

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

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen:

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van het verslag van de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie. Het verheugt mij dat de Commissie de openbare behandeling van het wetsvoorstel genoegzaam voorbereid acht, waarbij deze vanzelfsprekend nog wel het voorbehoud heeft gemaakt dat de daarin gestelde vragen en gemaakte opmerkingen voldoende zullen zijn beantwoord.

Graag maak ik van de gelegenheid gebruik om de gestelde vragen te beantwoorden en op enkele punten een nadere toelichting te geven. Bij de beantwoording heb ik zoveel mogelijk de volgorde van het verslag aangehouden en waar sprake was van vergelijkbare vragen heb ik deze gezamenlijk beantwoord. Tegelijkertijd met de nota naar aanleiding van het verslag heb ik een nota van wijziging ingediend. Voor zover deze voortvloeit uit de vragen in het verslag heb ik daar in deze nota naar verwezen.

Algemeen

De leden van de VVD-fractie hebben gevraagd hoeveel personen de afgelopen jaren op basis van de EU-status van langdurig ingezetene in Nederland verbleven en hoeveel dit er in de komende jaren naar verwachting zullen zijn ten gevolge van het wetsvoorstel.

Met ingang van 2006 heeft de IND op basis van de richtlijn langdurig ingezetenen de EU-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen aan vergunninghouders regulier verleend. De hierna volgende cijfers betreffen de door de IND verstrekte vergunningen aan reeds in Nederland (eerste lidstaat) verblijvende vreemdelingen die hebben voldaan aan de Europese vereisten voor de status van langdurig ingezetene. Het betreft het totaal aantal van 34.300 tot 21 mei 2013 (peildatum 24 mei 2013).

2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Totaal
<10	5.320	9.370	8.630	2.400	1.870	4.360	2.360	34.300

Uit bovenstaande cijfers blijkt dat het aantal inwilligingen per jaar fluctueert.

Het aantal aanvragen om verlening van een EU-verblijfsvergunning van de nieuwe doelgroep (asiel) is geschat op 5.300, uitgaande van het aantal in 2010 verleende verblijfsvergunningen asiel voor bepaalde tijd op grond van artikel 29, eerste lid, onder a en b. Het betreft een maximale inschatting, dat wil zeggen: het geval dat alle houders van de op die gronden verleende verblijfsvergunning een aanvraag zouden doen voor een EU-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen.

Uit de registratie van de IND blijkt niet hoeveel langdurig ingezetenen uit een andere lidstaat zich in Nederland (als tweede lidstaat) hebben gevestigd. De procedure voor de door de langdurig ingezetene uit een andere lidstaat in Nederland gevraagde verblijfsvergunning wordt weliswaar in de systemen geregistreerd, maar de omstandigheid dat de vreemdeling in een andere lidstaat de status van langdurig ingezetene heeft verkregen, wordt daarbij niet geregistreerd, omdat als regel, met uitzondering van het mvv-vereiste, dezelfde voorwaarden gelden als voor vreemdelingen die vanuit een derde land om toelating vragen.

Ten aanzien van het aantal langdurig ingezetenen met internationale bescherming, verleend door een andere lidstaat, dat zich in Nederland (als tweede lidstaat) zal vestigen is bij de inschatting van de bestuurslasten uitgegaan van een even klein aantal (zogenoemde circulanten) als bij de oorspronkelijke implementatie, namelijk circa 1.000 per jaar.

De leden van de VVD-fractie hebben ook gevraagd in hoeverre in Nederland verblijvende en/of werkzame en niet-werkzame personen met de EU-status van langdurig ingezetene aanspraak kunnen maken op sociale voorzieningen, zoals sociale verzekeringen, studiefinanciering en zorg en wat zij op hun beurt hieraan moeten bijdragen om daarvoor in aanmerking te komen. De leden van de PvdA-fractie hebben aangegeven graag te vernemen of deze EU-status voor asielzoekers extra burgerlijke en politieke rechten in het leven roept, en, zo ja, welke.

Artikel 11 van de richtlijn langdurig ingezetenen geeft het recht op gelijke behandeling van langdurig ingezetenen als onderdanen van de lidstaat van verblijf op een aantal gebieden. Het gaat daarbij om werk als werknemer of zelfstandige, inbegrepen de toegang tot de arbeidsvoorwaarden, ook wat betreft salariëring en ontslag, voorts onderwijs en beroepsopleiding, met inbegrip van studietoelagen en beurzen, erkenning van beroepsdiploma's, certificaten en andere titels, sociale zekerheid, sociale bijstand en sociale bescherming, fiscale voordelen, toegang tot goederen en diensten en procedures voor het verkrijgen van huisvesting, vrijheid van vereniging en aansluiting of participatie in een werkgevers- of werknemersorganisatie, en vrije toegang tot het grondgebied. Daarbij verdient vermelding dat de lidstaten op grond van artikel 5 van de richtlijn langdurig ingezetenen nog kunnen weigeren om de status van langdurig ingezetene toe te kennen indien niet wordt beschikt over voldoende middelen van bestaan of een ziektekostenverzekering (artikel 45b, tweede lid, onder c dan wel f).

Bedoelde gelijkstelling met Nederlanders wordt bereikt doordat de EU-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen, bedoeld in artikel 45a van de wet, is vermeld in zowel onderdeel b als d van artikel 8 van de wet. Daardoor hebben de houders daarvan hetzelfde rechtmatig verblijf als houders van een nationale verblijfsvergunning regulier dan wel asiel voor onbepaalde tijd. Op grond van het koppelingsbeginsel zijn door middel van de diverse materiewetten aan vreemdelingen met zodanig rechtmatig verblijf dezelfde aanspraken gegeven als aan Nederlanders. Dit sluit aan op de oorspronkelijke implementatie van de richtlijn, waarin aan onderdanen van derde landen door Nederland de EG-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen werd verleend, die een verblijfsvergunning als bedoeld in artikel 20 van de wet was. Daarom behoeften en behoeven ook thans de betreffende materiewetten ter zake geen aanpassing, voor zover de daarin opgenomen gelijkstellingen verwijzen naar het rechtmatig verblijf, bedoeld in artikel 8 van de wet.

De richtlijn langdurig ingezetenen is niet van toepassing op asielzoekers die enkel nog in een toelatingsprocedure zitten. De richtlijn langdurig ingezetenen roept daarom geen extra burgerlijke

en politieke rechten in het leven voor asielzoekers. De rechten die in de richtlijn langdurig ingezetenen worden toegekend aan langdurig ingezetenen die internationale bescherming genieten, gelden in voorkomend geval onverminderd de rechten die worden toegekend op grond van de Kwalificatierichtlijn [Richtlijn 2004/83/EG en Richtlijn 2011/95/EU (herschikking)].

De leden van de VVD-fractie hebben voorts gevraagd in hoeverre de mogelijke overdracht van de verantwoordelijkheid voor de internationale bescherming van personen die internationale bescherming genieten in een andere lidstaat gevolgen zal hebben in de praktijk voor Nederland en het Nederlandse asielsysteem. Ook hebben zij gevraagd in welke gevallen de internationale bescherming van een EU-langdurig ingezetene kan of moet worden overgenomen en wat hiervan de gevolgen zijn voor de lidstaat die de verantwoordelijkheid overneemt. Ook de leden van de PvdA-fractie, de CDA-fractie en de D66-fractie hebben daarnaar gevraagd. De leden van de PvdA-fractie hebben voorts gevraagd of de asielzoeker in elke lidstaat vrijelijk een verzoek om overname van de verantwoordelijkheid van de internationale bescherming kan doen.

De voorwaarden voor het overnemen van de verantwoordelijkheid voor de internationale bescherming van vluchtelingen zijn binnen de Unie niet geharmoniseerd.

Namens de Europese Commissie hebben de Deense Vluchtelingenraad, het Instituut voor migratiebeleid en het Instituut voor migratie en etnische studies een studie over de overdracht van de beschermingsstatus in de EU uitgevoerd. In deze studie is de praktijk onderzocht van zestien lidstaten (België, Denemarken, Duitsland, Finland, Frankrijk, Griekenland, Ierland, Italië, Luxemburg, Nederland, Oostenrijk, Portugal, Slowakije, Spanje, Verenigd Koninkrijk en Zweden) en één niet-lidstaat (Zwitserland). Naar voren komt dat alle onderzochte staten, met uitzondering van Griekenland, de overdracht van verantwoordelijkheid voor de bescherming van vluchtelingen accepteerden. De zestien overige staten hanteerden alle als voornaamste criterium dat er sprake moest zijn van minimaal twee jaar rechtmatig verblijf dat niet was gerelateerd aan de behoefte aan bescherming. Verblijfsdoelen voor korte termijn, zoals studie en training tellen meestal niet mee. Ongeacht de duur van het verblijf, leidt het verlopen van het reisdocument dat is uitgegeven door het eerste land van verblijf of het verkrijgen van een permanente verblijfsstatus in het tweede land meestal tot overdracht van de verantwoordelijkheid.

Een eventueel Uniaal mechanisme voor de overdracht van bescherming impliceert wederzijdse erkenning van de beslissingen inzake asiel, wat op haar beurt vereist dat de asielprocedures van de lidstaten in voldoende mate geharmoniseerd zijn. Er is daarom bij de aanvang van de werkzaamheden voor het wijzigen van de richtlijn langdurig ingezetenen geen mechanisme voor de overdracht van de verantwoordelijkheid voor de internationale bescherming in de wijzigingsrichtlijn opgenomen. Dit heeft tot gevolg dat verzoeken om overdracht van de verantwoordelijkheid voor internationale bescherming geregeld blijven op basis van het Verdrag van Genève van 1951 en het Protocol van New York van 1967 en, waar van toepassing, het Europees Verdrag inzake de overdracht van verantwoordelijkheid voor vluchtelingen van 16 oktober 1980 (Trb. 1981, 239), dat gesloten is in het kader van de Raad van Europa, waarbij ook Nederland partij is. De mogelijkheid om de verantwoordelijkheid voor de reisdocumenten van vluchtelingen over te dragen of nemen maakt daardoor ook deel uit van het Nederlandse rechtssysteem.

Zoals aangegeven in de memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel, schept de wijzigingsrichtlijn geen nieuwe rechten of verplichtingen ten aanzien van het overnemen van de bescherming van

personen die internationale bescherming genieten. Dit is vastgelegd in overweging 9 van de preambule. De wijzigingsrichtlijn voorziet vooral in bepalingen die veilig stellen dat uit het aan de betrokken onderdaan van een derde land af te geven verblijfsdocument kenbaar blijft welke lidstaat verantwoordelijk is voor de internationale bescherming van de langdurig ingezetene. Dit is van belang in het geval dat de langdurig ingezetene onderdaan van een derde land gebruik maakt van zijn recht op verblijf in andere lidstaten.

Het Europees Verdrag inzake de overdracht van verantwoordelijkheid met betrekking tot vluchtelingen regelt dat de verantwoordelijkheid wordt geacht te zijn overgedragen na een periode van twee jaar van feitelijk en ononderbroken verblijf in de tweede staat met toestemming van de autoriteiten van deze staat of eerder, indien de tweede staat de vluchteling heeft toegestaan om hetzij permanent, hetzij voor een langere tijdsduur dan de geldigheidsduur van het reisdocument, op zijn grondgebied te verblijven. De overdracht van de verantwoordelijkheid in het kader van bovengenoemd Europees Verdrag betreft de verantwoordelijkheid voor het afgeven van een vluchtelingenpaspoort, zoals bedoeld in artikel 28 van het Vluchtelingenverdrag.

Tot op heden is in de praktijk zelden gebruik gemaakt van voornoemd Europees Verdrag. Met de mogelijkheid voor internationaal beschermden om langdurig ingezetene te worden, zal Nederland naar mijn inschatting ook vaker de verantwoordelijkheid voor de bescherming gaan overnemen van of overdragen aan een andere EU-lidstaat. Overdracht van de verantwoordelijkheid voor de internationale bescherming aan Nederland zal in het kader van de richtlijn langdurig ingezetenen met name betekenen dat vanaf het moment van overdracht Nederland zal worden gezien als het land dat internationale bescherming biedt. Een eventuele derde EU-lidstaat van verblijf zal dan dus eerst naar Nederland kijken als die lidstaat zou besluiten de vreemdeling te verwijderen.

Een en ander zal geen gevolgen hebben voor de Nederlandse asielprocedure. Het gaat hier immers om personen die al ten minste vijf jaar in het bezit zijn van een asielvergunning (afgegeven door een andere lidstaat). In het wetsvoorstel is in de artikelen 28 (eerste lid, onder d) en 33 (onder d) de bevoegdheid opgenomen om, in het geval de verantwoordelijkheid voor de afgifte van een vluchtelingenpaspoort overeenkomstig meergenoemd Europees Verdrag aan Nederland is overgedragen, ambtshalve een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde dan wel onbepaalde tijd te verlenen, naar gelang de vreemdeling een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde dan wel onbepaalde tijd bezit. In het geval de vreemdeling, die in een andere lidstaat internationale bescherming geniet, een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd bezit, wordt die verblijfsvergunning op grond van artikel 19 ingetrokken bij gelegenheid van de ambtshalve verlening van een verblijfsvergunning als bedoeld in artikel 28, onderdeel d.

De leden van de VVD-fractie hebben gevraagd welke verantwoordelijkheden het zijn van tweede lidstaat van verblijf van een EU-langdurig ingezetene met internationale bescherming verleend door een andere EU-lidstaat met zich brengt.

Een langdurig ingezetene heeft het recht om voor perioden van langer dan drie maanden in andere EU-lidstaten 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.

De wijzigingsrichtlijn regelt dat als de tweede lidstaat van verblijf een besluit neemt tot verwijdering van een langdurig ingezetene die in de eerste lidstaat van verblijf internationale bescherming heeft verkregen, de tweede lidstaat bij de eerste lidstaat navraagt of de betrokkene aldaar nog steeds internationale bescherming geniet. Als dat het geval is, wordt hij verwijderd naar de eerste lidstaat. Verwijdering naar een ander land is alleen mogelijk als dat op grond van artikel 21, tweede lid, van de Kwalificatierichtlijn is toegestaan.

Deze leden hebben gevraagd of er mogelijkheden zijn om een verblijfsvergunning voor bepaalde of onbepaalde tijd op basis van een asielaanvraag te herzien nadat er een EU-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen aan een asielzoeker is verleend en, zo ja, welke.

Bij de beantwoording van deze vraag ga ik er van uit dat de vraag doelt op de situatie waarin aan de vreemdeling een EU-verblijfsvergunning is verleend op basis van een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde of onbepaalde tijd.

Indien aan een vreemdeling die een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd heeft, door Nederland een EU-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen wordt verleend, wordt die in de plaats gesteld van de verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd, waardoor verlenging van de geldigheidsduur daarvan niet meer aan de orde komt. Indien aan een vreemdeling die beschikt over een verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd, door Nederland een EU-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen wordt verleend, wordt die in de plaats gesteld van de verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd. In beide gevallen wordt immers een andere, zwaardere verblijfstitel verleend en op het ter bevestiging daarvan te verschaffen verblijfsdocument wordt een aantekening geplaatst omtrent de internationale bescherming.

Deze leden hebben gevraagd of asielzoekers, die reeds vijf jaar in een procedure ter verlening van een verblijfsvergunning op het grondgebied van een Europese lidstaat verblijven, aanspraak kunnen maken op een EU-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen of dat dit enkel geldt voor vreemdelingen die reeds een verblijfsvergunning op basis van asiel voor de periode van vijf jaar of meer hebben en waarbij dus door middel van het afronden van een asielprocedure is vastgesteld dat zij aanspraak maken op internationale bescherming.

Het laatste is het geval. Wel is het zo, dat in Nederland de ingangsdatum van een verblijfsvergunning veelal wordt bepaald op de dag waarop de aanvraag is ingediend, omdat bij een (latere) inwilliging de conclusie (alsnog) kan zijn dat de vreemdeling bij de aanvraag heeft aangetoond dat hij aan alle voorwaarden voldoet. In die gevallen wordt de periode waarin de vreemdeling in procedure was achteraf dus beschouwd als periode waarin de vreemdeling in het bezit was van een verblijfsvergunning en zal deze periode dus ook worden meegeteld bij de berekening van de termijn van vijf jaar.

Voornoemde leden hebben gevraagd in hoeverre rekening is gehouden met de mogelijkheid dat een asielzoeker reeds vijf jaren legaal in een lidstaat verblijft en zich met behulp van een EU-verblijfsvergunning verplaatst naar een andere lidstaat zonder aldaar te werken of een opleiding te volgen.

Een zodanige vreemdeling heeft op grond van hoofdstuk III van de richtlijn langdurig ingezetenen het recht om voor perioden van langer dan drie maanden in andere EU-lidstaten te verblijven om

aldaar een economische activiteit als werknemer of zelfstandige te verrichten, om een studie of beroepsopleiding te volgen, of om andere redenen. Die vreemdeling vraagt hiertoe een verblijfsvergunning aan bij de autoriteiten van de lidstaat waar hij wil verblijven. De lidstaten kunnen voorwaarden stellen aan de verlening van de verblijfsvergunning, waaronder vaste en regelmatige inkomsten die voldoende zijn om zichzelf en zijn gezinsleden te onderhouden zonder een beroep te doen op het stelsel van sociale bijstand van de betrokken lidstaat en een ziektekostenverzekering.

De leden van de fractie van de VVD hebben voorts gevraagd welke andere redenen er zijn, naast het verrichten van een economische activiteit als werknemer of zelfstandige, of om het volgen van een studie of beroepsopleiding, die recht geven in een andere EU-staat te verblijven. Ook hebben zij gevraagd wat wordt aangemerkt als economische activiteit. Tevens hebben zij gevraagd wat wordt aangemerkt als een studie of beroepsopleiding en voor hoe lang wordt dit toegestaan en op basis van welke voorwaarden en eisen.

Op grond van artikel 14 van de richtlijn langdurig ingezetenen mag een langdurig ingezetene in een tweede lidstaat verblijven voor het verrichten van economische activiteiten, het volgen van een studie of beroepsopleiding of overige redenen. 'Overige redenen' is niet nader gespecificeerd en houdt alle redenen in, anders dan de twee specifiek genoemde. Als economische activiteit wordt aangemerkt het verrichten van arbeid als werknemer of als zelfstandige. Studie of beroepsopleiding houdt in elke studie of beroepsopleiding aan een erkende instelling voor onderwijs.

De lidstaten kunnen op grond van artikel 15 van de richtlijn langdurig ingezetenen de volgende eisen stellen aan het verblijf in een tweede lidstaat:

1. het beschikken over vaste en regelmatige inkomsten;
2. het beschikken over een ziektekostenverzekering.

Voor het verblijf als werknemer of zelfstandige dan wel voor studie of beroepsopleiding mogen de lidstaten daarop toegesneden voorwaarden stellen. Daartoe behoort bijvoorbeeld een arbeidsmarkttoets (de eis van een tewerkstellingsvergunning) in het geval verblijf voor het verrichten van arbeid in loondienst wordt beoogd (artikel 14, derde lid).

De lidstaten mogen voorts een verblijfsvergunning weigeren indien de langdurig ingezetene niet voldoet aan integratievoorwaarden, of indien hij een gevaar vormt voor de openbare orde, de openbare veiligheid of de volksgezondheid.

De geldigheidsduur van de verblijfsvergunning van een langdurig ingezetene die vanuit een andere lidstaat naar Nederland migreert, is gelijk aan die van een derdelander die van buiten de EU naar Nederland migreert. Bij studie of werk bijvoorbeeld voor de duur van de studie of het werk met een maximum van vijf jaar.

De aan het woord zijnde leden hebben voorts gevraagd wie de verantwoordelijkheid draagt om de voorwaarden te controleren.

Of aan de voorwaarden wordt voldaan wordt gecontroleerd door de autoriteiten van de tweede lidstaat, waar ook de verblijfsvergunning moet worden aangevraagd. Het is voorts aan de Europese Commissie om te erop toe te zien dat de richtlijn op een juiste manier wordt geïmplementeerd in de nationale wetgeving en praktijk van de lidstaten.

De leden van de VVD-fractie hebben voorts gevraagd wat er gebeurt als er niet aan de voorwaarden wordt voldaan en de betrokkene toch langer dan drie maanden in de tweede lidstaat verblijft.

De vreemdeling heeft in dat geval niet langer rechtmatig verblijf en moet terugkeren naar de lidstaat die de EU-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen heeft verleend. Wanneer de betrokkene dat niet doet en nog in het land wordt aangetroffen, kan hij de opdracht krijgen naar de eerste lidstaat terug te keren. Als de betrokkene daaraan niet voldoet, kan hij op grond van artikel 62a, derde lid, worden verwijderd van het grondgebied van de Unie, vanzelfsprekend onder strenge voorwaarden in het geval hij nog internationale bescherming geniet. De betrokkene kan dan overigens ook ervoor kiezen om naar een derde lidstaat te gaan.

De leden van de PvdA-fractie hebben gevraagd waarin voor vreemdelingen met een asielstatus de toegevoegde waarde zit van de Europese vergunning, of elke vluchteling, na vijf jaren een asielvergunning voor bepaalde tijd te hebben gehad, zal moeten kiezen voor een asielvergunning voor bepaalde of onbepaalde tijd en een Europese vergunning op grond van deze richtlijn. Ook hebben deze leden gevraagd waarin het verschil zit tussen de verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd en de Europese vergunning en welke voordelen de Europese vergunning biedt ten opzichte van een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde of onbepaalde tijd. Deze leden hebben voorts gevraagd of het wetsvoorstel ertoe zal leiden dat vluchtelingen zich gemakkelijker door de Europese Unie kunnen verplaatsen en vestigen.

Een derdelander die vijf jaar internationale bescherming heeft genoten en vervolgens langdurig ingezetene is geworden, heeft het recht om voor perioden van langer dan drie maanden in andere EU-lidstaten te verblijven om aldaar een economische activiteit als werknemer of zelfstandige te verrichten, om een studie of beroepsopleiding te volgen, of om andere redenen.

Dit geeft hem in beginsel een gunstiger positie dan een derdelander die in een andere lidstaat op basis van een nationale vergunning internationale bescherming geniet. Deze laatste zal immers voor het aanvragen van verblijf in een andere lidstaat van langer dan drie maanden aan dezelfde voorwaarden van die lidstaat moeten voldoen als een derdelander die zich nog in het land van herkomst bevindt. Het zal dan meestal gaan om een visum. In het geval hij in Nederland een reguliere verblijfsvergunning wil aanvragen kan het om een machtiging tot voorlopig verblijf gaan. Een ander verschil dat nog kan worden genoemd, is dat voor het aanvragen van een verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd geldt dat de aanvrager nog steeds in aanmerking komt voor bescherming. Voor de aanvraag van een EU-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen is dat niet het geval. Anderzijds geldt voor de EU-verblijfsvergunning het middelenvereiste en voor de verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd niet.

De EU-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen moet worden aangevraagd, zij wordt niet ambtshalve verleend. Aan personen die de EU-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen willen aanvragen zal op één en hetzelfde formulier de mogelijkheid worden geboden om een EU-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen, een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd en verlenging van de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning voor bepaalde tijd aan te vragen. Hierdoor wordt voorkomen dat een vreemdeling, wiens – anders enkelvoudige - aanvraag wordt afgewezen, weer één of meer nieuwe aanvraagprocedures moet starten om uiteindelijk in het bezit te komen van de verblijfsvergunning waar hij recht op heeft. Dit betekent dat voor zowel de vreemdeling als de overheid een efficiencywinst wordt geboekt. Ingeval de drie mogelijkheden door

de vreemdeling worden benut wordt eerst onderzocht of aan de voorwaarden voor verlening van de EU-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen wordt voldaan. Als dat het geval is, wordt hem die verleend. Indien daaraan niet is voldaan wordt onderzocht of is voldaan aan de voorwaarden voor verlening van een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd. In het bevestigend geval wordt hem die verblijfsvergunning verleend. Indien ook dat niet het geval is, wordt onderzocht of is voldaan aan de voorwaarden voor verlenging van de geldigheidsduur van zijn verblijfsvergunning voor bepaalde tijd.

De leden van de PvdA-fractie hebben voorts gevraagd of deze nieuwe Europese vergunning het Nederlandse vergunningenstelsel onnodig ingewikkeld maakt en of de introductie leidt tot veel meer procedures, nieuwe aanvragen voor een andere soort vergunning en onduidelijkheid.

De openstelling van de status van langdurig ingezetene voor asielgerechtigden zal naar verwachting inderdaad tot nieuwe procedures leiden. De verwachte toename van het aantal procedures heeft niet te maken met de keuze voor een nieuwe afdeling in de wet. Ten aanzien van derdelanders die onder de huidige richtlijn langdurig ingezetenen vallen (reguliere migratie), doen zich dan ook, naast het gegeven dat de EU-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen niet meer wordt verleend in de vorm van een verblijfsvergunning regulier voor onbepaalde tijd maar door middel van een afzonderlijke EU-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen, geen wijzigingen voor.

Nieuwe procedures zullen zich voordoen waar houders van een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde of onbepaalde tijd een aanvraag gaan indienen voor verlening van de EU-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen, waar een zodanige aanvraag wordt afgewezen, of waar een EU-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen en het ter bevestiging daarvan afgegeven verblijfsdocument wordt ingetrokken respectievelijk ingenomen, of waarin het verblijfsdocument waaruit de een EU-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen blijkt ambtshalve wordt gewijzigd in verband met het verlenen, intrekken dan wel de overdracht of overname van de verantwoordelijkheid voor de internationale bescherming van de vreemdeling. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel zijn de hiervan te verwachten kosten geschat.

Ik ben van oordeel dat het Nederlandse vergunningenstelsel niet onnodig ingewikkeld wordt. De keuze om de EU-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen onder te brengen in een aparte afdeling in de wet heeft onder andere juist als voordeel dat de voorwaarden voor verkrijging van de EU-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen één op één in nationaal recht worden omgezet en er duidelijker dan voorheen onderscheid tussen de EU-verblijfsvergunning en de permanente nationale verblijfsvergunningen kan worden aangebracht.

Verder kan ik u mededelen dat de toets-systematiek op een efficiënte wijze is ingericht. In de huidige praktijk wordt aan personen die een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd aanvragen al de mogelijkheid geboden om tegelijkertijd, met hetzelfde aanvraagformulier, tevens een aanvraag in te dienen tot verlenging van de verblijfsvergunning voor bepaalde tijd. Deze laatste aanvraag wordt dan slechts beoordeeld indien de eerste aanvraag niet wordt ingewilligd.

In de nieuwe situatie zal aan personen die de EU-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen willen aanvragen, op hetzelfde formulier de mogelijkheid worden geboden om ook een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd en verlenging van de verblijfsvergunning voor bepaalde tijd aan te vragen. Hierdoor wordt voorkomen dat een vreemdeling, wiens aanvraag wordt afgewezen,

weer één of meer nieuwe aanvraagprocedures moet starten om uiteindelijk in het bezit te komen van de verblijfsvergunning waar hij recht op heeft. Ook wordt het stelsel zo ingericht dat eventuele bezwaar en/of beroepsprocedures bij afwijzing synchroon lopen.

Dit betekent dat voor zowel de vreemdeling als de overheid een efficiënte werkwijze.

De leden van de fractie van de PvdA hebben gevraagd of het de voorkeur heeft om meteen tot een Europese vergunning te komen en die als uitgangspunt te nemen, ter vervanging van de nationale asielvergunningen, alsmede of dat door de regering is overwogen en ook of de richtlijn dat toelaat. Hoe verhouden de voorwaarden voor de asielvergunning voor verlenging bepaalde of onbepaalde tijd zich tot de voorwaarden voor de EU-vergunning als langdurig ingezetene, hebben deze leden gevraagd.

De EU-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen kan niet als een Europese asielvergunning worden gezien. Immers: de EU-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen kan pas worden verleend als een persoon vijf jaar rechtmatig verblijf heeft gehad in een lidstaat, terwijl een asielvergunning wordt verleend als er wordt geconstateerd dat iemand in aanmerking komt voor internationale bescherming. Op grond van het Europese recht zouden er geen bezwaren zijn om nationale vergunningen, zoals de verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd, af te schaffen en alleen nog te werken met een nationale verblijfsvergunning voor asiel voor bepaalde tijd en de EU-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen, met in voorkomende gevallen de aantekening dat de betrokkene internationale bescherming geniet. Op grond van artikel 13 van de richtlijn langdurig ingezetenen mogen de lidstaten immers permanente verblijfstitels of verblijfstitels van onbeperkte duur afgeven onder gunstiger voorwaarden dan de voorwaarden die in de richtlijn zijn vastgesteld, maar zijn zij daartoe niet verplicht.

Ik merk op dat een dergelijke keuze belangrijke gevolgen zou hebben voor zowel de vreemdeling als de overheid.

Ten eerste zijn de voorwaarden voor een EU-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen anders dan die van de verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd. Zo bestaat voor de eerstgenoemde vergunning, naast het vereiste van een ziektekostenverzekering, een middelenvereiste. Personen die weten dat zij niet voldoen aan de voorwaarden, of die niet ambiëren om zich in een andere lidstaat te vestigen, zouden kunnen afzien van het aanvragen van de EU-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen en kiezen voor een verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd of verlenging van de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd.

Een bijkomend gevolg kan zijn dat de verblijfsvergunning van de vreemdeling na meer dan vijf jaar alsnog wordt ingetrokken omdat hij niet meer aan de voorwaarden voldoet. Bij vreemdelingen met een verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd of personen die het Nederlanderschap hebben verkregen bestaat deze mogelijkheid niet.

Deze leden hebben voorts gevraagd of deze wijziging bijdraagt aan het Europese asielbeleid, of asielregels en vergunningsvoorwaarden meer synchroon zullen lopen met een Gemeenschappelijk Europees Asielbeleid, wat met deze uniforme EU-status voor asielzoekers nog de toegevoegde waarde van een afzonderlijk, eigen asielbeleid dat de lidstaten voeren. Daaraan volgend hebben deze leden gevraagd of mede als gevolg van dit wetsvoorstel niet meer moeten worden ingezet op een uniform Europees asielbeleid.

De wijziging van de richtlijn langdurig ingezetenen ziet op zichzelf niet op het verlenen van internationale bescherming en evenmin op de voorwaarden daarvoor. Dat wordt geregeld in de onlangs herziene Kwalificatierichtlijn (Richtlijn 2011/95/EU). In die zin maakt de wijzigingsrichtlijn dan ook geen deel uit van het Gemeenschappelijk Europees Asielstelsel (GEAS), hoewel haar doelgroep juist wel bestaat uit degenen die op grond van de Kwalificatierichtlijn internationale bescherming hebben verkregen. In de komende tijd zullen uw Kamer verschillende wetsvoorstellen worden toegezonden ter implementatie van de nieuwe wetgevingsinstrumenten van het GEAS. Een eventuele discussie over de vraag in hoeverre het GEAS 'klaar' is, voer ik graag bij die gelegenheid.

De leden van de fractie van de PvdA hebben gevraagd of de regering kan garanderen dat er geen vluchtelingen op deze wijze, bijvoorbeeld als een andere lidstaat de bescherming van Nederland niet overneemt, in strijd met non-refoulement wordt teruggestuurd.

Indien de verantwoordelijkheid voor de bescherming niet is overgedragen, blijft zij liggen bij de staat die in eerste instantie de internationale bescherming heeft verleend. Die staat blijft dan ook verantwoordelijk voor het afgeven van het (vluchtelingen-)paspoort en voor de verleende beschermingsstatus.

Ter voorkoming van refoulement is in de gewijzigde richtlijn opgenomen dat, indien een lidstaat een besluit neemt tot verwijdering van een langdurig ingezetene die internationale bescherming geniet, die lidstaat eerst de voor de bescherming verantwoordelijke lidstaat moet vragen of de betrokkene aldaar nog steeds internationale bescherming geniet. Als de langdurig ingezetene in de in de opmerking vermelde lidstaat nog steeds internationale bescherming geniet, worden hij en zijn gezinsleden in beginsel verwijderd naar deze lidstaat. In afwijking hiervan bepaalt de wijzigingsrichtlijn dat de lidstaat die het besluit tot verwijdering heeft vastgesteld, het recht behoudt de langdurig ingezetene te verwijderen naar een ander land dan de lidstaat die de internationale bescherming heeft verleend, indien de langdurig ingezetene voldoet aan de voorwaarden van artikel 21, tweede lid, van de Kwalificatierichtlijn. De richtlijn langdurig ingezetenen (artikel 12, lid 3 quater) verwijst hierbij expliciet naar de internationale verplichtingen van de lidstaten. Daartoe behoort het beginsel van non-refoulement. Artikel 12, lid 3 quater, zal worden geïmplementeerd in het Vreemdelingenbesluit 2000 (hierna: Vb2000), waarbij ook zal worden verwezen naar de voor Nederland geldende internationale verplichtingen.

De aan het woord zijnde leden hebben gevraagd of de regering verwacht dat deze EU-status voor asielzoekers leidt tot een bewuste omzeiling van de Nederlandse toelatingsregels asiel om uiteindelijk toch Nederland binnen te komen (EU-route asiel).

Dat ligt naar mijn oordeel niet in de lijn der verwachtingen, aangezien de EU-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen eerst kan worden verworven na vijf jaar rechtmatig en niet-tijdelijk verblijf in een lidstaat. Verblijf in de tweede lidstaat komt daarna pas aan de orde op basis van een door die tweede lidstaat op aanvraag te verlenen (reguliere) verblijfsvergunning. Daarnaast wijs ik erop dat de Kwalificatierichtlijn eraan bijdraagt dat elke aanvraag om internationale bescherming in alle lidstaten in beginsel op dezelfde wijze beoordeeld wordt.

De aan het woord zijnde leden hebben voorts gevraagd of alle lidstaten dezelfde criteria hanteren voor het wel of niet verlenen van een vergunning als langdurig ingezetene, alsmede in hoeverre de

implementatie van deze gewijzigde richtlijn in alle lidstaten op inhoudelijk uniforme wijze plaats vindt.

De richtlijn langdurig ingezetenen omschrijft in welke gevallen de status van langdurig ingezetenen moet worden toegekend, ongeacht of het een internationaal beschermde betreft. Deze voorwaarden zijn dus Uniaal geharmoniseerd en moeten ook eenduidig worden geïmplementeerd in de nationale wetgevingen. Met het oog daarop zijn deze voorwaarden neergelegd in de huidige wet en in het voorliggend wetsvoorstel.

De Europese Commissie heeft in 2011 verslag gedaan aan het Europees Parlement en de Raad over de toepassing van de richtlijn langdurig ingezetenen in de lidstaten¹. De leden van de fractie van D66 hebben naar aanleiding van het verslag van de Commissie enkele vragen gesteld die hierna zullen worden beantwoord. Hieronder volgen eerst enkele bevindingen uit het verslag van de Commissie.

Om in aanmerking te komen voor de status van langdurig ingezetene dient een onderdaan van een derde land vijf jaar legaal en ononderbroken hebben verbleven in een lidstaat. De Commissie heeft ten aanzien van het begrip 'legaal verblijf' verschillen gevonden tussen de lidstaten. Dit is overigens toegestaan binnen de grenzen van de EU-wetgeving. Daarnaast zijn er verschillen ten aanzien van de mogelijkheid om een uitzondering te maken op het vereiste 'ononderbroken' in gevallen van 'specifieke of buitengewone' redenen (zoals ernstige ziekte, voortzetting van studie, professionele redenen). Volgens de Commissie is gebleken dat ongeveer de helft van de lidstaten, waaronder Nederland, van deze mogelijkheid gebruik heeft gemaakt.

De Commissie rapporteert dat het inkomensvereiste varieert van lidstaat tot lidstaat, maar gewoonlijk wordt verwezen naar het niveau van sociale bijstand, de minimumlevensstandaard of het minimumloon/pensioen. Sommige lidstaten vereisen dat de gezinsleden over passende middelen beschikken, waarvan de inkomsten van de gezinshereniger geen deel uitmaken. De Commissie ziet dit als een te beperkende interpretatie van het inkomensvereiste. Nederland kijkt wel naar het inkomen van de gezinshereniger.

Naast deze voorwaarden kunnen lidstaten van onderdanen van derde landen verlangen dat zij aan integratievoorwaarden voldoen. Veertien lidstaten, waaronder Nederland, hanteren dit vereiste. Deze integratievoorwaarden bestaan bijvoorbeeld in toereikende kennis van de taal, hoewel het verlangde niveau kan verschillen. Zij kunnen ook bestaan in grondige kennis van bijvoorbeeld de geschiedenis, de rechtsorde en de waarden van het gastland. Sommige lidstaten, waaronder Nederland, verlangen van onderdanen van derde landen dat zij slagen in een examen, waarvoor soms een cursus moet worden gevolgd. Andere lidstaten stellen het bijwonen van integratiecursussen verplicht.

De leden van de D66-fractie hebben gevraagd in hoeverre de kritiek van de Europese Commissie op de Nederlandse implementatie van de oorspronkelijke richtlijn is meegewogen bij de implementatie van de wijzigingsrichtlijn (hoge leges, enkel ontvangen van bijstand is voldoende voor intrekking verblijfsvergunning in tweede lidstaat, het ontbreken van de expliciete wetsbepaling dat de status permanent is, de onvolledige omzetting van de bescherming tegen uitzetting op openbare orde

¹ Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad betreffende de toepassing van Richtlijn 2003/109/EG betreffende de status van langdurig ingezetenen onderdanen van derde landen, COM(2011) 585 definitief.

gronden, de toegang tot onderwijs). In hoeverre heeft dit (die kritiek) geleid tot wijzigingen in wetgeving en beleid en kan de regering dit nader toelichten, hebben deze leden gevraagd.

Nadat het Hof van Justitie van de Europese Unie op 26 april 2012 heeft geoordeeld dat de leges die Nederland vroeg in strijd waren met de richtlijn langdurig ingezetenen, heeft Nederland deze leges verlaagd tot € 150.

Het niet beschikken over voldoende middelen van bestaan is een geldige grond voor intrekking of niet-verlenging van de tijdelijke verblijfsvergunning in de tweede lidstaat. In artikel 22, eerste lid, onder b, van de richtlijn, is immers bepaald dat, “totdat de onderdaan van een derde land de status van langdurig ingezetene heeft verkregen, de tweede lidstaat kan besluiten de verblijfsvergunning niet te verlengen of de vergunning in te trekken (...) wanneer niet meer aan de voorwaarden van de artikelen 14, 15 en 16 wordt voldaan”. Daartoe behoort het middelenvereiste. Uit het feit dat een beroep op de sociale bijstand wordt gedaan, afgezien van beroep op bijzondere bijstand, kan worden afgeleid dat betrokkene daarmee zelf al aangeeft niet over voldoende middelen van bestaan te beschikken. In voorkomend geval van bijstandverlening zal telkens nog moeten worden beoordeeld of het belang van de Nederlandse staat bij de niet-verlenging van de verblijfsvergunning of de intrekking ervan al dan niet zwaarder weegt dan het belang van de betrokken langdurig ingezetene en zijn gezinsleden bij de voortzetting van het verblijf in Nederland als tweede lidstaat.

Het ontbreken van een expliciete bepaling in de wet dat de status permanent is, werd bij de oorspronkelijke implementatie van de richtlijn overbodig geacht omdat de EU-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen werd verenigd met de nationale verblijfsvergunning regulier voor onbepaalde tijd, die een permanente verblijfsvergunning is.

De nu in de wet op te nemen EU-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen is op grond van het voorliggende voorstel van wet een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd sui generis, waaraan geen beperkingen of voorschriften kunnen worden verbonden. Het permanente karakter van die vergunning vindt zijn bevestiging in het feit dat het rechtmatig verblijf, verbonden aan de EU-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen, in artikel 8, onderdelen b en d, van de wet op één lijn wordt gesteld met het rechtmatig verblijf, verbonden aan de nationale verblijfsvergunningen voor onbepaalde tijd.

Terminologie

Waar in de richtlijn langdurig ingezetenen wordt gesproken over de EU-status van langdurig ingezetene is in de Nederlandse situatie sinds 2006 sprake van een EU-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen. Daarnaast is, waar in de richtlijn ter bevestiging van de status sprake is van de afgifte van een verblijfsvergunning, waarop aantekeningen kunnen worden geplaatst en gewijzigd, in de Nederlandse situatie eveneens sinds 2006 sprake van de verschaffing van een verblijfsdocument als bedoeld in artikel 9 van de wet (een document waaruit het rechtmatig verblijf blijkt), en waarop nu aantekeningen moeten kunnen worden geplaatst en gewijzigd omtrent de internationale bescherming.

Een consequente doorvoering van dit terminologische uitgangspunt heeft tot gevolg dat de EU-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen niet kan worden verlengd of gewijzigd omdat die van onbepaalde duur is, omdat de status permanent is, en daaraan geen beperkingen of voorschriften

kunnen worden verbonden, op grond dat die ook niet aan de status kunnen worden verbonden. In plaats daarvan moet het verblijfsdocument dat ter bevestiging van die verblijfsvergunning wordt verschaft (althans ter bevestiging van het daaraan verbonden rechtmatig verblijf) kunnen worden vervangen en gewijzigd. In verband met een en ander heb ik een nota van wijziging ingediend. Hiermee wordt geen inhoudelijke wijziging beoogd, maar een betere aansluiting bij de systematiek van de richtlijn met behoud van de terminologie van de Vw2000.

Uit het rapport is niet geheel duidelijk geworden of de Europese Commissie bedoelt dat de Nederlandse implementatie ter zake van de bescherming tegen uitzetting op grond van de openbare orde onvolledig is geweest, op grond dat niet de volledige reeks criteria in de regelgeving zou zijn vermeld. De vereiste elementen of criteria zijn opgenomen in artikel 3.86, dertiende en veertiende lid, van het Vb2000. Veeleer zou de Europese Commissie er ten aanzien van Nederland op hebben kunnen duiden dat niet specifiek economische gronden zijn uitgesloten, zoals is bepaald in artikel 12, tweede lid, van de richtlijn langdurig ingezetenen. Een zodanig specifieke bepaling werd en wordt overbodig geacht, omdat zulks al besloten ligt in artikel 3:3 van de Algemene wet bestuursrecht. Daarin is bepaald dat het bestuursorgaan de bevoegdheid tot het nemen van een besluit niet voor een ander doel gebruikt dan waarvoor die bevoegdheid is gegeven.

Wat betreft de kosten voor de toegang tot het onderwijs in Nederland heeft de Europese Commissie gemeld dat een probleem is dat de universiteiten in Nederland niet-EER-onderdanen, waaronder langdurig ingezetenen, een hoger inschrijvingsgeld mogen vragen. Die conclusie van de Europese Commissie berust op een misverstand. Vreemdelingen aan wie een Nederlandse EU-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen is verleend zijn immers wat betreft de collegegelden (of: inschrijfgelden) met Nederlanders gelijk gesteld, op grond dat zij in aanmerking komen voor studiefinanciering als Nederlanders. En dat is het geval, omdat zij houder zijn van een verblijfsvergunning als bedoeld in artikel 20 van de Vreemdelingenwet 2000 (hierna: Vw2000). De Nederlandse EU-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen is immers sinds 1 december 2006 verenigd met de verblijfsvergunning, bedoeld in artikel 20 van de Vw2000.

Meer in het bijzonder is immers op grond van artikel 7.45a, eerste lid, onder c, van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek het wettelijk collegegeld verschuldigd door een student die behoort tot één van de groepen, bedoeld in artikel 2.2 van de Wet studiefinanciering 2000. Op grond van artikel 2.2, eerste lid, onder c, daarvan komt voor studiefinanciering in aanmerking de vreemdeling die niet de Nederlandse nationaliteit bezit, maar wel in Nederland woont, en die tot een bij algemene maatregel van bestuur aangewezen groep van personen behoort die voor het terrein van de studiefinanciering met Nederlanders worden gelijkgesteld. Voor zover hier van belang is op grond van artikel 3, eerste lid, onder b, van het Besluit studiefinanciering 2000 met een Nederlander gelijkgesteld de vreemdeling die in Nederland rechtmatig verblijf heeft op grond van een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd als bedoeld in artikel 20 van de Vw2000.

Teneinde deze gelijkstelling ook in de toekomst veilig te stellen zal het artikel 3 van het Besluit studiefinanciering 2000 nog worden aangepast, omdat de EU-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen thans als een afzonderlijke verblijfsvergunning in het nieuwe artikel 45a van de Vw2000 wordt opgenomen.

De leden van de PVV-fractie hebben hun verbazing uitgesproken over de stelling in de memorie van toelichting dat het asielverleden van de betreffende vreemdelingen volledig buiten beschouwing

wordt gelaten bij de beoordeling of zij in aanmerking komen voor de EU-status van langdurig ingezetene en dat uitsluitend wordt gekeken naar de duur van het verblijf van de betreffende vreemdelingen. Deze leden hebben te kennen gegeven graag een uitvoerig gemotiveerde reactie van de regering te ontvangen.

Het oorspronkelijke voorstel van de Commissie voor de richtlijn langdurig ingezetenen van 2001 hield, volgens de toelichting bij het voorstel voor de wijzigingsrichtlijn, in dat vluchtelingen na vijf jaar legaal en ononderbroken verblijf in een lidstaat in aanmerking zouden komen voor de status van langdurig ingezetene, terwijl zij waren vrijgesteld van de verplichting over voldoende vaste en regelmatige inkomsten en een eigen ziektekostenverzekering te beschikken. In de loop van de onderhandelingen werd echter besloten vluchtelingen buiten de werkingssfeer van de richtlijn te doen vallen en in de gezamenlijke verklaring van de Raad en de Commissie, die werd afgelegd op de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken van 8 mei 2003, werd afgesproken dat de Commissie een voorstel voor een richtlijn zou indienen teneinde de status van langdurig ingezetene uit te breiden tot vluchtelingen en personen die subsidiaire bescherming genieten. Vluchtelingen en personen die subsidiaire bescherming genieten („personen die internationale bescherming genieten” genoemd) hadden geen recht op de status van langdurig ingezetene uit hoofde van Richtlijn 2003/109/EG van de Raad van 25 november 2003 betreffende de status van langdurig ingezetenen onderdanen van derde landen. De Raad en de Europese Commissie hebben, aldus bedoelde toelichting, deze leemte erkend en verzochten in een gezamenlijke verklaring van 8 mei 2003 om de uitbreiding van de werkingssfeer van Richtlijn 2003/109/EG tot personen die internationale bescherming genieten. Met een daartoe strekkend voorstel is aan die verklaring gevolg gegeven door personen die internationale bescherming genieten binnen de werkingssfeer van Richtlijn 2003/109/EG te doen vallen. Personen die internationale bescherming genieten zouden de status van langdurig ingezetene moeten kunnen verwerven in de lidstaat die hun bescherming heeft verleend, onder dezelfde voorwaarden als andere onderdanen van derde landen die bedoelde status kunnen verkrijgen.

De conclusie is dan ook, zoals in de memorie van toelichting is opgenomen, dat de EU-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen niet op asielfronden wordt verleend. Asielgronden staan echter niet langer aan de EU-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen in de weg. Het belangrijkste criterium voor de verwerving van de EU-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen is de duur van het legale verblijf op het grondgebied van een lidstaat.

Dit neemt overigens niet weg dat de EU-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen niet op basis van internationale bescherming wordt verleend indien de internationale bescherming is ingetrokken of beëindigd of indien is geweigerd deze te verlengen, overeenkomstig artikel 14, derde lid, en artikel 19, derde lid, van de Kwalificatierichtlijn [Richtlijn 2004/83/EG en Richtlijn 2011/95/EU (herschikking)]. Dit heeft betrekking op vreemdelingen die uitgesloten behoren te zijn van internationale bescherming en op vreemdelingen die onjuiste gegevens hebben verstrekt.

De aan het woord zijnde leden hebben gevraagd of de regering de mening van deze leden deelt dat, wanneer is vastgesteld dat een vreemdeling geen bescherming meer behoeft, de betreffende vreemdeling niet in het bezit van wat voor een verblijfsstatus dan ook dient te worden gesteld, maar dient terug te keren naar het land van herkomst en, zo nee, waarom de regering van mening is dat aan een vreemdeling die niet hoeft te vrezen voor vervolging toch een verblijfsvergunning moet worden verleend op grond waarvan deze in feite permanent verblijf in Nederland krijgt.

Ik ben van oordeel dat een vreemdeling, die geen bescherming meer behoeft, kan terugkeren naar het land van herkomst. Niettemin kunnen er tijdens het verblijf in Nederland andere gronden zijn ontstaan waarop hij verdere aanspraak kan maken op verblijf in Nederland. Zulke redenen kunnen gelegen zijn in bijvoorbeeld de duur van het verblijf of artikel 8 EVRM, maar ook in onderhavige richtlijn. In dat geval dient verblijf te worden verleend op die grond. De richtlijn langdurig ingezetenen ziet niet op verblijf vanwege de behoefte aan internationale bescherming, maar op de mogelijkheid om de EU-status van langdurig ingezetene te verwerven op grond van het langdurig verblijf en om als langdurig ingezetene te verblijven in een andere lidstaat onder mogelijk gunstiger voorwaarden dan bij eerste binnenkomst op het grondgebied van de Unie. Op grond van artikel 35 Vw2000 kan de verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd echter niet worden ingetrokken op grond dat niet langer internationale bescherming nodig is.

Voorts hebben deze leden gevraagd hoe het mogelijk is dat deze vreemdelingen, ten aanzien van wie reeds is vastgesteld dat de bescherming kan worden ingetrokken, niet zijn teruggekeerd naar het land van herkomst.

Indien het gaat om vreemdelingen die zich nog in de eerste lidstaat van verblijf bevinden en er nog geen permanente verblijfstitel is verleend die de intrekking verhindert, kan de internationale bescherming worden ingetrokken als er geen behoefte meer is aan internationale bescherming. De vreemdeling zal vanaf het moment waarop de asielstatus is ingetrokken niet meer in aanmerking komen voor verlening van de EU-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen, ongeacht of hij is teruggekeerd naar het land van herkomst. Daarnaast kunnen er, zoals gezegd, andere gronden zijn voor voortzetting van het verblijf.

De leden van de PVV-fractie hebben voorts gevraagd of de regering de mening van deze leden deelt dat uit het onderhavige wetsvoorstel wederom blijkt dat sprake is van een zeer verregaande Europese beïnvloeding van het nationale Nederlandse toelatingsbeleid, en, zo nee, waarom niet.

De richtlijn past binnen de bestaande EU-wetgeving inzake het vrije verkeer en verblijf (en mobiliteit) van personen op het grondgebied van de Unie, één van de speerpunten van de Unie, die ook door Nederland onderschreven wordt. Daarbij moet worden bedacht dat de richtlijn het ook gemakkelijker maakt dat vreemdelingen die in Nederland langdurig ingezetene zijn geworden, zich in een andere lidstaat vestigen.

De leden van de SP-fractie hebben gevraagd welke consequenties het heeft als een vluchteling uiteindelijk wil naturaliseren, met name ook of hij bij naturalisatie tot Nederlander aan de voorwaarden moet voldoen die gelden voor mensen met een reguliere of een asielvergunning.

Voor hen gelden de voorwaarden voor asielgerechtigde vreemdelingen, mits sprake is van het voortduren van de internationale bescherming door de andere Europese staat of door Nederland. In dit kader is de kenbaarheid en het voortduren van de buitenlandse internationale bescherming van belang.

Een vreemdeling die eerder langdurig verblijfsrecht in een andere staat heeft verworven en die daarop aansluitend op grond van de Vw2000 een verblijfsrecht regulier (bepaalde of onbepaalde tijd) heeft gekregen, toont in beginsel door middel van het buitenlandse verblijfsdocument voor langdurig ingezetenen aan dat hij internationale bescherming van een ander Europees land geniet.

Omdat het kan voorkomen dat inmiddels het andere Europese land de internationale bescherming heeft ingetrokken, maar dat dat in Nederland of ook aan de vergunninghouder (nog) niet bekend is, moet een regulier verblijfsgerechtigde in de optie- of naturalisatieprocedure tevens aantonen dat het andere Europese land de asielstatus niet inmiddels heeft ingetrokken. Het enkele feit dat zijn buitenlandse verblijfsdocument voor langdurig ingezetenen nog de vermelding bevat dat een andere lidstaat internationale bescherming heeft verleend is daarom geen bewijs.

De vraag of de internationale bescherming nog steeds wordt gegeven door een ander Europees land maakt derhalve bij een regulier verblijfsrecht deel uit van de optie- of naturalisatieprocedure. Van de uitkomst van die vraag hangt af of van betrokkene bij optie- of naturalisatie nog steeds niet kan worden geveerd dat hij met autoriteiten van het land waarvan hij de nationaliteit bezit contact opneemt.

Is de vreemdeling, na het overnemen door Nederland van de internationale bescherming van een andere Europese staat, op grond van de Vw2000 in het bezit gesteld van een verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd dan geldt vanzelfsprekend dat in de optie- of naturalisatieprocedure geen bewijsstukken worden geëist waarvoor met de eigen autoriteiten contact moet worden opgenomen.

De leden van de SP-fractie hebben voorts gevraagd of de regering erkent dat de aantekening internationale bescherming ertoe zou moeten leiden dat bij naturalisatie geen paspoortvereiste geldt en, zo nee, waarom niet.

De aantekening 'internationale bescherming' op het verblijfsdocument betekent in beginsel inderdaad dat in de optie- of naturalisatieprocedure het bezit van een geldig buitenlands reisdocument van het land waarvan de vreemdeling de nationaliteit bezit niet als voorwaarde kan worden gesteld. Wel moet de vreemdeling met regulier verblijfsrecht in een optie- of naturalisatieprocedure aantonen dat de andere Europese staat zijn asielstatus inmiddels niet heeft ingetrokken. Tevens wordt bij een regulier verblijfsgerechtigde die internationale bescherming door een andere Europese staat geniet in de optie- of naturalisatieprocedure de voorwaarde gesteld een geldig reisdocument voor grensoverschrijding (vluchtelingenpaspoort), afgegeven door die Europese staat, te tonen.

Ook hebben deze leden gevraagd of de verlening van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd voor verblijf in een tweede lidstaat, zoals in Nederland, in elke lidstaat de gebruikelijke procedure is.

Mij is niet bekend dat er lidstaten zijn die in dit geval geen tijdelijke vergunning maar bijvoorbeeld een permanente verblijfsvergunning verlenen. Dit blijkt ook niet uit het bovengenoemd verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad². Gezien artikel 19, tweede lid, van de richtlijn langdurig ingezetenen, waarin is bepaald dat een verblijfsvergunning wordt verstrekt die kan worden verlengd, ligt verlening van een permanente vergunning hier dan ook niet in de rede.

De leden van de CDA-fractie hebben gevraagd of de regering verwacht dat de mogelijkheid voor onderdanen van derde landen en hun gezinsleden van vestiging in andere lidstaten voor Nederland een aanzuigende werking zal hebben.

² COM(2011) 585 definitief

Ik verwacht dat niet. Er zijn geen concrete indicaties dat dit het geval zal zijn. De ervaringen die Nederland heeft opgedaan met deze richtlijn ten aanzien van vergunninghouders regulier geven geen aanleiding om een dergelijke ontwikkeling aan te nemen.

In dit kader is het ook goed te melden dat de regels en afspraken die volgen uit de richtlijn voor alle deelnemende lidstaten gelden. Die lidstaten kunnen de richtlijn niet soepeler gaan toepassen dan voorgeschreven, zowel ten aanzien van de reikwijdte (internationaal beschermden) als de gestelde voorwaarden.

Op voorhand is verder niet te voorspellen of en hoeveel langdurig ingezetenen om redenen van bijvoorbeeld arbeid of gezinshereniging hun verblijf zullen verplaatsen naar Nederland dan wel zich vanuit Nederland in een andere lidstaat zullen vestigen.

Bestuurslasten

De leden van de VVD-fractie hebben gevraagd in hoeverre de meerkosten worden verdisconteerd in bijvoorbeeld het heffen van leges. De leden van de PvdA-fractie hebben gevraagd hoe de regering aankijkt tegen de in hun ogen aanzienlijke extra bestuurslasten van het wetsvoorstel. De leden van de CDA-fractie hebben gevraagd of in relatie tot de bedragen (structurele en incidentele kosten qua bestuurslasten en administratieve lasten voor burgers en bedrijfsleven) ook rekening is gehouden met de opbrengst van de leges, zo nee, waarom niet, zo ja, voor welk bedrag. De leden van de SP-fractie hebben gevraagd waaruit de kosten bestaan op grond waarvan wordt gekomen tot een kostprijs van € 261 per aanvraag en wat de prijs wordt van een aanvraag EU-verblijfstatus als langdurig ingezetene.

De verwachte extra lasten voor de overheid en de verwachte extra inkomsten van de overheid uit de extra te heffen leges, als gevolg van de uitbreiding van het toepassingsbereik van de richtlijn, zijn afzonderlijk in kaart gebracht. De extra bestuurslasten die uit de uitbreiding van het toepassingsbereik voortvloeien zijn zoveel mogelijk beperkt door de nieuwe en bestaande bedrijfsprocessen zo efficiënt mogelijk op elkaar af te stemmen en zo effectief mogelijk te maken. Daarbij is met name het aanvraagformulier tot het verlenen van de EU-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen een gecombineerde aanvraag geworden doordat ook de aanvraag tot het verlenen van de verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd en de aanvraag tot het verlengen van de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning voor bepaalde tijd op dat formulier zijn geplaatst.

Een toename van de administratieve lasten is inherent aan de uitbreiding van het toepassingsbereik van de richtlijn langdurig ingezetenen en de daarmee gepaard gaande uitbreiding van de rechten die aan de burger toekomen (aan een nieuwe groep burgers), maar ook daarbij is ervoor gekozen om die toename zo beperkt mogelijk te houden door de extra procedures en bijbehorende administratieve lasten weer zo beperkt mogelijk te houden. Op grond van de richtlijn moeten de vreemdelingen, die houder zijn van een Nederlandse verblijfsvergunning asiel voor bepaalde of onbepaalde tijd en een EU-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen aanvragen, aan dezelfde voorwaarden voldoen als de vreemdelingen die houder zijn van een Nederlandse verblijfsvergunning regulier voor bepaalde of onbepaalde tijd. Aan de uitbreiding van het toepassingsbereik van de richtlijn is een toename van procedures inherent en daardoor stijgen ook de administratieve lasten. Door middel van de keuze voor en inrichting van één gecombineerd aanvraagformulier wordt ervoor gezorgd dat door de aanvrager in het geval dat hij ervoor kiest om niet slechts één, maar meer

aanvragen tegelijk in te dienen, geen gegevens of bewijsstukken in twee- of meervoud hoeven te worden aangeleverd.

Aangezien ter zake van de legesinkomsten sprake is van een (extra) financiële taakstelling, worden de (extra) legesinkomsten niet direct in mindering gebracht op de extra bestuurslasten, maar verwerkt in het totaal van de inkomsten dat vervolgens wordt afgezet tegen het totaal van de bestuurslasten.

De IND wordt vanuit het departement gefinancierd op basis van financieringskostprijzen. De genoemde kostprijs van € 261 betreft de financieringskostprijs die met het departement is afgesproken voor een VVR 1a (verblijfsvergunning regulier eerste aanleg) voor de periode 2010-2012. Met de genoemde financieringskostprijs worden de directe kosten gefinancierd. De directe kosten omvatten de kosten die samenhangen met het behandelen en afhandelen van de aanvragen. Voor de indirecte kosten worden aparte financieringsafspraken gemaakt. De indirecte kosten zijn daarom niet verdisconteerd in de financieringskostprijs.

De hoogte van de leges ter afdoening van een aanvraag om verlening van een EU-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen is op grond van de eerder vermelde uitspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie naar beneden bijgesteld en bepaald op € 150.

De leden van de PvdA-fractie hebben voorts gevraagd of er rekening is gehouden met voldoende capaciteit bij de ketenpartners die nodig is de behandeling van meer aanvragen en procedures.

De benodigde capaciteit is meegenomen in de berekening van de bestuurslasten die is opgenomen in de memorie van toelichting.

De leden van de PvdA-fractie hebben gevraagd hoe de regering ervoor zorgt dat de procedures zorgvuldig blijven en de kans op fouten minimaal wordt. Zij hebben gevraagd of INDiGO voldoende is voorbereid op deze wijziging, zo ja, op welke manier en wanneer, zo nee, waarom niet en wanneer dan wel.

De IND is er veel aan gelegen om zijn procedures zo zorgvuldig mogelijk te laten verlopen. De IND heeft mede ten behoeve van de zorgvuldigheid de impact, die voortvloeit uit de implementatie van de (wijzigings)richtlijn en de inrichting van een nieuwe afdeling in de wet in kaart gebracht.

De systematiek voor de toets met betrekking tot de EU-vergunning voor langdurig ingezetenen is zo ingericht dat de procedures zo simpel en efficiënt mogelijk verlopen en procedurele fouten zoveel mogelijk worden uitgesloten.

Ook INDiGO is goed voorbereid op de wijzigingen die deze implementatie met zich meebrengt. In het kader van een impactanalyse zijn ook de gevolgen voor het informatiesysteem INDiGO bekeken en in acht genomen bij het tot stand komen van de nieuwe versie van INDiGO. Sinds april 2013 bevat INDiGO de functionaliteit voor de uitvoering van de richtlijn langdurig ingezetenen die thans mede ziet op de internationaal beschermde vreemdelingen.

De leden van de D66-fractie hebben gevraagd of de regering bereid is om zich ervoor in te spannen dat zoveel mogelijk personen met een verblijfsvergunning asiel de EU-status kunnen verwerven en

zo ja, hoe de regering dit zal doen. Deze leden vragen of aan alle betrokken personen informatie zal worden verstrekt over de mogelijkheid de EU-status te verwerven.

De IND verstrekt op zijn website onder het kopje 'klantdienstwijzer' informatie over de EU-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen. Daarnaast kunnen vreemdelingen voor hun informatiebehoefte terecht bij de telefonie en de IND loketten.

De IND gebruikt één formulier waarin -nader toegelicht- zowel de optie staat aangegeven om de (nationale) verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd als de EU-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen aan te vragen. Een vreemdeling die op grond van zijn rechtmatig verblijf van minimaal vijf jaar in aanmerking kan komen voor deze vergunningen wordt met één aanvraagformulier gewezen op de verschillen in gestelde voorwaarden en de rechten die volgen uit de vergunningen. Met het oog op het geval dat de vreemdeling niet kan voldoen aan de voor die vergunningen gestelde voorwaarden wordt in hetzelfde aanvraagformulier ook de mogelijkheid aangegeven om verlenging van zijn verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd aan te vragen.

De IND wijst de vreemdeling niet actief (bij brief of anderszins) op de mogelijkheid om -bij het vollopen van de vijfjarentermijn van zijn verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd- een niet-tijdelijke verblijfsvergunning aan te vragen. De ervaring van de IND heeft geleerd dat de vreemdeling zich bewust is van het belang om tijdig een nieuwe aanvraag in te dienen en te laat ingediende aanvragen komen maar weinig voor. Daarbij acht de IND het de eigen verantwoordelijkheid van de vreemdeling om tijdig een aanvraag in te dienen voor een verblijfsvergunning.

Artikelsgewijs

Artikel I

(onderdeel B, artikel 8)

De leden van de VVD-fractie hebben gevraagd welke consequenties verbonden zijn aan het gegeven dat de proceduretijd in afwachting van de beslissing op de aanvraag van een EU-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen als rechtmatig verblijf wordt aangemerkt.

Volgens het bestaand Nederlands recht wordt de ingangsdatum van een verblijfsvergunning als regel bepaald op de dag waarop de vreemdeling heeft aangetoond dat hij aan alle voorwaarden voldoet, maar niet eerder dan de dag waarop de aanvraag is ontvangen. In die gevallen wordt de periode waarin de vreemdeling in procedure was achteraf dus beschouwd als periode waarin de vreemdeling in het bezit was van een verblijfsvergunning en zal deze periode dus ook worden meegeteld bij de berekening van de termijn van vijf jaar.

Daardoor zal in Nederland slechts in uitzonderingsgevallen sprake zijn van een situatie waarin een periode moet worden meegeteld die ook achteraf gezien als proceduretijd moet worden gezien.

(onderdeel I, artikel 25)

De leden van de VVD-fractie hebben gevraagd om een aantal voorbeelden die leiden tot zodanig bijzondere omstandigheden dat de beslistermijn voor de beoordeling van de aanvraag met ten hoogste drie maanden verlengd kan worden.

Daarbij kan worden gedacht aan de situatie waarin naar het oordeel van de Minister van Veiligheid en Justitie advies van of onderzoek door derden of het openbaar ministerie nodig is als bedoeld in het nu niet gewijzigde tweede lid van artikel 25. Daarnaast kan worden gedacht aan de situatie waarin de beslistermijn wordt opgeschort op grond van artikel 4:15, eerste lid, onder b, van de Algemene wet bestuursrecht tot de dag waarop de informatie is ontvangen of verder uitstel niet meer redelijk is, doordat aan de aanvrager is medegedeeld dat voor de beslissing redelijkerwijs onderzoek door een buitenlandse instantie noodzakelijk is.

Onderdeel N (artikelen 45a tot en met 45h)

Artikel 45b

De leden van de SP-fractie hebben gevraagd wat de redenen zijn geweest om mensen met een asielstatus op grond van artikel 29, eerste lid, sub c en sub d, Vw2000 uit te sluiten van het recht om een EU-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen aan te vragen.

Deze uitsluiting heeft plaatsgevonden om te voldoen aan artikel 3, tweede lid, onder c, van de richtlijn langdurig ingezetenen dat, zoals gewijzigd, onderdanen van derde landen uitsluit van de toepassing van die richtlijn die toestemming hebben om in een lidstaat te verblijven uit hoofde van een andere vorm van bescherming dan internationale bescherming of op deze grond toestemming hebben aangevraagd om aldaar te verblijven en een beslissing over hun status afwachten. Daarvan is sprake bij de verleningsgronden van artikel 29, eerste lid, onder c en d, Vw2000.

Deze verleningsgronden vallen immers niet onder internationale bescherming zoals omschreven in artikel 2, onder f, van de richtlijn langdurig ingezetenen, dat verwijst naar artikel 2, onder a, van de Kwalificatierichtlijn [Richtlijn 2004/83/EG en Richtlijn 2011/95/EU (herschikking)].

Volgens de preambule van de Kwalificatierichtlijn (overweging 9 van de oorspronkelijke richtlijn en overweging 15 van de herschikking daarvan) vallen onderdanen van derde landen of staatlozen die op het grondgebied van de lidstaten mogen blijven om redenen die geen verband houden met een behoefte aan internationale bescherming, maar, op discretionaire basis, uit mededogen of op humanitaire gronden, niet onder deze richtlijn. Dit verschil is een van de overwegingen om de nationale asielgronden te schrappen en te laten opgaan in ofwel de internationale beschermingsgronden ofwel het regulier-humanitaire beleidskader (wetsvoorstel herschikking asielgronden).

De leden van de SP-fractie merken op dat vluchtelingen met een c of d-status straks op onder andere de a- of b-grond van artikel 29, eerste lid, Vw2000 een vergunning krijgen en vanaf dat moment in beginsel in aanmerking komen voor een EU-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen. Zij vragen in dat verband of de verblijfsduur onder de vergunning op grond van de c- of d-grond gewoon bovenop de verblijfsduur onder vergunning op de a- en b-grond komt en, zo nee, waarom niet.

Omdat, zoals gezegd, de nationale asielgronden na schrapping ervan zullen opgaan in ofwel de internationale beschermingsgronden ofwel het regulier-humanitaire beleidskader zal van een omzetting op grond van het wetsvoorstel inzake de herschikking van de gronden voor asielverlening als door deze leden bedoeld niet zonder meer sprake zijn.

Indien het betreft het opgaan in internationale beschermingsgronden, zal de tijd, doorgebracht op de c- of d-grond worden meegeteld. Indien het betreft het opgaan in het regulier-humanitair beleidskader, zal er als regel sprake zijn van verblijf op tijdelijke humanitaire gronden, dat wegens het tijdelijk karakter ervan in de weg staat aan de verlening van een EU-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetene. Indien het betreft het opgaan in verblijf op niet-tijdelijke humanitaire gronden, zal het daaraan voorafgaande verblijf op de c- of d-grond weer wel meetellen.

Artikel 45d

De leden van de fractie van de SP hebben gevraagd waarom volgens de regering de strenge Nederlandse glijdende schaal voldoet aan de richtlijn langdurig ingezetenen op grond waarvan intrekking wegens gevaar voor de openbare orde en nationale veiligheid alleen mag wanneer sprake is van een actuele en voldoende ernstige bedreiging van de openbare orde of de openbare veiligheid. Deze leden vragen of deze glijdende schaal niet strenger is dan de richtlijn voor ogen heeft en, zo nee, waarom niet.

Het is niet op voorhand te zeggen dat de glijdende schaal altijd strenger voor de vreemdeling uitpakt dan het openbare orde criterium inzake de actuele en voldoende ernstige bedreiging van de openbare orde.

Artikel 12, eerste lid, van de richtlijn langdurig ingezetenen bepaalt dat de lidstaten uitsluitend een besluit tot verwijdering ten aanzien van een langdurig ingezetene mogen nemen, wanneer hij een actuele en voldoende ernstige bedreiging voor de openbare orde of de openbare veiligheid vormt.

Om de EU-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen op grond van een actuele en voldoende ernstige bedreiging voor de openbare orde te kunnen intrekken moet de totale duur van de aan de vreemdeling opgelegde straffen of maatregelen ten minste gelijk zijn aan de toepasselijke norm in artikel 3.86, tweede, derde of vijfde lid, van het Vb2000 (het principe van de glijdende schaal). Het is mogelijk de opgelegde straffen en maatregelen te cumuleren bij de toepassing van de glijdende schaal. Verder wordt bij de toepassing van de glijdende schaal aan de straffen en maatregelen, opgelegd wegens misdrijven waartegen zes jaar of meer is bedreigd, meer gewicht toegekend. Daarnaast is er een tweede glijdende schaal voor vreemdelingen, aan wie driemaal of vaker wegens misdrijf een straf of maatregel is opgelegd.

Voordat wordt ingetrokken moet rekening worden gehouden met de in artikel 12, derde lid, van de richtlijn langdurig ingezetenen genoemde verblijfsduur, de leeftijd, de gevolgen voor de vreemdeling en zijn gezinsleden en het bestaan van banden met Nederland en het land van herkomst. Ook moet rekening worden gehouden met de in artikel 17, eerste lid, tweede alinea, van de richtlijn langdurig ingezetenen genoemde ernst van de inbreuk of het soort inbreuk dat de vreemdeling of diens gezinslid op de openbare orde of nationale veiligheid heeft gepleegd, respectievelijk met het gevaar dat van de vreemdeling of dat gezinslid uitgaat. Er moet derhalve steeds een op de individuele zaak toegespitste belangenafweging plaatsvinden. Deze criteria zijn neergelegd in artikel 3.86, dertiende en veertiende lid, van het Vb2000.

De glijdende schaal is daarom niet in strijd met deze richtlijn. Wel kan gevolg van het openbare-orde criterium van de richtlijn zijn dat de toepassing van de glijdende schaal niet altijd tot beëindiging van het verblijf leidt ingeval de onderdaan van een derde land een langdurig ingezetene is. Het hangt er

vanaf hoe per individueel geval het criterium van actuele en voldoende ernstige bedreiging wordt geïnterpreteerd.

Voor de intrekking van de EU-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen wegens het bestaan van een actuele en ernstige bedreiging van de openbare veiligheid is de glijdende schaal niet van toepassing en mitsdien de oplegging van een straf of maatregel niet vereist.

Daarnaast hebben de aan het woord zijnde leden gevraagd of de regering enkele voorbeelden kan geven van redenen om op grond van artikel 12, eerste lid, van de richtlijn langdurig ingezetenen een EU-vergunning in te trekken. Ook hebben zij gevraagd hoe vaak sinds de implementatie van de richtlijn langdurig ingezetenen een EU-verblijfsvergunning ingetrokken op grond van artikel 12, eerste lid.

De redenen van de afdoeningen zijn door de IND niet geregistreerd. Het gevraagde aantal intrekkingen op grond van artikel 12, eerste lid, van de richtlijn langdurig ingezetenen (actuele en voldoende ernstige bedreiging van de openbare orde of de openbare veiligheid) kan daarom niet worden verstrekt.

Voor een concreet geval kan echter worden verwezen naar de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 18 maart 2009, kenmerk 200808392/1/V3 (www.raadvanstate.nl), waarin de Afdeling een uitspraak van de rechtbank 's-Gravenhage, nevenzittingsplaats Zutphen, van 22 oktober 2008 heeft bevestigd. In dit geval was de vreemdeling veroordeeld tot 7 jaar gevangenisstraf wegens poging tot doodslag en had hij een aanzienlijk strafrechtelijk verleden, waaronder een veroordeling wegens het verhandelen van harddrugs.

De aan het woord zijnde leden hebben gevraagd hoe in andere lidstaten invulling wordt gegeven aan de glijdende schaal en in ieder geval aan artikel 12, eerste lid, van de Richtlijn langdurig ingezetenen. Ook hebben deze leden gevraagd of de regering problemen voorziet indien er verschillende interpretaties zijn van “een actuele en voldoende ernstige bedreiging” en, zo nee, waarom niet.

De glijdende schaal is nationaal beleid. Er bestaat geen overzicht van de wijze waarop de andere lidstaten hun nationale openbare ordebeleid hebben ingericht. Omdat het criterium “een actuele en voldoende ernstige bedreiging” een zogeheten “vage norm” is, zal er over de toepassing daarvan in iedere lidstaat, dus ook in Nederland, worden geprocedeerd. Een voorkomende nationale invulling daarvan door middel van wettelijke voorschriften van de lidstaten kan dat niet verhinderen. Dat geldt ook voor de toepassing door Nederland van de glijdende schaal of schalen. Het gaat immers om een Uniaal criterium dat bijgevolg een Uniale betekenis heeft, die Uniaal gedeut zal worden doordat in hoogste instantie het Hof van Justitie EU in concrete gevallen zal vaststellen of al dan niet aan bedoeld criterium is voldaan, alsmede of een nationale invulling en toepassing daarmee te verenigen zijn. Door middel van de overeenkomstige toepassing van artikel 3.86 van het Vb2000 wordt echter wel bereikt dat in de Nederlandse situatie de ernst van de gepleegde strafbare feiten en de duur van het rechtmatig verblijf in abstracto aan elkaar worden gerelateerd en tegen elkaar afgewogen. Daarnaast vindt steeds ook verplicht een afweging in concreto plaats, doordat ook rekening moet worden gehouden met alle relevante feiten en betrokken belangen en dat die belangen naar behoren tegen elkaar moeten worden afgewogen. De reeks van criteria die daarbij op grond van de richtlijn langdurig ingezetenen moet worden betrokken, is verwerkt in het artikel 3.86, dertiende en veertiende lid, van het Vb2000.

Tenslotte hebben deze leden gevraagd wat er gebeurt als een vreemdeling met een EU-vergunning voor langdurig ingezetenen in Nederland als tweede lidstaat verblijft en in Nederland een ernstig misdrijf pleegt. Is dit reden voor de eerste lidstaat om de vergunning in te trekken en hoe verloopt deze procedure in de praktijk, hebben deze leden gevraagd.

In een dergelijke situatie kan Nederland de verblijfsvergunning intrekken op grond van artikel 22 van de richtlijn langdurig ingezetenen, op grond dat de betrokkene een bedreiging vormt voor de openbare orde en moet de langdurig ingezeten derdelander op grond van artikel 62, derde lid, terugkeren naar de eerste lidstaat. In de richtlijn is een terugnameverplichting van de eerste lidstaat geregeld. Indien wordt voldaan aan de voorwaarden van artikel 67, kan de betrokkene door Nederland tot ongewenst vreemdeling worden verklaard. Vervolgens kan de eerste lidstaat beoordelen of de langdurig ingezetene naar zijn mening aldaar een actuele en voldoende ernstige bedreiging van de openbare orde vormt. Als dat zo is, kan de eerste lidstaat de EU-status van langdurig ingezetene intrekken en zal de derdelander in beginsel moeten terugkeren naar het land van herkomst.

In dat kader bevat de richtlijn bepalingen met betrekking tot de uitwisseling van informatie tussen de lidstaten.

Artikel VI

De leden van de VVD-fractie en de SP-fractie hebben gevraagd in hoeverre dit wetsvoorstel anticipeert op het wetsvoorstel inzake het herschikken van de gronden voor asielverlening (Kamerstuk 33 293) dat inmiddels in de Tweede Kamer behandeld is, onderscheidenlijk hoe rekening zal worden gehouden met de eventuele inwerkingtreding van het wetsvoorstel herschikking asielgronden.

De richtlijn langdurig ingezetenen is een van de redenen om de nationale asielgronden te schrappen door middel van het wetsvoorstel herschikking asielgronden.

Artikel VII

De leden van de D66-fractie hebben gevraagd wanneer de regering verwacht dat alle wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen ter implementatie van de wijzigingsrichtlijn in werking zullen treden en wat de consequenties voor Nederland zijn als deze termijn niet wordt gehaald. De aan het woord zijnde leden hebben ook gevraagd op welke wijze voor de periode dat de implementatie nog niet is voltooid de rechten worden verzekerd die personen die internationale bescherming genieten aan de richtlijn ontnemen.

De wijzigingsrichtlijn diende op 20 mei 2013 in de nationale wettelijke stelsels van de lidstaten te zijn geïmplementeerd. Deze datum is in Nederland niet gehaald.

Echter, door middel van het wijzigingsbesluit Vreemdelingencirculaire (WBV) 2013/8, gepubliceerd op 21 mei 2013, is voorzien in een tijdelijke regeling, op grond waarvan de aanvragen waarin een beroep op de wijzigingsrichtlijn wordt gedaan kunnen worden afgehandeld.

De tijdelijke regeling stelt de rechten van langdurig legaal in de Unie verblijvende onderdanen van derde landen, die internationale bescherming genieten, in Nederland veilig, indien zij vragen om verlening van de EU-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen of zich in Nederland of andere

lidstaten wensen te vestigen op grond van de richtlijn. Ook strekt dit WBV ertoe om de rechtsbescherming tegen verwijdering van deze langdurig ingezetenen met inachtneming van de waarborgen van de richtlijn vorm te geven, in afwachting van de totstandkoming van de uiteindelijke Nederlandse implementatie.

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,

F. Teeven