook het UNHCR speciale richtsnoeren uitgegeven voor de toepassing van dit artikel. Voorts verwijst de Commissie naar andere relevante documenten van het UNHCR, zoals achtergrondinformatie en aantekeningen voor het permanent comité van het UNHCR en andere documenten in het kader van het wereldwijde raadplegingsproces.

1.1.1 Terrorisme en de drie uitsluitingsgronden van het Vluchtelingenverdrag

In overeenstemming met verschillende aanbevelingen van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties en resoluties van de Veiligheidsraad, waarvan resolutie 1373 van 28 september 2001 de meest recente is, en met de jurisprudentie op het gebied van het internationale vluchtelingenrecht, kunnen personen die betrokken zijn bij terroristische handelingen op elk van de drie gronden die in artikel 1, afdeling F, worden genoemd, worden uitgesloten van de vluchtelingenstatus, afhankelijk van de omstandigheden.

- Op grond van art. 1, afdeling F, sub a), omdat erkend is dat terroristische daden als "oorlogsmisdrijven" kunnen worden beschouwd wanneer zij in een oorlogssituatie worden gepleegd;
- Op grond van art. 1, afdeling F, sub b) voor zover bijzonder wrede daden, ook als ze onder het mom van een politiek doel worden gepleegd, kunnen worden beschouwd als ernstige, niet-politieke misdrijven en tot uitlevering kunnen leiden ;
- Op grond van art. 1, afdeling F, sub c), overeenkomstig resoluties van de VN-veiligheidsraad over maatregelen ter bestrijding van het terrorisme, waarin wordt verklaard dat terroristische daden, methoden en handelingen strijdig zijn met de doelstellingen en beginselen van de Verenigde Naties, evenals het doelbewust financieren en plannen van en het aanzetten tot terroristische daden.

1.1.2 Definitie van terrorisme

Tot nu toe hebben landen niet geprobeerd een algemene definitie van terrorisme te formuleren, maar er de voorkeur aan gegeven bepaalde specifieke feiten aan te merken als strafbare feiten van terroristische aard. Zij hebben een aantal strafbare feiten in deze categorie ondergebracht, zoals die welke verband houden met kapingen, gijzelingen en bomaanslagen. Hoewel binnen de Verenigde Naties hard wordt gewerkt aan de ontwikkeling van een internationaal instrument ter bestrijding van terrorisme, bestaat er tot nu toe nog geen internationaal aanvaarde definitie van terrorisme.

In dit verband is het extra van belang dat de Europese Commissie onlangs haar goedkeuring heeft gehecht aan het *Voorstel voor een kaderbesluit van de Raad inzake terrorismebestrijding*¹ (waarin minimumvoorschriften worden vastgesteld met betrekking tot de bestanddelen van strafbare feiten) en het *Voorstel voor een kaderbesluit van de Raad betreffende het Europees arrestatiebevel en de procedures van overlevering tussen de lidstaten van de Europese Unie*². Een gemeenschappelijke EU-definitie van wat onder terroristische strafbare feiten moet worden verstaan, kan, als deze wordt opgenomen in uitleveringsverdragen, een basis zijn om artikel 1, afdeling F, sub b) als uitsluitingsgrond te hanteren. EU-normen kunnen ook helpen om VN-normen voor bijvoorbeeld "terroristische handelingen" te verduidelijken en dus dienst doen als interpretatiemiddel bij de toepassing van artikel 1, afdeling F, sub a) of sub c).

1.1.3 Lidmaatschap van een terroristische groepering

Het feit dat iemand vrijwillig lid is van een terroristische groepering staat in sommige gevallen gelijk met persoonlijke en bewuste betrokkenheid bij, of met het instemmen met, en dus medeplichtigheid aan, de desbetreffende strafbare feiten, en leidt dus tot uitsluiting van de vluchtelingenstatus. Bij deze afweging moeten de doelstelling van de groepering en de status en het niveau van de betrokkene worden meegewogen, evenals factoren zoals dwang en zelfverdediging tegen orders van hoger hand en de aan- of afwezigheid van een morele keuze. Indien is vastgesteld dat de betrokkene nog steeds daadwerkelijk, actief, en bereidwillig lid is, kan het feitelijke lidmaatschap moeilijk los te koppelen zijn van het plegen van strafbare feiten van terroristische aard.

1.2 Vervallenverklaring van de vluchtelingenstatus

De vluchtelingenstatus kan worden ingetrokken, bijvoorbeeld wanneer wordt vastgesteld dat de betrokken persoon ernstige strafbare feiten, bijvoorbeeld terroristische daden, heeft gepleegd voordat hij als vluchteling werd erkend. In dergelijke gevallen kan de vluchtelingenstatus vervallen worden verklaard overeenkomstig het UNHCR-handboek over procedures en criteria voor het bepalen van de vluchtelingenstatus.

1.2.1 Herziening van reeds toegekende vluchtelingenstatus

De lidstaten kunnen overwegen afgesloten dossiers over personen die als vluchteling zijn erkend, opnieuw te onderzoeken. Dit dient echter alleen te worden gedaan als er een duidelijke aanleiding voor is, bijvoorbeeld vanwege gegevens van inlichtingendiensten op basis waarvan kan worden vastgesteld dat er sprake is van een veiligheidsrisico. Nationaliteit, godsdienst of politieke overtuiging alleen zijn geen grond voor herziening. Indien zo'n nieuw onderzoek tot de conclusie leidt dat iemand inderdaad strafbare feiten heeft gepleegd waarop de uitsluitingsbepalingen van toepassing zijn, kan zijn/haar vluchtelingenstatus vervallen worden verklaard.

¹ Brussel, 19.9.2001 COM(2001) 521 def.

² Brussel, 19.9.2001 COM(2001) 522 def.

1.3 Strafbare feiten die op het grondgebied van het land van opvang worden gepleegd

Indien een vluchteling een ernstig strafbaar feit heeft gepleegd, bijvoorbeeld van terroristische aard, op het grondgebied van de lidstaat van opvang, kan de bescherming tegen uitzetting worden opgeheven, overeenkomstig artikel 32, lid 1 ("*De Verdragsluitende Staten zullen een rechtmatig op hun grondgebied vertoevende vluchteling niet uitzetten behoudens om redenen van nationale veiligheid of openbare orde*") en artikel 33, lid 2 (verbod tot uitzetting of terugleiding ("refoulement")) van het Vluchtelingenverdrag. Dit laatste artikel is bedoeld om het land van opvang te beschermen tegen personen die een bedreiging vormen voor de openbare orde of de nationale veiligheid, en luidt als volgt: "*Op de voordelen van deze bepaling kan evenwel geen aanspraak 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 land*".

Artikel 33, lid 2, voorziet dus in een uitzondering op het *non-refoulement*beginsel dat is vastgelegd in artikel 33, lid 1. Dit betekent in feite dat vluchtelingen bij wijze van uitzondering kunnen worden teruggeleid indien zij een bedreiging vormen voor de nationale veiligheid van het land van opvang en indien zij vanwege hun bewezen criminele aard en hun strafblad een gevaar vormen voor de gemeenschap. De verschillende aspecten van deze extreme en uitzonderlijke omstandigheden moeten echter restrictief worden uitgelegd en vereisen een strenge maatstaf voor de bewijsvoering. Iedereen die wel onder de bepalingen van artikel 33, lid 2 valt, mag echter rechtmatig worden uitgezet, zelfs als er geen andere mogelijkheid is dan de betrokkene terug te sturen naar het land waarin voor vervolging wordt gevreesd, onverminderd andere internationale verplichtingen van landen, met name artikel 3 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

1.4 Asielprocedure

1.4.1 Toegang tot de asielprocedure

Teneinde te goeder trouw en "volledig en niet restrictief" het Vluchtelingenverdrag van 1951 ten uitvoer te leggen is het absoluut noodzakelijk dat wordt nagegaan wie aan de vereisten van het verdrag voldoet. Daarom dient aan alle personen die asiel zoeken in de lidstaat die verantwoordelijk is voor de behandeling van het verzoek, toegang te worden verschaft tot een procedure waardoor die behandeling mogelijk wordt. *Automatische belemmeringen* voor de toegang tot de asielprocedure, zelfs ten aanzien van personen die van strafbare feiten worden verdacht, bijvoorbeeld door afwijzing aan de grens, kan worden geïnterpreteerd als "refoulement". Bovendien zou zulks in strijd zijn met artikel 4 van het *voorstel voor een richtlijn van de Raad betreffende minimumnormen voor de procedures in de lidstaten voor de toekenning of intrekking van de vluchtelingenstatus*³.

Alle asielzoekers onderwerpen aan een asielprocedure met het oog op de toekenning of intrekking van de vluchtelingenstatus is ook uit praktische veiligheidsoverwegingen noodzakelijk. Deze procedure maakt het daadwerkelijk mogelijk eventuele criminelen te identificeren. Op die manier worden asielzoekers gekend en geïdentificeerd, wordt hun achtergrond tijdens een of meer gesprekken grondig onderzocht en vergeleken met alle beschikbare informatie over landen, groepen en gebeurtenissen. Bovendien kunnen zij tijdens de procedure gemakkelijk worden "opgespoord", zelfs indien zij niet worden gedetineerd.

³ Brussel, 20.9.2000 COM(2000) 578 def.

1.4.2 De behandeling van asielverzoeken in het geval van uitlevering

1.4.2.1 Opschorting van de behandeling van een asielverzoek

Nadat de toegang tot de asielprocedure is toegekend, kan echter in de volgende twee situaties een onmiddellijke opschorting, een “bevriezing” van de eigenlijke behandeling van het asielverzoek in overweging worden genomen: in de eerste plaats wanneer een internationaal straftribunaal de asielzoeker heeft aangeklaagd. In dergelijke gevallen is de beste oplossing dat de betrokken persoon voor vervolging aan dat tribunaal wordt overgedragen. Een tweede reden om het onderzoek op te schorten zou zijn dat een ander land dan het land van herkomst van de asielzoeker om zijn uitlevering heeft verzocht in verband met ernstige misdrijven. In beide gevallen zou de strafprocedure prioriteit hebben op de eigenlijke asielprocedure. Na de strafrechtelijke vervolging van deze gevallen en na het ondergaan van een eventuele straf zou het vroegere asielverzoek worden “ontvrozen”. In de praktijk zou dit betekenen dat de asielzoeker wordt teruggebracht naar het land waar zijn asielverzoek nog steeds hangende is. Indien voor deze aanpak wordt gekozen moet het *voorstel voor een richtlijn van de Raad betreffende minimumnormen voor de procedures in de lidstaten voor de toekenning of intrekking van de vluchtelingenstatus*⁴ worden gewijzigd om deze aanpak mogelijk te maken.

1.4.2.2 Niet-ontvankelijke asielverzoeken

Een alternatieve juridische aanpak om asielverzoeken te behandelen in gevallen waarin om uitlevering is gevraagd of een internationaal straftribunaal de betrokkene heeft aangeklaagd, is een eventuele afwijzing van het asielverzoek wegens “onontvankelijkheid”. Dit zou betekenen dat bij artikel 18 van het *voorstel voor een richtlijn betreffende minimumnormen voor de procedures in de lidstaten voor de toekenning of intrekking van de vluchtelingenstatus*⁵, dat betrekking heeft op de onontvankelijkheid van bepaalde asielverzoeken, twee nieuwe gronden voor onontvankelijkheid moeten worden toegevoegd; namelijk wanneer een ander land dan het land van herkomst van de asielzoeker om uitlevering van de betrokkene heeft verzocht of wanneer deze persoon werd aangeklaagd door een internationaal straftribunaal. In het eerste geval en indien de asielzoeker na strafrechtelijke vervolging opnieuw een asielverzoek indient, moet in de herziene versie van artikel 18 een regel worden opgenomen uit hoofde waarvan de gronden van een dergelijk hernieuwd asielverzoek moet worden onderzocht door de lidstaat waaraan de betrokken persoon werd uitgeleverd.

Het voordeel van beide benaderingen is dat de eventuele strafrechtelijke vervolging van vermoedelijke criminelen niet wordt belemmerd door het feit dat een asielverzoek werd ingediend. Het zou tevens een passend antwoord zijn op de verschillende resoluties van de Algemene Vergadering van de VN over *maatregelen ter bestrijding van het internationaal terrorisme* waarin wordt bepaald dat, alvorens de toekenning van de status van vluchteling in overweging wordt genomen, de staten de nodige maatregelen moeten nemen om te garanderen dat de asielzoeker niet heeft deelgenomen aan terroristische handelingen, daarbij rekening houdend met relevante informatie waaruit eventueel kan blijken dat tegen de asielzoeker een onderzoek loopt, dat hij aangeklaagd is wegens of schuldig bevonden is aan strafbare feiten die verband houden met het terrorisme.

1.4.3 Behandeling in het kader van de asielprocedure

De procedure voor de behandeling van het verzoek om erkenning van de vluchtelingenstatus die gebaseerd is op het Vluchtelingenverdrag, voorziet tevens in het onderzoek van de toepasselijkheid van de uitsluitingsbepalingen zoals vervat in artikel 1, afdeling F) van dit verdrag. Deze uitsluitingsbepalingen gaan ervan uit dat sommige handelingen zo ernstig zijn dat de daders niet in aanmerking komen voor bescherming als vluchtelingen. Maar aangezien de uitsluiting van de vluchtelingenstatus mogelijke levensbedreigende gevolgen kan hebben voor de betrokkene, zouden dergelijke beslissingen moeten worden genomen *in het kader van* de asielprocedures door een

⁴ Idem punt 3.

⁵ Idem punt 3.

instantie die de nodige ervaring heeft en een specifieke opleiding heeft genoten om de vluchtelingenwetgeving toe te passen en de status vast te stellen in het kader van een meer algemene behandeling van het asielverzoek.

1.4.3.1 Beoordeling van het asielverzoek in het kader van een gewone asielprocedure

In de regel zou een asielverzoek moeten worden behandeld op een allesomvattende, holistische en integrale wijze.

Dit betekent dat alle relevante feiten waarop een asielverzoek is gebaseerd, grondig moeten worden onderzocht. De eventuele toepasselijkheid van de uitsluitingsbepalingen, moet echter niet in alle gevallen systematisch worden onderzocht. Dit moet enkel gebeuren wanneer er specifieke redenen zijn om aan te nemen dat een van deze bepalingen van toepassing is op de betrokken persoon. De feiten die een onderzoek van de uitsluitbaarheid van de verzoeker kunnen rechtvaardigen, zullen normaliter aan het licht komen tijdens de fase van het proces ter vaststelling van de vluchtelingenstatus waarin wordt nagegaan op welke gronden iemand als vluchteling kan worden erkend: naar deze feiten kan vervolgens worden verwezen tijdens de uitsluitingsfase van de procedure.

1.4.3.2 Beoordeling van het asielverzoek in het kader van een versnelde asielprocedure

Er kunnen echter gevallen zijn waarin **op het eerste gezicht** wordt vastgesteld dat de uitzonderingsbepalingen van toepassing zijn. In dergelijke situaties zouden de staten de mogelijkheid moeten hebben om deze verzoeken door middel van een versnelde procedure te behandelen. In een dergelijke procedure kunnen de staten beginnen met het onderzoek van de toepasselijkheid van de uitsluitingsbepalingen en, **indien dit mogelijk wordt geacht**, zich daartoe beperken als een voorafgaande fase bij het begin van de procedure zonder dat moet worden nagegaan of het Vluchtelingenverdrag van toepassing is. In juridische termen kan in dergelijke gevallen de mogelijkheid in overweging worden genomen om het asielverzoek af te wijzen als “kennelijk ongegrond”, hetgeen dan moet worden vastgesteld in een gewijzigde versie van het *voorstel voor een verordening van de Raad betreffende minimumnormen voor de procedures in de lidstaten voor de toekenning of intrekking van de vluchtelingenstatus*⁶. Indien hiervoor wordt gekozen moet verder worden nagegaan of een beroep tegen de afwijzing van een dergelijk verzoek als zijnde kennelijk ongegrond al dan niet een opschortende werking moet hebben.

1.4.4 Maatstaf voor de bewijsvoering

Bij de vaststelling van de toepasselijke maatstaf voor bewijsvoering bij uitsluitingsprocedures dient te worden erkend dat deze procedures verschillen van een strafrechtelijk proces als zodanig. De termen “*ernstige redenen om te veronderstellen dat*”, zoals vermeld in de eerste zin van artikel 1, afdeling F, moeten worden geïnterpreteerd in die zin dat de regels inzake de toelaatbaarheid als bewijs en het in strafprocedures vereiste hoge niveau van de bewijsvoering in dit verband niet van toepassing zijn. Er moet derhalve niet worden bewezen dat de betrokken persoon de misdaad heeft gepleegd die de uitsluiting van de vluchtelingenstatus kan rechtvaardigen. Het volstaat vast te stellen dat er ernstige redenen zijn om aan te nemen dat de persoon die misdaad heeft gepleegd. De basis voor een dergelijke conclusie moet duidelijk worden vastgesteld. Er moet derhalve een onderzoek worden ingesteld om na te gaan of de asielzoeker mogelijke banden heeft met of betrokken is bij geweldsdaden. Om te kunnen beslissen of een persoon moet worden uitgesloten van de vluchtelingstatus wegens zijn verantwoordelijkheid bij terroristische handelingen moet het criterium van de persoonlijke betrokkenheid bij dergelijke handelingen nauwkeurig worden onderzocht. Personen die bijdragen tot het plegen van deze strafbare feiten door bevelen te geven, aan te stoken of hierbij te helpen, kunnen van de vluchtelingenstatus worden uitgesloten.

⁶ Idem punt 3.

1.4.5 Recht van beroep tegen de uitsluitingsbeslissing

De toepassing van een uitsluitingsbepaling moet per geval afzonderlijk worden behandeld. De gronden voor uitsluiting moeten enkel gebaseerd zijn op het persoonlijk en doelbewust gedrag van de betrokken persoon en op de beschikbare bewijsstukken en moeten overeenstemmen met de wettelijke beginselen van billijkheid en rechtvaardigheid. De betrokken persoon moet het recht hebben om in de betreffende staat beroep in te stellen overeenkomstig *de bepalingen van het voorstel voor een richtlijn van de Raad betreffende minimumnormen voor de procedures in de lidstaten voor de toekenning of intrekking van de vluchtelingenstatus*.⁷

1.5 Administratieve behandeling van gevallen die eventueel onder artikel 1, afdeling F, vallen

1.5.1 Speciale eenheden in het asielstelsel voor de behandeling van gevallen van uitsluiting

Onverminderd punt 1.4.5 en het recht om bij een onafhankelijke rechtbank beroep in te stellen tegen de afwijzing van de vluchtelingenstatus, kunnen de EU-lidstaten verschillende logistieke regelingen hebben voor de behandeling van verzoeken die zijn ingediend door vermoedelijke oorlogsmisdadigers of terroristen. In een aantal lidstaten zijn speciale eenheden opgericht waaraan alle gevallen waarbij de veiligheid in gevaar kan worden gebracht en de gevallen van vermoedelijke deelneming aan ernstige gewelddaden of schendingen van de mensenrechten worden overgedragen. Andere lidstaten overwegen de algemene invoering van voorafgaande veiligheidscontroles waarbij alle asiilverzoeken worden onderzocht uit het oogpunt van de potentiële gevaren voor de veiligheid door de persoonsgegevens te verifiëren aan de hand van de beschikbare en relevante gegevensbanken. Dergelijke logistieke maatregelen stemmen volledig overeen met de internationale wettelijke verplichtingen van de lidstaten en zouden zeer nuttig kunnen zijn.

Wegens het complexe karakter van deze aangelegenheid zouden lidstaten die niet beschikken over een gespecialiseerde uitsluitings- of veiligheidseenheid, in het kader van hun asielstelsel, de oprichting van een dergelijke eenheid in overweging kunnen nemen. Deze eenheid zou het onderzoek kunnen overnemen wanneer er onmiddellijk vermoedens zijn van betrokkenheid bij oorlogsmisdaden of andere ernstige strafbare feiten, zoals deelneming aan terroristische handelingen (bijvoorbeeld wanneer een asielzoeker ervan verdacht wordt lid te zijn van een extremistische gewelddadige groep) of wanneer deze vermoedens ontstaan tijdens de behandeling van een verzoek in het kader van de gewone asielprocedure. Hoewel het waarschijnlijk gaat om een klein aantal gevallen, zou de gespecialiseerde uitsluitingseenheid het onderzoek kunnen voortzetten. Om naar behoren en doeltreffend te kunnen functioneren moet een dergelijke eenheid ervaring hebben opgedaan op het gebied van de vluchtelingenwetgeving en het strafrecht en een grondige kennis hebben van de terroristische organisaties. Voorts zou een dergelijke eenheid toegang moeten hebben tot alle informatie die regelmatig beschikbaar is over het land van herkomst, en zonodig tot vertrouwelijke informatie en een efficiënte samenwerkingsrelatie hebben met de onderzoeksdiensten, de met strafrechtelijke vervolging belaste instanties en de rechtshandavingsinstanties.

Een gespecialiseerde eenheid zou kunnen belast worden met de prioritaire en versnelde behandeling van gevallen die onder een uitsluitingsbepaling vallen. Gezien de beschikbare middelen en de opgedane ervaring zou deze eenheid een door een persoon die verdacht wordt van betrokkenheid bij terroristische handelingen ingediend grondiger kunnen onderzoeken. De eenheid zou deze gevallen vervolgens voor strafrechtelijke vervolging aan het parket kunnen overdragen zodat de vermoedelijke terroristen voor het gerecht kunnen worden gedaagd. De op dit gebied opgedane ervaring en de doelgerichte middelen van deze eenheid zouden een snelle en efficiënte besluitvorming mogelijk maken.

⁷ Idem punt 3.

1.5.2 Richtsnoeren voor de toepassing van de uitsluitingsbepalingen

Enkele lidstaten hebben speciale interne richtsnoeren vastgesteld voor de toepassing van de uitsluitingsbepalingen van het Vluchtelingenverdrag. Aan de hand van deze richtsnoeren zouden gevallen waarin dergelijke bepalingen van toepassing zijn, sneller worden geïdentificeerd. De richtsnoeren kunnen ook op Europees niveau in overweging worden genomen waarbij wordt uitgegaan van de beste praktijken op nationaal niveau.

1.5.3 Mechanismen voor uitwisseling van informatie

Er kan ook worden gedacht aan een mechanisme voor uitwisseling van informatie om de lidstaten die niet over voldoende middelen beschikken te helpen om gebruik te maken van de reeds in een aantal andere lidstaten bestaande deskundigheid zodat zij voldoende informatie en hulp krijgen wanneer zij een potentieel geval moeten behandelen. Dergelijke mechanismen zouden het opstellen van lijsten van contactpersonen kunnen omvatten en er kan worden nagegaan in hoeverre het creëren van intranetsites nuttig kan zijn.

Het zou de lidstaten ook in staat stellen elkaar informatie te verstrekken over gevallen van uitsluiting teneinde te vermijden dat de betrokkenen in een andere lidstaat proberen bescherming te verkrijgen. In deze context kan ook worden gedacht aan het opstellen van een Europese lijst van personen die zijn uitgesloten van het Vluchtelingenverdrag. In het kader van de informatie-uitwisseling dient erop te worden gewezen dat de gebruikelijke voorschriften in verband met het vertrouwelijke karakter van persoonsgegevens, met name wat een mogelijke uitwisseling tussen een lidstaat en het land van herkomst van de betrokkene betreft, in acht moeten worden genomen.

1.6 Behandeling van gevallen die een bedreiging kunnen vormen voor de veiligheid

De lidstaten beschikken over een hele reeks maatregelen om ervoor te zorgen dat asielzoekers op hun grondgebied niet tijdens de procedure onderduiken. Deze maatregelen omvatten het onderbrengen van asielzoekers in opvangcentra, de meldingsverplichting, voorschriften om de autoriteiten in kennis te stellen van eventuele adreswijzigingen en detentie. Welke maatregelen moeten worden genomen hangt af van de individuele omstandigheden hoewel detentie een geschikt instrument is wanneer kan worden bewezen dat een asielzoeker banden heeft met het criminele milieu die een gevaar voor de openbare orde of de nationale veiligheid kunnen betekenen. Toch moet worden erkend dat in de meeste systemen beperkingen worden opgelegd wat de detentie van asielzoekers betreft; ook de legitimiteit en de noodzaak van detentie is onderworpen aan gerechtelijke controle.

1.7 Uitsluiting van andere vormen van internationale bescherming

De conclusies van dit hoofdstuk 1 zijn eveneens van toepassing in gevallen waarin een persoon verzocht heeft om een andere vorm van internationale bescherming, zoals subsidiaire bescherming, en deze hem eventueel is toegekend.

Hoofdstuk 2: Juridische follow up inzake de uitsluiting van personen van de vluchtelingenstatus in de zin van het vluchtelingenverdrag en andere vormen van internationale bescherming

2.1 Vervolging of uitlevering

Na afwijzing van een beroep tegen het besluit om een persoon van de vluchtelingenstatus of een subsidiaire beschermingsstatus uit te sluiten en overeenkomstig het internationaal rechtsbeginsel *aut dedere aut judicare*, is de staat ertoe verplicht personen die van beschermingsregelingen zijn uitgesloten, over te leveren of te vervolgen. Het bovengenoemde beginsel reikt een oplossing aan voor de inherente contradictie tussen de behoefte en de verplichting van de staat om criminele handelingen zoals terrorisme te bestrijden en het recht van het individu op bescherming tegen uitzetting of teruggeleiding. Dit beginsel is onder meer neergelegd in artikel 7 van het Europees Verdrag tot bestrijding van terrorisme.

2.2 Vervolging

2.2.1 Universele rechtsmacht

Wat de tenuitvoerlegging van het bovengenoemde beginsel betreft verschilt de situatie per lidstaat. Sommige lidstaten streven ernaar een dergelijk persoon voor de rechter te brengen indien zij specifieke criteria hebben die hen in de zaak rechtsmacht geven of indien hun nationale strafrecht voorziet in een universele rechtsmacht. In een dergelijk rechtsstelsel kan de staat personen die verdacht worden van strafbare feiten die binnen de universele rechtsmacht vallen, actief vervolgen en bestraffen zonder rekening te moeten houden met de plaats waar het strafbaar feit is begaan of de nationaliteit van de verdachte. Er moet evenwel erkend worden dat het de facto vaak niet mogelijk is de betrokkene voor een strafbaar feit te vervolgen gezien de strikte regels inzake de toelaatbaarheid van bewijzen en de hoge bewijsvoeringsnorm in de strafvorderingsstelsels van de lidstaten van de Europese Unie. Die normen zijn veel hoger dan voor de uitsluiting en/of uitzetting van vluchtelingen. In de praktijk is meer bepaald de beschikbaarheid van (betrouwbare) getuigen voor de lidstaten een zeer ernstige hinderpaal gebleken om de strafvordering tegen personen die van de vluchtelingenstatus in de zin van het verdrag zijn uitgesloten, succesvol voort te zetten.

2.2.2 Het toekomstige Internationaal Strafhof

Het toekomstige Internationaal Strafhof (ISH) zou een belangrijke rol kunnen spelen in de context van de vervolging van personen op wie de uitsluitingsbepalingen van het vluchtelingenverdrag van toepassing zijn. Terrorisme als zodanig valt echter buiten de huidige opdracht van het Hof die in de statuten is neergelegd tenzij terrorisme gepaard gaat met andere ernstige strafbare feiten (die de internationale gemeenschap aanbelangen) waarvoor het Hof bevoegd is. Die strafbare feiten zijn ook direct relevant voor de uitlegging en toepassing van artikel 1, afdeling F van het Verdrag van 1951. Het toekomstige ISH zou ook een oplossing kunnen helpen aanreiken ingeval er in nationale procedures ter toekenning van de vluchtelingenstatus geen toegang is tot relevante inlichtingen en/of middelen en instrumenten die wel beschikbaar zijn voor een rechter of een openbare aanklager die dergelijke strafbare feiten onderzoekt. De totstandbrenging van samenwerking tussen het ISH en agentschappen van de Verenigde Naties zoals het UNHCR, wordt ook overwogen. Derhalve kan het nuttig zijn het sluiten van formele en vertrouwelijke samenwerkingsovereenkomsten tussen lidstaten en het ISH in potentiële zaken op grond van artikel 1, afdeling F, in overweging te nemen.

2.3 Uitlevering

Indien een persoon in het land waar hij naartoe is gevlucht niet voor de rechter kan worden gebracht noch kan worden gedagvaard door het Internationaal Strafhof, moet hij in beginsel worden uitgeleverd; dit wil zeggen indien uitlevering aan het land van herkomst, een andere lidstaat of een derde land juridisch en praktisch mogelijk is. In verband met uitleveringsverzoeken tegen personen die beschuldigd worden van strafbare feiten van terroristische aard of die dergelijke strafbare feiten

hebben begaan, is in het Europees Verdrag tot bestrijding van terrorisme van 1997 en het Internationaal Verdrag ter bestrijding van de financiering van terrorisme bepaald dat de verdragsluitende partijen niet tot uitlevering zijn verplicht in gevallen waarin zij ernstige redenen hebben om aan te nemen dat het verzoek tot uitlevering is gedaan met de bedoeling een persoon te vervolgen of te bestraffen op grond van zijn ras, godsdienst, nationaliteit, etnische afkomst of politieke overtuiging of dat inwilliging van het verzoek de positie van de betrokkene om een van deze redenen ongunstig zou kunnen beïnvloeden.

2.3.1 Juridische obstakels voor uitlevering of verwijdering

Uitlevering kan evenwel om juridische redenen onmogelijk zijn. De bescherming tegen uitzetting of teruggeleiding ingevolge het verbod van bepaalde behandelingen of bestraffingen, waarin is voorzien in rechtsinstrumenten die de mensenrechten betreffen zoals het Verdrag tegen foltering van de Verenigde Naties, het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten en het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens (EVRM) is namelijk volstrekt, d.w.z. dat geen uitzonderingen zijn toegestaan. Het Europees Hof voor de rechten van de mens heeft herhaaldelijk bevestigd dat het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens zelfs in de moeilijkste omstandigheden, zoals de strijd tegen terrorisme en georganiseerde misdaad, een volstrekt verbod op foltering en onmenselijke of ontorende behandeling of bestraffing inhoudt. Het Europees Hof voor de rechten van de mens heeft benadrukt dat, in tegenstelling tot de meeste materieelrechtelijke bepalingen van dat Verdrag, in artikel 3 niet voorzien is in uitzonderingen en dat een afwijking ervan niet is toegestaan zelfs niet in een noodsituatie die het voortbestaan van de natie bedreigt. Het is mogelijk dat het Europees Hof voor de rechten van de mens zich ingevolge de gebeurtenissen van 11 september, zal moeten uitspreken over kwesties die verband houden met de uitlegging van artikel 3, inzonderheid de vraag in hoeverre er gestreefd kan worden naar een evenwicht tussen de beschermingsbehoeften van het individu en de veiligheidsbelangen van een staat.

2.3.2 Juridische garanties in uitleveringszaken

Uitlevering moet als wettig worden beschouwd wanneer van de staat die de betrokkene voor de rechter zal brengen, juridische garanties kunnen worden verkregen welke tegemoet komen aan de bezorgdheden die verband houden met potentiële schendingen van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens. Dergelijke "garanties" van derde staten kunnen bijvoorbeeld verband houden met de niet-toepassing van de doodstraf in die bepaalde zaak hoewel een dergelijke straf in het recht van die staat is opgenomen.

2.4 De rechtspositie van personen die van beschermingsregelingen zijn uitgesloten maar niet kunnen worden verwijderd

De kwestie die onopgelost blijft en buiten het toepassingsgebied van rechtsvoorschriften inzake bescherming van vluchtelingen/internationale bescherming valt, houdt verband met de status die moet worden toegekend aan personen die niet in aanmerking komen voor de status van vluchteling of andere vormen van internationale bescherming, evenmin succesvol kunnen worden vervolgd en toch niet kunnen worden uitgezet wegens het volstrekte verbod op uitzetting of teruggeleiding, neergelegd in sommige internationale en regionale rechtsinstrumenten inzake mensenrechten. Er zijn geen internationale rechtsinstrumenten die de status en rechten van personen regelen die zijn uitgesloten van elke beschermingsstatus maar om juridische redenen niet kunnen worden uitgezet. Het Comité voor de Rechten van de Mens van de Verenigde Naties heeft evenwel uitvoerig van gedachten gewisseld over de verplichting van de verdragsluitende staten om sommige niet-onderdanen die langdurige banden met het land hebben, te houden ondanks hun criminele activiteiten.

De huidige situatie van lidstaten die over beperkte beleidskeuzes beschikken voor een passende behandeling van uitsluitbare maar niet-verwijderbare personen, is zeer onbevredigend. De kwestie moet derhalve dringend nader worden onderzocht en eventueel op Europees niveau worden opgelost. In deze context moet opnieuw worden benadrukt dat ondanks de ernstige belemmeringen waarnaar eerder is verwezen, strafvervolging door de internationale gemeenschap op mondiaal en op

lidstaatniveau, van personen die misdrijven tegen de menselijkheid, oorlogsmisdrijven of terroristische aanvallen hebben begaan en van beschermingsregelingen zijn uitgesloten, een passend antwoord is. Bovenop hun eventuele strafrechtelijke vervolging kan het tevens noodzakelijk zijn de fundamentele rechten die zijn toegekend aan die categorie uitstuitbare maar niet-verwijderbare personen te harmoniseren en de verschillende middelen om tegen die personen op te treden indien zij een veiligheidsrisico inhouden, te onderzoeken.

2.4.1 Harmonisatie van fundamentele rechten toegekend aan personen die van beschermingsregelingen zijn uitgesloten maar niet-verwijderbaar zijn

De 15 lidstaten van de Europese Unie gaan op een verschillende wijze om met uitsluitbare maar niet-verwijderbare personen. In sommige lidstaten worden aan die personen geen rechten toegekend behalve het recht niet te worden uitgezet of teruggeleid. In andere lidstaten hebben die personen toegang tot fundamentele rechten zoals het recht op dringende medische hulp en onderwijs voor kinderen. In een laatste groep lidstaten hebben die personen daarenboven recht op meer sociale en economische rechten en voordelen. Die verschillende behandeling kan een geharmoniseerde benadering op Europees niveau noodzakelijk maken teneinde potentiële “aantrekkingsfactoren” voor personen die geen internationale bescherming verdienen, weg te nemen.

2.4.2 Detentie en alternatieven voor detentie van personen die van beschermingsregelingen zijn uitgesloten maar niet-verwijderbaar zijn

Personen die zijn uitgesloten van beschermingsregelingen maar evenwel niet kunnen worden verwijderd, houden niet noodzakelijkerwijs en automatisch een risico in voor de nationale veiligheid. Veel oorlogsmisdadigers die door lidstaten terecht worden uitgesloten van de beschermingsregelingen, worden bijvoorbeeld niet automatisch door die staten in hechtenis genomen. Tot dusver wordt in de lidstaten immers geen gebruik gemaakt van een onbeperkt systeem van administratieve hechtenis en het kan eveneens nuttig zijn alternatieven voor volledige detentie, zoals huisarrest (“résidence surveillée”) nader te onderzoeken.

Het kan evenwel voorkomen dat de burger beschermd moet worden tegen personen die terecht van beschermingsregelingen zijn uitgesloten, zoals terroristen, die een risico inhouden voor de veiligheid van de staat. In deze context zij gewezen op wetgeving die recentelijk op lidstaatniveau is voorgesteld met betrekking tot *het in hechtenis nemen van onderdanen van andere staten wier aanwezigheid wordt beschouwd als een risico voor de nationale veiligheid en die ervan worden verdacht internationale terroristen te zijn*. Die voorstellen zijn ingediend om vooruit te lopen op situaties waarbij artikel 3 van het EVRM in de weg staat aan verwijdering of uitwijzing van dussdanige personen naar een plaats waar zij het risico lopen een behandeling te ondergaan die strijdig is met dat artikel. Indien een alternatieve bestemming niet onmiddellijk beschikbaar is, bestaat de mogelijkheid dat verwijdering tijdelijk niet mogelijk is hoewel het uiteindelijke voornemen verwijdering blijft zodra toereikende regelingen zijn getroffen. Ongeacht dit voortgezette voornemen om een persoon die in hechtenis is genomen te verwijderen, kan niet worden gesteld dat “een uitwijzings- of uitleveringsprocedure hangende is” in de zin van artikel 5, lid 1, onder f), van het EVRM zoals uitgelegd door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens. Voor zover de voorgenomen detentie van de bovengenoemde personen strijdig kan zijn met de verplichtingen krachtens artikel 5, lid 1, van het EVRM, zou een beroep kunnen worden gedaan op de bij artikel 15, lid 1, van het EVRM ingevoerde afwijking op voorwaarde dat is voldaan aan de strikte voorwaarden van artikel 15, lid 1, en de voorgenomen maatregelen “niet in strijd zijn met andere verplichtingen (van de staten) die voortvloeien uit het internationale recht”.

Hoofdstuk 3: Onderlinge aanpassing van relevante wetgeving en bestuursrechtelijke bepalingen tegen de achtergrond van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel

3.1 Algemeen kader

De werkzaamheden betreffende deze kwesties kunnen op het niveau van de Europese Unie worden voortgezet volgens de methode en middelen welke zijn uiteengezet in de mededeling van de Commissie “*Naar een gemeenschappelijke asielprocedure en een in de gehele Unie geldige uniforme status voor personen aan wie asiel wordt verleend*”⁸ en de meer recentere *Mededeling inzake het gemeenschappelijk asielbeleid, invoering van een open coördinatiemethode - Eerste Verslag van de Commissie inzake de toepassing van mededeling COM(2000) 755 def. van 22 november 2000*⁹.

Het Gemeenschappelijk Europees Asielstelsel zal in twee fasen tot stand worden gebracht. In beide fasen moet rekening worden gehouden met de relatie tussen het waarborgen van de interne veiligheid en de naleving van internationale beschermingsverplichtingen. Er moet inderdaad werk worden gemaakt van doelmatiger, goed onderbouwde en gemeenschappelijke procedures, een meer convergente uitlegging en toepassing van uitsluitingsmogelijkheden en een versterking van vervolgings- en detentiemogelijkheden, inclusief alternatieven voor detentie. Tevens moet worden gegarandeerd dat terroristen, tegen de achtergrond van internationale bescherming, een vergelijkbare behandeling krijgen in alle lidstaten. Indien een terrorist geen internationale bescherming geniet in een lidstaat of indien de status is ingetrokken dan wel opgeheven, moet hij/zij eenzelfde behandeling van zijn/haar zaak verwachten in alle andere lidstaten.

3.2 Harmonisatie op wetgevingsgebied, flankerende maatregelen, administratieve samenwerking en de open coördinatiemethode

Er dient snel vooruitgang te worden geboekt bij de onderhandelingen over de onderscheiden voorstellen voor richtlijnen die de Commissie bij de Raad heeft ingediend en bijzondere aandacht dient te worden besteed aan de bepalingen die betrekking hebben op het onderzoek van en de besluitvorming over, de uitsluiting, de vervallenverklaring van de status en de intrekking van voordelen. De Commissie zal geregeld verslag uitbrengen over de tenuitvoerlegging van deze instrumenten. De **Contactcomités** die zijn opgericht om toezicht te houden op de tenuitvoerlegging, zullen overleg tussen lidstaten en de Commissie vergemakkelijken teneinde tot vergelijkbare uitleggingen van de relevante bepalingen te komen en nationale voorschriften en praktijken te vergelijken. Voorts moet de rechtspraak van nationale en Europese rechterlijke instanties of beroepsinstanties nader onderzocht worden. In 2002 zou een bijeenkomst kunnen worden gehouden met vertegenwoordigers van de beslissingsautoriteiten en de beroepsinstanties teneinde trends en rechtspraak te bestuderen en van gedachten te wisselen over gemeenschappelijke problemen en oplossingen.

Een aangehouden investering in de verbetering van gemeenschappelijke analyse-instrumenten is noodzakelijk. In die context zouden nationale contactpunten kunnen worden aangewezen om samenwerking en gegevensuitwisseling tot ontwikkeling te brengen. Het nieuwe **ARGO-Programma**, *een Actieprogramma voor administratieve samenwerking op het gebied van buitengrenzen, visa, asiel en immigratie*¹⁰, zou gebruikt kunnen worden om dergelijke administratieve samenwerking te ondersteunen.

⁸ COM(2000) 755 def., Brussel 22.11.2000

⁹ COM(2001) 710 def., Brussel 28.11.2001

¹⁰ COM(2001) 567 def., Brussel 16.10.2001

De Commissie heeft het gebruik van de **open coördinatiemethode** aanbevolen. Toelichting bij een dergelijke methode die meer bepaald voor het asielbeleid is ontworpen, vindt u in de *Mededeling over het gemeenschappelijk asielbeleid: de invoering van een open coördinatiemethode*¹¹. De aandacht wordt gevestigd op de Tweede Europese Richtsnoer inzake de ontwikkeling van een doeltreffend asielstelsel dat bescherming biedt aan degenen die bescherming nodig hebben, waarbij de volledige en niet-restrictieve toepassing van het Verdrag van Genève is gewaarborgd, inzonderheid op de punten G (*“door beginselen te formuleren en technieken te ontwikkelen om personen die op basis van de uitsluitingsclausules geen internationale bescherming verdienen, beter te kunnen opsporen.”*) en J (*“door ... het gebruik van de overname- en uitsluitingsclausules ... te evalueren”*). Teneinde deze richtsnoer tot uitvoering te brengen moeten de lidstaten in hun nationale actieplannen middelen en doelstellingen vaststellen om aan de Europese doelstelling te voldoen en de tenuitvoerlegging van nationale en communautaire instrumenten analyseren. Dit zal tevens de vergelijking en identificatie van goede praktijken en de analyse van het daadwerkelijke effect en de resultaten van gemaakte keuzes vergemakkelijken. Tenslotte is passend overleg en samenwerking met het UNHCR, relevante internationale organisaties en derde landen eveneens vereist om het onderwerp van dit werkdocument, doelmatig en uitvoerig aan te pakken.

Alle bovengenoemde instrumenten zullen in grote mate bijdragen aan de vaststelling van de noodzakelijke verbeteringen die zullen leiden tot de goedkeuring van bijkomende voorschriften in het kader van de tweede fase van de harmonisatie van het asielbeleid in de Europese Unie.

¹¹ Zie voetnoot 9

Hoofdstuk 4: Analyse van bepalingen betreffende “binnenlandse veiligheid” in de EG-wetgeving en in de (toekomstige) voorstellen van de Commissie voor EG-wetgeving op het gebied van asiel en immigratie

4.1 Algemeen

De bestaande EG-wetgeving en de voorstellen van de Commissie voor dergelijke wetgeving op het gebied van asiel en immigratie bevatten momenteel zonder uitzondering voldoende standaardbepalingen die het mogelijk maken elke onderdaan van een derde land die eventueel als een bedreiging voor de nationale/openbare veiligheid zou kunnen worden beschouwd, uit te sluiten van het recht op internationale bescherming, verblijf of toegang tot bepaalde voordelen. In het kader van de thans lopende en nog te voeren besprekingen en onderhandelingen over de diverse voorstellen zullen deze relevante bepalingen evenwel opnieuw worden bekeken in het licht van de nieuwe omstandigheden, onverminderd de relevante internationale verplichtingen die aan de voorstellen ten grondslag liggen. De relevante bepalingen in de diverse voorstellen worden hieronder in het kort geanalyseerd en in voorkomend geval worden mogelijkheden ter verduidelijking of verbetering van die bepalingen aangegeven.

4.2 EG-wetgeving op asielgebied

4.2.1 Tijdelijke bescherming

De formeel vastgestelde *Richtlijn van de Raad betreffende minimumnormen voor het verlenen van tijdelijke bescherming in geval van massale toestroom van ontheemden en maatregelen ter bevordering van een evenwicht tussen de inspanning van de lidstaten voor de opvang en het dragen van de consequenties van de opvang van deze personen*¹² verleent in zijn artikel 28, lid 1, onder b), aan de lidstaten de mogelijkheid een persoon tijdelijke bescherming te weigeren, onder meer indien er redelijke gronden bestaan om hem of haar als een gevaar voor de veiligheid van de lidstaat van ontvangst te beschouwen, of als de betrokkene ingevolge een definitieve veroordeling voor een bijzonder ernstig misdrijf een gevaar vormt voor de samenleving in de lidstaat van ontvangst.

4.2.2 EURODAC

De formeel vastgestelde *Verordening van de Raad betreffende de instelling van “Eurodac” voor de vergelijking van vingerafdrukken ten behoeve van een doeltreffende toepassing van de Overeenkomst van Dublin*¹³ maakt het mogelijk onverwijld de vingerafdrukken te nemen van alle vingers van elke asielzoeker die 14 jaar of ouder is. Voor de toepassing van de Overeenkomst van Dublin dient de identiteit te worden vastgesteld van alle asielzoekers en personen die in verband met de illegale overschrijding van de buitengrenzen van de Gemeenschap worden gearresteerd. Hierdoor zullen de lidstaten tegelijk echter beter weten wie hun grondgebied binnenkomt, en zal dus hun nationale veiligheid groter worden.

4.3 Voorstellen voor EG-wetgeving op asielgebied

4.3.1 Asielprocedures

Artikel 26 van het *voorstel voor een Richtlijn van de Raad betreffende minimumnormen voor de procedures in de lidstaten voor de toekenning of intrekking van de vluchtelingenstatus*¹⁴ maakt “vervalvenverklaring van de vluchtelingenstatus” mogelijk op grond van het feit dat omstandigheden aan het licht zijn gekomen waaruit blijkt dat de betrokkene nooit als vluchteling erkend had mogen worden. Artikel 33, lid 2, onder c), maakt het de lidstaten tevens mogelijk af te wijken van de regel dat

¹² Richtlijn 2001/55/EC van 20.7.2001.

¹³ Verordening (EG) nr. 2725/2000 van 11.12.2000.

¹⁴ Zie voetnoot 3.

elk beroep opschortende werking heeft, in zaken waarin de nationale veiligheid of de openbare orde in het geding is.

Zoals ook reeds in punt 1.4.2.1 is gezegd, zou in het kader van de komende herziening van dit voorstel kunnen worden overwogen regels op te nemen die een **schorsing** van de asielprocedure mogelijk maken in gevallen waarin een verzoek om uitlevering, dat betrekking heeft op een ernstig misdrijf, ten aanzien van een asielzoeker is gedaan door een staat die niet het land van herkomst is, of in geval van een aanklacht door een internationaal straftribunaal. Zoals eerder uitgelegd in punt 1.4.2.2, zou een andere mogelijkheid erin kunnen bestaan artikel 18 van het voorstel inzake de niet-ontvankelijkheid van bepaalde asielverzoeken zodanig te wijzigen dat in de bovengenoemde gevallen een asielverzoek als **niet-ontvankelijk** kan worden afgewezen.

Zoals uitvoerig besproken in punt 1.4.3.2, overweegt de Commissie tevens de schrapping van artikel 28, lid 2, onder b), van het voorstel, waarin is bepaald dat gevallen waarin er ernstige redenen zijn om aan te nemen dat de in artikel 1, onder F, van het Vluchtelingenverdrag beschreven gevallen zich voordoen, niet mogen worden beschouwd als gronden om een asielverzoek als **kennelijk ongegrond** af te wijzen. Na die eventuele schrapping dient dan een bijkomende grond te worden toegevoegd aan artikel 28, lid 1, op grond waarvan asielverzoeken als kennelijk ongegrond kunnen worden afgewezen in gevallen waarin er ernstige aanwijzingen zijn dat de uitsluitingsbepalingen van het Vluchtelingenverdrag van toepassing zijn.

4.3.2 Opvangcondities

Overeenkomstig artikel 22, lid 1, onder d), van het *voorstel voor een richtlijn van de Raad tot vaststelling van minimumnormen voor de opvang van asielzoekers in de lidstaten*¹⁵, kunnen de lidstaten de opvangvoorzieningen verminderen of intrekken indien een asielzoeker wordt beschouwd als een bedreiging voor de nationale veiligheid of indien er ernstige aanwijzingen zijn dat hij een oorlogsmisdaad of een misdaad tegen de menselijkheid heeft gepleegd, of nog indien er tijdens de behandeling van het asielverzoek ernstige en duidelijke redenen zijn om aan te nemen dat de bepalingen van artikel 1, onder F, van het Verdrag van Genève op de asielzoeker van toepassing zouden kunnen zijn.

Overwogen zou kunnen worden een nieuw lid 4, onder a), in te voegen in artikel 22, betreffende de vermindering of intrekking van de opvangvoorzieningen, dat als volgt zou kunnen luiden: *“Mocht blijken dat de asielzoeker betrokken is bij terroristische activiteiten, ofwel doordat hij er actief aan heeft deelgenomen, ofwel doordat hij terroristische organisaties zoals gedefinieerd door de Europese Unie heeft gesteund, heeft aangemoedigd of van financiële middelen heeft voorzien, ongeacht of dit vóór of na de indiening van het asielverzoek is gebeurd, dan moeten de lidstaten de normale opvang ten aanzien van die asielzoeker stopzetten en de wettelijke beschermingsmaatregelen nemen waarin hun respectieve wetgeving voorziet”*.

In dit verband dient tevens te worden vermeld dat de huidige tekst van artikel 7 van het voorstel het mogelijk maakt desgewenst de bewegingsvrijheid van asielzoekers te beperken tot een bepaald deel van het grondgebied van de lidstaten.

4.3.3 Bepaling van de verantwoordelijke staat

In het voorstel voor een Verordening van de Raad tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek dat door een onderdaan van een derde land bij een van de lidstaten wordt ingediend¹⁶ zijn geen specifieke bepalingen opgenomen betreffende de nationale veiligheid. Dat is echter niet noodzakelijk, aangezien het voorstel geen bepalingen bevat betreffende het toekennen of weigeren van rechten of een status.

¹⁵ Brussel, 3.4.2001, COM (2001) 181 def.

¹⁶ Brussel, 26 .7.2001, COM(2001) 447 def.

4.3.4 Erkenning met het oog op internationale bescherming

Volgens artikel 14 van het recente *voorstel voor een Richtlijn van de Raad betreffende minimumnormen voor de erkenning en de status van onderdanen van derde landen en staatlozen als vluchtelingen of als personen die anderszins internationale bescherming behoeven*¹⁷ moeten de lidstaten ervoor zorgen dat een asielzoeker die onder de uitsluitingsbepalingen van het Vluchtelingenverdrag valt, wordt uitgesloten van de vluchtelingenstatus. Dit voorstel verplicht in artikel 17 de lidstaten er voorts toe te zorgen dat een asielzoeker die onder de genoemde uitsluitingsbepalingen valt, tevens wordt uitgesloten van de subsidiaire beschermingsstatus.

In het kader van de komende bespreking van dit voorstel zou kunnen worden overwogen een bijkomend lid 2 in te voegen in artikel 19 betreffende “Bescherming tegen terugleiding en uitzetting”. Dit extra lid, gebaseerd op artikel 33, lid 2, van het Vluchtelingenverdrag, zou bepalen dat op de voordelen van deze bepaling (de regel van “non-refoulement”) “geen aanspraak [kan] worden gemaakt door een persoon die internationale bescherming geniet, maar ten aanzien van wie er ernstige redenen bestaan hem te beschouwen als een gevaar voor de veiligheid van de lidstaat waar hij zich bevindt, of die, bij gewijsde veroordeeld wegens een bijzonder ernstig misdrijf, een gevaar oplevert voor de gemeenschap van die lidstaat”.

De bepalingen in de bovengenoemde artikelen 14 en 17 en de eventueel voor te stellen nieuwe bepaling in artikel 19 laten alle de overige internationale verplichtingen van de lidstaten onverlet, met name die welke voortvloeien uit artikel 3 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden.

4.4 Voorstellen voor EG-wetgeving op immigratiegebied

Op het gebied van de legale immigratie bevat elk van de drie tot dusver ingediende voorstellen van de Commissie voor richtlijnen van de Raad betreffende het recht op gezinshereniging, de status van onderdanen van derde landen die langdurig in een lidstaat verblijven en de voorwaarden inzake toegang en verblijf van onderdanen van derde landen met het oog op arbeid in loondienst of activiteiten als zelfstandige, reeds bepalingen inzake de openbare orde. Op grond van deze bepalingen kunnen de lidstaten onderdanen van derde landen de toegang weigeren om redenen van openbare orde of binnenlandse veiligheid. Een strikte toepassing van deze bepalingen is waarschijnlijk een betere manier om de veiligheid te bevorderen dan het aanbrengen van ingrijpende wijzigingen in de diverse bestaande voorstellen.

Wanneer men zich op deze bepalingen beroept, moet dit uitsluitend op het persoonlijke gedrag van de betrokken onderdaan van een derde land gebaseerd zijn. In de praktijk betekent dit dat lidmaatschap – thans of in het verleden – van een terroristische organisatie kan worden uitgelegd als een “persoonlijke gedraging” en derhalve een beroep op deze “openbare orde”-bepaling kan verantwoorden. Binnen de werkingssfeer van de richtlijnen is elke discriminatie op grond van ras, etnische afkomst, godsdienst of levensovertuiging, politieke overtuiging of het behoren tot een nationale minderheid uitdrukkelijk uitgesloten. De nationaliteit of etnische afkomst van een persoon kan op zichzelf nooit een beroep op de “openbare orde”-bepaling rechtvaardigen, ook omdat dit zou indruisen tegen het in artikel 21 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie neergelegde beginsel van non-discriminatie.

4.4.1 Economische migratie

Artikel 27 van het *voorstel voor een Richtlijn van de Raad betreffende de voorwaarden inzake toegang en verblijf van onderdanen van derde landen met het oog op arbeid in loondienst en economische activiteiten als zelfstandige*¹⁸ bepaalt: “De lidstaten kunnen weigeren vergunningen overeenkomstig deze richtlijn te verstrekken of te verlengen, of deze intrekken, om redenen van openbare orde,

¹⁷ Brussel, 12.9.2001, COM (2001) 510 def.

¹⁸ Brussel, 11.7.2001, COM (2001) 386 def.

openbare veiligheid of volksgezondheid. De redenen van openbare orde of openbare veiligheid moeten uitsluitend gebaseerd zijn op het persoonlijk gedrag van de betrokken onderdaan van een derde land”.

Deze bepaling geeft de lidstaten een ruime beoordelingsvrijheid. De huidige tekst van artikel 27 van het voorstel kan dan ook als toereikend worden beschouwd, en het wordt niet noodzakelijk geacht deze aan te passen.

4.4.2 Gezinshereniging

Het voorstel voor een Richtlijn van de Raad inzake het recht op gezinshereniging¹⁹ bevat in artikel 8 een “openbare orde”-bepaling op grond waarvan de lidstaten “de toegang en het verblijf van de gezinsleden [kunnen] weigeren om redenen van openbare orde, binnenlandse veiligheid en volksgezondheid. De redenen van openbare orde en binnenlandse veiligheid dienen uitsluitend gegrond te zijn op het persoonlijke gedrag van het betrokken gezinslid”.

Dezelfde redenering als in punt 4.4.1 kan in verband met dit voorstel worden gevolgd, en een aanpassing van de tekst is derhalve niet noodzakelijk.

4.4.3 Status van langdurig ingezetenen

Het voorstel voor een Richtlijn van de Raad betreffende de status van langdurig ingezetenen onderdanen van derde landen²⁰ bevat verscheidene bepalingen die verband houden met de nationale veiligheid. De Commissie overweegt deze bepalingen als volgt te wijzigen:

Overeenkomstig artikel 7 inzake *Openbare orde en binnenlandse veiligheid* kunnen de lidstaten weigeren de status van langdurig ingezetene toe te kennen indien het persoonlijk gedrag van de betrokkene een actuele bedreiging voor de openbare orde of de binnenlandse veiligheid vormt. Overwogen wordt in lid 1 het woord “actuele” weg te laten. Voorts wordt voorgesteld in lid 2 van artikel 7 de volgende zinsnede weg te laten: “Het bestaan van strafrechtelijke veroordelingen vormt op zichzelf geen grond voor de in lid 1 bedoelde weigering”. Hetzelfde geldt voor artikel 19 betreffende het recht om zich in een andere lidstaat te vestigen.

Met betrekking tot artikel 13 inzake *Bescherming tegen uitzetting* overweegt de Commissie de weglating van lid 7, waarin spoedprocedures voor uitzetting ten aanzien van langdurig ingezetenen worden verboden. Deze bepaling is van kracht zodra de onderdaan van een derde land de status van langdurig ingezetene heeft verkregen. Hij/zij zou bijgevolg een hoger beschermingsniveau genieten. Spoedprocedures voor uitzetting kunnen echter gerechtvaardigd zijn in geval van een terroristische dreiging.

In artikel 25 inzake *Intrekking van de verblijfstitel* ten slotte is bepaald: “(1) De tweede lidstaat kan gedurende een overgangperiode van vijf jaar een beslissing tot uitzetting nemen ten aanzien van de langdurig ingezetene en/of zijn gezinsleden: om redenen die verband houden met de openbare orde en de binnenlandse veiligheid, zoals bepaald in artikel 19; (2) De beslissing tot uitzetting mag niet gepaard gaan met een permanent verblijfsverbod”. In dergelijke gevallen zal de tweede lidstaat de langdurig ingezetene **uitsluitend** uitzetten naar de lidstaat die hem/haar de status heeft verleend. In gevallen van ernstige dreiging zoals beschreven in artikel 13, lid 1, dient de tweede lidstaat de langdurig ingezetene rechtstreeks naar zijn/haar land van herkomst of naar een ander derde land buiten de Gemeenschap uit te zetten. De Commissie overweegt aan dit artikel een lid 2bis toe te voegen: “In geval van een actuele en voldoende ernstige bedreiging kan de procedure van artikel 13 worden toegepast”.

¹⁹ Brussel, 10.10.2000, COM (2000) 624 def.

²⁰ Brussel, 13.3.2001, COM (2001) 127 def.

4.5 Toekomstige voorstellen voor EG-wetgeving op immigratiegebied

4.5.1 Studenten en andere onderdanen van derde landen

De doelstellingen van het toekomstige voorstel voor een richtlijn inzake de voorwaarden voor toegang en verblijf van onderdanen van derde landen met het oog op studie en activiteiten als zelfstandige worden wellicht het beste bereikt door terzelfder tijd de lidstaten de mogelijkheid te bieden maatregelen te nemen om hun binnenlandse veiligheid te verzekeren. Daarom zal in het voorstel een bepaling worden opgenomen, op grond waarvan de lidstaten aan een onderdaan van een derde land de toegang of de verlenging van een verblijfsvergunning kunnen weigeren c.q. een dergelijke vergunning kunnen intrekken om redenen van openbare orde, staatsveiligheid of volksgezondheid, voor zover deze redenen uitsluitend verband houden met het persoonlijke gedrag van de betrokken onderdaan van een derde land. Deze tekst is voldoende ruim om de lidstaten de nodige bewegingsvrijheid te geven om een onderdaan van een derde land de toegang te weigeren of een einde te maken aan diens verblijf indien dat objectief noodzakelijk is. Dezelfde bepalingen zullen worden opgenomen in het voorstel voor een richtlijn inzake de voorwaarden voor toegang en verblijf van onderdanen van derde landen voor andere doeleinden.

4.5.2 Slachtoffers van mensenhandel

De diensten van de Commissie werken momenteel een voorstel uit voor een richtlijn inzake een vergunning voor kort verblijf ten behoeve van de slachtoffers van mensenhandel. Er bestaat geen recht op deze verblijfsvergunning als zodanig; de afgifte ervan is onderworpen aan een aantal voorwaarden. Een van de voorwaarden voor afgifte van een dergelijke vergunning is dat “*overwegingen inzake openbare orde of nationale veiligheid zich niet tegen deze afgifte verzetten*”. Hetzelfde geldt voor de verlenging en bijgevolg ook de intrekking van deze vergunning. Deze formulering lijkt ruim genoeg om de lidstaten in staat te stellen hun openbare orde en nationale veiligheid te beschermen.