

Aan de woordvoerders asielbeleid in vaste commissie voor Justitie en
Veiligheid in de Tweede Kamer

VluchtelingenWerk Nederland
Postbus 2894
1000 CW Amsterdam
Telefoon (020) 346 72 00
Helpdesk (020) 346 72 50
Fax (020) 617 81 55
www.vluchtelingenwerk.nl
info@vluchtelingenwerk.nl

Datum 22 maart 2022
Betreft Brief VluchtelingenWerk Nederland – Ingelaste JBZ-Raad 28 maart
2022
Ons kenmerk O.2.2.22-033.MK

Geachte woordvoerders asielbeleid,

Ten behoeve van het commissiedebat [Ingelaste JBZ-Raad van 28 maart](#) dat op woensdag 23 maart staat geagendeerd in de commissie Justitie en Veiligheid wil VluchtelingenWerk Nederland u graag de onderstaande punten meegeven.

Solidariteit in EU

Sinds de Russische inval in Oekraïne zijn miljoenen mensen op de vlucht geslagen. De meeste mensen proberen de grens met Polen over te steken, daar zijn inmiddels bijna twee miljoen vluchtelingen binnengekomen. Roemenië heeft bijna een half miljoen mensen opgevangen, Tsjechië circa 270.000 en Moldavië zo'n 350.000. Bovendien zijn twee miljoen mensen binnen Oekraïne zelf op de vlucht voor het oorlogsgeweld. UNHCR houdt er rekening mee dat een groot deel van hen eveneens zal proberen het land te verlaten. Volgens een voorzichtige schatting kan het aantal vluchtelingen uit Oekraïne oplopen tot meer dan vier miljoen. De Internationale Organisatie voor Migratie meldt dat sinds het uitbreken van de oorlog 162.000 burgers van andere landen Oekraïne hebben verlaten.

Het is duidelijk dat de grenslanden overbelast zijn. De Tsjechische premier heeft inmiddels aangegeven dat het land "niet veel meer kan opnemen". Moldavië heeft EU-landen, waaronder Nederland, formeel om hulp gevraagd voor het overnemen van een deel van deze vluchtelingen. Duitsland heeft toegezegd om de eerste 2.500 vluchtelingen uit Moldavië over te nemen. Het is positief dat Nederland een toezegging voor 500 opvangplekken voor vluchtelingen uit Moldavië heeft gedaan. Daarnaast hebben ook Oostenrijk, Frankrijk, Litouwen, Letland en Ierland toezeggingen gedaan. De Europese Commissie heeft een 'solidariteitsplatform' opgezet in lijn met artikel 3(2) van het [Raadbesluit van 4 maart](#) tot activatie van de Richtlijn tijdelijke bescherming, om te zorgen voor de coördinatie, matching van vraag en aanbod en operationele steun bij de relocatie van vluchtelingen.

VluchtelingenWerk begrijpt de enorme uitdaging waar de lidstaten en ook Nederland voor staat als het gaat om de opvang van mensen uit Oekraïne. Nederland vangt duizenden vluchtelingen op en dat aantal zal nog stijgen. Tegelijkertijd wordt de situatie in de grenslanden snel onhoudbaar. VluchtelingenWerk verwelkomt de eerste bijdrage van Nederland voor het overnemen van 500 vluchtelingen uit Moldavië en roept het kabinet op om positief bij te dragen aan verzoeken voor herplaatsing/relocatie van vluchtelingen via het Solidariteitsplatform.

VluchtelingenWerk vraagt het kabinet om ruimhartig te zijn ten aanzien van relocatie van kwetsbaren zoals zieken, ouderen, alleenstaande kinderen, derdelanders en minderheden zoals LHBTI's of Roma die te maken hebben met discriminatie. Voor deze mensen is het vaak gevaarlijk of moeilijk om verder te reizen vanwege hun kwetsbare positie dan wel het ontbreken van een biometrisch paspoort/visa.

Implementatie Richtlijn Tijdelijke Bescherming in Nederland

Inmiddels drie weken geleden is de [Richtlijn Tijdelijke Bescherming](#) geactiveerd.

VluchtelingenWerk duidt deze uniforme solidariteit als een zeer positieve trendbreuk in de EU.

Afgifte verblijfsvergunning

Oekraïners en derdelanders die rechtsgeldig in de Oekraïne verbleven hebben per 4 maart (ingangsdatum officiële publicatie van het Raadsbesluit) recht op tijdelijke bescherming inclusief alle rechten die onder de Richtlijn vallen, zoals het recht op werk, fatsoenlijke opvang, sociale bijstand, onderwijs en medische zorg. In plaats van het verstrekken van een verblijfsvergunning koos het kabinet onder voormalig Minister Verdonk (Vreemdelingenzaken en integratie 2003-2006) bij de implementatie van de richtlijn voor een speciaal besluit- en vetrekmoratorium (43a VV) voor tijdelijk beschermden, waardoor zij de status van asielzoeker in procedure hebben. Dit betekent dat tijdelijk beschermden een W-document ontvangen in plaats van een verblijfsvergunning. *Deze keuze voor implementatie van de richtlijn via moratoria en niet via een verblijfsvergunning (..) zorgt ervoor dat Nederland de richtlijn op tal van punten onjuist, onvolledig of in het geheel niet implementeert* aldus Dr. K. Franssen die een proefschrift schreef over Tijdelijke bescherming¹.

De Richtlijn is duidelijk over het verstrekken van verblijfsvergunningen, zie artikel 8: “*The Member States shall adopt the necessary measures to provide persons enjoying temporary protection with **residence permits** for the entire duration of the protection*”. Ook de communicatie vanuit de EU na het genomen Raadsbesluit is helder over de doelstelling van de Richtlijn: namelijk het snel verstrekken van verblijfsvergunningen, zodat asielstelsel niet overbelast raken en sprake is van geharmoniseerde rechten in de hele EU. Zie bijvoorbeeld de [website](#) van de Europese Commissie met informatie voor vluchtelingen uit Oekraïne en de rechten op grond van de Richtlijn: “*This status will offer protection including a **residence permit**, welfare support and health care, access to education and to the labour market. It is a proof of welcome from the EU and Europeans which will allow refugees to play an important role in our communities. It will also help to prevent Member States’ asylum systems from being overwhelmed, and help Member States manage reception of these new arrivals in a harmonised, organised and predictable way.*”

Uit de recent verschenen [operational guidelines](#) van de Europese Commissie blijkt eveneens dat autoriteiten zo snel mogelijk een verblijfsvergunning moeten afgeven met ingangsdatum 4 maart 2022: “*Member States must provide persons enjoying temporary protection with **residence permits** for the duration of the protection*”.

¹ K. Franssen, TIJDELIJKE BESCHERMING VAN ASIELZOEKERS IN DE EU, 2011 /Boom Juridische uitgevers

Het afgeven van een verblijfsvergunning is van belang. In lijn met doel en strekking van de Richtlijn hebben mensen voor de duur van de tijdelijke bescherming recht op rechtszekerheid met voldoende waarborgen, bijvoorbeeld ten aanzien van reizen, gezinshereniging, toegang tot de arbeidsmarkt en materiële rechten.

Vergunning voor twee jaar

Na één jaar kan de tijdelijke bescherming nog twee keer met een half jaar verlengd worden, na die twee jaar is een nieuw Raadsbesluit nodig. Om administratieve lasten voor de lidstaten tot een minimum te beperken, adviseert de Commissie in de *operational guidelines* om tijdelijke verblijfsvergunningen te verstrekken voor de duur van twee jaar, zodat deze niet tussentijds verlengd hoeven te worden. Als de Europese Raad een besluit neemt dat de tijdelijke bescherming eindigt, dan gelden de verblijfsvergunningen tot besluit einde tijdelijke bescherming.

Reizen

Een verblijfsvergunning is van belang om te reizen binnen de Europese Unie. Niet alle Oekraïners beschikken over een biometrisch paspoort voor visumvrij reizen en derdelanders die onder de Richtlijn vallen kunnen evenmin vrij reizen. Bovendien zullen de komende tijd paspoorten van Oekraïners verlopen. Het is ook de bedoeling dat tijdelijk beschermde vrij kunnen reizen binnen de EU (en men in elke lidstaat tijdelijke bescherming kan genieten). In het Raadsbesluit is artikel 11 van de Richtlijn – dat bepaalt dat een lidstaat een tijdelijk beschermde terug kan sturen naar de lidstaat waar hij die bescherming al geniet – buiten toepassing gelaten. In de *operational guidelines* stelt de Commissie in dit verband: *“Once a Member State has issued a residence permit in accordance with Article 8 of the Directive 2001/55/EC, the person enjoying temporary protection has the right to travel to other Member States than the one issuing the residence permit for 90 days within a 180-day period. If such a person subsequently moves to another Member State, where he/she receives another residence permit under temporary protection, the first residence permit issued and its ensuing rights must expire and be withdrawn, in accordance with the spirit of Articles 15(6) and 26(4) of Directive 2001/55/EC”*. Vrij reizen kan niet met een W-document (Vreemdelingen Identificatiedocument).

Gezinshereniging

De richtlijn kent ook een recht voor de hereniging van kerngezinsleden zowel als zij in een andere lidstaat verblijven als ook daarbuiten. Voor andere gezinsleden die tot het huishouden behoorden geldt dat dit per geval beoordeeld moet worden op basis van de schrijvende situatie die anders kan ontstaan. Aan deze gezinsleden moet een *verblijfsvergunning* uit hoofde van de richtlijn Tijdelijk bescherming worden verstrekt (artikel 15 zesde lid).

Materiële rechten en toegang tot werk

Momenteel is specifieke regelgeving voor toegang tot de arbeidsmarkt in voorbereiding. Om te kunnen functioneren als zelfstandige zal een verblijfsvergunning nodig zijn. Het merendeel van de vluchtelingen zijn vrouwen met kinderen. Een deel van deze vrouwen wil graag aan het werk, maar daarbij zal wel toegang tot kinderopvang en naschoolse opvang moeten worden gerealiseerd. Ook in dit verband geldt dat dit makkelijker te realiseren is met verblijfsvergunningen. De Richtlijn schrijft ook voor dat er toegang moet zijn tot activiteiten als

volwassenenonderwijs, beroepsopleidingen, stages en sociale zekerheid in verband met het al dan niet in loondienst verrichten van werk. Dit is makkelijker te regelen met een verblijfsdocument.

Ook voor een aantal andere meer praktische maar wel belangrijke zaken is een verblijfsvergunning en een bijbehorend verblijfsdocument dat geldt als geldig Nederlands identiteitsbewijs van belang. Zo is het zonder verblijfsvergunning vrijwel onmogelijk om een betaalrekening te openen, een verzekering of een telefoonabonnement af te sluiten. Tevens is het niet mogelijk legaal verblijf voor een hier geboren baby te regelen zonder verblijfsvergunning. Ook geldt dat lang niet alle vluchtelingen uit Oekraïne in bezit zijn van een paspoort. Om te kunnen voldoen aan de Nederlandse identificatieplicht is dan een Nederlands verblijfsdocument nodig.

VluchtelingenWerk pleit voor snelle afgifte van verblijfsvergunningen en een bijbehorend verblijfsdocument aan Oekraïners en andere derdelanders die rechtmatig in Oekraïne verblijven per 4 maart 2022 in lijn met de Richtlijn, de *operational guidelines* en het Raadbesluit Tijdelijke bescherming. Hierbij moeten alle rechten en het voorzieningenniveau conform de tijdelijke beschermingsrichtlijn geborgd worden, waaronder het recht om te werken, het recht op gezinshereniging, 'fatsoenlijke opvang', medische zorg en hulp bij sociale bijstand en levensonderhoud.

In lijn met het advies van de Europese Commissie pleit VluchtelingenWerk voor afgifte van een vergunning voor de duur van twee jaar om de administratieve lastendruk van de IND bij verlengingen te voorkomen. Mocht de Raad eerder besluiten dat de tijdelijke bescherming stopt, dan stopt ook de vergunning voortijdig.

Toepassingsbereik

In de Richtlijn is bepaald dat de Richtlijn geldt voor mensen die voor 24 februari 2022 in Oekraïne verbleven en daarna ontheemd zijn geraakt door de oorlog. Zowel Oekraïners als derdelanders met een vluchtelingenstatus (dan wel een gelijklopende nationale beschermingsstatus) vallen onder de Richtlijn Tijdelijke Bescherming. Dit geldt ook voor derdelanders met een geldige *permanente* verblijfsvergunning (anders dan een vluchtelingenstatus), waarbij lidstaten wel kunnen toetsen of deze mensen veilig en duurzaam zouden kunnen terugkeren. In dit verband wijzen wij op de *operational guidelines* waarin de Commissie stelt dat derdelanders met *permanent* rechtmatig verblijf in principe een sterkere band hebben met Oekraïne dan hun herkomstland en hen te behandelen als mensen die *prima facie* onder de Richtlijn vallen.

Voor overige derdelanders (zoals asielzoekers in procedure of mensen die een tijdelijke vergunning hadden voor werk -of studie in Oekraïne) kunnen lidstaten zelf beslissen of zij de Richtlijn toepassen. De lidstaten bevat immers minimumnormen; lidstaten kunnen altijd afwijken ten positieve. VluchtelingenWerk wijst in dit verband op de oproep² van UNHCR tot een ruime interpretatie van de tijdelijke beschermingsrichtlijn, waarbij ook Oekraïense personen die voor 24 februari in Nederland waren onder de werking van de richtlijn zouden

² Communicatie/Update Oekraïne UNHCR d.d. 11 maart aan Commissieleden J&V en BHOS t.a.v. interpretatie tijdelijke beschermingsrichtlijn

moeten vallen. Anders ontstaan ongewenste verschillen, bijvoorbeeld m.b.t. het recht op gezinshereniging en toegang tot de arbeidsmarkt tussen vluchtelingen uit Oekraïne die vóór of na 24 februari in Nederland zijn aangekomen en (nu) dezelfde beschermingsbehoeften hebben. Ook adviseert UNHCR om personen die als asielzoekers en vluchteling in Oekraïne geregistreerd stonden, onder de werking van de tijdelijke beschermingsrichtlijn te laten vallen.

VluchtelingenWerk pleit ervoor dat naast derdelanders met een vluchtelingenstatus in de Oekraïne ook derdelanders met rechtmatig verblijf (bijv. mensen die in Oekraïne verbleven voor studie of werk) tijdelijke bescherming krijgen.

Daarnaast roept VluchtelingenWerk op om geen onderscheid te maken tussen mensen die vóór of na 24 februari buiten Oekraïne verbleven. Dit om verschillen te voorkomen tussen Oekraïense vluchtelingen die voor of na 24 februari in Nederland zijn aangekomen en (nu) dezelfde beschermingsbehoeften hebben: bij toegang de arbeidsmarkt, gezinshereniging en materiële rechten.

Wij hopen dat u onze inbreng kunt gebruiken voor het debat. Voor vragen of een toelichting zijn we uiteraard beschikbaar.

Met vriendelijke groet,



Frank Candel
Bestuursvoorzitter VluchtelingenWerk Nederland