

Loslaten eenstatusstelsel

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 vluchteling, maar wel bescherming nodig heeft tegen schending van fundamentele mensenrechten (cf. EU recht) de doodstraf of executie; foltering of onmenselijke of vernederende behandeling; bedreiging willekeurig geweld in het kader van een internationaal of binnenlands gewapend conflict.

Ook kan de subsidiaire bescherming status worden toegekend wanneer iemand wordt geconfronteerd met bijvoorbeeld oorlog of 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 voorzieningsniveau waarop verdragsvluchtelingen aanspraak kunnen maken en dezelfde voorwaarden voor gezinshereniging.

Gezinsherenigingsrichtlijn

De EU-Gezinsherenigingsrichtlijn kent gunstiger voorwaarden toe aan de erkende vluchteling om zijn gezinsleden spoedig over te laten komen, in vergelijking tot andere onderdanen van derde landen die wettig op het grondgebied van de EU-lidstaten verblijven en die hun gezinsleden willen laten overkomen. 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 intergratievoorwaarden, 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.

Als de erkende vluchteling te laat is met het indienen van een gezinsherenigingsaanvraag (i.a.w.: na de hierboven genoemde termijn van drie maanden) dan is het nog wel mogelijk om in aanmerking te komen voor gezinshereniging, maar gelden er andere voorwaarden. De vluchteling dient dan via de 'reguliere' procedure om gezinshereniging te vragen, maar dan kunnen daar voorwaarden aan gesteld worden, zoals het beschikken over huisvesting, ziektekostenverzekering, stabiele en regelmatige inkomsten, en intergratievoorwaarden.

Voor subsidiair beschermden die het verzoek om gezinshereniging indienen binnen een termijn van drie maanden na toekenning van de subsidiaire beschermingsstatus, schrijft de Gezinsherenigingsrichtlijn de hierboven genoemde gunstiger voorwaarden niet voor, maar hanteert Nederland deze gunstiger voorwaarden wel vanwege het éénstatusstelsel. Zonder deze gunstiger voorwaarden zou dit recht op gezinsleven er ook zijn (artikel 7 van het Handvest van de Grondrechten van de EU en artikel 8 EVRM) maar zouden (binnen redelijke grenzen) extra voorwaarden gesteld kunnen worden alvorens de overkomst te accepteren, in het bijzonder kan dan een wachttijd worden ingesteld van bijvoorbeeld 1 of 2 jaar en het verwerven van eigen inkomen.

Tweestatusstelsel in de praktijk

De verblijfsvergunning asiel in ons eenstatusstelsel wordt verleend voor ten hoogste vijf achtereenvolgende jaren. De Kwalificatierichtlijn maakt onderscheid tussen vluchtelingen en subsidiair beschermden. Deze richtlijn schrijft voor dat aan vluchtelingen 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 in geval van verlenging. Dit onderscheid zou je dan ook kunnen maken. Voor de duidelijkheid. De beschermingsstatus is onbepaald, maar de vergunning kent een bepaalde termijn, vergelijkbaar met het verlengen van een rijbewijs.

Daarnaast heeft het loslaten van het eenstatusstelsel gevolgen voor gezinshereniging. Zoals hieronder geïllustreerd.

Vluchteling

Een asielzoeker die vanwege zijn politieke activiteiten wordt vervolgd of vanwege weigering deel te nemen aan het conflict - waarin (oorlogs)misdrijven worden gepleegd - wordt bestraft, krijgt de Vluchtelingenstatus.

Betrokkene kan (direct) zijn gezinsleden laten overkomen naar Nederland. Deze situatie wijzigt dus niet t.o.v. het éénstatusstelsel.

Subsidiair beschermde

Een asielzoeker heeft zijn land verlaten om redenen die niet gerelateerd kunnen worden aan de gronden van het Vluchtelingenverdrag, bv. vanwege eerwraak of de oorlogssituatie (situatie van willekeurig geweld en de subsidiaire beschermingsstatus verkregen).

In deze situatie kunnen er extra voorwaarden gesteld worden alvorens de overkomst van gezinsleden te accepteren, zoals een wachttijd en een inkomensvereiste (zie overzicht met de voorwaarden die gesteld kunnen worden).

Indien m.b.t. gezinshereniging wordt gekozen voor een wachttijd, betekent dit dat deze persoon eerst een bepaalde periode legaal verblijf moet hebben gehad voordat gezinsleden zich bij hem mogen voegen. Deze wachttijd begint te lopen vanaf het moment dat de subsidiair beschermde over een geldige verblijfsvergunning beschikt. Dus vanaf de ingangsdatum van deze vergunning, welke vergunning wordt verleend met ingang van de datum waarop de aanvraag is ontvangen. Indien de hoofdpersoon niet aan de wachttermijn voldoet, kan de aanvraag op die grond worden afgewezen en kan toetsing aan de overige voorwaarden achterweg blijven.

Indien m.b.t. gezinshereniging bijvoorbeeld wordt gekozen voor het middelenvereiste: kan de aanvraag om overkomst van de gezinsleden worden afgewezen indien de statushouder in NL niet voldoet aan dit middelenvereiste. Overigens moet bij elke voorwaarde die aan de aanvraag gesteld wordt, altijd door de IND een belangenafweging plaatsvinden op grond van artikel 8 EVRM worden (toetsing recht op familieleven).

Indien m.b.t. de duur van de asielvergunning een onderscheid wordt gemaakt tussen de vluchtelingenstatus en de subsidiaire beschermingsstatus, laat dat onverlet dat na ommekomst van vijf jaar een subsidiair beschermde in aanmerking kan komen voor de status van langdurig ingezetene, indien aan de daarvoor geldende voorwaarden wordt voldaan. Die voorwaarden, waaronder een inkomensvereiste, zijn dan dezelfde voorwaarden als voor een erkend vluchteling die in aanmerking wil komen voor die vergunning langdurig ingezetene.

Keuzemogelijkheden rechten en voorwaarden subsidiair beschermden

Ten aanzien van de rechten voor de subsidiair beschermde en de voorwaarden die bij de subsidiair beschermde gesteld worden aan gezinshereniging kan een keuze gemaakt worden. Lidstaten hebben hierin verschillende vormen gekozen, waarbij voor het merendeel geldt dat zij tav de rechten een onderscheid maken in de geldigheidsduur van de vergunning en reisdocument dat verstrekt wordt. De keuze hierin is echter vrij te maken en niet verbonden aan een specifieke combinatie, zie hieronder de keuzemogelijkheden.

Rechten	Subsidiair beschermden
Geldigheidsduur vergunning	Kan aangepast worden naar 1 jaar en 2 jaar bij verlenging
Reisdocument	Gekozen kan worden voor een alternatief reisdocument (bij ontbreken paspoort uit eigen land van herkomst)
Sociale bijstand	Kan aangepast worden tot de meest fundamentele prestaties. Nb dit betekent gelijkgesteld aan de minimumbijstand aan de eigen ingezetenen
Integratievoorzieningen	Kan in mindere mate geboden worden

Voorwaarden gezinshereniging	Subsidiair beschermden
Huisvestingvereiste	Kan als eis vooraf worden gesteld
Opvang voor familieleden	Kan vanaf worden gezien
Ziektekostenvereiste	Kan als eis vooraf worden gesteld
Middelenvereiste	Kan als eis vooraf worden gesteld
Inburgeringseis	Kan als eis vooraf worden gesteld
Wachtperiode	Kan gelijk gesteld worden aan regulier beschermden (1 jaar), maar deze wachtperiode kan ook gesteld worden op 2 jaar
Quotum tbv humanitaire uitzonderingscategorie	Voor een maximaal aantal personen kan een uitzondering worden gemaakt op de aanvullende voorwaarden, waarbij de toekenning gekoppeld wordt aan humanitaire selectiecriteria
Duur verblijfsvergunning	Kan aangepast worden naar 1 jaar
Sociale voorzieningen	Kan minder geboden worden
Reikwijdte kring gezinsleden	Kan aangepast worden naar kerngezinsleden.

Voorstel Gezinshereniging Subsidiair beschermden

Ook in bovenstaande voorwaarden voor gezinshereniging is een keuze te maken. De keuze die hierin gemaakt wordt, is bepalend voor het effect van deze maatregel, en of dit een stelselwijziging rechtvaardigt.

Ambtelijk is het voorstel om bij het instellen van voorwaarden zoveel mogelijk aan te sluiten bij de voorwaarden tbv gezinshereniging voor de reguliere migranten. Deze voorwaarden zijn nu ook al van toepassing als de asielaanvrager langer dan drie maanden wacht om een verzoek in te dienen voor gezinshereniging. Door de voorwaarde voor subsidiair beschermden 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.

Dit betekent dat een inkomenseis wordt gesteld aan de subsidiair beschermde voordat gezinshereniging kan plaatsvinden, wat actieve arbeidsparticipatie bevordert. Daarnaast wordt een wachttijd in acht genomen van een jaar.

Net als in Duitsland zou hierbij gekozen kunnen worden voor een quotum tbv een humanitaire uitzonderingscategorie. In Duitsland wordt een beperkt aantal aanvragen maandelijks zonder de aanvullende voorwaarden ingewilligd, waarbij de selectie plaatsvindt op basis van humanitaire overwegingen. Zoals bijvoorbeeld:

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

