

## Benchmark

# Asielstatushouders die terugreizen naar het land van herkomst

Het Nederlandse beleid vergeleken met andere EU-lidstaten<sup>1</sup>, Noorwegen en Zwitserland

De benchmarks van EMN Nederland vergelijken het Nederlandse migratie- en asielbeleid met andere lidstaten van de Europese Unie (EU) en Noorwegen. Wat zijn de overeenkomsten en verschillen? De benchmarks zijn een bijlage bij de EMN-onderzoeken met de onderzoeksresultaten per lidstaat (syntheserapporten, *Informations*). EMN Nederland stelt de benchmarks op in overleg met de betrokken Nederlandse experts.

## Benchmark EMN-onderzoek *Beneficiaries of international protection travelling back to their country of origin*<sup>2</sup> (syntheserapport), 5 november 2019

### Inhoud

- Algemeen beeld
- Gevolgen contact met autoriteiten van het land van herkomst
- Organiseren beleid voor terugreizen
- Intrekkingsbeleid bij terugreizen
- Extra: algemeen intrekkings- en beoordelingsbeleid

### Algemeen beeld

Het Nederlandse beleid ten opzichte van asielstatushouders die terugreizen (verder: terugreizigers) naar het land van herkomst is een van de meest ontwikkelde in de EU. Nederland is bijvoorbeeld een van de weinige landen waar het onderwerp een **beleidsprioriteit** is.<sup>3</sup> Vergeleken met andere lidstaten lijkt Nederland een uitgebreid pakket aan mogelijkheden te hebben om het terugreizen te onderkennen en de asielstatus (eventueel) in te trekken. Zo heeft Nederland, samen met België, Duitsland en Zwitserland, als een van de weinige landen een **actieve uitwisseling** van informatie opgericht om terugreizigers te onderkennen.<sup>4</sup> Ook valt de Nederlandse manier van **registratie** van eventuele redenen van terugreizen op, dat zelfs wordt beschreven in het onderzoek.<sup>5</sup>

### Gevolgen contact met autoriteiten van het land van herkomst

In bijna alle lidstaten<sup>6</sup>, waaronder Nederland, geldt dat contact opnemen met de autoriteiten van het land van herkomst kan leiden tot intrekking van de asielstatus. Overeenkomsten en verschillen tussen Nederland en andere landen in het beleid over asielstatushouders die contact zoeken of hebben met autoriteiten van het land van herkomst:

- Contact met de autoriteiten van het land van herkomst (bijv. consulaat, ambassades, et cetera) leidt in veel lidstaten tot een intrekking, ondanks dat de asielstatus beschermt tegen een **niet-statelijke actor** (bijvoorbeeld een terroristische organisatie). Dit is anders in een aantal lidstaten<sup>7</sup>, waaronder Nederland, waar eventuele uitzonderingen op deze eventuele intrekking mogelijk zijn. Er is namelijk altijd een individuele afweging bij een herbeoordeling.
- Dertien lidstaten, Noorwegen en Zwitserland maken expliciet gebruik van de **UNHCR-richtlijnen** om te beoordelen of sprake is van vrijwillig wederom de bescherming van de eigen autoriteiten in te roepen.<sup>8</sup> In Nederland zijn de (IND) werkinstructies rondom intrekking mede gebaseerd op de UNHCR-richtlijnen. Finland en Letland hebben aangegeven dat zij ook gebruikmaken van de *EASO guidelines* rondom intrekkingen. Andere lidstaten hebben niet aangegeven of zij nog van andersoortige richtlijnen of guidelines gebruik maken, naast de bestaande wet- en regelgeving.
- Net zoals Nederland is het zo dat in veel lidstaten (i) het verkrijgen van een paspoort of

andere officiële documenten<sup>9</sup>; (ii) frequent contact over een bepaalde periode<sup>10</sup> en (iii) het verkrijgen van administratieve documenten (zoals een geboorteakte)<sup>11</sup> kan leiden tot een intrekking.

- In bijna alle lidstaten, waaronder Nederland, leidt het hebben van contact met de autoriteiten van het land van herkomst niet *direct* tot een **intrekkings(procedure)** van de asielstatus.
- Anders dan in Nederland staat in Italië, Polen en Zwitserland ook informatie over de consequenties van het hebben van contact met de autoriteiten van het land van herkomst in het afgegeven **reisdocument** (vluchtelingenpaspoort).<sup>12</sup>
- Voor veel lidstaten is het een **uitdaging** om vast te stellen dat een asielstatushouder contact heeft gehad met de autoriteiten van het land van herkomst.<sup>13</sup>
- Nederland en Duitsland zijn de enige landen die aangeven dat asielstatushouders zich niet altijd bewust zijn van de **consequenties** die het hebben van contact met de autoriteiten van het land van herkomst en/of terugreizen met zich mee kan brengen.<sup>14</sup>

### Terugreizen naar het land van herkomst<sup>15</sup>

Ten aanzien van het organiseren van beleid rondom asielstatushouders die terugreizen naar het land van herkomst zijn er een aantal overeenkomsten en verschillen tussen Nederland en de andere landen:

- Finland, Poland en Slowakije hebben geen beperking voor het terugreizen naar het land van herkomst opgenomen in het reisdocument.<sup>16</sup> Daarnaast hebben de meeste lidstaten, Noorwegen en Zwitserland, met uitzondering van zes lidstaten, in het reisdocument opgenomen<sup>17</sup> dat reizen is toegestaan, uitgezonderd het land van herkomst. Wat opvalt is dat Noorwegen en Zwitserland om bijzondere redenen **het reizen naar buurlanden van het land van herkomst kunnen beperken**.<sup>18</sup>
- Ondanks de beperkingen reizen asielstatushouders af naar het land van herkomst met hun eigen paspoort, via buurlanden of anderszins. Om die reden verplichten Cyprus, Frankrijk, Spanje en Noorwegen de asielstatushouder **toestemming te vragen om te reizen** naar het land van herkomst.<sup>19</sup> In Frankrijk, Spanje en Noorwegen is het zo dat asielstatushouders een **speciaal reisdocument** moeten aanvragen voor reizen naar het land van herkomst. In zes lidstaten en Noorwegen is een **melding** vooraf voldoende.<sup>20</sup> Een aantal lidstaten, waaronder Nederland, treedt over het algemeen pas op na terugkeer uit het land van herkomst.
- Acht lidstaten<sup>21</sup> houden de redenen bij wanneer iemand wordt staande gehouden van het terugreizen naar het land van herkomst. Estland en Zwitserland houden dit bij in een **centrale database**, terwijl de andere lidstaten (waaronder Nederland) dit bijhouden in het persoonlijk dossier van de asielstatushouder.<sup>22</sup>

### Intrekkingsbeleid bij terugreizen

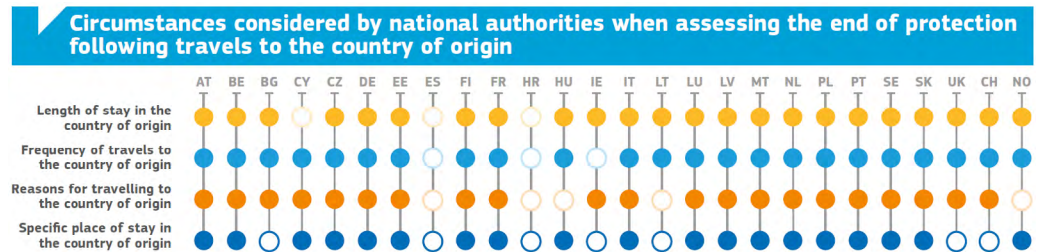
In alle lidstaten, waaronder Nederland, geldt dat het terugreizen naar het land van herkomst kan leiden tot een intrekkingsprocedure van de verleende asielstatus. Ten aanzien van het organiseren van intrekkingsbeleid rondom asielstatushouders die terugreizen naar het land van herkomst zijn er een aantal overeenkomsten en verschillen tussen Nederland en de andere landen:

- Zeven lidstaten hebben aangegeven dat de **intrekkingsgrond 'terugreizen naar het land van herkomst'** expliciet staat verwerkt in nationale wet- en regelgeving.<sup>23</sup> In Nederland is dit niet expliciet verwerkt in wet- en regelgeving, aangezien hier de terugreis aan de bestaande intrekkingsgronden wordt gekoppeld (zoals bijvoorbeeld de intrekkingsgrond 'vervallen verleningsgrond'). Dit is ook zo in zestien andere lidstaten.
- Naast Nederland hebben België, Duitsland, Frankrijk en Ierland gerapporteerd dat er **jurisprudentie** is waarin expliciet geoordeeld werd dat terugreis naar het land van herkomst kan leiden tot de conclusie dat de grond voor verlening is komen te vervallen.<sup>24</sup>
- Het blijkt dat Duitsland bij een intrekkingsprocedure de **bewijslast** in het geval van terug-

Overwegingen van EU-lidstaten (plus Noorwegen en Zwitserland, zonder Denemarken) voor het intrekken van een asielstatus. | Bron: EMN Flash #8, 'How do EU member states, Norway and Switzerland assess the travel of beneficiaries of international protection to their country of origin?'

reizen hoofdzakelijk bij de vreemdeling zelf leggen.<sup>25</sup> Dit is anders in Nederland, waarbij het aantonen van de bewijslast of het aannemelijk maken van de terugkeer naar het land van herkomst, hoofdzakelijk bij de Nederlandse autoriteiten lijkt te worden gelegd.

- Uitgezonderd Hongarije geldt in alle lidstaten, Noorwegen en Zwitserland dat terugreis naar het land van herkomst kan leiden tot intrekking van de asielstatus, maar er altijd een **intrekkingsstoets** is.<sup>26</sup> Alleen in Hongarije wordt direct aangenomen dat het terugreizen naar het land van herkomst betekent dat de asielstatushouder geen bescherming meer tegenover het land van herkomst nodig heeft en daardoor de asielstatus direct wordt ingetrokken.
- Bij een **intrekkingsprocedure** wordt als het gaat om het terugreizen naar het land van herkomst in de meeste lidstaten, net zoals in Nederland, gekeken naar (i) de lengte van verblijf; (ii) frequentie reisbewegingen; (iii) redenen van verblijf; (iv) verblijfsplaats en (v) andere relevante aspecten.<sup>27</sup> Anders dan Nederland kijken andere lidstaten ook expliciet naar de volgende **elementen**: (a) eerdere intrekkingsprocedures van de asielstatushouder; (b) risico op toekomstige reizen.<sup>28</sup>



- De intrekkingsgrond die wordt gebruikt bij een terugkeer naar het land van herkomst verschilt per lidstaat. Net zoals in Nederland gebruiken vier andere lidstaten de intrekkingsgrond '**vervallen verleningsgrond**'. Wat opvalt is dat er in België, Finland, Ierland, Letland en Slowakije actief gebruik wordt gemaakt van de intrekkingsgrond 'onjuiste gegevens'. In Nederland is men hier terughoudender mee als gevolg van een uitspraak van de rechter waardoor het lastiger is om deze intrekkingsgrond toe te passen.<sup>29</sup> Desondanks kan de intrekkingsgrond '**onjuiste gegevens**' in Nederland toch ook in situaties van terugreis juist veel toegepast, indien fraude aan het licht komt (bijvoorbeeld identiteitsfraude).
- Het is voor Nederland een uitdaging om **informatie te verzamelen** over het aantal terugreizen en bijbehorende intrekkingen van de asielstatus door het terugreizen naar het land van herkomst.<sup>30</sup> Nederland staat hier niet alleen in, aangezien ook andere lidstaten hebben aangegeven dat het een uitdaging is om informatie te verzamelen over het aantal terugreizen en intrekkingen op basis van het terugreizen naar het land van herkomst.<sup>31</sup> Alleen België, Frankrijk en Zwitserland hebben specifieke en volledige cijfers over het aantal intrekkingen gerelateerd aan het terugreizen naar het land van herkomst gegeven.
- Wat opvalt is dat zeven lidstaten aangeven dat ze minder uitdagingen tegenkomen bij subsidiair beschermen, aangezien deze lidstaten constateren dat deze groep minder vaak terugreist naar het land van herkomst.<sup>32 33 34</sup>

### Extra: algemeen intrekkings- en beoordelingsbeleid

Uit het onderzoek blijkt ook een aantal algemene verschillen en overeenkomsten in het intrekkings- en beoordelingsbeleid tussen Nederland en de andere landen:

- Oostenrijk, Duitsland, Italië, Litouwen, Slowakije en Noorwegen hebben een **systematische beoordeling van alle statussen** (vluchtelingenstatus en/of subsidiaire bescherming).<sup>35</sup> In Nederland, net zoals in tien andere lidstaten en Noorwegen, is het zo dat de internationale beschermingsstatus (eventueel) wordt beoordeeld/heroverwogen wanneer de verblijfsvergunning wordt vernieuwd en/of verlengd.<sup>36 37</sup>

- Anders dan in Nederland blijkt uit de nationale rapporten van tien lidstaten<sup>38</sup> dat er een **specifieke deadline is voor een intrekkingprocedure**, veelal vermeldt in wet- en regelgeving. De deadline is meestal tussen de een en zes maanden.
- Net zoals in Nederland wordt in de meeste lidstaten<sup>39</sup> en Noorwegen de beslissing om de internationale beschermingsstatus te beëindigen samengevoegd met de beslissing om de verblijfsvergunning in te trekken.
- Overeenkomstig met Nederland is er in 19 lidstaten en Noorwegen een **case-by-case assessment** om de vergunning in te trekken voor familie- en gezinsleden gerelateerd aan de asielstatushouder die zijn/haar vergunning verliest (voor gezinsleden die samen in de initiële aanvraag waren genoemd en/of familieleden die zijn nagereisd).<sup>40</sup> Dit is anders in Duitsland, Oostenrijk en Zwitserland, waar als de vergunning van de asielstatushouder wordt ingetrokken, de familieleden ten allertijden hun eigen vergunning houden.

### VERSCHILLEN TUSSEN ASIELSTATUSHOUDERS MET EEN VLUCHTELINGENSTATUS EN EEN SUBSIDIAIRE BESCHERMING

Asielstatushouders zijn asielzoekers die een verblijfsvergunning hebben gekregen. Het zijn erkende vluchtelingen volgens het Vluchtelingenverdrag van de Verenigde Naties (1951) of mensen met een 'subsidiare bescherming'. Subsidiare bescherming is een aanvullende vorm van internationale bescherming voor mensen die bij terugkeer naar eigen land ernstig gevaar lopen. Nederland maakt voor de verblijfsstatus geen onderscheid tussen vluchtelingen en subsidiair beschermden. Beide groepen krijgen hetzelfde soort verblijfsvergunning, een verblijfsvergunning asiel voor (on)bepaalde tijd, met dezelfde voorwaarden en rechten. In het syntheserapport wordt het onderscheid tussen vluchtelingen en subsidiair beschermden conform de Kwalificatierichtlijn, uitvoerig behandeld. In Nederland is het beleid rondom het contact hebben met autoriteiten van het land van herkomst en het (eventuele) terugreizen naar het land van herkomst voor beide groepen hetzelfde. Dit onderscheid wordt ook niet gemaakt in Bulgarije, Frankrijk, Hongarije en Noorwegen, waar veelal hetzelfde beleid ten aanzien van de twee groepen wordt gevoerd.<sup>41</sup>

- 1 25 lidstaten in totaal. Het betreft de volgende EU-lidstaten: AT, BE, BG, CY, CZ, DE, EE, ES, FI, FR, HR, HU, IE, IT, LT, LU, LV, MT, NL, PT, PL, SE, SK, UK. CH en NO hebben ook meegewerkt aan dit EMN-onderzoek. Doordat CH en NO geen lid zijn van de Europese Unie (EU) kunnen deze lidstaten op bepaalde punten andere wet- en regelgeving hebben.
- 2 Het EMN bestaat uit alle EU-lidstaten en Noorwegen, met uitzondering van Denemarken.
- 3 Syntheserapport, pagina 14. Het betreft: AT, BE, DE, IT, NL, SK, CH en NO.
- 4 Syntheserapport, pagina 14.
- 5 Syntheserapport, pagina 23. In Nederland is het zo dat indien een asiestatushouder wordt onderkent bij de Nederlandse grens (Schiphol), de KMar de redenen van terugreizen noteert en hier een rapport van maakt, welke daarna aan de IND wordt overgedragen. Deze informatie wordt opgeslagen in INDiGO.
- 6 Syntheserapport, pagina 17.
- 7 Syntheserapport, pagina 18. Het betreft: BE, CY, DE, FI, LT, MT, NL, UK en CH.
- 8 Syntheserapport, pagina 19. Het betreft: CY, DE, EE, FI, HU, IT, LV, LT, LU, MT, SE, CH en NO.
- 9 Syntheserapport, pagina 19. Het betreft: AT, BE, CY, CZ, DE, EE, FI, FR, IT, LV, LT, LU, MT, NL, PL, PT, SK, UK, CH en NO.
- 10 Het betreft: CY, CZ, DE, EE, FR, HU, IT, LV, LT, MT, NL, PL, SK, UK, CH en NO.
- 11 Het betreft: BE, CY, CZ, DE, EE, FI, FR, HU, IT, LV, MT, NL, PL, SK, UK, CH en NO.
- 12 Syntheserapport, pagina 30.
- 13 Syntheserapport, pagina 20. Het betreft: AT, CZ, DE, EE, FI, LU, LV, MT, SE, SK, UK en CH.
- 14 Syntheserapport, pagina 30.
- 15 Er zijn nog algemene verschillen in intrekingsbeleid. Deze worden later in de benchmark uitgelegd.
- 16 Syntheserapport, pagina 28.
- 17 Syntheserapport, pagina 28. Enerzijds gebeurt dit soort de naam van het land van herkomst expliciet te noteren op het reisdocument. Anderzijds gebeurt dit door het gebruik van algemene termen zoals 'niet toegestaan om te reizen naar het land van herkomst'. In een aantal lidstaten (BE, BG, CY, HR, HU, PT) staat het niet op het reisdocument vermeld. In Nederland wordt de beperking territoriale geldigheid wordt opgenomen in het reisdocument met standaardclausule Xa (Uitgezonderd/Except/à l'Exception de...).
- 18 Syntheserapport, pagina 28.
- 19 Syntheserapport, pagina 22.
- 20 Syntheserapport, pagina 22. Het betreft: AT, BE, CY, DE, EE, HR en NO.
- 21 Syntheserapport, pagina 23. Het betreft: BE, CZ, CY, EE, LV, LT, NL, SK en CH.
- 22 Syntheserapport, pagina 26.
- 23 Syntheserapport, pagina 21. Het betreft: AT, CY, EE, IT, PT, SK en UK. Zwitserland werkt aan een amendement van de huidige wet- en regelgeving om dit mogelijk te maken in 2020.
- 24 Syntheserapport, pagina 21.
- 25 Syntheserapport, pagina 32. Dit gaat bijvoorbeeld om gevallen waarin een asiestatushouder moet aantonen dat de terugkeer niet vrijwillig was (bijvoorbeeld bij een bezoek aan het land van herkomst vanwege een overleden familielid). Indien de asiestatushouder bijvoorbeeld geen bewijs toont, kan de Duitse overheid intrekken op basis van hun eerdere indicaties van de terugreis.
- 26 Syntheserapport, pagina 23.
- 27 Syntheserapport, pagina 24. Dit zijn bijvoorbeeld de verblijfs- en verleningsgronden van de vergunning, activiteit asiestatushouder tijdens verblijf (bijvoorbeeld nemen van werk), bij wie de asiestatushouder verblijft en de manier van reizen.
- 28 Syntheserapport, pagina 24. Dit zijn bijvoorbeeld de verblijfs- en verleningsgronden van de vergunning, activiteit asiestatushouder tijdens verblijf (bijvoorbeeld nemen van werk), bij wie de asiestatushouder verblijft en de manier van reizen.
- 29 Syntheserapport, pagina 26. Dit is anders in Nederland waar de hoogste bestuursrechter in de uitspraak ABRvS van 13 december 2011 (201100110/1/V1) heeft aangegeven dat terugkeer op zichzelf geen onjuist gegeven is nu deze zich ten tijde van het inwilligende besluit van de verblijfsvergunning niet had voortgedaan.
- 30 Voor Nederland is dit veelal vanwege het feit dat het niet altijd bekend is of landen vanuit andere lidstaten terugreizen naar het land van herkomst, waardoor niet alle signalen worden ondervangen.
- 31 Syntheserapport, pagina 16.
- 32 Syntheserapport, pagina 25.
- 33 Door het een-status-stelsel van Nederland is hier in het Nederlandse rapport geen specifieke aandacht voor geweest.
- 34 Door de lage aantallen kunnen deze lidstaten hierdoor minder uitdagingen benoemen.
- 35 Syntheserapport, pagina 31. In Oostenrijk is dit bijvoorbeeld gekoppeld aan de veranderende omstandigheden in het land van herkomst. Nationale autoriteiten hebben elk jaar een beoordeling van de vluchtelingenstatus op basis van veranderende omstandigheden in het land van herkomst.
- 36 Syntheserapport, pagina 31. Het betreft: AT, BE (in theory), DE, EE, FI, IT, LU, LV, LT, NL en NO.
- 37 Overigens is het zo dat in alle lidstaten een melding bij een organisatie ('ex-officio') kan leiden tot een beoordeling van de internationale beschermingsstatus (bijvoorbeeld door een klikbrief).
- 38 Syntheserapport, pagina 33. Een aantal voorbeelden zijn: AT (1 maand), BE (60 dagen), BG (3 maanden), CZ (6 maanden), ES (6 maanden), HU (60 dagen), LV (2 maanden), LT (3 maanden) and SK (6 maanden).
- 39 Syntheserapport, pagina 34. Het betreft: AT, BG, CY, CZ, EE, FI, HR, HU, LV, LU, NL, PL, PT, SE, SK and NO.
- 40 Syntheserapport, pagina 36.
- 41 Syntheserapport, pagina 17.

