

Kees Groenendijk

Duurzaam EU-verblijfsrecht voor oorlogsvluchtelingen uit Oekraïne

In Nederland en veel andere EU-lidstaten leidt de hoop dat de oorlog in Oekraïne snel voorbij zal zijn en de meeste vluchtelingen daarna zullen terugkeren, tot kortzichtige struisvogelpolitiek. De ‘tijdelijke’ bescherming wordt telkens weer met een jaar verlengd, in juli 2026 zelfs met een zesde jaar. In veel landen wordt gesproken over de overgang naar een reguliere nationale status als werknemer. De Nederlandse regering spreekt al geruime tijd over een transitiedocument, een verblijfsvergunning geldig voor drie jaar. De verkrijging, rechten en verliesgronden bleven tot nu toe oningevuld. Het idee dat de betrokkenen voor de verkrijging hun asielverzoek moeten intrekken en daarmee niet alleen hun Nederlandse asielzoekersstatus maar ook hun EU-verblijfsvergunning op grond van de TB-richtlijn zouden verliezen, is in strijd met die richtlijn en mogelijk ook met de Asielprocedureverordening.

Ook in Duitsland is nauwelijks sprake van een overgang naar een nationale verblijfsstatus. Van de 1,3 miljoen Oekraïners daar heeft 95% de tijdelijke EU-verblijfsvergunning krachtens de richtlijn of is daarover in procedure; 2% heeft een asielverzoek ingediend. Slechts weinigen kregen een nationale verblijfsvergunning voor arbeid. Voor veel Oekraïners is overgang naar een werknemersstatus onmogelijk omdat zij niet voldoen aan de eisen, of onaantrekkelijk omdat zij dan voor verder verblijf van werkgevers en arbeidsmarkt afhankelijk worden.

Recent WODC-onderzoek en ervaringen met eerdere grootschalige immigratie (Molukkers, ‘gastarbeiders’, vluchtelingen uit Bosnië en Syrië) leren dat het realistisch is te verwachten dat veel Oekraïners die hier vier jaar of langer zijn, niet zullen terugkeren, maar hier langdurig zullen blijven. Veel lidstaten zijn bang dat hun nationale verblijfsstatus voor Oekraïners liberaler

zal zijn dan elders in de EU en mogelijk tot secundaire migratie en tot minder terugkeer leidt. Deze impasse kan het beste op EU-niveau worden doorbroken. Nu de Raad de maximumduur van de ‘tijdelijke’ bescherming van drie naar zes jaar heeft verdubbeld, ontstaat voor de EU de morele plicht in een duurzaam verblijfsrecht te voorzien. Omdat Oekraïners met tijdelijke bescherming zijn uitgesloten van de richtlijn langdurig ingezetenen en van de andere migratierichtlijnen, is daarvoor een nieuw EU-instrument nodig

Medio 2027 zal de meerderheid van de Oekraïners vijf jaar in de EU wonen. Vijf jaar is in het EU-recht de termijn voor een duurzaam verblijfsrecht, in veel lidstaten ook de verblijfstermijn voor naturalisatie. Met een Duitse en een Franse collega deden we een voorzet voor een regeling die voorziet in een geleidelijke, automatische overgang naar een duurzaam EU-verblijfsrecht in de woonlidstaat na vijf jaar tijdelijke bescherming. Deze EU-status wordt van rechtswege verkregen. Ze gaat alleen verloren op grond van de in het EU-recht bekende uitsluitings- en openbare-orde-gronden en, in navolging van richtlijn 2003/109, bij verblijf van meer dan 12 maanden buiten de EU. Zo wordt de betrokkenen een duidelijke kans geboden om vrijwillige terugkeer te beproeven. Lidstaten mogen ten aanzien van deze personen geen nieuwe beperkingen, wel gunstiger regels invoeren. De betrokkenen zijn (nog) geen Unieburgers en hebben geen vrij verkeer in andere lidstaten.

Deze nieuwe status onderkent dat grootschalige verwijdering naar Oekraïne geen optie is. Ze ondersteunt de integratie van de statushouders die willen blijven én de terugkeer van hen die willen en kunnen meewerken aan de wederopbouw van Oekraïne na de oorlog.