



Oekraïne – crisis / EU Raadsbesluit Justitie en Binnenlandse Zaken voor activatie van de Richtlijn Tijdelijke Bescherming¹

1. Achtergrond en doel van deze richtlijn

De oorlogssituatie en de daardoor ontstane vluchtelingenproblematiek liggen aan de basis van deze richtlijn.² Deze richtlijn:

- bevat een regeling voor de aanpak van een massale aankomst in de Europese Unie (EU) van buitenlanders die niet naar hun eigen land terug kunnen, met name als gevolg van oorlog, geweld of schending van de mensenrechten.
- biedt onmiddellijke en tijdelijke bescherming voor deze ontheemden.
- bevordert een evenwicht tussen de inspanningen van de EU-lidstaten die voor de opvang van mensen zorgen. Maar er wordt geen verplichte spreiding van asielzoekers over de EU-landen geëist.
- Denemarken neemt niet deel aan de toepassing van de richtlijn (gevolg van Protocol over DK-positie bij VEU/VWEU). Sinds Brexit geldt dit uiteraard ook voor de UK.

2. Omzetting, toepassing en activatie

EU-lidstaten moesten de richtlijn voor 31 december 2002 omzetten in nationale wetgeving.³ De richtlijn is sinds 7 augustus 2001 van toepassing. De in de richtlijn vastgestelde regeling was nog nooit geactiveerd.

Artikel 5, lid 1 van de richtlijn bepaalt dat *“de massale toestroom van ontheemden wordt vastgesteld bij een besluit van de Raad dat met gekwalificeerde meerderheid van stemmen wordt genomen op voorstel van de Commissie, die tevens elk verzoek van een lidstaat om de Raad een voorstel voor te leggen, onderzoekt”*.

De activatie van de richtlijn werd op de bijzondere JBZ-Raad van 27/02 besproken en daarover meldde het federale verslag: *“Ruime meerderheid van LS akkoord om Richtlijn 2001/55/CE inzake Tijdelijke Bescherming te activeren waardoor de vluchtelingen uit Oekraïne op een éénvormige en duidelijke procedure kunnen rekenen binnen de EU. Een formeel voorstel hiervoor volgt op de JBZ Raad van 3 maart. Ook onmiddellijke activatie van IPCR als coördinatieplatform voor alle instrumenten ter ondersteuning van de (eerstelijns)lidstaten.”* De Commissie publiceerde het voorstel op 2/03 dat werd besproken door de (formele) JBZ-Raad op 3/03. Deze Raad keurde de activatie na een lang debat unaniem goed mits enkele technische aanpassingen. Die werden op 4/03 door Coreper goedgekeurd met aansluitende publicatie in het Publicatieblad voorzien op 4/03.

¹ Richtlijn 2001/55/EG van de Raad van 20 juli 2001 betreffende minimumnormen voor het verlenen van tijdelijke bescherming in geval van massale toestroom van ontheemden en maatregelen ter bevordering van een evenwicht tussen de inspanning van de lidstaten voor de opvang en het dragen van de consequenties van de opvang van deze personen

² https://ec.europa.eu/home-affairs/policies/migration-and-asylum/common-european-asylum-system/temporary-protection_en

³ The transposition of the Temporary Protection Directive was evaluated in a 2007 Study conducted by the Odysseus Network. The Study reports that all Member States had transposed the Directive, except Denmark, which is not bound by it under Recital 26.

3. Raadsbesluit

De JBZ-persmededeling van 4/03⁴ vat de twee inhoudelijke artikelen (artikel 2 en 3) als volgt samen:

Oekraïense onderdanen, onderdanen van derde landen of staatlozen die internationale bescherming genieten in Oekraïne en hun gezinsleden zullen tijdelijke bescherming genieten als zij vóór of op 24 februari 2022 in Oekraïne hebben gewoond. Voor onderdanen van derde landen die vóór of op 24 februari in Oekraïne verbleven met een permanente verblijfsvergunning en die niet veilig naar hun land kunnen terugkeren, passen de lidstaten ofwel tijdelijke bescherming ofwel adequate bescherming toe op grond van hun nationale wetgeving.

De lidstaten kunnen dit besluit ook toepassen op andere personen, met inbegrip van onderdanen van derde landen die legaal in Oekraïne verblijven en die niet veilig naar hun land van herkomst kunnen terugkeren, alsook op Oekraïners die niet lang voor 24 februari zijn gevlucht of die zich op EU-grondgebied bevinden net voor die datum, bijvoorbeeld voor vakantie- of werkdoeleinden.

Als onderdeel van dit besluit zal de Commissie de samenwerking en de uitwisseling van informatie tussen de lidstaten coördineren, met name met betrekking tot het toezicht op de opvangcapaciteit en het vaststellen van eventuele behoefte aan aanvullende ondersteuning. EU-agentschappen, waaronder Frontex, het EU-asielagentschap en Europol, kunnen op verzoek van de lidstaten verdere operationele ondersteuning bieden.

Recital 15 van het Raadsbesluit stelt dat de lidstaten overeenkwamen **artikel 11 van de richtlijn niet toe te passen**.⁵

4. Kernelementen van de richtlijn

4.1. Uitvoering van tijdelijke bescherming

- Tijdelijke bescherming wordt uitgevoerd in alle EU-lidstaten door een besluit van de Raad dat de massale toestroom van ontheemden naar de EU vaststelt en waarin de groepen personen worden genoemd die bescherming nodig hebben.
- De duur is één jaar en kan tot maximaal twee jaar worden verlengd.
- De bescherming kan aflopen als de Raad het veilig acht voor de mensen om terug te keren naar hun land van herkomst.
- EU-lidstaten moeten ervoor zorgen dat ontheemden bereid zijn naar hun land te komen.

4.2. Uitgesloten van tijdelijke bescherming, zijn onder andere mensen:

- die verdacht worden van: misdaden tegen de vrede; oorlogsmisdrijven, misdrijven tegen de menselijkheid; ernstige, niet-politieke misdrijven;
- die zich schuldig hebben gemaakt aan daden die in strijd zijn met de doeleinden en beginselen van de Verenigde Naties;
- die een gevaar voor de veiligheid van het EU-land van ontvangst zijn.

4.3. Gevolgen van tijdelijke bescherming (artikelen 12, 13, 14, 15, 16)

EU-lidstaten moeten mensen die tijdelijke bescherming hebben verkregen een verblijfstitel geven. Dit geldt voor de volledige duur van de bescherming.

⁴ https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/03/04/ukraine-council-introduces-temporary-protection-for-persons-fleeing-the-war/?utm_source=dsms-auto&utm_medium=email&utm_campaign=Ukraine%3a+Council+unanimously+introduces+temporary+protection+for+persons+fleeing+the+war

⁵ Artikel 11 bepaalt: *“Een lidstaat neemt een persoon die op zijn grondgebied tijdelijke bescherming geniet terug indien de persoon in kwestie tijdens de periode die door het besluit van de Raad zoals bedoeld in artikel 5 wordt bestreken, zonder toestemming op het grondgebied van een andere lidstaat verblijft of daar tracht binnen te komen. De lidstaten kunnen op basis van een bilaterale overeenkomst besluiten dat deze bepaling niet van toepassing is.”.*

Mensen die tijdelijke bescherming hebben gekregen, hebben recht op:

- **werk in loondienst of als zelfstandige;**
- **toegang tot volwassenenonderwijs, beroepsopleiding en werkervaring;**
- **fatsoenlijk onderkomen;**
- **sociale bijstand, financiële ondersteuning en medische zorg.**

Kinderen jonger dan 18 jaar hebben ook recht op toegang tot onderwijs onder dezelfde omstandigheden als onderdanen van het EU-land van opvang.

Als enkele leden van hetzelfde gezin tijdelijke bescherming hebben gekregen in verschillende EU-landen of als enkele gezinsleden nog niet in de EU zijn, moeten ze het recht hebben in dezelfde EU-lidstaat te worden herenigd.

Deze regels komen overeen met de EU-regels inzake de opvang van aanvragers van internationale bescherming in Richtlijn 2013/33/EU.⁶

4.4. Beëindiging van tijdelijke bescherming

- EU-lidstaten moeten maatregelen nemen om de vrijwillige terugkeer van personen die tijdelijke bescherming genieten of wier tijdelijke bescherming afgelopen is, mogelijk te maken.
- Als gedwongen terugkeer nodig is, moeten lidstaten ervoor zorgen dat de menselijke waardigheid geëerbiedigd wordt en dat er geen dwingende redenen van humanitaire aard zijn die de terugkeer onmogelijk zouden maken.
- Mensen die om gezondheidsredenen niet kunnen reizen, kunnen niet worden gedwongen om terug te keren voordat hun gezondheid verbetert.
- Gezinnen waarvan de minderjarige kinderen schoolgaan, kunnen toestemming krijgen tot het eind van het schooljaar te blijven.

5. (financiële) solidariteit en opvangcapaciteit

Artikel 24 van de richtlijn voorziet in (de in 2001 bekende) EU-financieringsmogelijkheden. Recital 22 van het Raadsbesluit stelt nu:

*“For the purpose of Article 24 of Directive 2001/55/EC, the reference to the European Refugee Fund set up by Council Decision 2000/596/EC should be read as a reference to the **Asylum, Migration and Integration Fund** set up by Regulation (EU) 2021/1147 of the European Parliament and of the Council . All the efforts of Member States to comply with the obligations deriving from this Decision will be supported financially by the Union Funds. **Emergency and flexibility mechanisms within the Multiannual Financial Framework 2021-2027** may also mobilise funds to address specific emergency needs within Member States. Furthermore, the **Union Civil Protection Mechanism** has been activated . Through that Mechanism, Member States can request items crucial for attending to the needs of the displaced persons from Ukraine present in their territory and can benefit from co-financing for delivering such assistance.”*

Artikel 3 van het Raadsbesluit verwijst inzake samenwerking en monitoring overeenkomstig artikel 27 van de richtlijn naar het **Migration Preparedness and Crisis Management Network**, zoals in recital 20 van het Raadsbesluit nader verduidelijkt als volgt:

*“ Directive 2001/55/EC requires Member States, in liaison with the Commission, to cooperate and exchange information to facilitate the implementation of temporary protection. That should be done through a 'Solidarity Platform' whereby Member States exchange information regarding their reception capacities and number of persons enjoying temporary protection in their territories. So far, based on the information reported by a few Member States in the context of the Migration Preparedness and Crisis Management Network, reception capacities, over and above the absorption capacity of the Ukrainian diaspora residing in the Union, **exceed 310 000 places**. For the purpose of that exchange of information, the Commission should take up a coordinating role. Furthermore, in recent years, various*

⁶ https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=LEGISSUM:23010502_2

platforms have been established with the aim of ensuring cooperation between Member States, of which the Migration Preparedness and Crisis Management Network (in accordance with Commission Recommendation (EU) 2020/1366) is the most appropriate network for the administrative cooperation provided for in Directive 2001/55/EC. Member States should also contribute to a Union common situational awareness through sharing of relevant information through the integrated political crisis response (IPCR) arrangements”.

6. Tijdelijke bescherming en asielaanvragen

Mensen die tijdelijke bescherming hebben gekregen moeten een asielaanvraag kunnen indienen. De EU-lidstaat van opvang is verantwoordelijk voor de behandeling van een asielaanvraag.

Lidstaten kunnen echter besluiten dat iemand die tijdelijke bescherming heeft gekregen, niet tegelijkertijd de status van asielzoeker kan hebben. Dit helpt lidstaten om de last op hun asielsysteem te verminderen door tijdelijke bescherming te bieden en de behandeling van asielaanvragen uit te stellen.

In Richtlijn 2013/32/EU staan gemeenschappelijke EU-regels voor de toekenning en intrekking van de internationale bescherming.⁷

⁷ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=celex%3A32013L0032>