



## Werkinstructie SUA

Openbaar

Aan	Directeuren IND
cc DDMB	
Van	Directeur-Generaal IND
Nummer & Titel	WI 2022/17 Richtlijn tijdelijke bescherming Oekraïne en asielprocedure
Kenmerk (digijust)	
Hoofdtak	Asiel / Procesoverstijgend
Relatie met	<i>IB 2022/18 Besluit- en Vertrekmoratorium Oekraïne / IB 2022/42 Toepassing Dublin op Oekraïense aanvragen / IB IRV en openbare orde</i>
Geldig vanaf	04-08-2022
Geldig tot en met	04-08-2023
Bijlage(n)	Geen

### **Disclaimer**

*De Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) gebruikt werkinstructies om een breder onderwerp toe te lichten voor medewerkers van de IND ter ondersteuning van hun werkzaamheden en met als doel om het beleid op een correcte en eenduidige wijze uit te voeren. Deze instructies zijn nadrukkelijk géén beleidsregels, maar procedurele instructies en zijn dan ook niet bedoeld als vervanging van de bepalingen in de Vreemdelingencirculaire 2000 of de Handleiding Rijkswet op het Nederlanderschap. Er kunnen overigens goede redenen bestaan om in een individueel geval maatwerk te leveren en van een instructie af te wijken.*

### **1. Inleiding**

Op 4 maart 2022 heeft de Raad van de Europese Unie het besluit<sup>1</sup> genomen om de richtlijn tijdelijke bescherming (2001/55/EG)<sup>2</sup> te activeren voor Oekraïense ontheemden. De richtlijn is bedoeld om het asielsysteem van de Lidstaten te ontlasten. Vreemdelingen die onder de richtlijn vallen, hebben recht op onder meer fatsoenlijk onderdak, levensonderhoud, medische zorg en onderwijs. Naast Oekraïners is de richtlijn ook van toepassing op bepaalde categorieën derdelanders die in Oekraïne verblijf hadden. Dit geldt in de eerste plaats voor derdelanders (en staatlozen) die in Oekraïne een asielstatus hadden. Daarnaast geldt het voor gezinsleden van Oekraïners en asielstatushouders. Lidstaten kunnen zelf besluiten om deze groep verder uit te breiden naar andere derdelanders met legaal verblijf in Oekraïne, zoals in Nederland ook is gedaan. In paragraaf 2.1 is toegelicht welke personen onder de richtlijn vallen.

---

1 Zie: Uitvoeringsbesluit (EU) 2022/382 van de Raad d.d. 4 maart 2022 ([Publications Office \(europa.eu\)](#)).

2 Zie: 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 (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32001L0055&from=NL>).

Uit de wijze waarop de richtlijn tijdelijke bescherming is geïmplementeerd in Nederland, bij Wet van 16 december 2004<sup>3</sup>, volgt dat Oekraïners of derdelanders een asielaanvraag moeten indienen om in aanmerking te komen voor tijdelijke bescherming. Deze werkinstructie gaat in op de verhouding tussen de richtlijn tijdelijke bescherming, de asielprocedure, het geldende besluit- en vertrekmoratorium voor Oekraïne en Oekraïners die op reguliere gronden verblijf hebben. Meer inzicht wordt gegeven in hoe proces het verloopt om onder de richtlijn tijdelijke bescherming te vallen.

## **2. Wie valt onder de richtlijn**

Op 4 maart 2022 is het besluit genomen door de Raad van de Europese Unie om de richtlijn tijdelijke bescherming te activeren. In dit besluit staat wie onder de richtlijn vallen maar tegelijkertijd worden Lidstaten aangemoedigd om hier ruimhartig mee om te gaan. Nederland heeft besloten om de richtlijn ruimhartiger toe te passen, o.a. ten aanzien van de categorie derdelanders die in de Oekraïne verbleven en personen met Oekraïense nationaliteit die al voor inval Rusland uit Oekraïne zijn vertrokken.

De volgende personen vallen in Nederland onder de richtlijn:

1. Personen met de Oekraïense nationaliteit die:
  - Op 23 februari 2022 in Oekraïne verbleven;
  - Op of na 27 november 2021 Oekraïne zijn ontvlucht omdat de spanningen toenamen of die zich op of na 27 november 2021 op het grondgebied van de Unie bevonden (bijvoorbeeld voor vakantie of werk);
  - Kunnen aantonen dat zij in de periode vóór 27 november 2021 al in Nederland verbleven, bijvoorbeeld vanwege een eerder ingediende asielaanvraag, op basis van een reguliere verblijfsvergunning of een verblijfsvergunning die is beëindigd. Het is geen voorwaarde dat dit verblijf legaal was.

Oekraïners die vóór 27 november 2021 niet in Nederland maar *elders buiten Oekraïne* verbleven, vallen niet onder de richtlijn. Deze categorie kan eventueel worden doorverwezen naar de asielprocedure en op deze categorie is de Dublinverordening wel van toepassing. Het is bekend dat sommige Oekraïners die al lange tijd in EU verblijven bijvoorbeeld om te werken in een andere EU-land naar Oekraïne terugkeren voor een inreisstempel om zo in aanmerking te komen voor de tijdelijke richtlijn. Indien dit wordt geconstateerd valt iemand niet onder de tijdelijke beschermingsrichtlijn omdat men dan niet ontheemd is geraakt als gevolg van het conflict.

2. Staatlozen of derdelanders met een andere nationaliteit dan de Oekraïense, die:

- Op 23 februari 2022 in Oekraïne internationale bescherming of gelijkwaardige nationale bescherming genoten;
- Op 23 februari 2022 een geldige Oekraïense permanente verblijfsvergunning hadden, en;
  - o ten aanzien van wie geen aanwijzingen bestaan dat zij Oekraïne voor 27 november 2021 hebben verlaten en;
  - o niet is gebleken dat zij na 23 februari 2022 naar het land van herkomst zijn teruggekeerd.

Een toeristenvisum, tijdelijke vergunning om te mogen werken of studeren worden niet aangemerkt als een geldige permanente Oekraïense verblijfsvergunning. Een derdelander met een tijdelijke asielvergunning valt wel onder de richtlijn.

Voor derdelanders geldt het vereiste dat zij op 23 februari 2022 dus een geldige permanente verblijfsvergunning moeten hebben gehad in Oekraïne en hier ook in de Oekraïne gebruik van moeten hebben gemaakt. Op grond hiervan kan in eerste instantie worden aangenomen

---

3 Zie: Memorie van Toelichting, TK 2002-2003, 29031, nr. 3 ([kst-29031-3.pdf](#) ([officielebekendmakingen.nl](#))).

dat de vreemdeling zich op die datum in Oekraïne bevond, althans dat de vreemdeling niet voor 27 november 2021 Oekraïne heeft verlaten.

Indien blijkt dat de derdelander zich voor 27 november 2021 buiten Oekraïne bevond danwel na 23 februari 2022 is teruggekeerd naar het land van herkomst, komt deze niet in aanmerking voor de richtlijn tijdelijke bescherming. De derdelander kan indien hij hier een asiolverzoek wil indienen, worden doorverwezen naar de normale asielpcedure. De Dublinverordening is in voorkomend geval wel van toepassing.

Met betrekking tot derdelanders is nog relevant dat op 19 juli 2022 het beleid is gewijzigd<sup>4</sup>. Voor deze datum kwamen ook derdelanders met een tijdelijke verblijfsvergunning in aanmerking voor de richtlijn. Derdelanders met een tijdelijke verblijfsvergunning in Oekraïne die op 19 juli 2022 nog niet waren ingeschreven in de BRP zijn per 19 juli 2022 uitgesloten van de richtlijn en hebben daarmee geen recht op opvang en voorzieningen in Nederland. Voor de ontheemden met een tijdelijke vergunning die reeds waren ingeschreven in de BRP voor 19 juli 2022, geldt dat hun tijdelijke bescherming op 4 maart 2023 wordt beëindigd.

3. Gezinsleden van de hiervoor genoemde personen:

- 1 Huwelijkspartner of niet-gehuwde partner waarmee een duurzame relatie werd onderhouden;
- 2 Minderjarige ongehuwde kinderen (binnen of buiten huwelijk geboren of geadopteerd);
- 3 Andere naaste familieleden die met het gezin samenwoonden en die volledig of grotendeels afhankelijk zijn.

Gezinsleden van de onder 1 en 2 genoemde doelgroepen komen in aanmerking voor de richtlijn tijdelijke bescherming mits er sprake was van een duurzame relatie en zij op het moment van het uitbreken van het conflict, of vanaf 27 november 2021 tot aan vertrek, met het gezinslid in Oekraïne hebben samengewoond, zie hiervoor artikel 3.1a, eerste lid onder b, Vreemdelingenbesluit. Het is niet nodig dat deze gezinsleden ook in Oekraïne legaal moeten hebben verbleven.

Uit punt 16 van de preambule van het besluit van 4 maart 2022 blijkt dat de lidstaten zijn overeengekomen dat artikel 11 van de richtlijn *niet* zal worden toegepast. Dit betekent dat als een ander EU-land reeds tijdelijke bescherming heeft verleend maar de vreemdeling besluit zich toch in Nederland te vestigen niet aan betrokkene wordt tegengeworpen dat hij terug moet keren naar het land alwaar aan hem reeds tijdelijke bescherming is verleend. Nederland zal dan tijdelijke bescherming moeten verlenen en het andere EU-land zal de tijdelijke bescherming en de daarbij horende voorzieningen moeten beëindigen.

Tijdelijke bescherming kan op één specifiek moment dus maar door één Lidstaat worden verleend. Door de Europese Commissie is een Europees registratiesysteem ontwikkeld zodat inzichtelijk is of in een andere Lidstaat iemand al onder de richtlijn tijdelijke bescherming valt. De Staatssecretaris heeft verder besloten dat personen met de Oekraïense nationaliteit dan wel derdelanders die vallen onder de richtlijn tijdelijke bescherming en reeds in de asielpcedure zaten niet meer met toepassing van de Dublinverordening worden overgedragen aan andere EU-lidstaten.

## **2.1 Het proces van tijdelijke bescherming**

Wanneer iemand valt onder de doelgroep van de richtlijn tijdelijke bescherming, dient hij zich te wenden tot de gemeenten voor opvang en kan hij zich daar inschrijven in de BRP. Het is nadrukkelijk niet de bedoeling om zich in Ter Apel te melden om onder de bescherming van de tijdelijke richtlijn te vallen. Deze keuze is gemaakt omdat anders te veel beslag wordt gelegd op Ter Apel en de IND niet kan beslissen op andere asielaanvragen.

---

<sup>4</sup> Zie TK-brief van 18 juli 2022 nr. 4113107 [Aanpassing doelgroep beschermingsrichtlijn | Tweede Kamer der Staten-Generaal](#)

De inschrijving in de BRP wordt aangemerkt als de startdatum van een (zij het onvolledige) asielaanvraag waarvan de IND een melding krijgt en in Indigo een zaak wordt opgevoerd. In Indigo krijgen personen die onder de tijdelijke richtlijn vallen titel 46 en niet titel 32. Met deze titel is het toegestaan om te werken in loondienst in Nederland – anders dan gebruikelijk is bij een openstaande asielaanvraag.

Vervolgens wordt de vreemdeling uitgenodigd om de asielaanvraag bij de IND te formaliseren en wordt de M35-H ondertekend. Dit gebeurt op verschillende locaties in Nederland maar niet in Ter Apel. Tevens wordt verzocht om de antecedentenverklaring te ondertekenen. Ook wordt door de IND een openbare orde toets gedaan de zogenaamde (BVI-IB) check. De vreemdeling krijgt bij dit contactmoment met de IND – behoudens contra-indicaties – een bewijs van deze tijdelijke bescherming middels een sticker in het paspoort of op een los inlegvel, onder meer indien de geldigheidsduur van het paspoort is verlopen. Indien de vreemdeling geen geldig paspoort heeft, dan komt hij in aanmerking voor een zgn. O-document. Er vinden verder geen verdere handelingen in het kader van de asielaanvraag plaats. Dit betekent dat na ondertekening van de asielaanvraag de verdere behandeling daarvan overeenkomstig artikel 43a van de Vw 2000 wordt aangehouden voor de duur van de tijdelijke bescherming.

Indien de vreemdeling niet of onvoldoende is gedocumenteerd en er twijfel bestaat over de Oekraïense afkomst of het verblijfsrecht van derdelanders adviseert de IND de gemeente of de vreemdeling alsnog in de BRP kan worden ingeschreven. Indien bij die beoordeling de twijfel wordt weggenomen volgt alsnog de registratie in de BRP en kan de vreemdeling in de gemeentelijke opvang blijven, het proces van tijdelijke bescherming vervolgen en uiteindelijk een sticker dan wel O-document te ontvangen. Personen die hun identiteit, herkomst en – waar nodig- permanent verblijf of internationale bescherming in Oekraïne niet aannemelijk kunnen maken, worden niet (langer) aangemerkt als tijdelijk beschermden en zullen niet meer aanspraak kunnen maken op daaraan verbonden rechten. De IND stelt de gemeente steeds zo spoedig mogelijk op de hoogte van de uitkomst van het onderzoek naar de vraag of aanspraak kan worden gemaakt op tijdelijke bescherming, zodat de gemeente daar rekening mee kan houden bij het bepalen of al dan niet opvang en voorzieningen moeten worden geboden. Vreemdelingen die (op advies van de IND) niet worden ingeschreven in de BRP kunnen op korte termijn terecht op een centrale I&R-locatie. Dit geldt ook voor derdelanders met een tijdelijke vergunning die niet langer onder de Richtlijn vallen. Op deze centrale locatie wordt samen met DT&V ingezet op terugkeer naar het land van herkomst. Indien de vreemdeling aangeeft asiel te willen aanvragen dan wordt op deze locatie een voorregistratie gedaan, zal COA voor een opvanglocatie zorgen en wordt de vreemdeling uitgenodigd voor een aanmeldgehoor.

## **2.2 Handelswijze tijdelijke bescherming in relatie tot asielproces**

Uitgangspunt is dat alle Oekraïners en derdelanders uit Oekraïne die in aanmerking komen voor tijdelijke bescherming dezelfde procedure volgen – zowel personen die al een asiolverzoek hebben ingediend als personen die een asielaanvraag willen indienen. Dit betekent dat er gelet op artikel 43a van de Vw 2000 na indiening van de asielaanvraag vooralsnog geen verdere handelingen in het kader van de asielprocedure worden verricht.

De Staatssecretaris heeft besloten dat vreemdelingen die reeds vóór het uitbreken van het conflict een asielaanvraag hebben ingediend bij de IND in Ter Apel, ook onder de tijdelijke bescherming van de richtlijn vallen. Omdat personen die tot deze groep behoren al (geruime tijd) in de COA opvang zitten, zullen zij niet worden doorverwezen naar de gemeentelijke opvang. Voor het overige worden zij echter behandeld als tijdelijk beschermden. Hieronder zal worden ingegaan op verschillende situaties die kunnen ontstaan.

Met deze werkinstructie wordt gewaarborgd dat de diverse doelgroepen die onder de richtlijn vallen zo uniform mogelijk worden behandeld.

*Een vreemdeling wil asiel aanvragen in Ter Apel en stelt geen tijdelijke bescherming te willen*  
Het besluit van 4 maart 2022 om de richtlijn tijdelijke bescherming te activeren is erop gericht om lidstaten te ontlasten door hen geen grote hoeveelheden asielaanvragen te laten behandelen maar juist tijdelijke bescherming toe te kennen. Dit betekent dat vreemdelingen die zich in Ter Apel melden voor asiel en die vallen onder de richtlijn tijdelijke bescherming het proces van tijdelijke bescherming moeten volgen en zich dienen te melden bij de gemeente. Indien personen die tijdelijke bescherming hebben verkregen na afloop van de tijdelijke bescherming niet terug wensen te keren naar Oekraïne omdat zij menen daar of in het land van herkomst (in geval van derdelanders) gevaar te lopen, zal de asielaanvraag inhoudelijk worden behandeld.

*Een vreemdeling had al een asielaanvraag ingediend*

Als een vreemdeling al een asielaanvraag in Ter Apel had ingediend, en de persoon nog niet is ingeschreven in de BRP, betekent dit dat hij in Indigo moet worden geregistreerd als tijdelijk beschermd<sup>5</sup>. De vreemdeling dient zich in te schrijven in de BRP en kan vervolgens een afspraak maken om een sticker in zijn paspoort te laten plakken of een O-document te ontvangen. Het eerder verstrekte W-document moet worden ingenomen. Indien de vreemdeling gemeentelijke opvang wenst dan kan betrokkene met hulp van de IND en Veiligheidsregio's alsnog geplaatst wordt in gemeentelijk Oekraïne opvang en vanuit daar in staat wordt gesteld om ingeschreven te worden in de BRP.

Bovenstaand proces geldt voor alle vreemdelingen waarvan wordt vastgesteld dat zij in aanmerking komen voor tijdelijke bescherming, ongeacht de fase waarin het asielproces zich bevindt. Dat reeds enkele handelingen hebben plaatsgevonden in de asielprocedure betekent niet dat om die reden de asielprocedure voortgezet moet worden. Als de aanvraag al is afgewezen, wordt de afwijzende beschikking ingetrokken. Voor vreemdelingen uit Oekraïne geldt bovendien een besluitmoratorium waardoor ook reeds om die reden geen besluitvorming plaatsvindt op asielaanvragen uit Oekraïne.

Indien de vreemdeling niet beschikt over een paspoort maar wel is vastgesteld dat hij onder de richtlijn valt, bijvoorbeeld omdat aannemelijk is dat deze persoon de Oekraïense nationaliteit heeft, kan deze persoon allereerst worden doorverwezen naar de Oekraïense ambassade voor een vervangend identiteitsdocument. Vervolgens kan betrokkene dan op afspraak uiteindelijk een sticker dan wel O-document te ontvangen.<sup>5</sup> Indien nodig kan aan betrokkene een brief worden meegegeven dat hij onder de richtlijn valt. Deze brief is beschikbaar in Extradoc hetgeen ook geldt voor de brief als betrokkene niet in aanmerking komt voor de richtlijn tijdelijke bescherming.

Zoals hiervoor opgemerkt is het beleid ten aanzien van derdelanders met een tijdelijke vergunning veranderd op 19 juli 2022. Voor de derdelanders met een tijdelijke vergunning die voor de start van het conflict in Oekraïne (maar niet eerder dan 27 november 2021) reeds een asielaanvraag hadden ingediend kunnen de handelingen van de asielprocedure weer hervat worden. Hun tijdelijke bescherming loopt weliswaar door tot 4 maart 2023, maar niets staat er in de weg om op hun asielaanvraag te beslissen.

*Gevolgen voor beslistermijnen*

Tijdelijke bescherming wordt, conform de richtlijn, in eerste instantie verleend voor de duur van een jaar gerekend vanaf de inwerkintreding van het Raadsbesluit, dus tot 4 maart 2023. Deze bescherming kan worden verlengd met ten hoogste twee jaar of eerder worden beëindigd. Een besluit hiertoe wordt genomen door de Raad van de Europese Unie. Indien de tijdelijke bescherming eindigt, resteert de beslistermijn van 6 maanden voor de openstaande asielaanvraag. Voor asielaanvragen die voor het in werking treden van de richtlijn al waren

---

<sup>5</sup> In Indigo kan de kwalificatie van de asielaanvraag worden aangepast in 688 richtlijn tijdelijke bescherming.

<sup>5</sup> [Oekraïne: afspraak ophalen bewijs van verblijf | IND](#)

ingediend, geldt dat de beslistermijn weer verder gaat lopen na beëindiging van de tijdelijke bescherming.

#### *Regulier verblijf en tijdelijke bescherming*

Vreemdelingen met een regulier verblijfsrecht en die behoren tot de doelgroep van de tijdelijke bescherming, kunnen een beroep doen op tijdelijke bescherming, in welk geval ook zij een aanvraag om een verblijfsvergunning asiel zullen moeten indienen. Dat zij al een regulier verblijfsrecht hebben, staat dus niet in de weg aan verlening van tijdelijke bescherming. Om het reguliere verblijfsrecht niet te verliezen, zullen zij uiteraard wel moeten blijven voldoen aan de voorwaarden die aan de reguliere vergunning zijn verbonden. Daarnaast is het ook mogelijk dat vreemdelingen die tijdelijke bescherming genieten een aanvraag voor een regulier verblijfsdoel indienen.

#### *Tijdelijke terugkeer naar Oekraïne.*

De richtlijn staat het toe dat kortstondig een bezoek wordt gebracht aan de Oekraïne en men behoudt hiermee verblijfsrecht en voorzieningen en verblijfsrecht. Enkel wanneer men vrijwillig terugkeert naar Oekraïne vervallen die rechten die men aan de richtlijn kan ontnemen.

#### *Niet in aanmerking voor de richtlijn*

In paragraaf 2.1 staat beschreven wie in aanmerking komt voor tijdelijke bescherming. Er kunnen redenen bestaan om iemand tijdelijke bescherming te ontfemen. In artikel 3.1a Vreemdelingenbesluit, tweede lid staat onder andere dat uitzetting niet achterwege wordt gelaten indien er:

- ernstige redenen aanwezig zijn om aan te nemen dat de vreemdeling:
  - 1°. een misdrijf tegen de vrede, een oorlogsmisdrijf, of een misdrijf tegen de menselijkheid heeft begaan als omschreven in de internationale instrumenten die bepalingen inzake dergelijke misdrijven bevatten;
  - 2°. buiten Nederland een ernstig niet-politiek misdrijf heeft begaan alvorens hij tijdelijke bescherming verkreeg;
  - 3°. zich schuldig heeft gemaakt aan daden die in strijd zijn met de doeleinden en beginselen van de Verenigde Naties;
- de vreemdeling ingevolge een onherroepelijk geworden veroordeling wegens een bijzonder ernstig misdrijf een gevaar vormt voor de Nederlandse samenleving; of
- er redelijke gronden aanwezig zijn om de vreemdeling als gevaar voor de nationale veiligheid te beschouwen.

Voor wat betreft openbare orde aspecten kan aangesloten worden bij de criteria die gelden om vluchtelingen te ontfemen. Er wordt dus beoordeeld of er sprake is van een bijzonder ernstig misdrijf. Hiervan is sprake als de vreemdeling is onherroepelijk is veroordeeld tot een gevangenisstraf of hem een vrijheidsbenemende maatregel is opgelegd en deze straf of maatregel tenminste 10 maanden bedraagt. Zie hiervoor verder Vreemdelingencirculaire C2 paragraaf 7.10.