

CM2204

COMMENTAAR OP DE GEBREKKIGE UITVOERING VAN DE TIJDELIJKE BESCHERMINGSRICHTLIJN IN NEDERLAND

juni 2022

In de Tijdelijke beschermingsrichtlijn 2001/55 wordt aan tijdelijk beschermden een aantal materiële rechten toebedeeld. Deze rechten zijn van een behoorlijk hoog niveau. De Europese Commissie noemde in haar voorstel voor de richtlijn als een van de redenen voor het hoge niveau van rechten de mogelijkheid dat zich onder de ontheemden veel vluchtelingen bevinden en dat daarom het niveau van rechten niet veel lager kan zijn dan de rechten die het Vluchtelingenverdrag aan vluchtelingen toekent. In deze notitie laten wij zien dat de uitvoering van die richtlijn bij tijdelijk beschermden uit Oekraïne op een essentieel punt niet aan de eisen van die richtlijn voldoet.

 Meijers
Committee

Standing committee of experts on international
immigration, refugee and criminal law

Gebrekkige uitvoering van de Tijdelijke Beschermingsrichtlijn in Nederland

16 juni 2022

In de Tijdelijke beschermingsrichtlijn¹ wordt aan tijdelijk beschermden een aantal materiële rechten toebedeeld.² Deze rechten zijn van een behoorlijk hoog niveau. De Europese Commissie noemde in haar voorstel voor de richtlijn als een van de redenen voor het hoge niveau van rechten de mogelijkheid dat zich onder de ontheemden veel vluchtelingen bevinden en dat daarom het niveau van rechten niet veel lager kan zijn dan de rechten die het Vluchtelingenverdrag aan vluchtelingen toekent. In deze notitie laten wij zien dat de uitvoering van die richtlijn bij tijdelijk beschermden uit Oekraïne op een essentieel punt niet aan de eisen van die richtlijn voldoet.

Recht op een verblijfsvergunning

Het eerste recht dat in hoofdstuk III van de richtlijn wordt genoemd, is het recht op een verblijfstitel (artikel 8). Overeenkomstig dit artikel nemen de lidstaten de nodige maatregelen om personen die tijdelijke bescherming genieten een verblijfstitel te verlenen voor de gehele duur van de tijdelijke bescherming. Daartoe worden documenten of andere, gelijkwaardige bewijsstukken verstrekt. Artikel 2, onder g) definieert een verblijfstitel als elke door de autoriteiten van een lidstaat afgegeven en volgens zijn wetgeving opgestelde vergunning of toestemming, op grond waarvan het een onderdaan van een derde land of een staatloze is toegestaan op het grondgebied van die lidstaat te verblijven. In de toelichting bij het voorstel voor de richtlijn wees de Europese Commissie erop dat ‘verblijfsvergunning’ in ruime zin is gedefinieerd en alle verblijfstitels omvat die door de lidstaten worden afgegeven, zonder onderscheid te maken naar de reden van afgifte of de vorm. Het moet echter wel gaan om verblijfsvergunningen en niet om documenten waaruit slechts blijkt dat de persoon in kwestie op het grondgebied wordt getolereerd.³

In het uitvoeringsbesluit van de Raad van 4 maart 2022 tot activering van de Tijdelijke beschermingsrichtlijn voor ontheemden uit Oekraïne wordt ook gesteld dat de lidstaten verblijfsvergunningen moeten verstrekken om ervoor te zorgen dat de nationale asielstelsels niet worden overbelast door de grote toestroom van ontheemden en dat ontheemden in de gehele EU een uniforme status zullen hebben.⁴

De Commissie Meijers wil benadrukken dat de afgifte van een verblijfsvergunning van het grootste belang is voor de uitoefening door de tijdelijke beschermde personen van de hen toegekende rechten. In haar operationele richtsnoeren voor de uitvoering van het besluit van

¹ Richtlijn 2001/55/EG van de Raad van 20 Juli 2001 betreffende minimumnormen voor het verlenen van tijdelijke bescherming in geval van een massale toestroom van ontheemden en maatregelen ter bevordering van een evenwicht tussen de inspanningen van de lidstaten voor de opvang en het dragen van de consequenties voor de opvang van deze personen (PB L 212 van 7.8.2001, blz. 12–23).

² Zie hoofdstuk III van de richtlijn (artikelen 8–16). Dit hoofdstuk heeft als titel Verplichtingen van de lidstaten jegens de begunstigden van de tijdelijke bescherming. Dat betekent dat lidstaten verplicht zijn om tijdelijk beschermden een bepaald niveau van rechten te verlenen. De rechten die in dit verband aan ontheemden worden verleend, mogen niet minder gunstig zijn dan de rechten vermeld in de artikelen 8–16. Bovendien moeten ze billijk zijn en de betrokkenen een adequaat beschermingsniveau bieden (ov. 15 van de preambule).

³ COM(2000), 303, blz. 15.

⁴ Uitvoeringsbesluit (EU) 2022/382 van de Raad van 4 maart 2022 tot vaststelling van het bestaan van een massale toestroom van ontheemden uit Oekraïne in de zin van artikel 5 van Richtlijn 2001/55/EG, en tot invoering van tijdelijke bescherming naar aanleiding daarvan (PB L71 van 4.3.2022, blz. 1–6).

de Raad van 4 maart 2022 noemt de Europese Commissie twee belangrijke redenen.

1. Vrij verkeer binnen het Schengengebied

Allereerst stelt de Europese Commissie dat een persoon die tijdelijke bescherming geniet een verblijfsvergunning moet krijgen, zodat hij/zij vrij naar een andere lidstaat (binnen het Schengengebied) kan reizen.

‘Zodra een lidstaat een verblijfstitel heeft afgegeven overeenkomstig artikel 8 van Richtlijn 2001/55/EG, heeft de persoon die tijdelijke bescherming geniet het recht om gedurende 90 dagen binnen een periode van 180 dagen naar een andere lidstaat dan de lidstaat die de verblijfstitel heeft afgegeven te reizen. Als die persoon vervolgens naar een andere lidstaat reist, waar hij of zij een nieuwe verblijfstitel in het kader van tijdelijke bescherming ontvangt, moeten de eerder afgegeven verblijfstitel en de daaruit voortvloeiende rechten vervallen en worden ingetrokken, in de geest van artikel 15, lid 6, en artikel 26, lid 4, van Richtlijn 2001/55/EG’⁵

2. Bewijs van de tijdelijke beschermingsstatus

Ten tweede biedt de afgifte van een verblijfsvergunning rechtszekerheid en schept zij duidelijkheid over de status van de persoon, niet alleen binnen de lidstaat zelf, maar ook in andere lidstaten.

‘De lidstaten moeten ervoor zorgen dat personen die tijdelijke bescherming genieten voor de duur van die bescherming over een verblijfstitel beschikken en daartoe documenten of andere gelijkwaardige bewijsstukken verstrekken, overeenkomstig artikel 8, lid 1, van Richtlijn 2001/55/EG. Overeenkomstig artikel 4, lid 1, van Richtlijn 2001/55/EG duurt de bij het besluit van de Raad ingevoerde tijdelijke bescherming één jaar vanaf de inwerkingtreding van het besluit, d.w.z. van 4 maart 2022 tot en met 4 maart 2023. Met die verblijfstitel zouden deze personen hun status kunnen bewijzen ten overstaan van andere instanties, zoals arbeidsbureaus en -diensten, scholen en ziekenhuizen. De Commissie benadrukt dat de periode van één jaar een vaste einddatum heeft, namelijk 4 maart 2023, ongeacht het tijdstip waarop de verblijfsvergunning is afgegeven. De einddatum voor alle verblijfsvergunningen die op grond van het besluit van de Raad worden afgegeven, is derhalve 4 maart 2023, overeenkomstig artikel 4, lid 1, van Richtlijn 2001/55/EG’.⁶

Daarnaast is een derde voordeel van een verblijfsvergunning dat deze vaak tot gevolg zal hebben dat deze periode van legaal verblijf in aanmerking wordt genomen bij de berekening van de periode die nodig is voor een permanente verblijfsvergunning of naturalisatie (zie hieronder).

Unieke positie van Nederland

In Nederland is de Tijdelijke beschermingsrichtlijn omgezet door de tijdelijk beschermde te verplichten een asiolverzoek in te dienen om in aanmerking te komen voor het afgekondigde tijdelijke beschermingsregime. Deze verplichting heeft echter geen basis in de richtlijn zelf. Ingevolge de Nederlandse wetgeving kan de beslissing op deze asielaanvraag worden opgeschort tot maximaal zes maanden nadat de tijdelijke bescherming is geëindigd. Aangezien de EU-regeling voor tijdelijke bescherming voor een periode van maximaal drie jaar kan worden ingesteld, betekent dit een aanzienlijke verlenging van de

⁵ Mededeling van de Commissie over operationele richtsnoeren voor de uitvoering van Uitvoeringsbesluit (EU) 2022/382 van de Raad tot vaststelling van het bestaan van een massale toestroom van ontheemden uit Oekraïne in de zin van artikel 5 van Richtlijn 2001/55/EG, en tot invoering van tijdelijke bescherming naar aanleiding daarvan (PB C 126, 21.3.2022, blz. 9).

⁶T.z.p., blz. 10.

besluitvormingsperiode. Gedurende deze periode verblijft de persoon die tijdelijke bescherming geniet rechtmatig in Nederland als asielzoeker in afwachting van de beslissing op zijn asielaanvraag of de uitkomst van zijn beroep. Zijn verblijf is alleen rechtmatig op grond van artikel 8, onder f, Vreemdelingenwet. De tijdelijk beschermde krijgt dus ook slechts de rechten van een asielzoeker (plus een aantal in de richtlijn genoemde aanvullende rechten, zoals het recht op werk en het recht op gezinshereniging). Het betekent ook dat hij slechts een asielzoekersidentiteitsdocument en geen verblijfsvergunning) krijgt.⁷ Concreet komt het er bij tijdelijk beschermden uit Oekraïne op neer dat bij hen een sticker in het nationale paspoort wordt geplakt of, bij gebrek aan een paspoort, aan hen een O-document wordt verstrekt. Deze sticker dan wel O-document is vergelijkbaar met het W-document dat aan asielzoekers wordt verstrekt.

Praktische en juridische belemmeringen

Net als het W-document heeft ook de sticker of het O-document dat aan ontheemden uit Oekraïne wordt verstrekt een tweeledig karakter: enerzijds is het een geldig identiteitsdocument, anderzijds dient het ter registratie. Het is echter geen geldig grensoverschrijdingsdocument, zoals de Europese Commissie eist in het geval van tijdelijke bescherming (zie hierboven het onder 1 genoemde argument van de Europese Commissie). Op basis van deze sticker of dit document heeft de tijdelijkbescherming niet het recht om drie maanden in andere Schengenlanden te reizen en verblijven. Dat recht is gekoppeld aan het bezit van een verblijfsvergunning. Bezoek aan familieleden in die landen is op basis van deze status niet rechtmatig.

Deze documenten bieden ook niet de vereiste rechtszekerheid. Scheppen zij voor nationale en internationale instanties (denk aan werkgevers, banken, verzekeringsmaatschappijen, etc.) onvoldoende duidelijkheid over de status van de tijdelijk beschermde (zie het hierboven onder 2 genoemde argument van de Europese Commissie). Het vinden van een baan, het functioneren als zelfstandige of het halen van een rijbewijs bijvoorbeeld zal moeilijk, zo niet onmogelijk, zijn zonder verblijfsvergunning. Hetzelfde geldt voor de mogelijkheid om een langlopend contract aan te gaan met een bank of een verzekerings- of telefoonmaatschappij. Bovendien kunnen Oekraïners die geen paspoort hebben niet voldoen aan de identificatieplicht zonder verblijfsvergunning. Hiermee wordt het voor tijdelijke beschermingsgerechtigden uit Oekraïne, in strijd met het doeltreffendheidsbeginsel, uiterst moeilijk gemaakt hun rechten uit de richtlijn uit te oefenen.

Verder is het gevolg van het niet beschikken over een verblijfsvergunning dat Oekraïense studenten het instellingstarief voor niet EU-burgers moeten betalen. Hoewel de Nederlandse universiteiten vrijwillig hebben besloten voor Oekraïners het EU-tarief te hanteren, geldt dit niet voor alle hbo- en mbo-opleidingen.”

Tot slot is het verblijf op basis van het asielzoekersidentiteitsdocument weliswaar rechtmatig, maar telt het niet mee voor de verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd (artikel 34 Vw verwijst alleen naar artikel 8 onder c Vw), niet voor de verblijfsvergunning regulier voor onbepaalde tijd (artikel 21 Vw verwijst alleen naar artikel 8 onder a, c, e en l Vw) en niet voor naturalisatie (artikel 8(1)(c) RWN eist toelating en hoofdverblijf). Dit is een ernstig manco, zeker niet nu valt uit te sluiten dat de oorlog in Oekraïne lang gaat duren.

⁷ Zie ook de ECRE Information Sheet – Measures in response to the arrival of displaced persons fleeing the war in Ukraine (last update: 6 May 2022). In navolging van deze ECRE Information Sheet hebben we de betreffende nationale (overheids-) websites gecheckt. De conclusie is dat België, Denemarken, Duitsland, Estland, Finland, Italië, Litouwen, Noorwegen, Polen, Spanje en Zweden tijdelijk beschermden een verblijfsvergunning verstrekken. In Frankrijk en Ierland betreft dit een voorlopige verblijfsvergunning. Griekenland en Luxemburg verstrekken een temporary protection card en Slovenië verleent een document dat geldig is als een tijdelijke verblijfsvergunning.

Aanbeveling aan Nederlandse regering

Het ontbreken van een verblijfsvergunning kan voor de tijdelijk beschermden ernstige juridische en praktische gevolgen hebben. Die gevolgen zijn op de lange termijn ook niet bevorderlijk voor de integratie van degenen die langer in Nederland blijven. Deze vorm van uitvoering van de richtlijn in Nederland is duidelijk strijdig met de bedoeling van de Uniewetgever bij het opstellen van de Tijdelijke beschermingsrichtlijn en strijdig met de Operationele richtsnoeren van de Europese Commissie van maart 2022. Derhalve raden wij de Nederlandse overheid dringend aan om ontheemden uit Oekraïne een verblijfsvergunning te geven in plaats van een met het W-document vergelijkbare sticker (in het paspoort) of O-document.

Recommendation to the European Commission

Start a dialogue with the Dutch government and insist that persons with temporary protection on the basis of Directive 2001/55 in the Netherlands should be granted a residence permit rather than a document attesting the status of asylum seeker.