

Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een richtlijn van de Raad betreffende de status van langdurig ingezetenen van derde landen”

(2002/C 36/13)

De Raad heeft op 5 juni 2001 besloten om het Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig art. 63 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap te raadplegen over het voornoemde voorstel.

De afdeling „Werkgelegenheid, sociale zaken, burgerschap”, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 3 oktober 2001 goedgekeurd. Rapporteur was de heer Pariza Castaños.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft op 17 oktober 2001 tijdens zijn 385e zitting het volgende advies uitgebracht, dat met 87 stemmen vóór en 1 stem tegen, bij 7 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Inleiding

1.1. Met dit richtlijnvoorstel wordt aan de hand van criteria die de Commissie in haar Mededeling over een communautair immigratiebeleid heeft uiteengezet, een begin gemaakt met het opstellen van communautaire wetgeving over immigratie, in casu over de toelating en de rechten van onderdanen van derde landen. In deze immigratiewetgeving gaat het enerzijds om de rechten van langdurig ingezetenen, en anderzijds om de toelating en de initiële rechten van onderdanen van derde landen. Het Comité juicht toe dat de Commissie onverwijld met richtlijnvoorstellen over beide onderwerpen is gekomen.

1.2. Grosso modo oordeelt het Comité positief over onderhavig richtlijnvoorstel, omdat dit tegemoetkomt aan de verwachtingen die de Commissie zelf heeft gewekt. Het voorstel sluit aan bij hetgeen de Commissie in haar Mededeling over een communautair immigratiebeleid heeft aangegeven, en houdt tevens rekening met de opmerkingen die het Comité in zijn advies hierover naar voren heeft gebracht.

2. Samenvatting van het richtlijnvoorstel

2.1. Er wordt een status van langdurig ingezetene ingevoerd. Deze wordt op verzoek toegekend aan personen die sedert minstens vijf jaar legaal op het grondgebied van een lidstaat verblijven en aan bepaalde voorwaarden voldoen. Als voornaamste voorwaarden gelden: betrokkenen mogen geen periode van meer dan zes maanden buiten de lidstaat van verblijf hebben doorgebracht, zij moeten over toereikende inkomsten en een ziektekostenverzekering beschikken, en hun gedrag mag geen bedreiging vormen van de openbare orde of de binnenlandse veiligheid.

2.2. Er wordt onderscheid gemaakt tussen de status van langdurig ingezetene en de verblijfsvergunning die moet worden verleend aan de persoon die deze status geniet. De vergunning kan verlengd worden (om de tien jaar), terwijl de

status permanent is. Wordt de vergunning als gevolg van een administratieve fout niet verlengd, dan heeft dat dus geen gevolg voor het behoud van de status van langdurig ingezetene.

2.3. Ook al heeft de status een permanent karakter, deze kan onder bepaalde omstandigheden wel worden ingetrokken, nl. als betrokkene gedurende een aaneengesloten periode van meer dan twee jaar buiten de lidstaat verblijft, als is aangetoond dat bij het verkrijgen van de status is gefraudeerd, of als dezelfde status in een andere lidstaat wordt verworven.

2.4. Er wordt de nodige rechtszekerheid ingebouwd: beslissingen om de status te weigeren, moeten met redenen worden omkleed, en de aanvrager krijgt het recht om alle beroepsmogelijkheden in de lidstaat in kwestie te gebruiken.

2.5. Conform het beginsel van gelijke behandeling genieten langdurig ingezetenen op bepaalde gebieden dezelfde rechten als onderdanen van de betrokken lidstaat. Genoemd worden het recht op arbeid, onderwijs, sociale zekerheid, gezondheidszorg, toegang tot goederen en diensten, vrijheid van vereniging en vakbondsvrijheid, en bewegingsvrijheid op het grondgebied van de lidstaat.

2.6. De langdurig ingezetene geniet bescherming tegen uitzetting, maar kan wel worden uitgezet als zijn gedrag een ernstige bedreiging voor de openbare orde of de binnenlandse veiligheid vormt.

2.7. Een belangrijke plaats in het richtlijnvoorstel wordt ingenomen door het recht van de langdurig ingezetene om in een andere lidstaat te verblijven; hieraan is een apart hoofdstuk gewijd. Uitoefening van dit recht is aan voorwaarden gebonden. Betrokkene moet in de andere lidstaat een economische activiteit uitoefenen, een studie volgen of over voldoende eigen middelen beschikken. In dergelijke gevallen heeft een langdurig ingezetene van de ene lidstaat het recht om tijdelijk in een andere lidstaat te verblijven.

2.8. Het recht van verblijf in een andere lidstaat geldt ook voor gezinsleden van de langdurig ingezetene, zodat zij hem kunnen vergezellen of zich bij hem kunnen voegen.

2.9. De door de tweede lidstaat af te geven verblijfstitel kan verlengd worden, maar is van tijdelijke aard; men kan immers slechts in één lidstaat de status van langdurig ingezetene genieten. Terwijl men in de tweede lidstaat verblijft, behoudt men de status van langdurig ingezetene in de eerste.

2.10. In de tweede lidstaat geniet men niet helemaal dezelfde rechten als in de eerste. Zo staat in het richtlijnvoorstel dat men in de tweede lidstaat geen recht heeft op sociale bijstand, noch op beurzen voor levensonderhoud ten behoeve van studenten.

2.11. De status van langdurig ingezetene in de tweede lidstaat kan verworven worden na een verblijf van vijf jaar, maar betekent wel dat betrokkene deze status in de eerste lidstaat verliest.

3. Algemene opmerkingen

3.1. Rechten van langdurig ingezetenen

3.1.1. In art. 12, lid 1, worden rechten van langdurig ingezetenen opgesomd. Die opsomming is noodzakelijk, maar niet uitputtend, en kan daardoor tot problemen leiden bij de uitoefening van rechten die niet worden genoemd. Het zou goed zijn om in het algemeen te bepalen dat langdurig ingezetenen dezelfde rechten als EU-onderdanen genieten, behalve op gebieden waar verschillende regels gelden, zoals vrij verkeer en vestiging in een andere lidstaat, en stemrecht.

3.1.2. Zo worden rechten gedifferentieerd naar gelang van de duur van het verblijf, zoals de Commissie in haar Mededeling had aangegeven; langdurig ingezetenen krijgen dezelfde rechten als EU-onderdanen, behalve op bovengenoemde twee gebieden.

3.2. Stemrecht

3.2.1. Volgens de Commissie is het besef doorgedrongen dat stemrecht en toegang tot de nationaliteit van groot belang zijn voor de integratie (par. 5.5 van de toelichting bij het richtlijnvoorstel), maar bestaat er geen rechtsgrondslag om beide aspecten in de richtlijn te kunnen opnemen. Naar de mening van het Comité moeten deze twee aspecten niet tezamen, maar apart worden behandeld. Toegang tot de nationaliteit valt namelijk inderdaad onder de exclusieve bevoegdheid van de lidstaten, terwijl voor het verlenen van stemrecht bij Europese en gemeenteraadsverkiezingen wél

Europese regelgeving kan worden uitgewerkt. Deze kwestie moet tijdens de volgende IGC over de hervorming van de Verdragen aan de orde komen.

3.2.2. Het Comité vindt dat overwogen moet worden om in de communautaire wetgeving plaats in te ruimen voor het verlenen van stemrecht bij Europese en gemeenteraadsverkiezingen aan langdurig ingezetenen, omdat het tevens een belangrijk middel vormt om hun integratie te bevorderen.

3.3. Bewegingsvrijheid tussen land van verblijf en land van herkomst

3.3.1. In haar Mededeling over een communautair immigratiebeleid onderstreept de Commissie dat immigranten zich tussen de EU-lidstaat van verblijf en hun land van herkomst moeten kunnen verplaatsen, teneinde economische initiatieven die de herkomstlanden ten goede komen, te stimuleren. Het richtlijnvoorstel gaat in deze richting, maar schiet volgens het Comité te kort wanneer wordt voorgesteld dat de langdurig ingezetene maximaal slechts twee jaar buiten de eerste lidstaat mag verblijven; blijft hij langer afwezig, dan wordt zijn permanente status ingetrokken (art. 10, lid 1a)). De lidstaten kunnen uitzonderingen, d.w.z. langere perioden van afwezigheid, toestaan indien deze verband houden met „beroepsmatige detachering”, waarbij het hoofdzakelijk gaat om werknemers die door hun bedrijf worden overgeplaatst. Ook krijgen de lidstaten de mogelijkheid de termijn van twee jaar te verlengen.

3.3.2. Om te bevorderen dat in de EU verblijvende personen met een status van langdurig ingezetene economische activiteiten in hun herkomstland ontplooien, zouden zij langer dan de voorgestelde periode afwezig moeten mogen zijn.

3.3.3. Wanneer personen met een status van langdurig ingezetene naar hun land van herkomst terugkeren om te gaan werken voor samenwerkingsprojecten die door de lidstaat waarin zij verblijven of door de EU gefinancierd worden, dienen zij voor de duur van het project en bijgevolg van hun afwezigheid, de status van langdurig ingezetene te behouden.

3.3.4. Dezelfde criteria moeten worden gehanteerd met betrekking tot periodes van afwezigheid die worden toegestaan gedurende de eerste vijf jaar van tijdelijk verblijf, voordat de status van langdurig ingezetene wordt verworven (op grond van art. 5, lid 3, mag de periode van afwezigheid niet langer dan zes maanden duren). Het Comité vindt deze periode te kort. Ook zou de nodige flexibiliteit aan de dag moeten worden gelegd ten aanzien van periodes van afwezigheid als gevolg van deelname aan ontwikkelingsprojecten.

3.4. Status van langdurig ingezetene voor gezinsleden

3.4.1. In het richtlijnvoorstel wordt niet ingegaan op de verwerving van de status van langdurig ingezetene door gezinsleden. Er zou een regeling moeten komen dat ook zij de status van langdurig ingezetene kunnen verwerven als een ander lid van het gezin deze reeds geniet.

3.4.2. Het Comité stelt voor dat de echtgeno(o)t(e) en de overige personen die in het kader van het recht op gezinshereniging⁽¹⁾ als gezinsleden worden beschouwd, dezelfde permanente verblijfsstatus krijgen als het eerste gezinslid aan wie die status is toegekend. Als voorwaarde hiervoor kan worden gesteld dat zij al minstens twee jaar lang legaal in de betrokken lidstaat verblijven. Om de betreffende status te kunnen verwerven, is het voor gezinsleden dus niet nodig dat zij al vijf jaar lang in het betrokken land verblijven; een periode van twee jaar zou genoeg moeten zijn.

4. Bijzondere opmerkingen

4.1. Voor het verkrijgen van de status van langdurig ingezetene moet volgens het voorstel aan met name de volgende twee voorwaarden worden voldaan: men dient over de nodige inkomsten te beschikken, alsmede over een ziektekostenverzekering (art. 6). Deze bepalingen moeten op de helling; als enige voorwaarde voor toekenning van de status zou de duur van het legale verblijf (vijf jaar) moeten gelden, rekening houdend met de criteria van de Raad van Tampere.

4.1.1. Indien de status wordt aangevraagd door iemand die in de vijf jaar daarvoor een tijdelijke verblijfsvergunning had op grond van uitoefening van een beroepsactiviteit (als werknemer of zelfstandige), zou als enige voorwaarde gesteld mogen worden dat de betrokkene daadwerkelijk actief is als werkende of werkzoekende. Voor gezinsleden zou deze voorwaarde niet moeten gelden.

4.1.2. De definitie die in het richtlijnvoorstel wordt gegeven van stabiele en toereikende inkomsten is ambigu, wat aanleiding kan geven tot willekeur van de lidstaten.

4.1.3. Een ziektekostenverzekering mag evenmin worden geëist, daar ingezetenen onder dezelfde voorwaarden als nationale onderdanen toegang tot de openbare gezondheidszorg moeten hebben.

4.2. De verwijzing in art. 7 naar openbare orde en nationale veiligheid mag niet tot willekeur leiden. Er zou gepreciseerd moeten worden welke mate van bedreiging van de openbare orde of de veiligheid een reden is om de status te weigeren. Hierbij moet in het bijzonder rekening worden gehouden met de jurisprudentie terzake van het Europese Hof van Justitie.

4.3. In art. 8, lid 2, is bepaald dat de bevoegde autoriteiten van de betrokken lidstaat verplicht zijn om binnen zes maanden een expliciet antwoord op het verzoek om toekenning van de permanente status te geven. Het Comité beveelt echter aan dat het antwoord in de praktijk binnen drie maanden wordt gegeven. Voor de aanvrager is de hele administratieve procedure gratis. In lidstaten waarin regels bestaan voor gevallen waarin de overheid verzuimt te antwoorden, geldt het uitblijven van een antwoord als gunstig voor de aanvrager. Het Comité stelt voor dat in de richtlijn een nieuw punt over deze kwestie wordt opgenomen.

4.3.1. De termijn waarbinnen de lidstaat moet antwoorden op een verzoek van een langdurig ingezetene om tijdelijk in een andere lidstaat te mogen verblijven, zou niet langer dan zes weken mogen bedragen, in plaats van drie maanden zoals in art. 21 is bepaald, omdat een zo lange periode ongunstig zou zijn voor de werkgelegenheid, het bedrijfsleven en de mobiliteit van de betrokkenen.

4.4. Art. 13, lid 1, dat betrekking heeft op bescherming van langdurig ingezetenen tegen uitzetting, mag niet tot willekeur leiden. Op dit punt moet met name rekening worden gehouden met de jurisprudentie terzake van het Europese Hof van Justitie.

4.5. In art. 13, lid 5, moet worden gepreciseerd dat het aantekenen van beroep tegen uitzetting in alle lidstaten altijd opschortende werking dient te hebben.

4.6. Ten aanzien van gevallen waarin de langdurig ingezetene een aanvraag tot verblijf in een andere lidstaat indient (art. 21), merkt het Comité hetzelfde op als hetgeen hierboven in par. 4.3 naar voren is gebracht, nl. dat de overheid verplicht is expliciet te antwoorden, dat geen antwoord een gunstig antwoord betekent, en dat de gehele procedure gratis moet zijn voor de aanvrager.

⁽¹⁾ ESC-advies over gezinshereniging, PB C 204 van 18.7.2000. ESC-advies over tijdelijke bescherming in geval van massale toestroom van ontheemden, PB C 155 van 29.5.2001.

4.7. Voor zowel onderdanen van EU-lidstaten als onderdanen van derde landen die de status van langdurig ingezetene genieten, moeten de rechten in de tweede lidstaat (art. 24), hoewel aangepast aan de wetten en gebruiken van die lidstaat, vergelijkbaar zijn met die in de eerste lidstaat. Daarom is het zaak om de uitzonderingen die in het richtlijnvoorstel gemaakt worden voor sociale bijstand en beurzen voor levensonderhoud ten behoeve van studenten, te schrappen, waarbij wel getracht moet worden te voorkomen dat er extra druk op de overheidsfinanciën van de tweede lidstaat ontstaat.

5. Slotopmerkingen

5.1. Het Comité is zich ervan bewust dat het thema van de regularisering van onderdanen van derde landen die illegaal in

de EU verblijven niet binnen het kader van dit richtlijnvoorstel valt, maar wil er toch op wijzen dat hiervoor een oplossing dient te komen. De Commissie moet terzake een initiatief ontplooiën, zowel om ervoor te zorgen dat de grondrechten van deze personen daadwerkelijk worden erkend, als om de nodige maatregelen voor hun regularisering te treffen.

5.2. Belangrijk is dat de voorgestelde richtlijn op het gehele EU-grondgebied wordt toegepast. Daartoe verzoekt het Comité de regeringen van het Verenigd Koninkrijk, Ierland en Denemarken uitdrukkelijk om te besluiten de richtlijn toe te passen. Volgens het Comité zou dit er aanzienlijk toe bijdragen dat langdurig ingezetenen hun recht op vrij verkeer effectiever kunnen doen gelden.

Brussel, 17 oktober 2001.

De voorzitter
van het Economisch en Sociaal Comité
G. FRERICHS