

Commentaar van UNHCR op het regeerakkoord van de Nederlandse regering (2024-2027)

Inleiding

De voorgestelde maatregelen in het regeerprogramma op het gebied van asiel dragen niet bij aan het verbeteren van de huidige situatie in het asielsysteem. In tegendeel; ze leiden zeer waarschijnlijk tot een verslechtering van de huidige situatie en tot een onmenselijke behandeling van asielzoekers. Wachttijden in asiel- en gezinsherenigingsprocedures zullen toenemen, waardoor de opvangcapaciteit verder wordt overbelast. Opvangcapaciteit zal nog schaarser worden, met als gevolg dat er duurdere noodopvangfaciliteiten moeten worden opgezet. Dergelijke maatregelen zijn niet alleen in strijd met fundamentele mensenrechten, maar ook met het internationale en EU-recht, waaronder het onlangs aangenomen EU-Asiel en Migratiepact.

Het is in ieders belang dat er duurzame oplossingen voor vluchtelingen worden gevonden – op nationaal, regionaal en internationaal niveau. Oplossingen om het asielsysteem opnieuw vorm te geven en effectiever en eerlijker te maken zijn er, en worden onder meer geboden in het EU Asiel en Migratiepact. De overheid moet doorgaan met de implementatie van de Spreidingswet en voldoende financiering verstrekken aan de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) en het Centraal Orgaan voor de Opvang van Asielzoekers (COA) om een efficiënte asielprocedure en adequate opvang te garanderen.

Asielnoodmaatregelenwet niet gerechtvaardigd

Op 13 september 2024, kondigde de regering haar gedetailleerde regeerprogramma aan met verschillende maatregelen die raken aan het asiel- en vluchtelingenbeleid. Een van de meest ingrijpende maatregelen was het voornemen om een asielcrisis af te kondigen door middel van een Koninklijk Besluit op basis van de artikelen 110 en 111 van de Vreemdelingenwet 2000. De regering wilde hiermee de noodprocedure in werking stellen om zodoende snel maatregelen in te kunnen voeren; o.a., door de behandeling van asielaanvragen (voor twee jaar) stop te zetten met als doel de instroom van asielzoekers in Nederland te verminderen. Op 25 oktober 2024 kondigde de regering echter enkele wijzigingen en aanvullende maatregelen aan om de 'asielcrisis' aan te pakken. De regering zal niet langer een Koninklijk Besluit nastreven, maar zet nu in op een snelle aanname van een 'asiel noodmaatregelenwet' via een regulier wetgevingstraject.

De huidige situatie wordt door het kabinet nog steeds gezien als een asielcrisis, waarvoor het een 'asiel noodmaatregelenwet' in het leven wil roepen. UNHCR vindt dit niet gerechtvaardigd: de cijfers laten een ander beeld zien. Nederland ontvangt niet veel meer asielzoekers dan het EU-gemiddelde. Daarnaast is het aantal asielzoekers dat naar Nederland komt de afgelopen jaren relatief stabiel gebleven. In 2023 dienden 38.500 personen een asielaanvraag in, slechts 8% meer dan in 2022. Het aantal nieuwe asielaanvragen in 2024 tot en met oktober ligt zelfs onder het niveau van 2023. Ook is het aantal aanvragen nog steeds lager dan in 2015, toen werden meer dan 43.000 asielaanvragen ingediend en is er geen asielcrisis afgekondigd. Het aantal mensen dat asiel aanvraagt in Nederland is beheersbaar met concrete en uitvoerbare maatregelen en voldoende stabiele financiering voor uitvoerende instanties zoals het COA, de IND en gemeenten.

Een invoering van een asiel beslisstop van twee jaar zodra een asielcrisis is afgekondigd zal in strijd zijn met de regels van het *Common European Asylum System (CEAS)*. Deze regels schrijven voor dat een asielprocedure zo snel mogelijk moet worden afgerond, over het algemeen binnen zes maanden.

Alleen als er sprake is van een reeks uitzonderlijke omstandigheden kan de beslistermijn verlengd worden tot 18 maanden. Deze termijn mag in geen geval worden overschreden.

Bovendien is het afkondigen van een asielcrisis niet in overeenstemming met het onlangs aangenomen EU-Asiel- en Migratiepact. Het pact vereist dat de regering eerst bewijst dat de situatie wordt veroorzaakt door een externe onvoorzienbare omstandigheid of een uitzonderlijke situatie van massale aankomst van asielzoekers (artikel 1, lid 4 en artikel 2 van de 'crisisverordening'). Verder moet er voldoende gedaan zijn om het asielsysteem op orde te krijgen voordat een asielcrisis kan worden afgekondigd. In de huidige situatie kan dat niet duidelijk worden aangetoond.

Reduceren UNHCR-hervestigingsquotum van 500 naar 200

Het is onvoorstelbaar dat Nederland heeft besloten om het aantal plekken voor hervestigde vluchtelingen terug te brengen van 500 naar 200 per jaar. Hervestiging redt levens! Het biedt bescherming aan vluchtelingen die niet veilig zijn of onherstelbare schade dreigen op te lopen in het land waar ze in eerste instantie naartoe gevlucht zijn.

Het aantal vluchtelingen dat in aanmerking komt voor hervestiging is groot en is vele malen groter dan het aantal beschikbare hervestigingsplaatsen wereldwijd. Het besluit om het aantal hervestigingsplaatsen aanzienlijk te verminderen staat haaks op de afspraak van de Europese Unie om de verantwoordelijkheid te blijven delen met landen in de regio die daar de meeste vluchtelingen opvangen, door vluchtelingen in de meest kwetsbare situaties te hervestigen naar Europa en naar Nederland in het bijzonder.

Nederland is al tientallen jaren een vaste partner van UNHCR en hervestigt 500 vluchtelingen per jaar. Vluchtelingen uit Bhutan, Eritrea, Irak, Myanmar, Somalië, Soedan, Syrië, Vietnam en vele andere landen hebben al de kans gekregen om in Nederland hun leven weer op te bouwen. UNHCR roept Nederland op om het aantal hervestigingsplaatsen niet te verminderen en vluchtelingen deze levensreddende oplossing te blijven bieden.

Intrekking van de Spreidingswet

De regering heeft aangekondigd dat de Spreidingswet zal worden ingetrokken en dat deze maatregel zal worden uitgevoerd door middel van een apart wetsvoorstel dat in het eerste kwartaal van 2025 zal worden ingediend.

De huidige uitdagingen met betrekking tot de opvangcapaciteit kunnen worden opgelost door te zorgen voor meer nationale en lokale politieke steun voor de implementatie van de Spreidingswet. De toepassing van de wet maakt het opvangsysteem robuust, flexibel en duurzaam door asielzoekers eerlijk te verdelen over alle gemeenten. Het intrekken van deze wet zal de druk op de opvang alleen maar vergroten, inclusief op het aanmeldcentrum in Ter Apel. Dit leidt tot onwaardige en onmenselijke omstandigheden. Ook zullen nieuwe dure noodopvanglocaties moeten worden geopend, die op de langere termijn ontoereikende opvangomstandigheden bieden en tot ondermaatse situaties leiden.

Bovendien hebben veel gemeenten aangegeven dat ze de Spreidingswet verwelkomen, vooral omdat die het openen van kleinere en beter beheersbare opvangcentra mogelijk maakt. Er is ook meer publieke en gemeentelijke steun voor kleinere opvanglocaties. Implementatie van de wet kan de broodnodige stabiliteit en duidelijkheid terugbrengen in de opvang.

Nederland heeft de plicht om asielzoekers en vluchtelingen op een humane manier op te vangen en adequate opvangvoorwaarden te bieden, evenals toegang tot openbare diensten, zoals sociale huisvesting, gezondheidszorg en onderwijs. Dit vanaf het begin doen is de beste garantie om een soepele deelname en inclusie te garanderen van mensen die in aanmerking komen om te blijven.

Gezinshereniging beperken

Gezinnen horen bij elkaar! De nieuwe regering is van plan om strengere criteria in te voeren voor gezinshereniging voor vluchtelingen met een subsidiaire beschermingsstatus (mensen op de vlucht voor oorlog en geweld) en zal het moeilijker maken voor jongvolwassenen om zich te herenigen met hun moeder en/of vader. Maatregelen om gezinshereniging te beperken en/of uit te stellen zijn in strijd met het recht op eenheid van het gezin zoals vastgelegd in het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten (1966) en het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK), waarbij Nederland partij is. Langdurige scheiding heeft ingrijpende gevolgen op de mentale gezondheid, en het welzijn van vluchtelingen, wat vervolgens een negatieve invloed heeft op de veerkracht en hun integratievermogen. Nederland heeft de plicht het belang van het kind voorop te stellen en alleenstaande kinderen zo snel mogelijk te herenigen met hun familie. Dit geldt voor alle vluchtelingen, ongeacht of ze vluchten voor oorlog, geweld of individuele vervolging.

Toen de regering in oktober 2022 de hereniging van gezinsleden van vluchtelingen zes maanden wilde uitstellen, oordeelde de Raad van State dat deze maatregel onrechtmatig was omdat dit niet in overeenstemming is met nationale en regionale normen, en dat Nederland de verplichting heeft om een spoedige hereniging te faciliteren.

Een andere belangrijke reden om snelle gezinshereniging mogelijk te maken, is dat niet alleen vluchtelingen hier baat bij hebben, maar dat de hele samenleving hier voordeel uit haalt. Sterker nog, een snelle hereniging biedt vluchtelingen betere vooruitzichten op een soepele participatie en inclusie in hun nieuwe gemeenschap, omdat ze vooruit kunnen kijken en zich geen zorgen meer hoeven te maken over achtergebleven gezinsleden. Het is ook bewezen dat hereniging met familieleden het genezingsproces van vluchtelingen die zijn getroffen door trauma's bevordert.

Tot slot helpen snelle herenigingsprocedures om veilige en legale routes te creëren voor vluchtelingen. Dit kan levens redden door te voorkomen dat mensen hun toevlucht zoeken in smokkelnetwerken en gevaarlijke reizen om zich te herenigen met hun dierbaren.

Wijzigingen in het VN-Vluchtelingenverdrag van 1951

“Nederland zet zich bovendien, waar mogelijk samen met gelijkgestemde EU-lidstaten, in voor aanpassingen van het VN-vluchtelingenverdrag.”

Mensen die op de vlucht zijn voor oorlog, geweld en vervolging zullen alle middelen en routes blijven zoeken om aan hun benarde situatie te ontsnappen en veiligheid te vinden voor henzelf en hun families. Het wijzigen van het Vluchtelingenverdrag uit 1951 zal die realiteit niet veranderen en zal niet leiden tot minder aankomsten, ook niet van mensen die op zoek zijn naar betere kansen op een waardiger leven.

Het Vluchtelingenverdrag uit 1951 is nu volledig terug te vinden in vele mensenrechtenverdragen, die bindend zijn voor Nederland en die het recht op asiel en het beginsel van *non-refoulement* garanderen. Het beginsel van *non-refoulement* is zo sterk dat het tot gewoonrecht is geworden. Zo

wordt iedereen beschermd tegen uitzetting naar een plaats waar hij of zij het risico loopt onherstelbare schade op te lopen, ongeacht of het Vluchtelingenverdrag of mensenrechtenverdragen zijn ondertekend.

Deze overkoepelende beginselen zijn ook verankerd in het recht van de Europese Unie. Artikel 18 van het EU-Handvest van de grondrechten verwijst specifiek naar het Vluchtelingenverdrag van 1951. Het is vervolgens de verantwoordelijkheid van overheden om op nationaal en regionaal niveau normen te ontwikkelen om het internationale vluchtelingenrecht specifiek in hun context toe te passen, zoals onlangs in Europa met het EU-Asiel- en Migratiepact is gebeurd.

Het Vluchtelingenverdrag van 1951, EU-wetgeving en nationale wetgeving bepalen dat mensen die op de vlucht zijn voor oorlog of individuele vervolging op basis van politieke overtuiging, nationaliteit, religieuze overtuiging, lidmaatschap van een bepaalde sociale groep, bijvoorbeeld mensen met een bepaalde seksuele geaardheid of identiteit, erkend worden als vluchteling. Deze normen zijn stevig verankerd in universeel aanvaarde mensenrechtennormen, die Nederland altijd heeft verdedigd en die de Nederlandse bevolking na aan het hart liggen. Dit blijkt bijvoorbeeld uit een IPSOS-enquête van eind 2023, waarin ongeveer 70% van de ondervraagden sympathie toonde voor vluchtelingen omdat ze begrip hebben voor hun levensbedreigende situatie.

Het onlangs aangenomen EU-Asiel- en Migratiepact speelt al in op de huidige ontwikkelingen met een screening- en grensprocedure die in sommige gevallen de procedure versnelt, op basis van de veronderstelling dat iemand geen vluchtelingenstatus hoeft te krijgen in Nederland. Ook voorziet het pact in maatregelen om een eventuele migratiecrisis op Europees niveau aan te pakken. Als het pact met voldoende waarborgen wordt uitgevoerd, zal het de efficiëntie van het Nederlandse asielsysteem en het beheer van migratiestromen vergroten, terwijl de belangrijkste beschermingsbeginselen worden gehandhaafd. Naar de mening van UNHCR, en zoals reeds geconcludeerd in onafhankelijk onderzoek in opdracht van de Nederlandse regering in 2020, zou een wijziging van het Vluchtelingenverdrag van 1951 daarom niet geschikt zijn en kunnen middelen beter worden geïnvesteerd in het opbouwen van een robuust, flexibel en efficiënt asielsysteem.

Tot slot, hoewel wordt erkend dat de huidige migratiestromen bepaalde uitdagingen met zich mee kunnen brengen, onder andere wat betreft de beeldvorming bij het publiek, mag het Vluchtelingenverdrag niet worden gepolitiseerd, aangezien het een hoeksteen is van het internationaal recht waaraan de Nederlandse samenleving zeer gehecht is.

Opt-outclausule voor het Europees asiel- en migratiebeleid

“Het kabinet maakt zo snel mogelijk in Brussel kenbaar dat Nederland een opt-out van Europese asiel- en migratieregelgeving wil. Zo lang Nederland geen opt-out heeft is de implementatie van het Europees Asiel- en Migratiepact essentieel voor het beperken van de instroom in Nederland.”

Een opt-out voor Nederland uit het gemeenschappelijk Europees asielsysteem (GEAS) is juridisch en praktisch niet haalbaar, zeker niet op de korte en middellange termijn. Een opt-out is onwenselijk omdat het Nederland in de EU en daarbuiten zal isoleren in een kwestie die juist vraagt om gemeenschappelijke strategieën en nauwe samenwerking op regionaal en mondiaal niveau. Het kabinet zou moeten blijven bijdragen aan de ontwikkeling van een gemeenschappelijk Europees asielsysteem zoals vastgelegd in het EU-Asiel- en Migratiepact, niet alleen om solidariteit binnen de

EU te tonen, maar ook om haar gedeelde verantwoordelijkheid te pakken en systemen vorm te geven die inspelen op de huidige ontwikkelingen.

De uitvoering van het EU-Asiel- en Migratiepact zal zorgen voor een meer voorspelbaar en beter beheerd asielproces voor de lidstaten en zal helpen om op een effectievere en eerlijkere manier te bepalen wie asiel krijgt en dus het recht om in Nederland te blijven.

Maatregelen tegen crimineel gedrag

“Daarnaast voert dit kabinet een lik op stuk aanpak op overlast, intimidatie en geweld. Wie misbruik maakt van onze gastvrijheid door bijvoorbeeld winkeldiefstallen te plegen, overlast te veroorzaken, of door vrouwen of meisjes lastig te vallen, zal dat merken ook. Voor hen is er geen plaats in Nederland.”

Het intrekken van de vluchtelingenstatus en het gedwongen terugsturen van asielzoekers of vluchtelingen voor kleine vergrijpen en kleine misdrijven zou disproportioneel zijn en een duidelijke schending van hun mensenrechten. Daarnaast schendt het ook het niet-onderhandelbare beginsel van *non-refoulement*, op grond waarvan niemand naar zijn land van herkomst mag worden teruggestuurd als hij ernstig gevaar loopt. In dit verband zijn personen die "ernstige niet-politieke misdrijven" plegen in het land van toevlucht onderworpen aan de strafrechtelijke procedure van dat land en, in het geval van bijzonder ernstige misdrijven, aan artikel 32 en artikel 33, lid 2, van het Vluchtelingenverdrag van 1951. Deze artikelen hebben respectievelijk betrekking op de uitzetting van personen en de intrekking van de bescherming tegen uitzetting van erkende vluchtelingen die een gevaar vormen voor het gastland, bijvoorbeeld vanwege ernstige misdrijven die zij daar hebben gepleegd. Artikel 33, lid 2, heeft betrekking op het toekomstige risico dat een erkende vluchteling voor het gastland kan vormen. Maar alleen wanneer een vluchteling zich in het gastland schuldig maakt aan oorlogsmisdaden, misdaden tegen de menselijkheid of bijzonder ernstige misdaden, kan de vluchtelingenstatus bij wijze van uitzondering worden ingetrokken, waarbij de juiste rechtsgang in verband met een eerlijk proces nog steeds wordt toegepast. In elk geval zouden dergelijke personen nog steeds beschermd zijn door het internationaal recht tegen uitzetting naar hun land van herkomst als op basis van hun eerder verkregen vluchtelingenstatus is beoordeeld dat ze daar ernstige schade zouden lijden.

UNHCR erkent dat het belangrijk is om crimineel gedrag adequaat aan te pakken om de veiligheid overall in het land te garanderen en dat asielzoekers en vluchtelingen zich aan de nationale wetten moeten houden. Iedereen die de nationale wetten overtreedt, moet voor de bevoegde rechtbanken worden gebracht en volgens de wet worden aangeklaagd/gestraft, ongeacht de nationaliteit of de status van de vermeende overtreeders.

Alle maatregelen die de regering wil invoeren om misdrijven en crimineel gedrag onder asielzoekers en vluchtelingen aan te pakken, moeten in verhouding staan tot de gepleegde feiten en volledig in overeenstemming zijn met de internationale mensenrechtenwetgeving en de Europese wetgeving.

Afschaffing van verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd en verlenging van naturalisatietermijn tot 10 jaar

“Daarnaast schaft het kabinet de asielvergunning voor onbepaalde tijd af, zodat bij gewijzigde omstandigheden kan worden getoetst of bescherming nog noodzakelijk is of dat iemand weer terug kan naar het land van herkomst.”

UNHCR roept de regering op om de verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd niet af te schaffen en de termijn voor naturalisatie niet te verlengen van vijf naar tien jaar. Het verkrijgen van een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd na vijf jaar biedt stabiliteit en zekerheid aan een vluchteling en diens gezin. Dit versterkt hun inzet om bij te dragen aan de Nederlandse samenleving en zorgt voor een snellere participatie en inclusie vanaf het begin, wat ook de samenleving ten goede komt.

Naturalisatie biedt de meest volledige en definitieve vorm van bescherming voor mensen die gedwongen op de vlucht zijn en niet kunnen terugkeren. Het is daarom belangrijk dat regeringen vluchtelingen in staat stellen om snel te naturaliseren en dit proces te vergemakkelijken.

Het afschaffen van de verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd en het verlengen van de huidige termijn voor naturalisatie zal alleen maar meer onzekerheid veroorzaken voor vluchtelingen over hun status en recht om in Nederland te verblijven en een obstakel vormen voor een soepele participatie en inclusie in de Nederlandse samenleving.

Taalvereiste B1

“Het kabinet scherpt verder de voorwaarden voor het verkrijgen van de Nederlandse nationaliteit aan door de taaleis voor naturalisatie in beginsel voor iedereen te verhogen naar niveau B1.”

Op dit moment wordt van vluchtelingen verwacht dat ze Nederlands spreken op B1-niveau voor hun inburgering en naturalisatie. Momenteel zijn er nog uitzonderingen en aanpassingen mogelijk voor mensen die dat taalniveau niet kunnen halen, bijvoorbeeld vanwege medische redenen, trauma opgelopen door vervolging of oorlog, of analfabetisme. Hierdoor kan iedereen meedoen in Nederland, wat belangrijk is voor een soepele integratie en deelname aan de samenleving.

Het opheffen van deze uitzonderingen en maatwerk beperkt de toegang tot naturalisatie vooral voor vluchtelingen met specifieke behoeften en sluit diversiteit uit. Zonder uitzonderingen kunnen ouderen, analfabeten, mensen met mentale beperkingen of andere handicaps en slachtoffers van foltering en trauma's uitgesloten worden van naturalisatie. Studies hebben aangetoond dat oorlog, marteling, misbruik en andere extreme gebeurtenissen de capaciteit om een tweede taal te leren aanzienlijk kunnen belemmeren. Flexibiliteit en maatwerk blijven daarom essentieel.

Verbod op voorrang voor statushouders bij toewijzing van sociale woningen en afschaffing van taakstelling

“Om de druk op de woningmarkt te ontlasten, wordt de Huisvestingswet gewijzigd en stellen we een verbod op voorrang in voor statushouders bij de toewijzing van sociale huurwoningen op grond van het feit zij statushouder zijn.”

De huisvestingscrisis in Nederland is geleidelijk veroorzaakt door meerdere factoren, waaronder: bevolkingsgroei, veranderende woonpatronen en overheidsbeleid. Er is een actief beleid gevoerd om de particuliere markt aan te moedigen de overheid te vervangen bij het aanbieden van sociale huisvesting. Als gevolg daarvan is de sociale woningvoorraad sinds 2013 afgenomen. Volgens de laatste cijfers van het Centraal Bureau voor de Statistiek is slechts 6% van de sociale woningvoorraad toegewezen aan erkende vluchtelingen. De invoering van een verbod om vluchtelingen voorrang te geven bij de toewijzing van sociale woningen zal het woningtekort dus niet oplossen. Het zal ertoe leiden dat vluchtelingen nog langer in opvangcentra moeten verblijven, wat waarschijnlijk nieuwe problemen zal creëren: nog vollere opvangcentra, de noodzaak om duurdere noodopvanglocaties te

openen met vaak ontoereikende opvangfaciliteiten, de noodzaak om meer ‘doorstroomlocaties’ voor vluchtelingen te creëren in afwachting van hun plaatsing in een gemeente, een toenemend gevoel van onzekerheid bij alle betrokkenen en uiteindelijk een slechtere participatie en inclusie van vluchtelingen.

Op 25 oktober 2024 kondigde het kabinet als nieuwe maatregel het afschaffen van de taakstelling voor vluchtelingen aan. De taakstelling gaf duidelijkheid aan gemeenten over het aantal vluchtelingen aan wie zij een sociale huurwoning moeten toewijzen. Door het afschaffen van de taakstelling wordt als alternatief geboden dat statushouder op sobere ‘doorstroomlocaties’ worden geplaatst. Het blijft onduidelijk waar en hoe die locaties worden geplaatst en of vluchtelingen daar toegang hebben tot sociale voorzieningen. Ook blijft het onduidelijk wanneer statushouders in een sociale huurwoning worden gehuisvest. De taakstelling en daarmee uitzicht op een sociale huurwoning geeft vluchtelingen de nodige rust en stabiliteit en perspectief om hun leven opnieuw op te bouwen in hun nieuwe gemeenschap. Hiermee wordt ook hun participatie en inclusie in de Nederlandse samenleving versneld.

Het afschaffen van de taakstelling voor statushouders zal dan ook nadelig zijn voor hun participatie en inclusie, nu ze langer in opvanglocaties zullen moeten verblijven. Statushouders worden hierdoor gemarginaliseerd en zijn dan niet in staat zijn om optimaal bij te dragen aan de gemeenschap.

In plaats van een verbod op te leggen op voorrang op sociale huur en het afschaffen van de taakstelling, zou de regering zich moeten richten op het uitvoeren van de Spreidingswet. Een goede implementatie van de wet zal voor meer opvangcapaciteit zorgen en dus minder druk op de opvang. Tegelijkertijd kan de regering gemeenten ondersteunen bij het opzetten van flexibele (tijdelijke) huisvesting zodat vluchtelingen zich kunnen vestigen in de gemeenten waaraan ze gekoppeld zijn en waar ze kunnen beginnen met de opbouw van een nieuw leven.

Beperking van rechtsbijstand

“De implementatie van het Europees Asiel- en Migratiepact is essentieel voor het beperken van de instroom in Nederland. De implementatie moet in de zomer van 2026 gereed zijn. Dit pact bevat cruciale elementen gericht op beperking van en grip op asielmigratie. Bij de implementatie van het pact wordt de nationale asielprocedure sterk vereenvoudigd en worden onverplichte procedurestappen geschrapt. Dit zal ook leiden tot minder momenten waarop (gefinancierde) rechtsbijstand hoeft te worden geboden.”

Rechtsbijstand is essentieel voor een effectief, efficiënt en eerlijk asielsysteem. Met rechtsbijstand worden asielzoekers beter voorbereid op de asielprocedure, waardoor de IND sneller en gemakkelijker toegang krijgt tot de benodigde informatie en documenten om een beslissing te nemen op een aanvraag. Asielaanvragen worden dus grondiger en sneller afgehandeld en beslissingen zijn van meet af aan van betere kwaliteit, waardoor het risico op beroep afneemt. Daarentegen vertragen kwalitatief inadequate aanvragen en beslissingen de afronding van de procedure, en verhogen ze de kosten en de onzekerheid voor de asielzoeker. Uiteindelijk zorgt het verstrekken van rechtsbijstand ervoor dat er in het algemeen minder geld wordt uitgegeven aan het asielstelsel, doordat het aantal beroepsprocedures afneemt.

Afschaffen van hoger beroep in asielzaken

“Daarnaast wordt gekeken hoe de rechtspraak vereenvoudigd kan worden en hoe voor asiel het beroep bij 1 instantie kan plaatsvinden waarmee hoger beroep kan komen te vervallen.”

Net als Nederlandse burgers kunnen vluchtelingen en asielzoekers overheidsbesluiten laten toetsen door de rechter – dit is een grondbeginsel van de rechtsstaat. Het doel van het instellen van hoger beroep in asielzaken, dat in 2000 werd ingevoerd, was het creëren van uniformiteit in rechterlijke uitspraken en voor de IND om hun beslissingen te laten toetsen door een hogere rechter.

In verschillende vormen voorzien alle moderne rechtssystemen in een vorm van beroep, wat in feite een teken van eerlijkheid en kwaliteit is. Hoger beroep biedt ook een extra garantie tegen *refoulement* (gedwongen terugkeer naar plaatsen waar de persoon het risico loopt ernstig letsel op te lopen). Daarnaast zorgt het voor meer uniformiteit in de toepassing van het asiel- en vluchtelingenrecht en maakt dit het Nederlandse asielstelsel kwalitatief sterker en in lijn met mensenrechten en rechtsstatelijke principes.

Focus op een sneller terugkeerproces

“Om te zorgen dat personen die niet mogen blijven echt vertrekken, wordt de terugkeerinzet over de hele linie versterkt, met prioriteit voor overlastgevers. Het kabinet maakt het niet meewerken aan terugkeer strafbaar en beperkt zoveel mogelijk de mogelijkheid tot herhaalde aanvragen.”

Het bieden van duidelijke en effectieve uitkomsten aan personen die geen internationale bescherming nodig hebben is essentieel om een geloofwaardig asielstelsel in stand te houden, de publieke steun voor vluchtelingen te behouden en het doorreizen van mensen te voorkomen.

Anderzijds is een eerlijke en adequate asielprocedure belangrijk om ervoor te zorgen dat personen niet worden teruggestuurd naar situaties waarin ze het risico lopen op vervolging of andere ernstige schade. Zowel de asielprocedure als de beroepsprocedure moeten daarom vermijden dat een terugkeerprocedure leidt tot onherstelbare schade.

Bovendien is het in de praktijk mogelijk dat sommige personen in de terugkeerprocedure geen volledige toegang tot een asielprocedure hebben gehad of, als dat wel het geval is, dat zich nieuwe risico's hebben voorgedaan sinds hun afwijzing, bijvoorbeeld door een wijziging in de omstandigheden in het land van herkomst of in het profiel van de asielzoeker. Het is daarom belangrijk dat het terugkeerproces alle waarborgen bevat om ervoor te zorgen dat het beginsel van *non-refoulement* wordt nageleefd en dat terugkeer op een humane manier gebeurt. Door de maatregelen die de regering voorstelt bestaat het risico dat de bestaande waarborgen worden ontmanteld, wat leidt tot mogelijk onherstelbare schade in strijd met het basisbeginsel van *non-refoulement* - een hoeksteen van het internationaal mensenrecht.

In plaats daarvan moet de regering zich meer inspannen voor begeleide vrijwillige terugkeer en re-integratie om duurzame en waardige terugkeer te garanderen, ook als vanaf het begin duidelijk is dat er sprake is van een ongegronde claim.

Bovendien zijn sommige innovatieve elementen met betrekking tot terugkeer voor personen van wie niet is vastgesteld dat zij internationale bescherming nodig hebben (na een volledige en eerlijke procedure, uitputting van de beroepsmogelijkheden en risicobeoordeling) al opgenomen in het EU-

Asiel- en Migratiepact, zoals de wederzijdse erkenning van terugkeerbesluiten. Daarom is het op dit cruciale moment voor de uitvoering van het pact belangrijk om dergelijke discussies aan te gaan op basis van solidariteit en internationale samenwerking, in plaats van unilaterale wijzigingen door te voeren die lopende hervormingen zouden kunnen ondermijnen.

Verzekeren van toegang tot het grondgebied

“Irreguliere migranten, waaronder migranten die zich niet kunnen identificeren, worden vervolgens waar mogelijk direct teruggestuurd.”

Toegang tot het grondgebied voor mensen die op de vlucht zijn voor oorlog, geweld en vervolging in hun thuisland is een van de essentiële rechten die zijn vastgelegd in het Vluchtelingenverdrag van 1951, in de relevante Europese juridische instrumenten en in de Nederlandse wetgeving en jurisprudentie.

Volgens het internationaal recht mogen landen geen sancties opleggen aan vluchtelingen voor onregelmatige en/of ongedocumenteerde binnenkomst op hun grondgebied, op voorwaarde dat zij zich bij de autoriteiten melden en een goede reden voor die binnenkomst geven, zoals het aanvragen van asiel. Landen moeten ook ongehinderde toegang tot asielprocedures bieden, ongeacht het soort grenscontrole dat ze uitvoeren.

De voorgestelde maatregel van het kabinet om ongedocumenteerden aan de grens niet toe te laten en/of illegaal aangekomen personen eenzijdig terug te sturen zou niet alleen onuitvoerbaar zijn, maar ook in strijd zijn met internationale, regionale en nationale rechtsinstrumenten en zou daarnaast de solidariteit binnen de EU ondermijnen.

Het is belangrijk dat personen die asiel aanvragen toegang hebben tot eerlijke en snelle procedures waarin hun behoefte aan internationale bescherming naar behoren wordt onderzocht, waarbij altijd het beginsel van *non-refoulement* wordt nageleefd.

Ten slotte kan terugkeer plaatsvinden in het kader van de Dublinverordening, maar alleen na overleg en voorafgaande overeenstemming met het betrokken land, en alleen als aan bepaalde waarborgen en criteria voor overdracht wordt voldaan. Zoals vermeld in de vorige paragraaf, kunnen personen die hun asielprocedure hebben uitgeput, inclusief beroep, en van wie is vastgesteld dat ze geen internationale bescherming nodig hebben, op een humane en waardige manier worden teruggestuurd als er overeenkomsten zijn die dat toestaan. Terugkeer kan echter niet plaatsvinden zonder sterke juridische waarborgen. Rechtbanken moeten een actuele risicobeoordeling kunnen toetsen (HvJEU, advies van de AG in C-156/23 en HvJEU, advies van de AG in C-156/23).

Duur van bescherming

UNHCR moedigt de Nederlandse regering ten zeerste aan om vast te houden aan het één-status-systeem, dat is ingevoerd om beroepsprocedures en de extra personeelstijd en -kosten die gemoeid zijn met beroepsprocedures en herzieningen van de subsidiaire status tot een minimum te beperken. Bovendien is volgens internationale en Europese normen een gedifferentieerde behandeling op basis van immigratiestatus alleen toegestaan als de gronden objectief en redelijk gerechtvaardigd zijn. In de ervaring van UNHCR hebben, zij die zijn erkend als vluchteling op basis van het VN-Vluchtelingenverdrag en personen die internationale bescherming hebben op subsidiaire gronden, vergelijkbare beschermingsbehoeften en worden zij geconfronteerd met dezelfde integratiekansen

en -uitdagingen en vergelijkbare terugkeervooruitzichten. In de praktijk kunnen personen die subsidiaire bescherming genieten over het algemeen niet eerder naar huis terugkeren dan vluchtelingen erkend onder het Vluchtelingenverdrag.

Vluchtelingen en personen die subsidiaire bescherming genieten, moeten recht hebben op een veilige en stabiele beschermingsstatus, die niet regelmatig moet worden herzien. Dat wil niet zeggen dat een eenmaal toegekende bescherming nooit kan ophouden; het vluchtelingenbeschermingssysteem werd ontworpen om daar rekening mee te houden aangezien de status bedoeld is om mensen alleen bescherming te bieden zolang ze in hun land van herkomst gevaar lopen om schade op te lopen. Wat echter belangrijker is, is dat vluchtelingen moeten kunnen rekenen op internationale bescherming, tenzij er belangrijke veranderingen plaatsvinden in de veiligheids- en mensenrechtensituatie in hun land van herkomst.

Het is niet de bedoeling van het Vluchtelingenverdrag dat de status van vluchtelingen regelmatig opnieuw beoordeeld wordt nadat hun beschermingsbehoeften zijn vastgesteld. Vanaf het moment dat mensen een status hebben zou de nadruk moeten liggen op het verlenen van rechten en steun aan vluchtelingen om hun leven opnieuw op te starten, hen in staat te stellen voor zichzelf en hun gezin te zorgen en bij te dragen aan de samenleving die hen opvangt. Regelmatige statusherzieningen kunnen nadelig zijn voor het individu, een onnodige belasting vormen voor de IND en hogere kosten voor de staat met zich meebrengen. In veel gevallen is het onwaarschijnlijk dat de beschermingsstatus zal eindigen aangezien beschermingsbehoeften meestal niet van korte duur zijn. Veel situaties van gedwongen ontheemding zijn wereldwijd van langdurige aard en duren vele jaren of zelfs decennia.

UNHCR beveelt daarom aan dat Nederland de gevestigde praktijk, van het verlenen van een zekere status aan personen die internationale bescherming nodig hebben, handhaaft. Handhaving van het één-status-systeem versnelt de integratie en zorgt voor een stabiele en duurzame basis voor alle vluchtelingen en hun gezinnen.

Toegang tot werkvergunningen voor asielzoekers

UNHCR verwelkomt het voornemen van de regering om asielzoekers werkvergunningen te verstrekken, zij het onder bepaalde voorwaarden, om hen in staat te stellen deel te nemen aan de arbeidsmarkt. Een snelle toegang tot de arbeidsmarkt draagt ertoe bij dat asielzoekers weerbaarder en zelfredzaam worden. Hierdoor wordt de participatie en bijdrage aan de samenleving van degenen die het recht hebben om in Nederland te blijven versneld. Daarnaast worden vaardigheden meegegeven aan degenen die naar huis moeten terugkeren, wat positief kan bijdragen aan hun vrijwillige terugkeer en re-integratie in het land van herkomst.

Samenwerkingsverbanden

In plaats van te focussen op en te investeren in unilaterale, brede bilaterale of EU-migratiepartnerschappen "om illegale migratie tegen te gaan en terugkeer en opvang in de regio te bevorderen", is een strategie nodig voor de hele route; in landen van herkomst, doorreislanden, en landen van bestemming in de EU of buurlanden. Die brede aanpak geldt voor zowel voor vluchtelingen als migranten. De route aanpak ([‘Route-Based Approach’](#)) is een holistische strategie die gericht is op de ondersteuning van interventies langs de belangrijkste routes waar vluchtelingen en migranten

gebruik van maken op hun weg naar Europa. De route aanpak beoogt vluchtelingen en migranten te helpen bij het vinden van bescherming en oplossingen, onder meer door in een zo vroeg mogelijk stadium legale routes naar de EU te versterken, terugkeer te bevorderen en lokale integratie te stimuleren om zo het menselijk lijden op de gevaarlijke reizen te verminderen. UNHCR blijft ter beschikking van de Nederlandse regering om haar route aanpak te bespreken.

Verlaging van het budget voor humanitaire en ontwikkelingssamenwerking

“Het kabinet moet scherpe financiële keuzes maken. Een substantiële afname van de internationale budgetten, zowel voor ontwikkelingshulp (official development assistance, ODA) als voor algemeen buitenlandbeleid (non-ODA) is hier onderdeel van, waarbij de middelen voor buitenlandse handel en veiligheid worden ontzien.”

Voor 2025-2027 is een gefaseerde maar aanzienlijke verlaging van de Nederlandse officiële ontwikkelingshulp voorzien, die, als deze wordt uitgevoerd, ernstige gevolgen zal hebben voor de humanitaire financiering op basis waarvan UNHCR en haar partners wereldwijd essentiële programma's uitvoeren en levensreddende hulp bieden aan mensen op de vlucht. Om vluchtelingen meer kansen te bieden in de regio die hen opvangt, moedigt UNHCR de regering aan om zich te blijven inzetten niet alleen voor het behoud maar ook een toename van voorspelbare en flexibele ongeoormerkte humanitaire en ontwikkelingshulp om derde landen en internationale en lokale organisaties in regio's waar de meeste mensen op de vlucht worden opgevangen blijvend te kunnen ondersteunen.