Ministerie van Justitie en Veiligheid

Minister van Asiel en Migratie

Directoraat-Generaal Migratie
Directie Migratiebeleid
Asiel, Opvang en Terugkeer

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.rijksoverheid.nl/jenv

nota

Beslisnota bij Kamerbrief inzake landenbeleid Oekraïne

Onze referentie
7747653

Datum
30 juni 2026

Bijlage(n)
0

1. Aanleiding

Op 4 mei jl. is het landenbeleid Oekraïne met u besproken. Naar aanleiding daarvan wordt u middels deze nota geadviseerd.

2. Geadviseerd besluit

1) Ik verzoek u ermee in te stemmen dat het landenbeleid Oekraïne wordt gevoerd langs de volgende lijnen:
   a. Een beleid op grond van artikel 15, onder c, van de Kwalificatierichtlijn[1] (hierna: 15c-beleid) in de zin van gradatie i: *uitzonderlijk niveau van willekeurig geweld* ten aanzien van de gebieden aan de frontlinie (Kharkiv, Luhansk, Donetsk, Zaporizhzhia, Kherson, Dnipropetrovsk en Sumy);
   b. Een 15c-beleid in de zin van gradatie ii: *relatief hoger niveau van willekeurig geweld* ten aanzien van de oblasten[2] Mykolaiv en Chernihiv, waarbij de individuele situatie en persoonlijke omstandigheden ervoor kunnen zorgen dat een reëel risico op ernstige schade aangenomen wordt;
   c. Een 15c-beleid in de zin van gradatie iii: *relatief lager niveau van willekeurig geweld* voor de overige delen van Oekraïne, waarbij de individuele situatie en persoonlijke omstandigheden ervoor kunnen zorgen dat een reëel risico op ernstige schade aangenomen wordt, maar waarvan door het relatief lager niveau van willekeurig geweld niet snel sprake zal zijn;
   d. Het in beginsel aanmerken van de delen van Oekraïne waar gradatie iii geldt, met uitzondering van het bezette Krim en Sevastopol, als binnenlands beschermingsalternatief voor personen die (mogelijk) risico's lopen in de gebieden waar een 15c-situatie in de gradaties i of ii bestaat;
   e. Geen bijzonder beleid te voeren ten aanzien van specifieke bevolkingsgroepen/ categorieën, waaronder dienstweigeraars en deserteurs (ontduiken mobilisatie), journalisten, Oekraïners die stellen pro-Russisch te zijn en LHBTIQ+.

[1] Richtlijn 2011/95/EU
[2] Een oblast is te vergelijken met een provincie.

Directoraat-Generaal Migratie
Directie Migratiebeleid
Asiel, Opvang en Terugkeer

Onze referentie
7747653

Datum
30 juni 2026

3. Kernpunten

- Uit de beschikbare landeninformatie komt naar voren dat de tijdelijk bezette gebieden zich bevinden zich in de oblasts Kharkiv, Luhansk, Donetsk, Zaporizhzhia en Kherson en een klein puntje van de Mykolaiv oblast.
- Ook komt naar voren dat Rusland in de tijdelijk bezette gebieden het internationale recht op grote schaal schendt. Er wordt marteling gebruikt om de burgers in tijdelijk bezette gebieden te intimideren en angst aan te jagen, er zou geloofwaardig bewijs zijn van willekeurige arrestaties en detenties, verdwijningen, en ernstige schending van het recht op gezondheid van burgers en er zou sprake zijn van seksueel geweld tegen burgers.
- Het frontgebied loopt door de oblasts Kharkiv, Luhansk, Donetsk, Zaporizhzhia en Kherson, alsmede Dnipropetrovsk en Sumy. Het ligt niet in de rede om personen naar deze gebieden gedwongen te laten terugkeren
- Uit de beschikbare landeninformatie komt ook naar voren dat niet op het hele grondgebied van Oekraïne sprake is van een situatie die zo uitzonderlijk is dat eenieder die daarnaar terug moet keren een reëel risico loopt op ernstige schade enkel door zijn aanwezigheid aldaar. Er is in beginsel een binnenlands beschermingsalternatief in andere delen van Oekraïne voor degenen die wel uit een dergelijk gebied komen. Zie verder onder punt 4.1.
- Dit betekent dat een asielaanvraag op individuele gronden kan worden afgewezen en dat daarna de reguliere stappen uit de asielprocedure hun vervolg krijgen.

4. Toelichting

4.1 Voorgesteld landenbeleid

Het einde van de tijdelijke bescherming is op dit moment voorzien voor 5 maart 2027.[3] Tegen die tijd zal, zo is nu het beleidsvoorstel, aan de Oekraïense ontheemden, voor zover niet overgegaan naar reguliere vergunningen, worden gevraagd de asielaanvraag in te trekken om in aanmerking te komen voor het transitiedocument[4]. Het is van belang dat er dan een 'staand' landgebonden asielbeleid is aan de hand van waarvan de IND zorgvuldige en eenduidige besluiten kan maken. Ook kunnen Oekraïners de slagingskans van hun asielaanvraag beter inschatten en dit betrekken bij de keuze voor het transitiedocument. Zoals blijkt uit het vervolg van deze nota betekent het feit dat iemand voorheen in aanmerking is gekomen voor tijdelijke bescherming niet zonder meer betekent dat ook aanspraak gemaakt kan worden op een asielvergunning.

Hieronder vindt u een uitwerking van het landenbeleid Oekraïne zoals voorgesteld op basis van de landeninformatie als opgenomen in bijlage 1. Een cijfermatig overzicht van de situatie per oblast is opgenomen in de bijlage 2.

Ad a) 15c-beleid (gradatie i: uitzonderlijk niveau van willekeurig geweld) ten aanzien van de gebieden aan de frontlinie

Het frontgebied loopt door de oblasts Kharkiv, Luhansk, Donetsk, Zaporizhzhia en Kherson, alsmede Dnipropetrovsk en Sumy.

In 2025 lag het zwaartepunt van de gevechten in de Donetsk oblast, gevolgd door Kharkiv, en Zaporizhia, Dnipropetrovsk, Sumy, Luhansk en Kherson. Luhansk is grotendeels in handen van Rusland, het geweld is daar iets minder dan in de

[3] Op dit moment lopen in Brussel besprekingen om de tijdelijke bescherming nogmaals met een jaar te verlengen, dus tot en met 4 maart 2028, eventueel met een beperkte scope.
[4] Een driejarige reguliere vergunning met een pakket aan voorzieningen op het niveau van een asielvergunning.

Directoraat-Generaal Migratie
Directie Migratiebeleid
Asiel, Opvang en Terugkeer

Onze referentie
7747653

Datum
30 juni 2026

andere front-oblasts. De genoemde gebieden werden tevens zwaar getroffen door drones en raketten. Volgens OHCHR valt 65% van de burgerdoden en –gewonden in de buurt van het frontgebied. 35% van de doden en gewonden vallen verder van het frontgebied door toedoen van langeafstandsraketten. Het aantal slachtoffers in de periode januari – oktober 2025 was 27% hoger dan in dezelfde periode in 2024.

Op basis van de landeninformatie is de conclusie gerechtvaardigd dat in de oblasten Kharkiv, Luhansk, Donetsk, Zaporizhzhia, Kherson, Dnipropetrovsk en Sumy[5] sprake is van de hoogste mate van willekeurig geweld en dat de algehele gewelds- en veiligheidssituatie als gevolg van het gewapend conflict aldaar zo uitzonderlijk slecht is, dat eenieder die daarnaar terug moet keren een reëel risico loopt op ernstige schade enkel door zijn aanwezigheid aldaar (oftewel: de meest uitzonderlijke situatie). Omdat de frontlinie kan verschuiven, is het advies dit beleid af te kondigen voor het gehele grondgebied van de genoemde oblasten.

Ad b) 15c-beleid (gradatie ii: relatief hoger niveau van willekeurig geweld) ten aanzien van Mykolaiv en Chernihiv

Ten aanzien van deze gebieden komt naar voren dat sprake is van gevechtshandelingen of bezetting, maar ook dat het niveau van willekeurig geweld niet zodanig is dat eenieder enkel door zijn aanwezigheid aldaar een reëel risico loopt op ernstige schade. In genoemde oblasten, dan wel in delen daarvan, kan het echter wel zo zijn dat de individuele situatie en persoonlijke omstandigheden maken dat vreemdelingen bij terugkeer naar die gebieden een reëel risico lopen op ernstige schade zoals bedoeld in artikel 15, onder c, van de Kwalificatierichtlijn. Voor deze gebieden geldt dat het vaststellen van dit risico steeds een individuele beoordeling vergt.

Ad c) 15c-beleid (gradatie iii: relatief lager niveau van willekeurig geweld) voor de overige delen van Oekraïne

In de overige delen van Oekraïne, waaronder begrepen de bezette gebieden Krim en Sevastopol, bestaat ook een risico op willekeurig geweld als gevolg van raket- en droneaanvallen. De mate van willekeurig geweld is zeer gering en het aantal burgerslachtoffers relatief gezien laag. De algemene humanitaire omstandigheden worden mede beïnvloed door de strijdende partijen, maar de gevolgen hiervan zijn niet zodanig ernstig dat dit voldoende aanleiding vormt om een hogere gratie van willekeurig geweld als bedoeld bij gradatie i of ii aan te nemen. Hierbij wordt in aanmerking genomen dat in de winter 2025-2026 vanuit Rusland regelmatig aanvallen zijn geweest op energiecentrales in heel Oekraïne, en met name in Kyiv. Hierdoor kwamen veel woningen in de zeer strenge winter zonder verwarming te zitten. Met het einde van de winter zijn de ernstigste gevolgen voor de humanitaire omstandigheden op dit vlak verzacht.

Ik adviseer u daarom voor deze gebieden aan te nemen dat er sprake is van een relatief lager niveau van willekeurig geweld. Voor deze gebieden zal steeds beoordeeld moeten worden of individuele (risico verhogende) omstandigheden maken dat er sprake is van een reëel risico op ernstige schade. Hiervan zal niet snel sprake zijn.

[5] En een klein deel van de Mykolaiv oblast. Dat wordt hier meegenomen in de beoordeling van Kherson.

Directoraat-Generaal Migratie
Directie Migratiebeleid
Asiel, Opvang en Terugkeer

Onze referentie
7747653

Datum
30 juni 2026

Ad d) Binnenlands beschermingsalternatief in de delen van Oekraïne waar gradatie iii geldt, met uitzondering van Krim en Sevastopol

Uit de landeninformatie blijkt dat Oekraïners in de delen van Oekraïne bedoeld onder c), met uitzondering van Krim en Sevastopol, in beginsel bescherming kunnen vinden tegen de risico's die zij (mogelijk) lopen in de gebieden waar een 15c-situatie in de gradaties i en ii bestaat. Het is mogelijk de overige delen van Oekraïne vanuit Nederland op conform de voorwaarden van de Kwalificatierichtlijn (en -verordening) te bereiken om zich daar te vestigen en te leven onder omstandigheden, die naar plaatselijke maatstaven gemeten als normaal zijn aan te merken. Er zijn geen aanwijzingen dat Oekraïners die afkomstig zijn uit gebieden waar zij te vrezen hebben voor ernstige schade in de zin van artikel 15c (zie de gebieden genoemd onder a en b) zich in de overige delen van Oekraïne niet staande zouden kunnen houden. Alhoewel wordt bericht dat binnenlandse ontheemden het economisch en sociaal zwaar hebben, bestaat geen aanleiding te concluderen dat zij in de betreffende gebieden dusdanig worden achtergesteld in de uitoefening van essentiële rechten ten opzichte van de overige bevolking, of te maken hebben met zodanige levensomstandigheden, dat dit op zichzelf al kan leiden tot een humanitaire noodsituatie en dat zij zich hierdoor genoodzaakt zouden voelen alsnog naar de gebieden terug te keren alwaar zij een artikel 15c-risico lopen.

Gezien dat wordt voldaan aan de wettelijke voorwaarden kunnen de delen van Oekraïne waarvoor geldt dat sprake is van een relatief lager niveau van willlekeurig geweld, met uitzondering van het bezette Krim en Sevastopol, in beginsel worden aangemerkt als binnenlands beschermingsalternatief. Overigens is het denkbaar dat personen die afkomstig zijn uit een deel van Oekraïne waar gradatie iii geldt, aannemelijk maken aldaar een individueel risico op ernstige schade te lopen. In dat geval kan ook worden bezien of een ander deel van Oekraïne waar gradatie iii geldt als binnenlands beschermingsalternatief kan worden aangemerkt.

De IND kan, als op basis van een individuele beoordeling daartoe aanleiding bestaat, afzien van het tegenwerpen van een binnenlands beschermingsalternatief.

Ad e) Geen bijzonder beleid ten aanzien van specifieke bevolkingsgroepen

De situatie in Oekraïne is niet zodanig dat bijzonder beleid moet worden gevoerd ten aanzien van specifieke groepen. Asielaanvragen kunnen op individuele merites worden beoordeeld aan de hand van het algemene beleid dienaangaande, waarbij de landeninformatie in aanmerking wordt genomen.

Dienstweigeraars en deserteurs

De achtergronden bij, en de hoogtes van de straffen op het ontduiken van mobilisatie zijn op dit moment niet zodanig dat daarmee sprake is van vluchtelingrechtelijke vervolging of ernstige schade.

Hoewel er berichten van oorlogsmisdaden zijn door de Oekraïense strijdkrachten, is er geen aanleiding om aan te nemen dat sprake is van een wijdverbreide praktijk of van systematische schendingen waardoor het niet zonder meer aannemelijk is dat Oekraïense dienstplichtigen daaraan zullen bijdragen.

Directoraat-Generaal Migratie
Directie Migratiebeleid
Asiel, Opvang en Terugkeer

Onze referentie
7747653

Datum
30 juni 2026

Journalisten
Op de persvrijheidsindex van Reporters without Borders staat Oekraïne in 2025 op plaats 62 van 180 (waarbij Noorwegen op plaats 1 staat en Eritrea op plaats 180). In 2024 stond het land op plek 61, in 2023 op plaats 79 en in 2022 op plaats 106. Uit de informatie blijkt dat sprake is van een beperking van de vrijheid van meningsuiting en de persvrijheid, die het werk van journalisten kan bemoeilijken. Daarnaast blijft de veiligheid van journalisten en mediabedrijven verslechteren doordat zij worden bestookt door de Russen. Tegelijkertijd blijkt uit de informatie niet dat dit over het algemeen leidt tot een situatie die te kwalificeren is als vervolging in de zin van het Vluchtelingenverdrag.

Pro-Russische Oekraïners
Er zijn geen aanwijzingen dat personen worden vervolgd om het enkele feit dat zij pro-Russisch zijn.

LHBTIQ+
Uit de landeninformatie komt naar voren dat de situatie van LHBTIQ+-personen in Oekraïne in de afgelopen jaren ongeveer gelijk is geweest. Op de index van Rainbow Europe krijgt Oekraïne 19 uit 100 punten in 2025 en 2024, tegen 20 punten in 2023, 19 punten in 2022 en 18 punten in 2021. De houding van de Oekraïense bevolking ten opzichte van LHBTIQ+-personen verbetert langzaam maar zeker, maar met de toenemende zichtbaarheid van de LHBTIQ+-gemeenschap neemt ook de activiteit van conservatieve en radicale groepen toe. Voor het eerst sinds 2020 waren er in 2024 meer haatmisdrijven tegen LHBTIQ+-personen dan het jaar ervoor. Op dit moment is er echter geen aanleiding voor het voeren van bijzonder beleid.

4.2. Politieke context
Te verwachten valt dat het hervatten van asielaanvragen van Oekraïners zowel maatschappelijk als politiek tot aandacht zal leiden omdat de tijdelijke bescherming nog voortduurt. De Raad van de Europese Unie heeft op 15 juli 2025 besloten de tijdelijke bescherming onder de RTB nogmaals te verlengen tot en met 4 maart 2027. In de overwegingen voor het Raadsbesluit van 15 juli 2025 wordt benoemd dat bijna 4,3 miljoen ontheemden uit Oekraïne tijdelijke bescherming genieten en dat terugkeer van de meeste ontheemden naar Oekraïne in veilige en duurzame omstandigheden in de huidige situatie niet mogelijk is. Daarnaast wordt gerefereerd aan de moeilijke humanitaire omstandigheden, de onzekerheid van de situatie in Oekraïne, het risico op escalatie en het risico daarvan voor de efficiënte werking van de nationale asielstelsels.

Het gaat hier echter om twee verschillende beoordelingen.

Bij een aanvraag om internationale bescherming wordt op individuele basis beoordeeld of:
1) het aannemelijk is dat de aanvrager vervolgd wordt op grond van ras, godsdienst, nationaliteit of etniciteit of het behoren tot een bepaalde sociale groep (vluchtelingschap), ofwel
2) dat er een reëel risico is op (a) doodstraf of executie, (b) foltering of onmenselijk of vernederende behandeling of bestraffing, of (c) een ernstige bedreiging van het leven of de persoon door willekeurig geweld in een gewapend conflict (subsidiaire bescherming).

Directoraat-Generaal Migratie
Directie Migratiebeleid
Asiel, Opvang en Terugkeer

Onze referentie
7747653

Datum
30 juni 2026

In het geval van tijdelijke bescherming moet volgens de RTB worden vastgesteld dat er sprake is van een massale toestroom of van ontheemden afkomstig uit derde landen die niet naar hun land van oorsprong kunnen terugkeren. Aan deze mensen wordt vervolgens onmiddellijk, zonder individuele beoordeling, tijdelijke bescherming geboden. Deze procedure is met name van toepassing als het risico bestaat dat het asielsysteem de toestroom niet kan verwerken. Nederland is gebonden aan uitvoering van de RTB. Dit betekent dat ontheemden uit Oekraïne die aan de voorwaarden voldoen recht blijven hebben op tijdelijke bescherming zo lang die voortduurt.

Hieruit volgt dat uit de overwegingen in het Raadsbesluit niet kan worden afgeleid dat Oekraïners (categoriaal) een gegronde vrees hebben voor vervolging of ernstige schade en daarmee in aanmerking komen voor internationale bescherming. Artikel 19, tweede lid, van de RTB benoemt expliciet de mogelijkheid dat in een asielprocedure internationale bescherming wordt afgewezen terwijl de tijdelijke bescherming nog voortduurt.

4.3. Uitvoering

IND
in de voorraad van de IND zitten momenteel zaken van Oekraïners die niet in aanmerking komen voor tijdelijke bescherming, met name omdat ze zich ten tijde van het uitbreken van de oorlog niet in Oekraïne bevonden of omdat ze geen identificerende documenten hebben en daar ook niet (makkelijk) aan kunnen komen. Het gaat op dit moment om zo'n 1.010 openstaande asielaanvragen.[6] Ook in deze zaken worden veelal nog geen beslissingen genomen vanwege het ontbreken van een landgebonden asielbeleid. De Procedurerichtlijn[7] vereist echter wel dat beslissingen uiterlijk binnen 21 maanden worden genomen. Indien de IND niet binnen deze termijn beslist, kan de rechtbank uiteindelijk één of meerdere dwangsom(men) opleggen. Inmiddels is de genoemde termijn in een deel van de gevallen verlopen.

DTenV
Op dit moment doet vrijwillige terugkeer naar Oekraïne zich al voor. Dit betreft Oekraïners die over het algemeen rechtmatig in Nederland verblijven, maar er zelf voor kiezen om (tijdelijk) terug te keren. Een deel van hen is vanaf Polen zelfstandig naar Oekraïne gereisd. In de periode 2022 – 2024 zijn ongeveer 500 personen met de hulp van DTenV vertrokken richting Oekraïne. Mogelijk zijn enkelen van hen in Polen gebleven, aangezien DTenV niet in alle gevallen tot aan de Oekraïense grens heeft begeleid. Oekraïners keren ook zelf terug, zonder tussenkomst van de DTenV.

	2022	**2023**	**2024**	**2025**	**Totaal**
Zelfstandig vertrek naar Oekraïne[8]	180	30	<5	10	220
Zelfstandig vertrek naar Polen	190	50	30	10	280
Totaal	370	80	30	30	500

[6] Stand van zaken 13 april 2026, Beantwoording Kamervragen AenM 1e suppletoire begroting 2026
[7] Richtlijn 2013/32/EU.
[8] De cijfers in dit overzicht zijn afgerond op tientallen

Directoraat-Generaal Migratie
Directie Migratiebeleid
Asiel, Opvang en Terugkeer

Onze referentie
7747653

Datum
30 juni 2026

Daarnaast wordt nationaal beleid voor vrijwillige terugkeer ontwikkeld dat aansluit op de kaderstellende Raadsaanbeveling voor een overgang uit de tijdelijke bescherming, die op 16 september 2025 door de Raad van de EU is aangenomen. Het sluitstuk van dit vrijwillige-terugkeerbeleid is het vrijwillige-terugkeerprogramma dat op dit moment in ontwikkeling is. Dit programma moet terugkeer naar Oekraïne stimuleren, faciliteren en ondersteunen.

4.4. Communicatie
Indien u akkoord bent met de voorgelegde adviezen zal de Kamer per bijgevoegde brief worden geïnformeerd.

4.5. Beleid andere lidstaten
Op basis van meerdere vertrouwelijke uitvragen via EUAA is gebleken dat vijf andere EU+ lidstaten geheel dan wel gedeeltelijk dezelfde oblasts als Nederland aanmerken als uitzonderelijke situatie in de zin van 15c. Van drie lidstaten is gebleken dat zij heel Oekraïne als uitzonderlijke situatie aanmerken. Met betrekking tot binnenlandse beschermingsalternatieven geldt dat zeven van de bevraagde EU+ lidstaten binnenlands beschermingsalternatieven hanteren voor geheel dezelfde dan wel gedeeltelijk dezelfde oblasts. Ook is gebleken dat de bevraagde EU+ lidstaten in het algemeen geen bijzonder beleid hanteren ten aanzien van groepen en dat sprake is van een individuele beoordeling.

5. Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

5.1. Toelichting
De persoonsgegevens van de ambtenaren zijn niet openbaar ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer.