

Praktische gids voor dossieronderzoek





Het Asielagentschap van de Europese Unie (EUAA) of personen die namens het EUAA optreden, zijn niet aansprakelijk voor het gebruik dat eventueel van de volgende informatie wordt gemaakt.

Luxemburg: Bureau voor publicaties van de Europese Unie, 2022

PDF ISBN 978-92-9487-064-3 doi:10.2847/471159 BZ-06-22-117-NL-N

© Asielagentschap van de Europese Unie, 2022

Omslagillustratie: Irina_Strelnikova, © iStock, 2021

Overname met bronvermelding toegestaan. Voor gebruik of overname van foto's of andere materialen die niet onder het auteursrecht van het Asielagentschap van de Europese Unie vallen, moet u rechtstreeks toestemming vragen aan de houders van het desbetreffende auteursrecht.





Inleiding tot dit instrument

De in dit instrument gepresenteerde informatie is beslist niet volledig, maar vormt een compilatie van richtsnoeren en praktische tips voor dossieronderzoek ⁽¹⁾. Het doel is om lidstaten van de Europese Unie en de geassocieerde landen (EU+-landen) te ondersteunen bij hun operationele werkzaamheden in het kader van hervestiging.

Wat is het doel van dit instrument?

Dit instrument biedt advies voor het beoordelen van een hervestigingsdossier op basis van dossieronderzoek, d.w.z. gebaseerd op het dossier van de UNHCR (Hervestigingsregistratieformulier (RRF) ⁽²⁾ of Identificatie-gebaseerde methodologie (IBM)). Daarin staat een aantal activiteiten beschreven die mogelijk moeten worden ondernomen om een dergelijk verzoek te verwerken. De gids bevat praktische informatie over alle aspecten van selectie op basis van het dossier. In de gids wordt het proces in drie onderdelen verdeeld. Elk onderdeel van de gids behandelt een specifieke fase in het proces.

Waarom is deze gids opgesteld?

Deze gids helpt opkomende en bestaande hervestigingslanden met een reeks activiteiten die gericht zijn op het verbeteren van de praktijken in verband met de selectie van vluchtelingen op basis van het dossier.

Voor wie is deze gids bedoeld?

De gids is bedoeld voor medewerkers die betrokken zijn bij hervestigingsprogramma's in bestaande en opkomende hervestigingslanden in Europa. Hij wordt nuttig geacht voor medewerkers die nog nooit betrokken zijn geweest bij hervestiging en die baat kunnen hebben van aanvullende richtsnoeren, maar ook voor degenen met jaren ervaring op dat gebied, die het als geheugensteuntje bij hun werkzaamheden kunnen gebruiken.

⁽¹⁾ Dit instrument is oorspronkelijk ontwikkeld in het kader van het project *Facilitating Resettlement and Refugee Admission through New Knowledge* (EUFRANK) (Faciliteer hervestiging en toelating van vluchtelingen via nieuwe kennis). Het project is gefinancierd door het Europees Fonds voor asiel, migratie en integratie (AMIF) onder leiding van de Zweedse migratiedienst. Als onderdeel van het overdrachtsproces vanuit EUFRANK heeft het EUAA een kwaliteitsborgingsonderzoek naar de operationele hervestigingsinstrumenten uitgevoerd die binnen dit project waren ontwikkeld.

⁽²⁾ UNHCR Resettlement Handbook, 2011, beschikbaar op: <https://www.unhcr.org/46f7c0ee2.pdf>



Selectie aan de hand van een dossier

Bij de opzet van een hervestigingsprogramma kan een land kiezen voor een selectiemissie, waarbij aanvullende interviews met vluchtelingen plaatsvinden, of in plaats daarvan voor een selectiemethode aan de hand van een dossier, dat is samengesteld op basis van de informatie in het Hervestigingsregistratieformulier (RRF) en de door de UNHCR (met de vluchtelingen) gevoerde interviews. In deze praktische gids ligt de focus op de selectie aan de hand van een dossier.

Er zijn verschillende redenen om te kiezen voor selectie op basis van een dossier. Het kan bijvoorbeeld gaan om hervestiging vanuit een gastland waarvoor geen selectiemissie is gepland, of waar, door de urgentie van een dossier, de verwerking niet kan wachten tot de volgende geplande selectiemissie, of wanneer er geen selectiemissie kan worden georganiseerd vanwege veiligheidsproblemen of andere beperkingen. Door selectie op basis van dossier als methode voor het beoordelen van hervestigingsdossiers aan te nemen, kunnen de hervestigingslanden ook gemakkelijker dossiers accepteren die door de UNHCR zijn ingediend als urgent of als noodgeval prioriteit, waarbij een persoonlijk

onderhoud of een selectiemissie niet mogelijk is. Selectie aan de hand van een dossier betreft dossieronderzoek, uitsluitend op basis van beschikbare stukken, waaronder het RRF of andere dossierformats, en de betrokkenheid van belangrijke nationale en internationale actoren. Daarbij kan vertraging in de besluitvorming en in de doorgifte van informatie ontstaan. Over het algemeen worden dossiers steeds per land ingediend, maar vanwege specifieke beschermingsproblemen kan de UNHCR hervestigingslanden in dergelijke situaties op de hoogte stellen van parallelle verzoeken.

Hervestigingslanden die gebruikmaken van selectie van vluchtelingen aan de hand van dossiers, beoordelen de door de UNHCR aan hen doorgestuurde dossiers.

Daarbij dienen heldere procedures voor de selectie van dossiers te worden vastgesteld, met een beschrijving van de rol van iedere sleutelactor in het hervestigingstraject. In de procedures horen ook deadlines voor de besluitvorming thuis, waaraan men zich moet houden, vooral bij noodgevallen en urgente hervestigingsdossiers.



AFDELING I. HERVESTIGINGSTOEZEGGING

1.1. Vragen om hervestigingsdossiers

Wanneer een hervestigingsland de UNHCR benadert om kandidaten voor hervestiging voor te stellen, verstrekt de UNHCR de dossiers met informatie, waaronder de benodigde stukken die relevant zijn voor het hervestigingsland om hervestiging van de betreffende vluchtelingen te overwegen. Dit wordt vooral gedaan in de vorm van een RRF ⁽³⁾.

Het RRF bevat de volgende onderdelen:

1. dossiergerelateerde gegevens;
2. individuele persoonsgegevens;
3. verwanten van de hoofdaanvrager en echtgenoot/echtgenote zijn niet inbegrepen in het dossier;
4. asielaanvraag;
5. behoefte aan hervestiging en prioritering;
6. beoordeling van bijzondere behoeften;
7. aanvullende opmerkingen;
8. verklaringspagina;
9. bijlagen.

1.2. Selectiecriteria voor hervestiging

Het land van hervestiging bepaalt de criteria op basis waarvan het dossier voor zijn hervestigingsprogramma beoordeelt. Datzelfde geldt voor de selectie aan de hand van dossiers.

Selectiecriteria geleiden de selectiefase. Los van de definitie van vluchteling kan een land van hervestiging aanvullende criteria hanteren waarmee rekening moet worden gehouden bij het accepteren van een hervestigingsdossier, afhankelijk van de nationale wet- en regelgeving en vooraf gestelde voorwaarden. Hierna volgen voorbeelden van criteria op basis waarvan een land van hervestiging prioriteit kan geven aan bepaalde dossiers: medische gevallen, personen die ernstig risico op geweld en/of marteling lopen, slachtoffers van geweld en/of marteling, kwetsbare groepen, zoals huishoudens met een vrouw aan het hoofd en personen met een alternatieve seksuele geaardheid of genderidentiteit, gezinnen/familiegroepen of alleenstaanden, specifieke vluchtelingenpopulaties of geografische prioriteiten. De methode die de UNHCR hanteert voor het vaststellen van een hervestigingsdossier en de prioritering van individuele gevallen die beoordeeld moeten worden, is gericht op bescherming en wordt niet bepaald door de selectiecriteria van de hervestigingslanden. Maar er wordt wel rekening gehouden met de selectiecriteria van hervestigingslanden bij de beslissing welk land wordt benadert voor het indienen van het dossier.

1.3. De prioriteiten en categorieën van de UNHCR voor indiening van dossiers

Er zijn drie soorten hervestigingsdossiers van de UNHCR, die gedifferentieerd worden naar gelang de mate van urgentie:

- noodsituatie: de dreiging van een gevaarlijke en/of medische situatie

⁽³⁾ Sommige hervestigingslanden hebben de technische capaciteit ontwikkeld om dossierinformatie voor hervestiging van de UNHCR als versleuteld XML-bestand te ontvangen, die (sinds eind 2019) rechtstreeks van het registratie- en dossierbeheersysteem van de UNHCR kan worden doorgegeven aan het systeem van het hervestigingsland, waarbij het niet nodig is om digitale bestanden per e-mail te versturen.





waarin een vluchteling verkeert, noopt tot een onmiddellijk besluit en/of vertrek naar een hervestigingsland. Er dient bij voorkeur binnen de 24 uur een besluit over een noodsituatie genomen te worden, en het vertrek moet vaak binnen enkele dagen geregeld zijn. Een dergelijke versnelde verwerking kan refoulement voorkomen of helpen bij de aanpak van andere beschermingsrisico's;

- urgent: vluchtelingen die in omstandigheden verkeren die vragen om vlotte hervestiging, maar binnen een iets ruimer tijdsbestek dan hiervoor aangegeven, vallen in de categorie "urgent". Deze vluchtelingen lopen een ernstig medisch risico of kennen andere kwetsbaarheden die vragen om versnelde hervestiging binnen de zes weken ⁽⁴⁾ na indiening;
- gewoon: de betreffende vluchtelingen hebben een blijvende behoefte aan hervestiging, zonder urgentie. Het besluit tot acceptatie of afwijzing van een dossier kan in het kader van een gewone selectieprocedure worden genomen.

De UNHCR beoordeelt de behoefte aan hervestiging op basis van de volgende categorieën, die verband houden met de status of situatie van degenen die een hervestigingsaanvraag doen:

- behoefte aan wettelijke en/of fysieke bescherming van de vluchteling in het

land van toevlucht (hieronder valt ook een dreiging van refoulement);

- slachtoffers van marteling en/of geweld, waarbij repatriëring of de asielomstandigheden kunnen leiden tot (een verhoogd risico op) verdere traumatisering, of waar passende behandeling niet beschikbaar is;
- medische behoeften, met name een levensreddende behandeling die in het land van toevlucht niet beschikbaar is;
- vrouwen en meisjes in gevaar, die met name vanwege hun geslacht beschermingsproblemen hebben;
- gezinshereniging, wanneer hervestiging de enige manier is om de leden van het vluchtelingengezin te herenigen die, vanwege hun vlucht of door ontheemding, door landsgrenzen of zelfs continenten van elkaar gescheiden zijn;
- kinderen en jongvolwassenen in gevaar, wanneer de vaststelling van hun belang hervestiging ondersteunt;
- gebrek aan voorzienbare alternatieve blijvende oplossingen wat in het algemeen alleen relevant is wanneer andere oplossingen niet in de nabije toekomst haalbaar zijn, wanneer hervestiging strategisch kan worden ingezet en/of wanneer het mogelijkheden voor integrale oplossingen kan opleveren.

⁽⁴⁾ Twee weken voor acceptatie plus vier weken om het vertrek te regelen.





DEEL II. HERVESTIGINGSAANVRAAG

2.1. Het registreren van de hervestigingsaanvraag

Het hervestigingsdossier wordt ingediend door het hoofdkantoor van de UNHCR in Genève, een regionale hervestigingshub of rechtstreeks door een landenkantoor van de UNHCR. Het dossier wordt gepresenteerd in de vorm van een begeleidende brief of e-mail met als bijlage het RRF-bestand van de UNHCR.

Na ontvangst van het dossier wordt de aanvraag ingeschreven in de landelijke database of wordt er gebruikgemaakt van de [template voor een jaaroverzicht van ingediende hervestigingsdossiers](#).

Voor landen die gebruikmaken van financiering van het Fonds voor asiel, migratie en integratie (AMIF), is ook bepaald welke categorie van het AMIF van toepassing is.

Zo nodig kan om extra informatie worden gevraagd, zoals kopieën van alle documenten (paspoort of identiteitskaart, medische stukken, andere ondersteunende documentatie).

2.2. Het vragen en opstellen van een opinie of advies

Indien overeengekomen in de nationale standaard werkingsprocedure (SOP), wordt ieder hervestigingsdossier voor toelating gecontroleerd. Het ingediende dossier wordt na ontvangst naar de sleutelactoren gestuurd. Indien er een opinie of advies nodig geacht wordt, kunnen interne afdelingen en/of sleutelactoren worden benaderd over:

- het verzamelen van achtergrondinformatie, zoals informatie over het land van herkomst (COI);
- het onderzoek naar de gronden voor uitsluiting, zoals artikel 1F van het vluchtelingenverdrag ⁽⁵⁾;
- het verrichten van een screening (zoals een controle van de sociale media of EU-registratiesystemen, bijv. het EUVIS- en Schengeninformatiesysteem);
- (optioneel) het inschatten van het proces tot integratie in de samenleving van het hervestigingsland;
- het beoordelen van medische aspecten;
- het inschatten van eventuele gevolgen voor de internationale verhoudingen bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken.

⁽⁵⁾ Artikel 1F: “De bepalingen van het Verdrag betreffende de status van vluchtelingen (1951) zijn niet van toepassing op personen 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 instrumenten waarmee wordt beoogd regelingen te treffen ten aanzien van dergelijke misdrijven;
- (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.

Het doel van artikel 1F van het verdrag is om personen bescherming te onthouden die anderszins in aanmerking komen voor de vluchtelingenstatus, maar die bedoelde bescherming onwaardig zijn door hun handelen (bijv. omdat zij bijdragen aan het ontstaan van vluchtelingen), en om te voorkomen dat de vluchtelingenstatus wordt gebruikt als schild tegen rechtmatige vervolging in het thuisland.





2.3. Het screenen van het dossier

Steeds meer hervestigingslanden voeren veiligheidscontroles uit. Screen de aanvraag op veiligheidsproblemen, indien het nationale SOP dat vereist.

Nadat alle informatie en adviezen of opinies zijn verzameld en ontvangen, doet de behandelend ambtenaar een voorstel voor de definitieve beoordeling.





DEEL III. HERVESTIGINGSBESLUIT

3.1. Het besluit nemen

Besluitvormingspraktijken verschillen per hervestigingsstaat. Van sommige hervestigingsdossiers kan acceptatie of afwijzing een uitgemaakte zaak zijn, terwijl andere dossiers nader overwogen en onderzocht moeten worden.

Informatie over de situatie in het land van herkomst en het asieland van de betreffende vluchtelingen dient in het kader van preselectie te zijn verstrekt. De informatie over het land van herkomst (COI) en het asieland buiten hetgeen al in het RRF staat, kan worden verstrekt door de UNHCR en andere entiteiten, waaronder de ambassade en de ngo's die actief zijn op het gebied van internationale bescherming. Relevante informatie kan ook op internet in tal van bronnen gevonden worden (Amnesty International, Human Rights Watch, Accord, Refworld of het COI-portaal van het EUAA).

Zo nodig kan gebruik worden gemaakt van een beoordelingsformulier.

Het besluit wordt ingeschreven in de landelijke database en/of in de [template voor een jaaroverzicht van ingediende hervestigingsdossiers](#).

Het kan zijn dat de behandelend ambtenaar om verschillende redenen (bijv. een opinie of advies is niet ontvangen of er is nader onderzoek nodig) nog geen besluit kan nemen. In dat geval dient de UNHCR daarover te worden geïnformeerd.

Indien er geen besluit kan worden genomen op basis van het bepaalde in artikel 1F, dan zijn er de volgende opties om informatie te verkrijgen:

1. het stellen van verdere vragen aan de UNHCR, zoals het opvragen van specifieke stukken. De UNHCR zal dan, rekening houdend met zijn gegevensbeschermingsbeleid, proberen te reageren op dit verzoek om extra informatie door de informatie in het dossier te raadplegen of desnoods door opnieuw contact op te nemen met de betreffende vluchteling;
2. het voeren van een gesprek via videoconferentie met de hervestigingskandidaat/kandidaten.

Bedenk dat lang uitstel in het besluitvormingsproces van wezenlijke invloed kan zijn op de betreffende aanvrager.

3.2. Het kennisgeven van het besluit

De UNHCR wordt op de hoogte gebracht van het besluit. De manier waarop dat gebeurt, geschiedt zoals overeengekomen met de UNHCR, bijv. in een formeel besluit in de vorm van een brief of een e-mail voor het afzonderlijke dossier (geaccepteerd/afgewezen). De besluiten dienen te worden gestuurd naar het aanspreekpunt bij het hoofdkantoor van de UNHCR, naar de regionale hervestigingshub of naar het landenkantoor.

Wanneer de UNHCR op de hoogte wordt gesteld van het besluit, kan het ook nuttig zijn om een uiterste datum overeen te komen waarop de vluchteling van het besluit op de hoogte moet zijn gesteld. Na die datum kunnen ook andere sleutelactoren (zoals het IOM of de ambassade) op de hoogte worden gesteld. Indien deze sleutelorganisaties vóór de met de UNHCR afgesproken uiterste datum van het besluit op de hoogte moeten worden gebracht, dan moet duidelijk zijn dat er vóór die datum géén contact met de vluchteling



mag worden opgenomen, om te vermijden dat deze niet door de UNHCR maar door een andere sleutelorganisatie van het besluit op de hoogte wordt gesteld, tenzij de nationale praktijk u daartoe wél verplicht.

Wanneer een dossier wordt afgewezen, is de optimale praktijk om de UNHCR te informeren over de redenen voor deze afwijzing. Indien er geen gedetailleerde redenen kunnen worden verstrekt, is het aan te raden om meer algemene informatie te geven, waaronder nadelige besluiten, zoals veiligheidsredenen, redenen gekoppeld aan de criteria voor uitsluiting/acceptatie en/of niet-nadelige besluiten zoals integratie of medische redenen. Dat stelt de UNHCR in staat om het dossier te herzien en om de vooruitzichten in het dossier vast te stellen als het nogmaals bij een ander hervestigingsland wordt ingediend. De redenen voor afwijzing kennen, kan ook helpen bij de begeleiding van de vluchtelingen. Ook kan de UNHCR het nieuwe hervestigingsland dan op de hoogte stellen van de redenen voor de eerdere afwijzing, indien het dossier bij een ander land wordt ingediend. Indien het nieuwe land waar het dossier vervolgens wordt ingediend, geen kennis heeft van de

redenen voor eerdere afwijzing ervan, bestaat er een groter risico dat het weer wordt afgewezen.

3.3. Tijdlijn van de communicatie

Normaal dient de UNHCR zo snel mogelijk van een besluit op de hoogte te worden gesteld. Het is goed gebruik om de tijdlijn van de communicatie van het besluit met de UNHCR te bespreken. Uiteraard dient daarbij rekening te worden gehouden met de prioriteiten voor indiening (noodsituaties en urgente dossiers).

3.4. Overdrachtsprocedures

Maak voor de overdracht naar het hervestigingsland gebruik van het nationale SOP of de [Checklist voor overdrachtsafspraken](#).



Bureau voor publicaties
van de Europese Unie

