

Vergaderjaar 2012–2013

33 581

Wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 ter implementatie van Richtlijn 2011/51/EU van het Europees Parlement en de Raad van 11 mei 2011 tot wijziging van Richtlijn 2003/109/EG van de Raad teneinde haar werkingssfeer uit te breiden tot personen die internationale bescherming genieten (PbEU 2011, L 132)

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT ¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 1 oktober 2012 en het nader rapport d.d. 7 maart 2013, aangeboden aan de Koningin door de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 20 juli 2012, no. 12.001730, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 ter implementatie van Richtlijn 2011/51/EU van het Europees Parlement en de Raad van 11 mei 2011 tot wijziging van Richtlijn 2003/109/EG van de Raad teneinde haar werkingssfeer uit te breiden tot personen die internationale bescherming genieten (PbEU 2011, L 132), met memorie van toelichting.

De richtlijn langdurig ingezetenen (richtlijn 2003/109/EG)² geeft onderdanen van derde landen die minimaal gedurende vijf jaren ononderbroken legaal op het grondgebied van een lidstaat hebben verbleven, de mogelijkheid om op aanvraag en onder voorwaarden de EU-status van langdurig ingezetene toegekend te krijgen. Door de toekenning van deze status kunnen ook onderdanen van derde landen en hun gezinsleden zich in andere EU-lidstaten vestigen op de voet van hoofdstuk III van de richtlijn. De EU-status geeft het recht om voor perioden van langer dan drie maanden in een andere EU-lidstaat te verblijven om aldaar een economische activiteit als werknemer of zelfstandige te verrichten, om een studie of beroepsopleiding te volgen, of om andere redenen. Daarnaast genieten langdurig ingezetenen op onder meer deze gebieden in grote lijnen dezelfde behandeling als de eigen onderdanen.³ In richtlijn

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

² Richtlijn 2003/109/EG van 25 november 2003, PB 2004, L 16.

³ Ontleend aan de toelichting op het voorstel.

2003/109/EG zijn (aspirant) vluchtelingen en subsidiair beschermden⁴ uitgesloten van de werkingssfeer.⁵ Richtlijn 2011/51/EU⁶ heft deze uitsluiting op. Het wetsvoorstel strekt tot gedeeltelijke omzetting van deze richtlijn.⁷

De Afdeling advisering van de Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt een opmerking met betrekking tot de verblijfstitel langdurig ingezetene. Zij is van oordeel dat in verband daarmee enige aanpassing van het voorstel wenselijk is.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 20 juli 2012, no. 12.001730, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 1 oktober 2012, nr. W04.12 0278/I, bied ik U hierbij aan.

De Afdeling advisering van de Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt een opmerking met betrekking tot de verblijfstitel langdurig ingezetene. Zij is van oordeel dat in verband daarmee enige aanpassing van het voorstel wenselijk is.

1. Verblijfstitel langdurig ingezetene

Op grond van richtlijn 2003/109/EG verkrijgt een vreemdeling de status van langdurig ingezetene als aan bepaalde voorwaarden is voldaan, waarvan 5 jaar ononderbroken legaal verblijf de belangrijkste is.⁸ De status van langdurig ingezetene is permanent.⁹ Richtlijn 2003/109/EG verplicht de lidstaten aan langdurig ingezetenen een «EG-verblijfsvergunning¹⁰ voor langdurig ingezetenen» te verstrekken.¹¹ Deze verblijfsvergunning wordt afgegeven volgens de voorschriften van Verordening 1030/2002.¹² Langdurig ingezetenen hebben het recht in een tweede lidstaat te verblijven, daartoe moet bij de aanvraag onder meer de EU-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen worden overgelegd.¹³ Op grond van richtlijn 2011/51/EU wordt voor personen die internationale bescherming genieten eveneens een EU-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen afgegeven, met de opmerking in de rubriek «Opmerkingen» «Internationale bescherming verleend op [datum] door [naam van de lidstaat]». ¹⁴ Bij het overnemen van de internationale

⁴ Degenen die onder de kwalificatierichtlijn vallen (richtlijn 2004/83/EG, aangevuld met richtlijn 2011/95/EU). Dit betreft vluchtelingen in de zin van het Vluchtelingenverdrag (vergelijk de categorie beschermden onder artikel 29, eerste lid, onder a, van de Vw 2000) en degenen die subsidiaire bescherming genieten (vergelijk de categorie beschermden onder artikel 29, eerste lid, onder b, van de Vw 2000).

⁵ Artikel 3, tweede lid, onder b, c of d, j° artikel 2, onder f, van richtlijn 2003/109/EG.

⁶ Richtlijn 2011/51/EU van 11 mei 2011, PB 2011, L 13.

⁷ Blijkens de transponeringstabel zal richtlijn 2011/51/EU ook worden omgezet in het Vreemdelingenbesluit 2000 en het Voorschrift Vreemdelingen 2000.

⁸ Artikel 4 van richtlijn 2003/109/EG.

⁹ Artikel 8, eerste lid, behoudens limitatieve intrekings- en verliesgronden, zoals omschreven in artikel 9.

¹⁰ In Richtlijn 2011/51 wordt thans gesproken van een «EU-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen».

¹¹ Artikel 8, tweede lid.

¹² Het zogenoemde uniforme model verblijfsvergunningen onderdanen van derde landen (Pb. 2002 L 157/1).

¹³ Artikel 15, vierde lid, richtlijn 2003/109/EG.

¹⁴ Nieuw artikel 8, vierde lid, richtlijn 2003/109/EG, zoals gewijzigd door artikel 1, vierde lid, richtlijn 2011/51/EU.

bescherming door een tweede lidstaat wordt de opmerking dienovereenkomstig gewijzigd.¹⁵

Ter omzetting van richtlijn 2011/51/EU voorziet het wetsvoorstel in twee soorten vergunningen.¹⁶ Ter uitvoering van artikel 8, tweede lid, van de onderliggende richtlijn 2003/109/EG voor asielgerechtigden wordt voorzien in een verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd met de aantekening «EU-langdurig ingezetene» en «internationale bescherming [...]».¹⁷ Ter uitvoering van hoofdstuk III van richtlijn 2003/109/EG (verblijf in tweede lidstaat) is daarnaast mogelijk dat een verblijfsvergunning regulier voor onbepaalde tijd met aantekening «EU-langdurig ingezetene» als bedoeld in artikel 21 van de Vw 2000 wordt afgegeven, namelijk in die gevallen waarin Nederland de internationale bescherming niet overneemt.

De Afdeling leidt uit de tekst en het systeem van richtlijn 2003/109/EG, zoals gewijzigd bij richtlijn 2011/51/EU, af dat lidstaten slechts één soort vergunning kunnen afgeven aan langdurig ingezetenen: de EU-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen.¹⁸ Deze vergunning moet voldoen aan de eisen van Verordening 1030/2002. Alleen deze vergunning geeft recht op verblijf in een tweede lidstaat.¹⁹ De vergunning is gegrond op langdurig rechtmatig verblijf. In het geval van personen die internationale bescherming genieten wordt aan deze vergunning een opmerking «internationale bescherming [...]» toegevoegd. Volgens overweging 5 heeft deze opmerking alleen tot doel andere lidstaten op de hoogte te brengen van de beschermingsachtergrond van de betrokken persoon, in verband met het beginsel van non-refoulement. Hoewel in zo'n geval het voorafgaande verblijf dat de status mogelijk maakte wel asielgerelateerd was, wordt de EU-vergunning langdurig ingezetene daarmee zelf niet op asielgronden verleend. Het voorstel waarin aan personen die internationale bescherming genieten in plaats van deze EU-vergunning langdurig ingezetene een verblijfsvergunning asiel met de aantekening «EU Langdurig ingezetene» wordt verleend staat naar het oordeel van de Afdeling op gespannen voet met de richtlijn.

Los daarvan merkt de Afdeling op dat de gekozen omzetting door middel van verschillende vergunningen in verschillende scenario's onnodig gecompliceerd is, ook al zijn de verschillende bepalingen zoveel mogelijk gelijk opgesteld. De Afdeling ziet niet in waarom niet in alle gevallen die onder artikel 8, tweede lid, van de richtlijn vallen, de vergunning EU-verblijfsvergunning langdurig ingezetenen als bedoeld in artikel 21 Vw 2000 kan worden verleend. Uit de toelichting blijkt niet waarom hiervoor niet is gekozen. Indien de regering meent dat het onderscheid tussen verblijfsrecht regulier en asiel in de Vw 2000 in de weg staat aan het verlenen van deze vergunning aan personen die internationale

¹⁵ Nieuw artikel 8, zesde lid, richtlijn 2003/109/EG na wijziging.

¹⁶ Zie de memorie van toelichting, algemeen deel, die in dit verband vijf scenario's onderscheidt.

¹⁷ Daarnaast wordt ter uitvoering van artikel 13 van richtlijn 2003/109/EG (gunstiger nationale vergunningen) voor asielgerechtigden voorzien in een verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd (artikel 34a). Dit is de pendant van artikel 21a van de Vw 2000 voor reguliere verblijfsituaties.

¹⁸ Zie ook de overwegingen 4 en 8 van de preambule van richtlijn 2011/51, waarin het doel om alle langdurig ingezetenen, ongeacht hun voorgaande verblijfsstatus, gelijk te behandelen wordt benadrukt.

¹⁹ Zie de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van 18 januari 2012, zaaknr. 201104254 (JV 2012/120). In deze uitspraak oordeelde de Afdeling dat de minister van vreemdelingen die waren ingeschreven in Spanje en in het bezit waren van een Spaanse verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd, maar zonder de aantekening «EU-langdurig ingezetene», alsmede van een document van de Spaanse overheid waaruit bleek dat zij de status van langdurig ingezetene in Spanje bezaten, mocht verlangen dat zij bij hun aanvraag voor verblijf in Nederland een EU-verblijfsvergunning met aantekening langdurig ingezetene overlegden.

bescherming genieten, dan ware te overwegen de EU-verblijfsvergunning langdurig ingezetenen in een afzonderlijke afdeling («sui generis») van de Vw 2000 onder te brengen.

De Afdeling adviseert het voorstel aan te passen.

Het advies van de Afdeling is gevolgd. Hiertoe is de EU-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen in een afzonderlijke afdeling (Afdeling 5) van hoofdstuk 3 van de Vw 2000 ondergebracht. Deze keuze wordt hieronder toegelicht.

Bij de omzetting van richtlijn 2003/109/EG is er destijds voor gekozen zoveel mogelijk aan te sluiten bij het bestaande vergunningenstelsel van de Vw 2000. Beide permanente statussen (de Europese status voor langdurig ingezetenen en de nationale verblijfsvergunning regulier voor onbepaalde tijd) zijn indertijd verenigd in de reeds bestaande verblijfsvergunning regulier voor onbepaalde tijd. Dit lag voor de hand aangezien de EU-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen op grond van richtlijn 2003/109/EG uitsluitend gebaseerd was op langdurig rechtmatig verblijf op reguliere toelatingsgronden.

Nu de reikwijdte van de richtlijn is uitgebreid en ook verblijf gegrond op internationale bescherming de basis voor de EU-status van langdurig ingezetenen kan vormen, is, mede gelet op de scheiding tussen asiel en regulier in de Vw 2000, aanvankelijk de keuze gemaakt om richtlijn 2011/51/EG te implementeren door middel van een verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd met daarop de aantekening «EU-langdurig ingezetene».

De suggestie van de Afdeling om in *alle* gevallen die onder artikel 8, tweede lid, van de richtlijn vallen, de EU-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen als vergunning als bedoeld in artikel 21 Vw 2000 te verlenen is, zoals de Afdeling zelf ook aangeeft, met het oog op het onderscheid tussen het verblijfsrecht regulier en asiel niet overgenomen.

Hoewel de Afdeling terecht constateert dat de status van EU-langdurig ingezetene slechts gegrond is op langdurig rechtmatig verblijf, speelt de aard van het voorafgaande verblijf op bepaalde momenten wel een belangrijke rol. Zo zijn er door de nieuwe artikelen 4, eerste lid bis en 9, derde lid bis, specifieke weigerings- en intrekingsgronden aan de richtlijn toegevoegd, die slechts van toepassing zijn op de status van langdurig ingezetene verleend op basis van internationale bescherming. Ook moet bij intrekking van de EU-status van langdurig ingezetene, die geen uitzetting tot gevolg heeft, zo mogelijk ambtshalve een nationale verblijfsvergunning worden toegekend. In dergelijke situaties zal het feit of de betrokken vreemdeling al dan niet internationale bescherming geniet een rol gaan spelen. Gelet op de koppeling van de EU-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen met internationale bescherming en deze asielgerelateerde aspecten acht ik de verlening van *alle* EU-verblijfsvergunningen voor langdurig ingezetenen in de vorm van een reguliere verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd geen goede optie en is er in plaats daarvan voor gekozen de EU-status voor langdurig ingezetenen op te nemen in een afzonderlijke afdeling in de Vw 2000.

Het creëren van een nieuwe afdeling voor de Europese status heeft als voordeel dat de voorwaarden voor verkrijging en intrekking van de Europese status en de mogelijke uitzonderingen één op één in nationaal recht kunnen worden omgezet. Daarnaast wordt duidelijk onderscheid aangebracht tussen de EU-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen en de nationale permanente verblijfsvergunningen asiel en regulier en de verlenings- en intrekingsgronden van deze verblijfsvergunningen.

Dit sluit ook aan bij artikel 13 van richtlijn 2003/109/EG, op grond waarvan het mogelijk blijft om permanente nationale vergunningen onder gunstiger voorwaarden te verlenen die geen recht geven op verblijf in andere lidstaten.

Het opnemen van de EU-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen in een nieuwe afdeling van de Vw 2000 heeft geresulteerd in een fundamentele aanpassing van het wetsvoorstel en de memorie van toelichting alsmede van de wijze waarop richtlijn 2003/109/EG destijds is omgezet in nationaal recht. De aanpassingen betreffen vooral de structuur. De huidige artikelen waarin richtlijn 2003/109/EG is geïmplementeerd komen te vervallen of zijn grondig gewijzigd. Dit geldt in het bijzonder voor artikel 21 Vw 2000 waarin thans de afwijzingsgronden voor het verlenen van de status van EU- langdurig ingezetenen zijn neergelegd. Het huidige artikel 21a Vw 2000, dat de bepalingen voor verlening van de nationale verblijfsvergunning regulier voor onbepaalde tijd bevat, is vernummerd tot artikel 21 Vw 2000. De intrekingsgronden van de EU-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen die thans in artikel 22 Vw 2000 zijn opgenomen, zijn overgeheveld naar het nieuwe artikel 45d Vw 2000. De voorwaarden om voor verlening van de status van EU-langdurig ingezetene in aanmerking te komen, zijn voor zowel reguliere migranten als voor vreemdelingen met internationale bescherming opgenomen in een nieuwe Afdeling 5 van de Vw 2000. Behalve de intrekingsgronden van de EU-verblijfsvergunning zijn in deze afdeling procedurele bepalingen neergelegd. Verder geeft de nieuwe opzet aanleiding om enkele bepalingen inzake de rechtsmiddelen aan te passen en is aanpassing van zowel de bepalingen inzake de verblijfsvergunning regulier als de verblijfsvergunning asiel nodig gebleken om ambtshalve verlening in specifieke situaties mogelijk te maken. Tot slot vereist de nieuwe systematiek overgangsrechtelijke bepalingen. Daarin worden reeds verleende vergunningen met de aantekening «EG-langdurig ingezetene», ingediende aanvragen tot verlening van een EU-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen en ingestelde rechtsmiddelen op grond van artikel 21 Vw 2000 aangemerkt als zijnde verleend, respectievelijk ingediend of ingesteld, op grond van het nieuwe artikel 45a Vw 2000.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De vice-president van de Raad van State,
J.P.H. Donner*

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,
F. Teeven