

Permanente commissie
van deskundigen in
internationaal vreemdelingen-,
vluchtelingen- en strafrecht

Secretariaat
postbus 201, 3500 AE Utrecht/Nederland
telefoon 31 (30) 297 42 14/43 28
telefax 31 (30) 296 00 50
e-mail cie.meijers@forum.nl
<http://www.commissie-meijers.nl>

Aan: Vaste Commissie voor Justitie
van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Betreft: Vragen over wetsvoorstel TK 30567

Kenmerk: CM0608

Datum: 22 juni 2006

Geachte leden van de Tweede Kamer,

Hierbij stuur ik u een notitie van de Permanente Commissie met vragen naar aanleiding van het voorstel van wet tot wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 ter implementatie van de richtlijn nr. 2003/109/EG van de Raad van de Europese Unie van 25 november 2003 betreffende de status van langdurig ingezetenen onderdanen van derde landen (TK 30567).

Tot nadere toelichting van bijgaande notitie is onze Commissie gaarne bereid.

Hoogachtend



Prof.mr. C.A. Groenendijk
Voorzitter

Vragen over wetsvoorstel TK 30567: implementatie van Richtlijn 2003/109/EG inzake de status van langdurig ingezetenen onderdanen van derde landen (versie 22.6.2006)

Inleiding

Deze richtlijn is één van de centrale elementen van het integratiebeleid van de EU. Dat blijkt onder meer uit de 2^e en de 12^e overweging van de considerans. De ACVZ merkt in haar advies op dat de meeste langdurig in Nederland wonende derdelanders voor de nieuwe status in aanmerking komen. Voorts wordt voor het eerst een aanzet gegeven voor mobiliteit van gevestigde derdelanders binnen de Europese Unie. De richtlijn is in drie opzichten van vernieuwend belang: (a) omdat er een Europese status voor langdurig gevestigde derdelanders is, (b) omdat de houders van die status een gemeenschapsrechtelijke aanspraak op gelijke behandeling als Nederlanders op veel maatschappelijke terreinen krijgen, en (c) omdat houders van die status in één lidstaat zich makkelijker in andere lidstaten kunnen vestigen. In het wetsontwerp is uitsluitend op het eerstgenoemde aspect gelet. Dat is in zoverre begrijpelijk, omdat wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met de nieuwe status noodzakelijk is. Maar niet moet worden vergeten dat wij in Nederland straks houders van die nieuwe status uit andere EU-lidstaten zullen krijgen aan wie op de voet van de richtlijn verblijf zal dienen te worden toegestaan. De gronden voor regulier verblijf in het Vb 2000 zullen moeten worden aangepast.

Dit wetsontwerp regelt dus slechts een deel van de implementatie van de richtlijn. Het is van groot belang dat de Kamer niet alleen over dit wetsontwerp oordeelt maar ook tijdig over de tekst van het ontwerp AMvB tot wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 wordt geïnformeerd.

De Permanente Commissie betreurt het dat het wetsvoorstel pas nu, enkele maanden na afloop van de implementatietermijn (23 januari 2006) is ingediend en dat het mogelijk nog geruime tijd kan duren voordat dit wetsontwerp het Staatsblad bereikt. Reeds nu zou de Kamer derhalve van de regering moeten verlangen dat adequate maatregelen worden genomen om te bewerkstelligen dat diegenen die reeds nu gebruik hebben gemaakt van het sinds 23 januari 2006 bestaande recht om de nieuwe EG-status aan te vragen of die de status in een andere lidstaat hebben verworven, niet door de traagheid van de wetgever worden benadeeld.

De Permanente Commissie formuleert hier onder een groot aantal vragen die het aanhangige wetsontwerp heeft opgeroepen. In het algemeen is de Permanente Commissie van mening dat bij de implementatie van de richtlijn zoveel mogelijk nauwkeurig de terminologie van de richtlijn dient te worden overgenomen. Verder is de Permanente Commissie van oordeel dat de regering ten onrechte het advies van de Raad van State om zorgvuldig na te gaan in hoeverre de centrale bepaling in art. 11 van de richtlijn die aanspraak geeft op gelijke behandeling als Nederlanders, in de wind heeft geslagen.

Algemene vragen

- Welke betekenis hecht de regering aan de versterking van de rechtspositie en aan gelijke behandeling van langdurig ingezetenen burgers van derde landen voor hun integratie binnen Nederland en aan hun mobiliteit binnen de EU?
- Waarop baseert de regering haar stelling dat slechts weinig derdelanders de nieuwe status zullen willen bezitten?
- Wil de regering zich ervoor inspannen dat zoveel mogelijk derdelanders de nieuwe status kunnen verwerven?
- Waar in de MvT komt de regering haar toezegging na in te gaan “de vraag op welke wijze voor de periode dat de implementatie nog niet is voltooid de rechten zullen worden verzekerd die langdurig ingezetenen aan de richtlijn – waarvan de implementatietermijn op 23 januari 2006 is verstreken – ontlenen” (TK 30567, nr. 4, p. 12/13)?
- Hoe heeft de Minister gegarandeerd dat lang legaal in Nederland verblijvende derdelanders niet als gevolg van de te late implementatie van de richtlijn na 23 januari 2006 rechten worden onthouden die zij aan deze richtlijn kunnen ontlenen, zoals geen uitzetting op gronden die volgens de richtlijn niet zijn toegelaten, gelijke behandeling als Nederlanders op de terreinen genoemd in art. 11 van de richtlijn en de mogelijkheid om zich in andere EU lidstaten te vestigen?
- In de MvT (p. 7) wordt gesteld dat lang verblijvende derdelanders zich sinds 24 januari 2006 op de voor hen gunstiger (beperkte) gronden voor intrekking van hun verblijfsvergunning kunnen beroepen. Wanneer en op welke wijze is de IND op dit punt geïnstrueerd en hoe is dit voor de betrokken derdelanders kenbaar gemaakt?

- Is het juist dat de vreemdelingendiensten in Duitsland bij circulaire van de ministeries van Binnenlandse Zaken van de deelstaten van 23 januari 2006 uitvoerig zijn geïnformeerd hoe te handelen, zodat lang verblijvende derdelanders hun rechten uit de Richtlijn in Duitsland en in andere EU lidstaten kunnen genieten in afwachting van de toen reeds bij de Bondsdag aanhangige wijziging van de Duitse vreemdelingenwet?
- Zijn er in Nederland soortgelijke instructies aan de IND verstrekt en zo niet, waarom niet? Is de minister bereid zulke instructies op korte termijn alsnog te verstrekken?
- Waarom wordt op p. 7 van de MvT geen melding gemaakt van deze vorm van implementatie van de Richtlijn in Duitsland, een groot buurland waar veel landgenoten en familieleden van in Nederland wonende derdelanders zijn gevestigd?
- Waarom is niet tijdig begonnen met de voorbereiding van de voor implementatie van deze richtlijn vereiste wijziging van de geautomatiseerde systemen van de IND (MvT p. 8)?
- Is alleen bij de berekening van de uitvoeringslasten of ook op andere punten uitgegaan van de veronderstelling dat “slechts een te verwaarlozen aantal [derdelanders] een aanvraag om wijziging [van hun verblijfsvergunning in een status als langdurig ingezetene] zal indienen”(MvT, p. 12)? Zo ja, waarop is die veronderstelling gebaseerd?
- Hoeveel aanvragen om verlening van de status van langdurig ingezetene zijn er sinds 23 januari 2006 bij de IND ingediend?
- Zijn de namen en adressen van de vreemdelingen die houder zijn van de een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd regulier in de geautomatiseerde administratie van de IND eenvoudig te achterhalen?
- Is de Minister voornemens om aan alle betrokken personen informatie te verstrekken over de mogelijkheid om deze nieuwe EG-status te verwerven en over de rechten die aan deze status zijn verbonden?
- Waarom zou een langdurig ingezetene, die voldoet aan de aan voorwaarden voor verlening van de status, de aanvraag van de status heeft ingediend en daarbij de vereiste bewijsstukken heeft overgelegd, in het geval de overheid van een lidstaat nalaat zich binnen de termijn voorgeschreven in de Richtlijn een beslissing op de aanvraag te nemen, zich niet rechtstreeks tegenover de overheid van die lidstaat op de hem op grond van de Richtlijn toekomende rechten kunnen beroepen? (zie MvT p. 6)

Gebrekkige implementatie in het wetsvoorstel

De keuze om de status van de richtlijn tot de algemene status voor verblijf voor onbepaalde tijd regulier te maken is uit het oogpunt van beperking van uitvoeringslasten begrijpelijk. Die keuze heeft echter wel tot gevolg dat de formulering van het nieuwe art. 21 Vw 2000 veel dichter bij de tekst van de richtlijn moet aansluiten en veel minder bij de tekst van de huidige Nederlandse wetgeving dan in het wetsvoorstel gebeurt. Ook de ACVZ en de Raad van State hebben dat al opgemerkt. De regering heeft zich van die adviezen op dit punt ten onrechte weinig of niets aangetrokken. De begrippen van gemeenschapsrecht uit de Richtlijn worden “vertaald” in de tot nu in de Nederlandse wet of het beleid gehanteerde begrippen. Die Nederlandse begrippen hebben echter duidelijk een andere en meestal een meer restrictieve betekenis dan de begrippen in de Richtlijn.

Tenzij het wetsvoorstel op dit punt ingrijpend wordt gewijzigd, zal dat veelvuldig tot handelen van de IND in strijd met de richtlijn leiden.

Dit betreft ten minste vijf onderdelen van art. 21, eerste lid: onderdeel b (verblijfsrecht van tijdelijke aard), onderdeel d (de eis van zelfstandig beschikken over bestaansmiddelen), onderdeel e (openbare orde), onderdeel h (onjuiste gegevens verstrekken) en onderdeel i (definitie van rechtmatig verblijf). Voor de vragen op deze punten zie onderdeel D hieronder.

Zonder kennis van de voorgenomen wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 is het niet goed mogelijk de betekenis van de voorgestelde wijzigingen in de Vreemdelingenwet 2000 te overzien. Bovendien kan alleen zo worden vastgesteld of het derde onderdeel van de richtlijn (de mobiliteit van de statushouders binnen de EU) op de juiste wijze zal worden geïmplementeerd.

- Is de Minister bereid het ontwerp van de AMvB tot wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 in verband met de voorgenomen wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 aan de Kamer over te leggen?

Deze richtlijn noemt in art. 17, lid 2 een aantal belangen en factoren waarmee de nationale autoriteiten bij elk besluit tot intrekking van de daar bedoelde verblijfsvergunning moeten houden. Een soortgelijke bepaling staat ook in art. 28 van Richtlijn 2004/38/EG inzake het vrij verkeer van unieburgers en in de artikelen 5, lid 5 en 17 van Richtlijn 2003/86/EG inzake het recht op gezinshereniging. De Raad van State heeft er zowel bij art. 17, lid 2 van onderhavige richtlijn (zie p. 7 van het advies) als in zijn

advies over art. 28 van de Richtlijn inzake het vrij verkeer van unieburgers op gewezen dat deze bepalingen expliciet in de Nederlandse wetgeving moeten worden geïmplementeerd. Er kan niet worden volstaan met een verwijzing naar algemene bepalingen in de Algemene wet bestuursrecht, die zeggen dat altijd met alle relevante belangen rekening moet worden gehouden. Ook de ACVZ heeft op dit punt gewezen: een verwijzing naar de 'glijdende schaal' is onvoldoende. Ook kan niet worden volstaan met instructies in de Vreemdelingen-circulaire. De regering heeft zich van deze terechte adviezen tot nu toe niets aangetrokken. Dat zal onvermijdelijk tot handelen van de IND met veronachtzaming van deze bepalingen leiden. De verwijzing van de regering naar de 'glijdende schaal' in het Vb 2000 is niet relevant, omdat die glijdende schaal alleen een algemene en globale afweging van de verblijfsduur en de stafmaat geeft. De hiervoor genoemde bepalingen in de drie nieuwe richtlijn verplichten Nederland echter er voor te zorgen dat in het individuele geval met alle daar genoemde belangen rekening wordt gehouden.

- Hoe waarborgt de Regering in de Vreemdelingenwetgeving dat de IND in elk individueel geval steeds met alle in art. 17, lid 2 genoemde belangen en factoren rekening zal houden?
- Waarom is in het voorgestelde art. 21, eerste lid, onder e, Vw 2000 niet de formulering van het openbare orde criterium uit art. 6 van de Richtlijn overgenomen?
- Vergroot de door de Regering in de MvT p. 26/27 voorgestelde "verspreide" toetsing op basis van allerlei verschillende bepalingen uit de Nederlandse wetgeving (glijdende schaal en Awb) en bepalingen uit het EVRM, niet de kans dat de betrokken instanties in strijd met de Richtlijn zullen handelen?
- Waarom wordt in de MvT geen melding gemaakt van een opmerkelijk verschil tussen de taalversies van de eerste zin van art. 15, derde lid? In de meeste taalversies wordt hier over "Integrationsmassnahmen", "integration measures" of "mesures d'integration" gesproken. Alleen in de Nederlandse taalversie wordt de term "integratievoorwaarde" gebruikt. Op verschillende andere plaatsen in de MvT wordt wel uitvoerig op de verschillen tussen de taalversies ingegaan (zie p. 1 over het begrip openbare orde, p. 6/7 en p. 18 over verblijf om redenen van tijdelijke aard)? Zijn de verschillen tussen de taalversies in de eerste zin van art. 15 volgens de regering van geen betekenis voor de inhoud van die bepaling?

Concrete vragen

Onderdeel C

- Laat de Richtlijn toe om een aanvraag om verlening van de EG-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen niet in behandeling te nemen?
- Is de betaling van leges een voorwaarde voor de verkrijging van de EG-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen?
- Welke betekenis komt volgens de regering toe aan het feit dat in deze richtlijn, anders dan bijvoorbeeld in art. 20 van de Richtlijn inzake de toelating van studenten (Pb 2004 L 375/12), geen bepaling voorkomt die de lidstaat toestaat een vergoeding te verlangen voor de handeling van de aanvraag overeenkomstig deze richtlijn?

Onderdeel D

- Waarop baseert de regering de gedachte (MvT, p. 19) dat godsdienstleraren per definitie altijd "in een lidstaat verblijven uitsluitend om redenen van tijdelijke aard" (art. 3, lid 2, onder e, van de Richtlijn)?
- Is de regering van oordeel dat art. 3, lid 2, onder e, van de Richtlijn de lidstaten vrij laat om te bepalen in welke gevallen een derdelander "uitsluitend om redenen van tijdelijke aard" in een lidstaat verblijft?
- Als het antwoord op de vorige vraag ontkennend is, is de impliciete verwijzing in het voorgestelde art. 21, eerste lid, onder b Vw 2000 naar de kwalificatie van het verblijfsrecht volgens het Nederlandse recht "verblijfsrecht van tijdelijke aard" dan in overeenstemming met de Richtlijn?
- Als het de lidstaten vrij zou staan om te bepalen of een derdelander "uitsluitend om redenen van tijdelijke aard" in een lidstaat verblijft of niet, zouden de lidstaten dan niet het nuttig effect van de richtlijn kunnen uithollen door een nationale regel dat bepaalde categorieën derdelanders nooit voor een niet tijdelijk verblijfsrecht in aanmerking komen?
- Waarop is de eis in het voorgestelde art. 21, eerste lid, onder d, Vw 2000 dat de bestaansmiddelen steeds "zelfstandig" moeten zijn, gebaseerd? Wijzen het ontbreken van het woord zelfstandig in art. 5 van de Richtlijn en het arrest van het Hof van Justitie van 23 maart 2006 (C-408/03) Commissie/België er niet veeleer op dat het gezamenlijke inkomen van de echtgenoten of partners in aanmerking moet worden genomen?

- Waarom zouden de Nederlandse bepalingen over de zelfstandigheid van bestaansmiddelen in het Vb 2000 relevant zijn voor de betekenis van art. 5 van de Richtlijn (MvT, p. 19/20)?
- Eist de ratio van art. 5 van de Richtlijn (voorkomen dat een beroep op het stelsel van sociale bijstand wordt gedaan) dat beide echtgenoten of partners ieder afzonderlijk over een volledig minimuminkomen moeten beschikken?
- Is de aan het huidige Nederlandse recht ontleende formulering dat “onjuiste gegevens zijn verstrekt dan wel gegevens heeft achtergehouden terwijl die gegevens tot afwijzing van de aanvraag, wijzigen of verlengen zouden hebben geleid” in het voorgestelde art. 21, eerste lid, onder h, niet aanmerkelijk ruimer dan de formulering “wordt vastgesteld dat de status van langdurig ingezetene op frauduleuze wijze is verkregen” in art. 9, eerste lid, onder a, van de Richtlijn? Ook de ACVZ heeft op deze ongeoorloofde discrepantie gewezen.
- Waarom zou rechtmatig verblijf in afwachting van een beslissing over de verlenging van de geldigheidsduur van een verblijfsvergunning niet volledig meetellen voor de berekening van de periode van vijf jaar rechtmatig verblijf in het voorgestelde art. 21, eerste lid, onder a, en zou, volgens het voorgestelde art. 21, eerste lid, onder i Vw 2000, zelfs grond voor weigering van de status van langdurig ingezetene moeten zijn?
- Licht het in navolging van de arresten van het Hof van Justitie in de zaken Sevince en Kus (RV 1990, 91 en Jurispr 1992, I-6781) niet veeleer voor de hand, in geval de verblijfsvergunning wordt verlengd of de intrekking ongedaan wordt gemaakt, de hele periode hangende de procedure als rechtmatig verblijf aan te merken en hangende die procedure over het voortgezet verblijfsrecht de aanvraag voor de status van langdurig ingezetenen aan te houden in plaats van af te wijzen?
- Kan uit de passage in de MvT p. 21 worden afgeleid dat de inburgeringsvoorwaarde voor de afgifte van de verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen niet kan worden tegengeworpen aan personen die hun aanvraag voor die status hebben ingediend vóór de inwerkingtreding van wetsvoorstel 30308?

Onderdeel E

- Waarom wordt in het voorgestelde art. 21, eerste lid, onder a, niet verwezen naar art. 8, onder e, Vw 2000? Ook “gemeenschapsonderdanen” kunnen immers recht hebben op de status van langdurige ingezetene. Dat betreft met name gezinsleden die zelf burger van een derde land zijn.

Onderdeel H

- Waar wordt volgens de voorgestelde regeling in de Vreemdelingenwet 2000 bepaald dat de beschikking om verlening van de status van langdurig ingezetene, als bedoeld in art. 21 Vw 2000 uiterlijk binnen zeven maanden moet zijn genomen? Het voorgestelde nieuwe tweede lid van art. 25 ziet immers alleen op de verblijfsvergunning voor bepaalde tijd voor een langdurig ingezetene die deze status in een andere lidstaat heeft verkregen en niet op de verlening van die status in Nederland.

(Niet-)implementatie van de aanspraak op gelijke behandeling

In afwijking van het advies van de Raad van State (zie p. 9/10 van het advies) wordt in het wetsontwerp niet geregeld op welke wijze de gelijke behandelingsbepalingen in art. 11 en art. 21 van de Richtlijn in de Nederlandse wetgeving worden geïmplementeerd. De passages in de MvT die verwijzen naar de Koppelingswet en de Invoeringswet van de Vw 2000 wekken de indruk dat de regering de strekking van deze twee artikelen van de Richtlijn miskent. Deze twee artikelen geven een aanspraak op gelijke behandeling als Nederlanders op de in die bepalingen genoemde terreinen. De Koppelingswet en de Invoeringswet bevatten bepalingen die niet-rechtmatig verblijvende vreemdelingen uitsluiten van voorzieningen en faciliteiten. De bepalingen van die twee wetten garanderen echter allerminst aan rechtmatig verblijvende vreemdelingen een gelijke behandeling als Nederlanders, zoals de richtlijn voorschrijft voor langdurig ingezetenen derdelanders.

- Op welke wijze wordt de aanspraak op gelijke behandeling van langdurig ingezetenen op de gebieden genoemd in art. 11 van de Richtlijn, zoals op het punt van gelijke toegang tot (hogere) onderwijs, studiefinanciering, fiscale voordelen en sociale zekerheid, in de Nederlandse wetgeving vastgelegd?
- De betekenis van de gelijke behandeling wat betreft sociale zekerheid dat een langdurig ingezetene aanspraak heeft op de overgangsvoordelen die de AOW alleen toekent aan Nederlanders?

- Zijn de uitzonderingsbepalingen in art. 11, derde lid, onder a, en art. 14, vierde lid, van de Richtlijn in Nederland van toepassing, en zo ja, voor welke werkzaamheden?
- Op welke wijze wordt art. 21, lid 2 van de Richtlijn (gelijke behandeling op het punt van toegang tot arbeid uiterlijk na een jaar) in de Nederlandse wetgeving geïmplementeerd?
- Laten de artt. 14 en 21 van de Richtlijn toe de Wet arbeid vreemdelingen toe te passen op een langdurig ingezetene die afkomstig is uit een andere EU lidstaat, ook nadat hij eenmaal tot de Nederlandse arbeidsmarkt is toegelaten?
- Op welke wijze wordt in de Nederlandse wetgeving geïmplementeerd dat een derdelander die de status van langdurig ingezetene in een andere lidstaat heeft verkregen en daarna een verblijfsvergunning in Nederland heeft gekregen, ook de hem in art. 19 toegekende aanspraak op gelijke behandeling als Nederlanders toekomt op alle in art. 11 van de Richtlijn genoemde gebieden, zoals de toegang tot onderwijs (bijvoorbeeld de toelatingsbeperkingen voor sommige opleidingen), het collegegeld, het recht op studiefinanciering, de erkenning van beroepsdiploma's en –certificaten, bij de sociale zekerheid, bijstand, fiscale voordelen en de bewegingsvrijheid op het hele grondgebied?
- Dwingt de aanspraak tot gelijke behandeling in art. 21 van de Richtlijn niet tot aanpassing van art. 56 Vw 2000?

Utrecht 22 juni 2006