Raadsaanbeveling en Communicatie voor een gecoördineerde aanpak voor de overgang uit tijdelijke bescherming voor ontheemden uit Oekraïne

Essentie aanbeveling
Na de start van de grootschalige Russische invasie op 24 februari 2022 zijn miljoenen ontheemden uit Oekraïne gevlucht voor een veilig heenkomen. De Richtlijn Tijdelijke Bescherming (RTB) werd geactiveerd om ontheemden snel bescherming te kunnen bieden, zonder de nationale asielketens te laten vastlopen. De RTB is een succesvol vangnet gebleken. Tegelijkertijd moet er worden nagedacht over de langere termijn, waarbij Europese coördinatie essentieel blijft. Op 4 juni jl. heeft de Europese Commissie daarom, naast het voorstel tot verlenging activatie RTB, een voorstel voor een niet-bindende Raadsaanbeveling gepresenteerd voor een gecoördineerde aanpak van de overgang uit de tijdelijke bescherming.

De Commissie wil met de aanbeveling een kader creëren, waarbij de lidstaten ruimte wordt gegeven voor nadere invulling. In de Raadsaanbeveling ligt de focus op: een transitie naar andere legale statussen, terugkeer naar en re-integratie in Oekraïne, informatiedeling richting ontheemden en onderlinge coördinatie tussen lidstaten en Oekraïne.

Ten eerste wordt aanbevolen om de overgang naar andere legale statussen te bevorderen en te vergemakkelijken. Er wordt daarbij ingezet op bestaande vergunningen, zoals een vergunning voor arbeid, studie en gezinshereniging. Daarbij wordt gewezen op de mogelijkheid om gebruik te maken van verschillende EU-richtlijnen, waaronder de richtlijn inzake de Europese blauwe kaart. Er wordt ook de mogelijkheid aanbevolen om een nationale (generieke) status te ontwerpen en aan te bieden. Ten tweede gaan de aanbevelingen in op het voorbereiden van geleidelijke terugkeer en duurzame re-integratie in Oekraïne. Ook wordt aandacht besteed aan mogelijkheden voor vrijwillige terugkeerprogramma's (op basis van art. 21 RTB), en het inrichten van *Unity Hubs*. De andere aanbevelingen zien op een goede informatievoorziening richting ontheemden en de coördinatie tussen lidstaten onderling en met Oekraïne.

Beoordeling aanbeveling en inzet kabinet
Het kabinet hecht aan een Europees gecoördineerde aanpak. Een gemeenschappelijke aanpak en Europese coördinatie zijn essentieel vanwege het risico op secundaire migratiestromen. Ook is dit van belang voor een effectieve aanpak bij het maken van afspraken met Oekraïne, inclusief het monitoren van de wederopbouw en het begeleiden van mogelijke grote groepen terugkeerders. Bij gebrek aan coördinatie bestaat ook het risico dat de nationale asielstelsels overbelast raken, vooral wanneer er onvoldoende tijd is geweest om een exit-strategie voor te bereiden of duurzame re-integratie in Oekraïne mislukt doordat terugkeer vanuit de EU te snel te grootschalig plaatsvindt of onvoldoende wordt ondersteund.

In dit licht verwelkomt het kabinet deze Raadsaanbeveling van de Commissie. Het kabinet is van oordeel dat terugkeer zodra dat mogelijk is, een substantieel onderdeel van de exit-strategie moet zijn. Het is in het belang van Oekraïne dat zijn bevolking duurzaam terugkeert indien de situatie dat toelaat, om bij te kunnen dragen aan de wederopbouw en toekomst van het land. De Raadsaanbeveling sluit aan bij het langetermijnbeleid dat het kabinet momenteel nationaal nader uitwerkt, zoals het voorbereiden van een terugkeerprogramma op grond van artikel 21, derde lid, RTB en het uitwerken van een nationale mogelijkheid voor verblijf[1]. Het kabinet zet in op het ondersteunen van ontheemden bij het maken van een geïnformeerde beslissing.

Tot slot hecht het kabinet belang aan de kwaliteit van deze EU-gecoördineerde transitie uit de tijdelijke bescherming onder de RTB. De komende periode zal er op EU-niveau verder worden gesproken over de Raadsaanbeveling, waarbij het van belang is dat de exit-strategie alle juiste elementen bevat en lidstaten hiermee uit de voeten kunnen. Daarbij hebben we ook rekenschap te geven van het zo snel mogelijk bieden van duidelijkheid en perspectief aan ontheemden uit Oekraïne, de betrokken uitvoeringsorganisaties alsmede de gemeenten. Het kabinet heeft een voorkeur voor een sterkere coördinerende rol voor de Europese Commissie om zo het risico op secundaire migratiestromen te beperken, en tot een effectieve exit-strategie te komen.

[1] *Kamerstukken II* 2024-2025, 19637 nr. 3346

Mededeling Europese Commissie
Naast de Raadsaanbeveling heeft de Europese Commissie een Mededeling uitgebracht. In de Mededeling wordt ingegaan op de achtergrond van het voorstel tot verlenging van de tijdelijke bescherming en de exit-strategie uit de gepresenteerde Raadsaanbeveling. Daarbij wordt specifiek aandacht besteed aan de aanstelling van een speciaal gezant voor Oekraïners in de EU. Het kabinet steunt de aanstelling van een speciaal gezant; dit kan bijdragen aan Europese coördinatie en harmonisatie tussen lidstaten om op deze manier secundaire migratiestromen te voorkomen, rekening te houden met de capaciteit van Oekraïne en effectief beleid te voeren.

Budgettaire consequenties
De Commissie geeft geen inschatting van de budgettaire gevolgen van de Raadsaanbeveling. Wel benoemt de Commissie haar eerdere aankondiging dat ze 3 miljard euro beschikbaar stelt tot het einde van 2027, om de lidstaten te ondersteunen bij de implementatie van Asiel- en Migratiepact, en de opvang voor tijdelijk beschermden. Daarnaast zal 1 miljard euro van de mid-term review van het Asiel en Migratiefonds (AMIF) beschikbaar worden gesteld voor tijdelijke bescherming.

Bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit
De grondhouding van het kabinet ten aanzien van de bevoegdheid van de Commissie en de subsidiariteit en proportionaliteit van het voorgestelde optreden is positief. De aanbeveling is gebaseerd op artikel 292 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU), in het kader van artikel 78 lid 1 en artikel 79 lid 1 VWEU inzake het ontwikkelen van een gemeenschappelijk asiel- en immigratiebeleid. Dit artikel geeft de onder andere de Raad de bevoegdheid om aanbevelingen vast te stellen. Zoals de Commissie in de aanbeveling beschrijft, heeft de opvang van ontheemden onder de RTB impact op de hele EU – en het vraagt om een Europese en gecoördineerde aanpak. Dit geldt ook voor de exit-strategie uit de RTB. Optreden op EU-niveau is daarom gerechtvaardigd. Daarbij is van belang dat vanuit de Commissie sterk wordt gecoördineerd en het voorstel tegelijkertijd voldoende ruimte laat voor de verschillende systemen in de lidstaten. Volgens het kabinet wordt voldaan aan het proportionaliteitsbeginsel.

Krachtenveld
Er is brede steun onder de lidstaten voor een EU-gecoördineerde exit-strategie uit de RTB.