Voorstel Nederlandse invulling twee statusstelsel:

Rechten en voorwaarden erkende vluchtelingen en subsidiair beschermden

In deze notitie wordt een voorstel gedaan voor een invulling van een twee statusstelsel met een differentiatie in rechten en voorwaarden voor erkende vluchtelingen en subsidiair beschermden. Dit onderscheid in rechten en voorwaarden is in lijn met de geldende EU-regelgeving die deze mogelijkheid expliciet biedt. Zie de bijgevoegde toelichting, pagina 3 t/m 5.

Voorstel is, conform het merendeel van de andere lidstaten, om te differentiëren in de duur van de vergunning en de te verstrekken reisdocumenten. Aanvullend kan de sociale bijstand voor subsidiair beschermden beperkt worden tot de meest fundamentele prestaties.

Daarnaast wordt voorgesteld de voorwaarden voor familieleden van subsidiair beschermden gelijk te stellen aan de voorwaarden die gesteld worden bij een vergunning voor gezinshereniging op reguliere gronden (incl. toets aan artikel 8 EVRM). Dit betekent onder meer dat een inkomenseis wordt gesteld aan de subsidiair beschermde voordat gezinshereniging kan plaatsvinden, wat actieve arbeidsparticipatie bevordert. Daarnaast wordt een wachttijd in acht genomen. Door beide groepen gelijk te trekken wordt zoveel mogelijk aangesloten bij de bestaande werkwijze voor reguliere gezinshereniging, wat het onderscheid helder maakt en de uitvoeringslast voor de IND zoveel mogelijk beperkt.

Bij overschrijding van een bepaald aantal aanvragen zou, net als in Duitsland, gewerkt kunnen worden met een quotum om zo de instroom te reguleren. Daar wordt een beperkt aantal aanvragen ingewilligd, waarbij de selectie plaatsvindt op basis van humanitaire overwegingen. Als uitzonderingsgrond zou hieraan ook een huisvestingscriterium gekoppeld kunnen worden.

Nb. bij het structureel stellen van een huisvestingseis zouden de voorwaarden van een subsidiair beschermde standaard zwaarder zijn dan bij reguliere gezinshereniging. Daarnaast heeft instellen van deze toets (voor een of beide groepen) een grote impact op de werklast IND en is deze voorwaarde beperkt tot een maximale termijn. Bij langdurig uitblijven van huisvesting moet alsnog een vergunning worden toegekend. Bij een quotum zou echter gesteld kunnen worden dat het een uitzonderingsgrond betreft waarop degenen die zelf kunnen voorzien in hun huisvesting een beroep kunnen doen.

Tabel 4: differentiatie rechten subsidiair beschermden

Rechten	Erkende vluchtelingen	Subsidiair beschermden
Geldigheidsduur vergunning	3 jaar	1 jaar en 2 jaar bij verlenging
Reisdocument	Vluchtelingen paspoort	Alternatief reisdocument (bij ontbreken paspoort uit eigen land van herkomst)
Sociale bijstand		Beperken tot de meest fundamentele prestaties
Integratievoorzieningen		In mindere mate bieden

Tabel 5: voorstel differentiatie voorwaarden en rechten voor gezinshereniging voor familieleden van erkend vluchtelingen en subsidiair beschermden

Voorwaarden	Erkende vluchtelingen	Subsidiair beschermden
Huisvestingvereiste	Kan niet worden gesteld	Evt. koppelen aan quotum
Opvang voor nareizende familieleden	Hoeft niet te worden geboden (wordt nu wel geboden)	Niet bieden
Ziektekostenvereiste	Kan niet worden gesteld	eis vooraf
Middelenvereiste	Kan niet worden gesteld	eis vooraf
Inburgeringseis	Kan niet worden gesteld	eis vooraf
Wachtperiode	Kan niet worden gesteld	Gelijk aan regulier beschermden (1 jaar)
Quota[10]	Kan niet worden gesteld	Koppelen aan streefgetallen en afgifte beperken als de instroom boven een x aantal is
Duur verblijfsvergunning	3 jaar (eerder besluit)	3 jaar (eerder besluit)
Sociale voorzieningen	Moet worden geboden	In mindere mate bieden
Reikwijdte kring gezinsleden	Doelgroep terugbrengen naar kerngezinsleden, inclusief meerderjarige kinderen.	Terugbrengen doelgroep naar kerngezinsleden.

CONCEPT

Eénstatusstelsel vs. Tweestatusstelsel

De Europese regelgeving (de Europese Kwalificatierichtlijn) kent twee soorten asielbescherming:
de vluchtelingenstatus uit het Geneefse Vluchtelingenverdrag en de status van subsidiaire bescherming.[2] Een vluchteling is iemand die zich buiten het land bevindt waarvan hij de nationaliteit bezit en 'wegens een gegronde vrees voor vervolging om redenen van ras, godsdienst, nationaliteit, politieke overtuiging of het behoren tot een bepaalde sociale groep' de bescherming van dat land niet kan of, wegens deze vrees, niet wil inroepen. De vluchteling wordt beschermd omdat hij individueel of als lid van een groep het doelwit is van vervolging om één van de genoemde specifieke redenen (vervolgingsgronden).[3] Subsidiaire bescherming wordt geboden aan iemand die niet voor de vluchtelingstatus in aanmerking komt, maar ten aanzien van wie er zwaarwegende gronden bestaan om aan te nemen dat hij bij terugkeer een reëel risico op "ernstige schade" zou lopen.[4] Deze schade kan blijkens artikel 15 van de Kwalificatierichtlijn bestaan uit "doodstraf of executie", "foltering, onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing". Daarnaast kan deze bestaan uit "ernstige en individuele bedreiging van het leven of de persoon van een burger als gevolg van willekeurig geweld in het kader van een internationaal of binnenlands gewapend conflict".

Ter illustratie; een door de overheid erkend vluchteling, dus iemand met recht op een vluchtelingenstatus, is bijvoorbeeld iemand uit Iran die vanwege zijn politieke overtuiging of bekering tot een ander geloof te vrezen heeft voor vervolging. Iemand met recht op subsidiaire bescherming is bijvoorbeeld een Syriër die niet te vrezen heeft vanwege één van de gronden van het verdrag, maar wel heeft te vrezen vanwege een gewapend conflict.

Europeesrechtelijk bestaan verschillen tussen de rechten die men aan deze twee statussen kan ontlenen, in het bijzonder op het gebied van gezinshereniging, en in lichtere mate op het gebied van duur van de verblijfsvergunning, reisdocument, integratievoorzieningen en sociale bijstand.

Nederland heeft, in tegenstelling tot andere EU-lidstaten, een éénstatusstelsel waarbij personen die onder subsidiaire bescherming vallen, dezelfde rechten krijgen als personen met een vluchtelingenstatus.[5] De wetgever heeft bij de herziening van de Vw 2000 bewust gekozen voor een éénstatusstelsel. In de Memorie van Toelichting bij dit voorstel is daarover onder meer opgemerkt dat met een éénstatusstelsel het zogenaamde doorprocederen wordt voorkomen. Doordat in de Vw 2000 aan beide statussen dezelfde rechten worden ontleend is er bij het verkrijgen van een verblijfsvergunning geen reden meer om door te procederen.
Vóór de wijziging ging de aanvrager, ook als hij in het bezit werd gesteld van een verblijfsvergunning voor subsidiaire bescherming, toch in beroep om de vluchtelingenstatus te verkrijgen.

1 EU-Kwalificatierichtlijn (2011/95/EU).
2 Op grond van artikel 2, onder d, van de EU-Kwalificatierichtlijn.
3 Op grond van artikel 2, onder f, van de EU Kwalificatierichtlijn.
4 In de andere lidstaten met een tweestatusstelsel worden op sommige gebieden (bijvoorbeeld nareis) echter ook dezelfde rechten toegekend aan personen met een subsidiaire status als voor personen met een vluchtelingenstatus.
5 Naast de verschillen in rechten is er ook verschil in de criteria om de vergunning in te trekken. Er bestaan ruimere criteria voor het weigeren, intrekken of niet verlengen van een subsidiaire beschermingsstatus dan voor de vluchtelingenstatus (artikelen 14, 17 en 19 van de Kwalificatierichtlijn). Dit komt erop neer dat voor intrekking op basis van openbare orde er voor personen met een erkende vluchtelingestatus sprake moet zijn van een bijzonder ernstig misdrijf en bij subsidiaire bescherming het moet gaan om een ernstig misdrijf. Concreet komt dit erop neer dat wanneer het om subsidiaire bescherming gaat bij een

lagere strafmaat de status al kan worden ingetrokken. Deze verschillende intrekkingsgronden worden nu ook al door de IND toegepast, waardoor het invoeren van een tweestatusstelsel geen gevolgen heeft voor de mogelijkheid om in te trekken.

Wijzigingen bij afschaffen éénstatusstelsel

In de Kwalificatierichtlijn worden kaders gegeven voor de verschillen in rechten tussen vluchtelingen en subsidiair beschermden. In tabel 2 hieronder zijn deze punten beknopt weergegeven.[6]

Tabel 2: verschillen in rechten

	Erkende vluchtelingen	Subsidiair beschermden
Geldigheidsduur vergunning	Minimaal 3 jaar	Minimaal 1 jaar en 2 jaar bij verlenging
Reisdocument	Vluchtelingen paspoort	Alternatief reisdocument (bij ontbreken paspoort uit eigen land van herkomst)
Sociale bijstand		Sociale bijstand kan beperkt worden tot de meest fundamentele prestaties
Integratievoorzieningen		Mogen naar eigen invulling verschillen
Gezinshereniging	Zie tabel 3	Zie tabel 3

Geldigheidsduur vergunning
Personen die in aanmerking komen voor subsidiaire bescherming, moeten een verblijfsvergunning krijgen voor minstens één jaar (en bij verlenging vervolgens voor twee jaar). Personen met een erkende vluchtelingenstatus krijgen een verblijfsrecht voor minstens drie jaar (ook bij verlenging, artikel 24 van de Kwalificatierichtlijn). Momenteel worden asielvergunningen in Nederland verleend voor de duur van vijf jaar.

Reisdocument
Vluchtelingen krijgen een 'vluchtelingenpaspoort' zoals dat in het Vluchtelingenverdrag is gewaarborgd, terwijl subsidiair beschermden die geen nationaal paspoort van hun eigen land kunnen verkrijgen een ander reisdocument krijgen, dat mogelijk niet door alle staten wordt geaccepteerd (artikel 25 van de Kwalificatierichtlijn).

Integratievoorzieningen
Het is mogelijk dat integratievoorzieningen voor beide categorieën mogen verschillen (artikel 34 van de Kwalificatierichtlijn). Het is aan de lidstaten wat zij passend achten voor de statussen.[7] Mogelijk heeft de termijn van de status effect op de integratievoorzieningen per status.

Sociale bijstand
Subsidiair beschermden hoeven niet volledig gelijk te worden behandeld op het gebied van sociale bijstand; er kan worden gekozen enkel de geboden bijstand voor hen te bieden tot de "meest fundamentele prestaties" (artikel 29 van de Kwalificatierichtlijn).

6. Artikel 31 van de Kwalificatierichtlijn stelt het volgende: "Teneinde de integratie van personen die internationale bescherming genieten in de samenleving te vergemakkelijken, bieden de lidstaten toegang tot integratieprogramma's welke zij passend achten om rekening te houden met de specifieke behoeften van personen met de vluchtelingenstatus of de subsidiaire beschermingsstatus, of zorgen zij voor de omstandigheden waaronder de toegang tot dergelijke programma's gewaarborgd is."

Gezinshereniging
De EU-Gezinsherenigingrichtlijn kent gunstiger voorwaarden toe aan de erkende vluchteling om zijn/haar/hen gezinsleden spoedig over te laten komen, in vergelijking tot andere onderdanen van derde landen die wettig op het grondgebied van de EU-

lidstaten verblijven. Ingevolge de richtlijn mogen de in die richtlijn opgenomen voorwaarden voor de uitoefening van het recht op gezinshereniging door onderdanen van derde landen, zoals het beschikken over huisvesting, ziektekostenverzekering, stabiele en regelmatige inkomsten, en integratievoorwaarden, niet worden gesteld aan de erkende vluchteling mits het verzoek om gezinshereniging wordt ingediend binnen een termijn van drie maanden na de toekenning van de vluchtelingenstatus. Deze procedure wordt in Nederland de *'nareisprocedure'* genoemd. Als de erkende vluchteling gezinshereniging aanvraagt na verloop van de termijn van drie maanden (en deze termijnoverschrijding niet verschoonbaar is), dan dient de statushouder dit via de *'reguliere'* procedure gezinshereniging te doen, maar dan gelden wel andere strengere voorwaarden.

Voor subsidiair beschermden die het verzoek om gezinshereniging indienen binnen een termijn van drie maanden na toekenning van de status, schrijft de Gezinsherenigingsrichtlijn de hierboven genoemde gunstigere voorwaarden niet voor. Zonder deze gunstigere voorwaarden zou dit recht op gezinsleven er ook zijn indien de gezinsleden behoren tot het kerngezin en als aan de voorwaarden van de Gezinsherenigingsrichtlijn worden voldaan. Dit houdt in dat extra voorwaarden kunnen worden gesteld, in het bijzonder het verwerven van eigen inkomen, huisvesting en integratievoorwaarden.[8] Daarnaast geldt voor alle vreemdelingen die niet in aanmerking komen voor verblijf de internationale verplichting om te toetsen of er geen strijd is met artikel 7 van het Handvest van de Grondrechten van de EU en /of artikel 8 van het Europees verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM). Het staat niet vast hoe ver het beperken van de nareismogelijkheden voor subsidiair beschermden mag gaan, dit zal afhangen van de individuele omstandigheden van het geval en kan om die reden in strijd komen met artikel 7 Handvest of artikel 8 EVRM. In onderstaande tabel is zichtbaar welke mogelijke verschillen er zijn voor de twee statussen v.w.b. gezinshereniging.

Tabel 3: verschillen in voorwaarden en rechten voor gezinshereniging voor familieleden van erkende vluchtelingen en subsidiair beschermden

	Erkende vluchtelingen	Subsidiair beschermden
Huisvestingvereiste	Kan niet worden gesteld	Kan worden gesteld[9]
Opvang voor nareizende familieleden	Hoeft niet te worden geboden (wordt nu wel geboden)	Hoeft niet te worden geboden
Ziektekostenvereiste	Kan niet worden gesteld	Kan eis vooraf zijn
Middelenvereiste	Kan niet worden gesteld	Kan eis vooraf zijn
Inburgeringseis	Kan niet worden gesteld	Kan eis vooraf zijn
Wachtperiode	Kan niet worden gesteld	Kan worden gesteld
Quota[10]	Kan niet worden gesteld	Kan worden gesteld
Duur verblijfsvergunning	Minimaal 3 jaar	Minimaal 1 jaar
Sociale voorzieningen	Moet worden geboden	Moet in mindere mate worden geboden
Reikwijdte kring gezinsleden	Het is mogelijk om de doelgroep terug te brengen naar kerngezinsleden. Eventueel inclusief meerderjarige kinderen.	Het is mogelijk om de doelgroep terug te brengen naar kerngezinsleden.

7.Ingevolge artikel 12 van de EU-gezinsherenigingsrichtlijn mogen de lidstaten, in afwijking van artikel 7, ten aanzien van een vluchteling/gezinslid niet eisen dat men bewijs levert dat men aan deze eisen voldoet.
8. Momenteel wordt deze eis niet gesteld als voorwaarde voor de huidige reguliere gezinsherenigingsvergunning

CONCEPT

CONCEPT