

Statusstelsel: keuzes en combinaties

Uitgangspunten:

Aansluiting zoeken bij de systematiek van de EU-regelgeving. Voorkomen dat Nederland aantrekkelijker is dan omliggende landen. Reguleren van (secundaire) asielmigratie.

Gestelde waarborgen:

- juridisch houdbaar
- binnen de verdragen
- binnen het Europees wettelijk kader
- uitvoerbaar
- financieel haalbaar

Scenario 1:

voorzieningen	voorwaarden	effect	juridisch	Uitvoering
Voor subsidiair beschermde: - Kortere vergunning, - Alternatief reisdocument, - Minimale bijstand of integratiemogelijkheid	Geen onderscheid	nauwelijks	Past binnen de verdragen en het Europees wettelijk kader.	Bepaalde last

We creëren een onderscheid in de voorzieningen van subsidiair beschermde, maar niet in de voorwaarden. Dit betekent voor de beschermde zelf: bijv. een kortere vergunning, een alternatief reisdocument, minimale bijstand en/of minder integratiemogelijkheden. Dit betekent voor de gezinshereniging: dat er geen voorwaarden gesteld worden.

Scenario 2:

voorzieningen	voorwaarden	effect	juridisch	Uitvoering
Voor subsidiair beschermde: - In uitzonderings-situaties is het mogelijk de voorzieningen aan te passen	Voor subsidiair beschermde: - In uitzonderings-situaties is het mogelijk de voorwaarden voor gezinsmigratie aan te passen	Kortdurend substantieel	Kwetsbaar. Kan leiden tot willekeur. Aanvraag wordt dan afhankelijk van instroom/ moment van beslissen door IND, anders beoordeeld.	Meer complex, door wisselende beoordeling. Extra mensen en middelen.

We creëren een wettelijk onderscheid tussen verdragsvluchtelingen en subsidiair beschermde, waarbij we geen onderscheid maken in de voorzieningen en voorwaarden voor verdragsvluchtelingen en subsidiair beschermde. We creëren daarbij de wettelijke bevoegdheid om in uitzonderingssituaties, bijvoorbeeld als de opvangcapaciteit tekortschiet, aanpassingen te doen in de voorzieningen en voorwaarden te stellen aan de gezinsmigratie rond subsidiair beschermde. De invulling van dit mechanisme werken we de komende maanden uit en toetsen we.

Scenario 3:

voorzieningen	voorwaarden	effect	juridisch	Uitvoering
Geen onderscheid	Voor subsidiair beschermden: - voor gezinshereniging: een inkomenseis en een wachttijd van een jaar	substantieel	Past binnen de verdragen en het Europees wettelijk kader.	Sluit aan bij bestaande aanpak op regulier. Extra mensen en middelen.

We sluiten aan bij de voorwaarden die gelden voor reguliere migranten en hun gezin. Deze voorwaarden zijn nu ook van toepassing als de asielaanvrager langer dan drie maanden wacht om een verzoek in te dienen voor gezinshereniging. Door de voorwaarden voor subsidiair beschermden gelijk te trekken aan reguliere migranten wordt zoveel mogelijk aangesloten bij de bestaande werkwijze voor reguliere gezinshereniging (beperkt de uitvoeringslast). Dit betekent voor de beschermden zelf: geen onderscheid in voorzieningen. Dit betekent voor de gezinshereniging: dat een inkomenseis wordt gesteld aan de subsidiair beschermde voordat gezinshereniging kan plaatsvinden (bevorderen arbeidsparticipatie en bijdrage aan de maatschappij). Daarnaast betekent dit dat, net als bij de reguliere migrant, een wachttijd in acht wordt genomen van een jaar.

Scenario 4 (aanvullend op scenario 3):

voorzieningen	voorwaarden	effect	juridisch	Uitvoering
Geen onderscheid	Voor subsidiair beschermden binnen het humanitair vangnet gelden geen voorwaarden voor gezinshereniging	Beperkt effect van 3	Past binnen de verdragen en het Europees wettelijk kader.	Meer complex door afwijkend kader. Extra mensen en middelen.

We voorkomen langdurige ontwrichting van gezinnen met een humanitair vangnet. Aan de voorwaarden voor gezinshereniging (3) kan een vangnet gekoppeld worden dat zorgt voor een humanitaire waarborg en gereguleerde instroom bij de IND en in de opvang. Met dit vangnet kan op basis van humanitaire overwegingen een maandelijks aantal, al dan niet tijdelijk gemaximeerd, gezinsleden van subsidiair beschermden overkomen. Overwegingen zijn bijvoorbeeld:

- *Langdurige scheiding van de familieleden.*
- *Scheiding van families met zeker één ongehuwd minderjarig kind.*
- *Serius risico tot lichamelijke schade voor de familieleden die in het buitenland verblijven.*
- *Ziektes of handicaps bij de familieleden die in het buitenland verblijven.*

Scenario 5

voorzieningen	voorwaarden	effect	juridisch	Uitvoering
Voor subsidiair beschermden naar EU minimum: - inkorten vergunning naar 1 jaar - alternatief reisdocument - minimumbijstand - minder integratievoorzieningen	Voor subsidiair beschermden alle voorwaarden die binnen het EU kader mogelijk zijn voor gezinshereniging: - voorwaarde huisvesting - voorwaarde inkomen - ziektekosten-vereiste - inburgeringseis - wachtperiode van 2 jaar - kortere verblijfsvergunning - minder sociale voorzieningen	Bijzonder substantieel	Past binnen de verdragen en het Europees wettelijk kader.	Mogelijk, met intensieve toetsing. Meer extra mensen en middelen.

We brengen de voorzieningen voor subsidiair beschermden naar het EU minimum, stellen aan de gezinshereniging alle voorwaarden die binnen het EU kader mogelijk zijn en brengen de voorzieningen voor de gezinsleden van subsidiair beschermden naar het EU minimum. Dit betekent voor de beschermde zelf: inkorten vergunning naar 1 jaar, alternatief reisdocument, minimumbijstand, minder integratievoorzieningen. Dit betekent voor de gezinshereniging: voorwaarde huisvesting, inkomen, ziektekosten, inburgeringseis, wachtperiode van 2 jaar, kortere verblijfsvergunning, minder sociale voorzieningen.

Keuzemogelijkheden voorzieningen en voorwaarden in een tweestatusstelsel

Nederland kent sinds 2001 in de vreemdelingenwet het één statusstelsel. Alle asielgerechtigden kennen hetzelfde rechtenpakket. Sindsdien is er in de EU een gemeenschappelijk asielstelsel ontstaan. Dit stelsel kent twee statussen, verdragsvluchteling en subsidiair beschermde, met de mogelijkheid daaraan verschillende voorzieningen en voorwaarden te koppelen.

Alle lidstaten maken een onderscheid in ofwel voorzieningen of voorwaarden, zie bijlage 1. De keuze hierin is vrij te maken en niet verbonden aan een specifieke combinatie, zie hieronder de verschillende mogelijkheden.

Voorzieningen	Subsidiair beschermden
Geldigheidsduur vergunning	Mogelijkheid om in te korten naar 1 jaar en 2 jaar bij verlenging
Reisdocument	Mogelijkheid om te kiezen voor een alternatief reisdocument (bij ontbreken paspoort uit eigen land van herkomst)
Sociale bijstand	Mogelijkheid om te beperken tot de meest fundamentele prestaties. Nb dit betekent gelijkgesteld aan de minimumbijstand aan de eigen ingezetenen
Integratievoorzieningen	Mogelijkheid om in mindere mate te bieden

Voorwaarden gezinshereniging	Subsidiair beschermden
Huisvestingvereiste	Gekozen kan worden om dit als eis vooraf te stellen
Opvang voor familieleden	Gekozen kan worden om hier vanaf te zien
Ziektekostenvereiste	Gekozen kan worden om dit als eis vooraf te stellen
Middelenvereiste	Gekozen kan worden om dit als eis vooraf te stellen
Inburgeringseis	Gekozen kan worden om dit als eis vooraf te stellen
Wachtperiode	Gekozen kan worden om deze gelijk te stellen aan regulier beschermden (1 jaar), maar deze wachtperiode kan ook gesteld worden op 2 jaar
Humanitaire uitzonderingscategorie	Gekozen kan worden om voor een maximaal aantal personen per maand een uitzondering te maken op de aanvullende voorwaarden, waarbij de toekenning gekoppeld kan worden aan humanitaire criteria.

Voorzieningen Gezinsleden	Subsidiair beschermden
Duur verblijfsvergunning	Mogelijkheid om terug te brengen naar 1 jaar
Sociale voorzieningen	Mogelijkheid om in mindere mate te bieden
Reikwijdte kring gezinsleden	Kan teruggebracht worden naar kerngezinsleden. Nb. Dit geldt ook voor de verdragsvluchtelingen.

Ter achtergrond

Vluchteling

De vluchtelingenstatus wordt toegekend aan een persoon die in zijn/haar eigen land gevaar loopt vanwege zijn/haar godsdienst, politieke overtuiging, nationaliteit, ras of het behoren tot een bepaalde sociale groep, de zogeheten vijf gedragsgronden.

Subsidiaire bescherming

De subsidiaire beschermingsstatus wordt toegekend aan een persoon die niet voldoet aan de definitie van een verdragsvluchteling, maar wel bescherming nodig heeft tegen schending van fundamentele mensenrechten (cf. EU recht), omdat bij terugkeer een reeel risico is van ernstige schade, bijvoorbeeld als gevolg van willekeurig geweld in het kader van een gewapend conflict.

Eenstatusstelsel

Sinds de inwerkingtreding van de Vreemdelingenwet 2000 (Vw 2000) in 2001 kent Nederland een zogeheten "éénstatusstelsel" (uniforme asielstatus). Dit houdt in dat een vreemdeling met de vluchtelingenstatus dezelfde verblijfsvergunning krijgt als een vreemdeling met een subsidiaire beschermingsstatus. Zij hebben in Nederland beiden dezelfde rechten, namelijk het voorzieningenniveau waarop verdragsvluchtelingen aanspraak kunnen maken en dezelfde voorwaarden voor gezinshereniging. Andere lidstaten maken een onderscheid in ofwel de voorzieningen ofwel voorwaarden van verdragsvluchtelingen en subsidiair beschermden.

EU Kwalificatierichtlijn

De Kwalificatierichtlijn maakt onderscheid tussen verdragsvluchtelingen en subsidiair beschermden. Deze richtlijn schrijft voor dat aan verdragsvluchtelingen een verblijfstitel wordt toegekend die tenminste drie jaar geldig is en kan worden verlengd en aan subsidiair beschermden een verlengbare verblijfstitel die ten minste één jaar geldig is en ten minste twee jaar kan worden verlengd.

Vergunning langdurig ingezetenen

Na vijf jaar kan een subsidiair beschermd in aanmerking komen voor de status van langdurig ingezetene, als aan de daarvoor geldende voorwaarden wordt voldaan. Die voorwaarden, waaronder een inkomensvereiste, zijn dan dezelfde voorwaarden als voor een verdragsvluchteling die in aanmerking wil komen voor die vergunning langdurig ingezetene.

Gezinsherenigingsrichtlijn, handvest grondrechten EU en 8 EVRM

De EU-Gezinsherenigingsrichtlijn stelt voorwaarden voor gezinshereniging van derdelanders, zoals het beschikken over huisvesting, ziektekostenverzekering, stabiele en regelmatige inkomsten, en intergratievoorwaarden. In de richtlijn is echter aangegeven dat deze voorwaarden niet mogen worden gesteld aan de verdragsvluchteling als het verzoek om gezinshereniging wordt ingediend binnen een termijn van drie maanden na de toekenning van de vluchtelingenstatus.

Als de verdragsvluchteling later een gezinsherenigingsaanvraag indient, dan is het nog wel mogelijk om in aanmerking te komen voor gezinshereniging, maar gelden dezelfde voorwaarden als voor een reguliere migrant.

Voor subsidiair beschermden schrijft de Gezinsherenigingsrichtlijn geen uitzondering voor, echter in Nederland hebben zij dezelfde rechten als de verdragsvluchteling en daarmee eveneens geen voorwaarden voor gezinshereniging. Als voor de subsidiair beschermden de gezinsherenigingsrichtlijn gevolg zou worden, is er eveneens recht op gezinsleven (artikel 7 van het Handvest van de Grondrechten van de EU en artikel 8 EVRM), maar kunnen hieraan net als bij de reguliere migrant voorwaarden gesteld worden.