

Inzet brede migratieagenda | Migratiestroom asiel | versie 15 mei 2023

Deze two-pager is een propositie voor de migratiestroom asiel, met als doel de migratie zo veel mogelijk gestructureerd te laten verlopen, ongewenste migratiebewegingen te beperken en het draagvlak voor migratie in de Nederlandse samenleving te behouden.

1. Europese inzet

1.1 Een geheel nieuw Europees asiel- en migratiestelsel (het Pact) met als doel: tegengaan secundaire migratie binnen EU en eerlijke verdeling van lasten in Europa.

- Door het bereiken van afspraken over verplichte **asielgrensprocedures** voor personen met een kansarm asielverzoek. Nederland zet erop in dat de verplichte capaciteit die lidstaten beschikbaar moeten hebben voor deze procedures in verhouding is met de mate van solidariteit die van lidstaten wordt verwacht onder het solidariteitsmechanisme (zie hieronder).
- Het bereiken van zoveel mogelijk verbeteringen in het **Dublinsysteem**. Terug naar hoe het systeem bedoeld is: een regeling tussen de lidstaten om snel te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is, zonder subjectieve rechten te verlenen aan de vreemdeling. Het vermijden van uitbreiding van de definitie van familie onder de Dublin-criteria naar broers en zussen, en een beperking van de mogelijkheden om Dublinoverdrachten te frustreren. En de verantwoordelijke lidstaat wordt gehouden aan zijn verplichtingen (zie 1.3) en kan ondersteund worden door de EU instellingen. Dit is voor Nederland van belang met het oog het tegengaan van secundaire migratie en het voorkomen van extra druk op de nationale asielsystemen.
- Het wegnemen van prikkels in het systeem om kinderen alleen vooruit te sturen. Inzet ziet op het niet op voorhand uitzonderen van **alleenstaande minderjarige kinderen** van een afwikkeling van het asielverzoek in de asielgrensprocedure en op het onder de nieuwe Dublinafspraken kunnen teruggeleiden van alleenstaande minderjarigen naar de lidstaat waar zij hun eerste asielverzoek hebben ingediend.
- Het bereiken van een **solidariteitsmechanisme** waarin een goede balans wordt behouden tussen verplichte deelname van alle lidstaten en flexibele invulling van de vorm van de bijdrage (financieel, operationeel of herplaatsing). In het mechanisme dient rekening gehouden te worden met de asieldruk in zowel bijdragende als ontvangende lidstaten. Het schrappen van Dublin-overdrachten kan onder voorwaarden als vorm van solidariteit worden ingezet.

1.2 Versterken van de Europese buitengrenzen en mogelijkheid binnengrenscontroles (irreguliere migratie naar- en binnen Schengengebied tegengaan), met in acht nemen fundamentele rechten

Door middel van: 1) het vrijmaken van aanvullende Europese financiering voor buitengrensbeheer door lidstaten, 2) het opzetten van asielgrensprocedurepilots aan de buitengrenzen, 3) volledig benutten van Frontex, o.a. door het sluiten van samenwerkingsovereenkomsten van Frontex met derde landen, 4) en het wijzigen van de Schengengrenscode waardoor binnengrenscontroles als laatste redmiddel mogelijk zijn, en dat expliciet de mogelijkheid wordt geboden om in geval van grootschalige secundaire migratiestromen binnen het Schengengebied deze her in te voeren.

1.3 Ingrijpen bij niet-naleving regels

Het bereiken van voldoende waarborgen voor de monitoring en implementatie van nieuw tot stand te komen wetgeving, bijvoorbeeld door ingrijpen van de Commissie bij niet-naleving van het asiel-acquis, of door het beperken van aanspraak op andere instrumenten (zoals solidariteit) zolang naleving niet plaatsvindt.

1.4 Tegengaan irreguliere migratie naar Europa en bevorderen van terugkeer

Het ontwikkelen van gelijkwaardige en duurzame migratiepartnerschappen met belangrijke landen van herkomst- en transit (te weten Algerije, Egypte, Marokko, Tunesië, Niger, Nigeria, Irak en Turkije). Bilaterale en Europese inzet ligt in elkaars verlengde, en verschilt per partnerland waar de nadruk op ligt. Binnen de BHOS-begroting worden

additionele middelen vrijgemaakt waar de staatssecretaris een beroep op kan doen om irreguliere migratie naar Europa tegen te gaan en terugkeer te bevorderen. Ook kan bestaande OS- en handelsprogrammering nadrukkelijker worden ingezet ten behoeve van de migratiepartnerschappen. De staatssecretaris krijgt meer onderhandelingsmandaat waarbij ook visumsamenwerking bij deze partnerschappen betrokken kan worden.

1.5 Vergroten van mogelijkheden voor migratiepartnerschappen met derde landen

Door de toepassing van het concept veilige derde landen te verruimen. Nederland zet hierbij in op het samenstellen van een Europese lijst van veilige derde landen en op mogelijkheden om het criterium dat een asielzoeker een band dient te hebben met het betreffende derde land om daaraan over gedragen te worden ruimer te interpreteren, of te schrappen. Uiteraard blijft overeind dat een persoon in dat derde land afdoende bescherming krijgt volgens internationaalrechtelijke verdragen.

2. Nationale maatregelen, raakvlakken en randvoorwaarden

Onderstaande maatregelen worden voorgesteld voor de migratiestroom asiel. Deze maatregelen zijn verder uitgewerkt in de bijgevoegde groslijst (juridische haalbaarheid, implementatietermijn, uitvoerbaarheid, etc.).

2.1 Naar een tweestatusstelsel (in combinatie met 2.2 voorwaarden gezinshereniging)

Nederland kent nu een "eenstatusstelsel". Zowel vluchtelingen als subsidiair beschermden (3 EVRM) krijgen dezelfde asielvergunning. Deze keus is bij de totstandkoming van de Vw 2000 gemaakt om te voorkomen dat een vreemdeling die een asielvergunning krijgt, doorprocedeert over de 'hoogste' grond voor verlening.

Internationaalrechtelijk bestaan echter verschillen tussen deze twee statussen, onder meer op het gebied van gezinshereniging, intrekkingen, duur van de vergunning, integratievoorzieningen en sociale bijstand. De gezinsherenigingrichtlijn geeft gunstiger voorwaarden aan de erkende vluchteling om zijn gezinsleden spoedig over te laten komen. Voor andere asielgerechtigden (subsidiair beschermden) schrijft die EU-richtlijn dat niet voor, maar hanteert Nederland deze gunstiger voorwaarden toch. Zonder deze gunstiger voorwaarden zou dit recht op gezinsleven er ook zijn (artikel 8 EVRM), maar zouden (binnen redelijke grenzen) extra voorwaarden gesteld kunnen worden alvorens de overkomst te accepteren. Subsidiair beschermden hoeven niet (zoals vluchtelingen) volledig gelijk te worden behandeld op het gebied van sociale bijstand, maar de geboden bijstand kan voor hen worden beperkt tot de "meest fundamentele prestaties" (artikel 29 van de Kwalificatierichtlijn).

2.2 Voorwaarden stellen gezinshereniging (in combinatie met 2.1 tweestatusstelsel)

Zonder de gunstige voorwaarden die voortkomen uit het eenstatusstelsel is er eveneens recht op gezinsleven voor subsidiair beschermden (artikel 8 EVRM). Hieraan kunnen echter (binnen redelijke grenzen) extra voorwaarden gesteld worden alvorens de overkomst te accepteren, in het bijzonder een wachttijd, het verwerven van eigen inkomen, huisvesting en integratievoorwaarden. Door de eis van huisvesting te stellen, hoeven gezinsleden niet naar de COA-opvang. Hiermee worden de asielopvang en voorzieningen ontlast.

2.3 Afschaffen asielvergunning voor onbepaalde tijd

Asielzoekers die in aanmerking komen voor vluchtelingenstatus of subsidiaire bescherming krijgen in Nederland eerst een asielvergunning voor bepaalde tijd (vijf jaar). Gedurende die vijf jaar kan de vergunning worden ingetrokken wanneer de asielstatushouder niet langer internationale bescherming nodig heeft. Na vijf jaar kan de statushouder in aanmerking komen voor een asielvergunning voor onbepaalde tijd (met inburgering als voorwaarde). Als de asielvergunning voor onbepaalde tijd eenmaal is verkregen, kan deze niet langer worden ingetrokken wanneer de gronden voor de oorspronkelijke asielverlening zijn komen te vervallen. Dit beleid is ruimhartiger dan noodzakelijk volgens de Europese Kwalificatierichtlijn. In die richtlijn is zelfs vastgesteld dat statussen moeten worden ingetrokken indien de houder niet meer voldoet aan de daarvoor gestelde voorwaarden.

Voor de zekerheid van langdurig verblijf kan de statushouder na vijf jaar en zolang hij in het bezit is van de asielvergunning zich richten op de (EU) status van langdurig ingezetene. Hiervoor geldt naast het inburgeringsvereiste ook het middelenvereiste. Asielvergunninghouders worden daarmee maximaal gestimuleerd tot participatie en betaalde arbeid. Omdat langdurig verblijf minder snel zeker gesteld kan worden in dit model, zal mogelijk vaker verlenging van tijdelijk verblijf verzocht worden. Dit kan wellicht leiden tot meer procedures voor de IND.

2.4 Aanpassen bewijslastverdeling

De Nederlandse uitvoeringspraktijk van het landenbeleid gaat op een aantal punten verder dan het Europese recht voorschrijft. In dat kader is een aantal maatregelen benoemd om de uitvoeringspraktijk, waaronder de geloofwaardigheidstoets weer in lijn te brengen met het EU-kader (MPP-brief, 28/4). Daaruit komt onder meer voort dat het voordeel van de twijfel veel meer terughoudend zal worden toegepast bij de asielbeoordeling.

Daarnaast kent het Nederlandse groepenbeleid een one size fits all benadering. Voor de vreemdeling behorende tot een groep die meer risico loopt in het land van herkomst geldt een verminderde individuele bewijslast. Dat terwijl het risico binnen een groep kan verschillen. Door bij de beoordeling van het risico bij terugkeer, conform andere lidstaten, het profiel en de individuele omstandigheden (positie, activiteiten, aard en zichtbaarheid van betrokkenheid) te betrekken, kan de bewijslast meer bij de vreemdeling zelf worden gelegd en de motiveringsplicht voor de IND bij afwijzing worden verlaagd.

2.5 Begrenzen Rechtsbijstand

Nederland heeft wettelijk vastgelegd dat on- of mindervermogenden recht hebben op gefinancierde rechtsbijstand (Wet op de Rechtsbijstand). Vreemdelingen vallen hier ook onder. Daarnaast is Nederland, anders dan bijvoorbeeld Zwitserland, gebonden aan de eisen van de EU-Procedurerichtlijn die gefinancierde rechtsbijstand vanaf de beroepsfase in de asielprocedure verplicht stelt, ook voor herhaalde asielaanvragen. Dit maakt dat een vreemdeling kosteloos beroep in kan stellen, waarmee dit een logische stap lijkt bij afwijzing en het verblijf wordt verlengd.

Toch lijken er binnen deze kaders alsnog mogelijkheden te zijn om, parallel aan het Zwitserse model, de rechtsbijstand te begrenzen. De Procedurerichtlijn bepaalt dat deze kosteloze rechtsbijstand niet hoeft te worden aangeboden, wanneer het beroep geen reële kans van slagen heeft. Verkend kan dus worden in welke specifieke gevallen van vergoeding van rechtsbijstand kan worden afgezien. De asielzoeker kan dit besluit aanvechten, maar moet dan wel aantonen dat het beroep reëel is.

Ook kan gekeken worden naar een begrenzing van de vergoeding die beschikbaar wordt gesteld. Eerder is het besluit rechtsbijstand zo aangepast dat advocaten minder punten (dus financiën) krijgen voor verleende rechtsbijstand in het kader van de behandeling door de IND van kansarme zaken (spoor 1 en 2). Deze verlaging van punten is echter nog niet doorgevoerd voor de rechtsbijstand in het kader van behandeling in beroep van deze zaken.

2.6 Opvang versoberen voor kansarmen en voor kansrijken snellere integratie

Een snelle en duidelijke splitsing kan gemaakt worden in de opvang en aanpak van kansarmen en kansrijke asielzoekers. Het voorzieningenniveau wordt in lijn gebracht met de Europese standaard (minimumvereisten). De regeling voor een bijdrage uit eigen vermogen en inkomen (REBA) wordt aangescherpt, door de vermogensgrens te verlagen en de materiële bijdrage (ook aan de ziektekostenregeling) te verhogen.

Voor de kansarme groep wordt ingezet op een maximale versobering van de opvang, met voorzieningen in natura en niet in cash. Inzet is de aantrekkelijkheid van de asielprocedure voor de kansarme groep zoveel mogelijk te verlagen. Voor de kansrijken kunnen de voorzieningen aangevuld worden op het terrein van taal en werk. Het tijdig activeren, helpt latere participatie als vergunningverlening volgt.

Raakvlakken

In samenwerking met OCW, VWS, SZW en BZK en (onderwijs)partners. Zo is vanuit universiteiten een voorstel gedaan voor een campus (huisvesting en studie) tbv statushouders/kansrijke asielzoekers met medisch diploma gericht op een snelle instroom in de NL zorgsector.

2.7 Vaker inbewaringstelling

Het is juridisch mogelijk dat gedetineerd wordt tijdens de asielprocedure als het gaat om vreemdelingen die niet voldoende geïdentificeerd kunnen worden (ongedocumenteerden). Dit komt vaak voor bij nationaliteiten met een (zeer) laag inwilligingspercentage. Daarnaast kan bij Dublinclaimanten met verscheidene Eurodac-treffers aan het begin van de asielprocedure steviger ingezet worden op bewaring (pilot loopt momenteel). Gecombineerd met een snelle afhandeling van de asielprocedure kan illegale migratie zo worden ontmoedigd.

Het consequent toepassen van dergelijke maatregelen vraagt extra inzet van de (lokale) politie, grenswachters, maar ook van de IND, DJI en DT&V. Daarnaast zijn de (Europese) bewaringsregels complex. Oplossingsrichting kan een centrale bewaringslocatie zijn met een standaard bemensing vanuit alle benodigde partijen om hier invulling aan te geven.

2.8 Geen COA-opvang voor statushouders

De wettelijke verantwoordelijkheid van het COA om opvang te bieden eindigt op het moment van vergunningverlening, vanaf dat moment zijn gemeenten verantwoordelijk.

Op dit moment is bij regeling (Rva) bepaald dat een statushouder recht op opvang behoudt tot er passende huisvesting is, zonder maximale termijn. Dit is een voor gemeenten begunstigende regeling. De termijn van 14 weken berust op bestuurlijke afspraken uit 2012.

Aanpassing is mogelijk door ofwel 1) in de regeling strikt vast te houden aan de 14 weken of verdergaand; 2) in de regeling te schrappen dat er COA-opvang is tot passende huisvesting gevonden is. Ook de bestuurlijke afspraken uit 2012 moeten dan worden herzien.

2.9 Verscherpte controle binnengrenzen en samenwerking omliggende landen

Op dit moment zijn de mobiel toezicht veiligheidscontroles van de KMar aan de binnengrenzen in duur en frequentie beperkt. Andere lidstaten als Duitsland en België kennen deze beperking niet. In het Vreemdelingenbesluit is de mogelijkheid om duur en frequentie te verruimen als er sprake is van een verhoogde instroom (MTV 4.17b). Besloten kan worden om de duur en frequentie aan te passen of om deze beperking helemaal te schrappen. Daarmee kunnen meer controles uitgevoerd worden aan de binnengrenzen. Dit betekent vanzelfsprekend wel dat er meer personeel en financiële middelen nodig zijn.

Daarnaast kunnen, in samenwerking met omliggende landen, gerichte interventies worden gedaan om illegale migratie tegen te gaan. Er is geaggregeerde EU informatie beschikbaar over de reisroutes waarlangs migranten/asielzoekers Nederland bereiken, zowel van buiten als binnen de EU. Verkend kan worden hoe dit beeld verder te verrijken met informatie van de IND uit de gehoren. Aan de hand van deze data kan in samenwerking met omliggende landen een actieve aanpak worden ingezet op de reisroutes (land van herkomst/transit/schengengebied en NL). Met daarbij als sluitstuk de Europese inzet tbv het wijzigen van de Schengengrenscodes, zie 1.2, waardoor de mogelijkheid wordt geboden om in geval van grootschalige secundaire migratiestromen de binnengrenscontroles in het Schengengebied herin te voeren.