

Benchmark

Overzicht van nationale beschermingsstatussen in de EU

De situatie in Nederland vergeleken met andere EU-lidstaten

De benchmarks van EMN Nederland vergelijken de Nederlandse onderzoeksresultaten met de andere lidstaten van de Europese Unie (EU) en Noorwegen. Wat zijn de meest relevante overeenkomsten en verschillen? De benchmarks zijn een bijlage bij de volledige thematische EMN-onderzoeken (syntheserapporten met alle onderzoeksresultaten per EU-lidstaat). EMN Nederland stelt de benchmarks op in overleg met betrokken Nederlandse experts.

Het Europees migratienetwerk (EMN) heeft in 2019 een onderzoek uitgevoerd naar nationale beschermingsstatussen voor migranten van buiten de EU in 23 EU lidstaten en NO en UK, waaronder Nederland. In deze studie komt de inhoud van de verschillende beschermingsstatussen in de EU lidstaten aan bod, evenals de gerelateerde procedures en plichten. In de context van dit onderzoek refereert een nationale beschermingsstatus naar het verlenen van verblijf aan migranten van buiten de EU op grond van bescherming voor uiteenlopende redenen, die niet vallen onder geharmoniseerde statussen binnen de EU, zoals de vluchtelingenstatus (deze biedt bescherming aan vluchtelingen in de zin van het Verdrag van Genève) en subsidiaire beschermingsstatus (deze biedt bescherming aan migranten die bij terugkeer naar het land van herkomst een reëel risico lopen op ernstige schade). Daarnaast vallen statussen voor staatlozen, voor slachtoffers van criminaliteit zoals mensenhandel/mensensmokkel en voor migranten van buiten de EU die niet uit kunnen worden gezet niet binnen de scope van dit onderzoek. Eveneens zijn statussen gebaseerd op Artikel 8 EVRM en humanitaire visa's, bedoeld om toegang tot een lidstaat te verschaffen aan personen die bescherming nodig hebben, uitgezonderd. Met 'status' wordt specifiek bedoeld op een wettelijke status die leidt tot de verlening van een verblijfsvergunning geldig voor langer dan drie maanden. Het gaat hierbij om nationale beschermingsstatussen tussen 2010 en 2018, inclusief statussen die in deze periode zijn afgeschaft.

Belangrijkste inzichten

- Nederland is één van de lidstaten met de meeste beschermingsstatussen (zeven, vóór de afschaffing van de discretionaire bevoegdheid in 2019 was dit acht). IT heeft zeven statussen, EL en FI vier en een aantal lidstaten hebben er drie (BE, ES, PL, SE en UK). De overige lidstaten hebben minder nationale beschermingsstatussen.
- Opvallend is dat Nederland drie statussen heeft op grond van medische redenen, dit is veel in vergelijking met andere lidstaten.
- Wat betreft aantal en invulling van nationale beschermingsstatussen is er in de lidstaten tussen 2010 en 2018 niet veel veranderd.
- Enkel BE, IE, IT, NL en SK geven aan gebruik te maken van discretionaire bevoegdheid bij het verlenen van een verblijfsvergunning op grond van algemene humanitaire redenen. In Nederland betekende dit dat de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid een vergunning kan verlenen in strikte individuele gevallen waarbij sprake is van een schrijnende situatie. Deze status is echter in mei 2019 afgeschaft.

Trends tussen 2010 en 2018

In 2010 is in een eerdere EMN-studie onderzoek gedaan naar nationale beschermingsstatussen. In het algemeen is acht jaar later niet veel veranderd:

- De meeste nationale beschermingsstatussen in de verschillende lidstaten zijn hetzelfde gebleven. Enkel in Finland en in Nederland zijn enkele statussen afgeschaft. In Nederland gaat dit om categoriale bescherming, de zogenaamde d-grond (Dit beleid van categoriale bescherming hield in dat asielzoekers die afkomstig zijn uit (een bepaald deel van) een land en/of tot een bepaalde bevolkingsgroep behoren in beginsel in het bezit worden gesteld van een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd op basis van de situatie in het land van herkomst) en de discretionaire bevoegdheid. Afschaffing van de d-grond was onder andere omdat collectieve elementen onder invloed van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) en het EU-recht een voldoende grote rol spelen bij de internationale vormen van bescherming, waardoor deze nationale grond niet noodzakelijk meer zou zijn.
- Wel zijn een aantal nationale beschermingsstatussen aangepast tussen 2014 en 2018 (AT, FI, IT, NL en SE).
- Daarnaast valt op dat de criteria voor een aantal beschermingsstatussen zijn aangescherpt, zoals in Nederland en Finland als het gaat om de status voor AMV's.

Van de 25 lidstaten hebben 21 landen tenminste één nationale beschermingsstatus beschikbaar naast de EU-geharmoniseerde statussen. Opvallend hierbij is dat Nederland één van de landen is met de meeste nationale beschermingsstatussen, namelijk acht (zeven sinds 2019). In 15 lidstaten worden beschermingsstatussen verleend op basis van 'humanitaire gronden' (BE, CY, CZ, EL, ES, FI, IE, IT, LT, MT, NL, PL, SE, SK en NO). Omdat hier geen overkoepelende definitie van bestaat, kan dit variëren van statussen verleend op grond van vrij algemene definities in wetgeving (BE, CZ, ES, IT en NL) tot meer specifieke statussen die bijvoorbeeld bescherming bieden op grond van exceptionele omstandigheden (AT, EL, FI, IT, LU en SE), medische redenen (BE, EL, ES, IT, LU, NL en UK), klimaatverandering/natuurrampen (IT en SE) of non-refoulement (FI, EL, IE, LT, PL en SE).

Aantallen

Het is lastig aan te geven hoeveel vergunningen worden verleend op basis van nationale beschermingsstatussen, aangezien de meeste lidstaten hierover geen gegevens beschikbaar hebben. Uit Eurostatdata blijkt dat het aantal verleende vergunningen tussen 2010 en 2018 in de EU toeneemt, waarbij Duitsland en Italië de meeste vergunningen verlenen. Eurostat geeft echter maar een gedeeltelijk beeld, omdat cijfers die hier worden beschreven enkel refereren naar personen die eerder een asielaanvraag hebben ingediend.

Beschermingsstatussen in Nederland

In Nederland zijn volgens de reikwijdte van deze studie acht nationale beschermingsstatussen gedefinieerd (sinds 2019 zeven), waaronder drie statussen die worden verleend op grond van medische redenen en drie voor kinderen. Alle statussen worden hieronder weergegeven.

- A: Uitstel van vertrek om medische redenen** – status bedoeld voor gevallen waarin gezondheidsredenen uitzetting van een migrant van buiten de EU in de weg kunnen staan (zoals tijdelijk niet kunnen reizen).
- B: Medische behandeling** – deze status geeft verblijfsrecht aan migranten van buiten de EU, zodat zij een medische behandeling in Nederland kunnen krijgen die in het land van herkomst niet beschikbaar is.
- C: Na verblijf in het kader van medische behandeling** – status die niet-tijdelijk verblijfsrecht geeft aan migranten van buiten de EU, na drie jaar tijdelijk verblijfsrecht hadden in verband met een medische behandeling in Nederland.
- D: Alleenstaande minderjarige vreemdeling die buiten zijn schuld niet uit Nederland kan vertrekken** – deze status kan toegekend worden als terugkeer van een AMV naar het land van herkomst binnen drie jaar vanaf het moment van het indienen van een asielaanvraag niet kan worden gerealiseerd (bijv. door gebrek aan adequate opvang).
- E: Plaatsing in een pleeggezin of instelling in Nederland** – status voor minderjarige vreemdelingen die op grond van het Haags Kinderbeschermingsverdrag 1996 in een pleeggezin of instelling in Nederland kunnen worden geplaatst.
- F: Afsluiting definitieve regeling langdurig verblijvende kinderen** – status voor minderjarigen op grond van een (her)beoordeling van de Definitieve Regeling Langdurig Verblijvende Kinderen (kinderpardonregeling).
- G: Verwesterde schoolgaande minderjarige vrouwen** – status voor Afghaanse meisjes die langdurig in Nederland verblijven en van wie om dringende humanitaire redenen niet kan worden verlangd dat ze terugkeren naar Afghanistan.
- H: Discretionaire bevoegdheid** – deze status was bedoeld voor bijzondere onvoorziene gevallen, waar geen beleid voor ontwikkeld is en waarbij in strikt individuele gevallen een noodzaak aanwezig was om een verblijfsvergunning te verlenen.

In Nederland en andere lidstaten kan ook bescherming verleend worden op basis van de hierboven beschreven 'b-grond'. Met de b-grond worden veel beschermingsgronden ondervangen. Omdat de b-grond buiten de scope van de studie viel, is deze verder niet beschreven. De b-grond komt overeen met de beschermingsstatus die wordt verleend op grond van non-refoulement in een aantal andere lidstaten, wat inhoudt dat migranten van buiten de EU niet kunnen terugkeren naar het land van herkomst vanwege risico op vervolging, marteling of onmenselijke behandeling.

Beschermingsstatussen op grond van medische redenen

In vergelijking met andere landen biedt Nederland uitgebreide mogelijkheden voor bescherming op grond van medische redenen, hier bestaan in Nederland namelijk drie statussen voor:

- A.** Uitstel van vertrek om medische redenen (Art. 64 Vreemdelingenwet)
- B.** Medische behandeling
- C.** Na verblijf in het kader van medische behandeling

In zes andere lidstaten (BE, EL (2 statussen), ES, IT, LU, NL (3 statussen) en UK) bestaan eveneens statussen voor bescherming gebaseerd op medische gronden. In zeven andere lidstaten (FL, LT, MT, PL, SK, SE en NO) waren medische redenen deel van bredere gronden voor nationale beschermingsstatussen (namelijk humanitaire of exceptionele redenen).

In het algemeen zijn de rechten voor deze medische statussen gelijk of minder gunstig dan de rechten voor EU-geharmoniseerde statussen. Voorbeelden van kenmerken van deze statussen zijn:

- In alle lidstaten met medische statussen moet de aanvraag op het grondgebied van de lidstaat worden gedaan. Enkel in Nederland was het voor de vergunning voor medische redenen (B) mogelijk deze vanuit het buitenland op een Nederlands consulaat aan te vragen (mits bij de aanvraag van de vergunning beroep wordt gedaan op het feit dat Nederland internationaal gezien een bijzonder specialisme voor de medische noodzakelijke behandeling van de betreffende aandoening heeft).
- In de meeste lidstaten, met uitzondering van het Verenigd Koninkrijk en Italië, werd

EMN-leden Europa (EU-lidstaten, plus Noorwegen, zonder Denemarken)

België (BE), Bulgarije (BG), Cyprus (CY), Duitsland (DE), Estland (ES), Finland (FI), Frankrijk (FR), Griekenland (GR), Hongarije (HU), Ierland (IE), Italië (IT), Kroatië (HR), Letland (LV), Litouwen (LT), Luxemburg (LU), Malta (MT), Nederland (NL), Noorwegen (NO), Oostenrijk (AT), Polen (PO), Roemenië (RO), Slovenië (SI), Slowakije (SK), Spanje (ES), Tsjechië (CZ), Zweden (SE).

de aanvraag door andere autoriteiten afgehandeld dan degenen die aanvragen voor internationale bescherming afhandelen. In Nederland is dit, net als bij andere aanvragen, de Immigratie- en Naturalisatiedienst.

- In de meeste lidstaten wordt een verblijfsvergunning afgegeven voor een jaar. In Luxemburg wordt een bewijs van 'uitstel van verwijdering' afgegeven, net als in Nederland voor de status voor uitstel van vertrek.
- In Italië, Nederland (enkel voor A 'uitstel van vertrek') en het Verenigd Koninkrijk is gezinshereniging niet mogelijk.
- Alleen in Nederland en Luxemburg is toegang tot de arbeidsmarkt niet mogelijk.
- De status wordt meestal beëindigd in het geval de benodigde medische behandeling in het land van herkomst beschikbaar komt (LU) of de gezondheidssituatie van de statushouder verandert (BE en NL).

Beschermingsstatussen voor kinderen

Alleenstaande minderjarige vreemdelingen

Nederland heeft een status specifiek voor AMV's die buiten hun schuld niet uit Nederland kunnen vertrekken. Eerder bestond een speciale AMV-vergunning, deze is echter in 2013 afgeschaft. De huidige status die in 2013 in werking trad, was voornamelijk bedoeld om terugkeer van AMV's te bevorderen en meer en eerder duidelijkheid te geven aan deze groep over hun verblijfsperspectief. Om een vergunning voor deze status te krijgen moet aan strengere voorwaarden worden voldaan dan voor 2013. In België, Italië en het Verenigd Koninkrijk bestaan ook specifieke statussen voor AMV's.

Statussen voor minderjarige kinderen

In Nederland bestaan hiernaast een drietal statussen voor kinderen, namelijk: (E) Plaatsing in een pleeggezin of instelling in Nederland, (F) Afsluiting definitieve regeling langdurig verblijvende kinderen en (G) verwesterde schoolgaande minderjarige vrouwen. Ook in Italië bestaan statussen voor kinderen, onder andere voor kinderen in pleeggezinnen.

De rechten die deze statussen voor AMV's en andere kinderen bieden zijn vrijwel gelijk aan de rechten van EU-geharmoniseerde statussen, zoals toegang tot gezondheidszorg, accommodatie, arbeidsmarkt en onderwijs. In een paar gevallen zijn de rechten gelijk aan of sterker dan de rechten van de vluchtelingstatus, zoals de verblijfsduur van de verblijfsvergunning in Nederland en het Verenigd Koninkrijk, of toegang tot sociale voorzieningen in Nederland (hetzelfde als voor Nederlandse staatsburgers). Ook is in Nederland gezinshereniging toegestaan bij status F en G (ook al zal dit in de praktijk nauwelijks voorkomen), in tegenstelling tot in België en het Verenigd Koninkrijk.

Discretionaire bevoegdheid

Opvallend is dat enkel BE, IE, IT, NL en SK in de studie aangeven gebruik te maken van discretionaire bevoegdheid bij het verlenen van een verblijfsvergunning gebaseerd op algemene humanitaire gronden.¹ Deze status is in Nederland echter in mei 2019 afgeschaft. Hiervoor in de plaats heeft het hoofd van de IND per 1 mei 2019 de bevoegdheid gekregen om bij een eerste aanvraag ambtshalve te toetsen of er sprake is van een schrijnende situatie die is gelegen in een samenstel van bijzondere omstandigheden.

¹ Hierbij moet worden opgemerkt dat de mogelijkheid bestaat dat meer lidstaten gebruik maken van discretionaire bevoegdheid, maar dat dit niet wordt gezien als nationale beschermingsstatus en om die reden niet in de studie is vermeld. Nader onderzoek zou nodig zijn om dit helder te krijgen.