

Vergaderjaar 2012–2013

33 581

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

Nr. 5

VERSLAG

Vastgesteld 26 april 2013

De vaste commissie voor Veiligheid en Justitie, belast met het voorbereidend onderzoek van dit voorstel van wet, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen. Onder het voorbehoud dat de hierin gestelde vragen en gemaakte opmerkingen voldoende zullen zijn beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van het voorstel van wet genoegzaam voorbereid.

ALGEMEEN

De leden van de VVD-fractie willen weten 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. Ook willen deze leden weten in hoeverre in Nederland verblijvende en/of werkzame en niet-werkzame personen met de EU-status van langdurig ingezetenen 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.

Voornoemde leden merken op dat de Richtlijn 2011/51/EU van het Europees Parlement en de Raad van 11 mei 2011 (hierna: de wijzigingsrichtlijn) tot wijziging van Richtlijn 2003/109/EG van de Raad (hierna: de richtlijn langdurig ingezetenen) de mogelijkheid openlaat van overdracht van de verantwoordelijkheid voor de internationale bescherming van personen die internationale bescherming genieten in een andere lidstaat. Wat zal dit voor gevolgen in de praktijk hebben voor Nederland en het Nederlandse asielsysteem?

De aan het woord zijnde leden willen weten 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 meebrengt. Ook willen zij weten 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.

De leden van de VVD-fractie willen weten of er mogelijkheden zijn 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. Zo ja, welke? Deze leden willen weten 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.

Voornoemde leden willen weten in hoeverre rekening is gehouden met de mogelijkheid dat asielzoekers die reeds vijf jaar legaal in een Europese lidstaat verblijven met behulp van een EU-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen zich verplaatsen naar een andere EU-lidstaat zonder aldaar te werken of een opleiding te volgen. Er wordt aangegeven dat deze het recht hebben zich te vestigen in een andere EU-lidstaat op grond van hoofdstuk III van de richtlijn langdurig ingezetenen, die personen voor perioden van langer dan drie maanden het recht geeft in een andere EU-lidstaat te verblijven om aldaar een economische activiteit als werknemer of zelfstandige te verrichten, om een studie of beroepsopleiding te volgen of om andere redenen. Wat zijn deze andere redenen? Wat wordt aangemerkt als economische activiteit? Wat wordt aangemerkt als een studie of beroepsopleiding en voor hoe lang wordt dit toegestaan en op basis van welke voorwaarden en eisen? Wie draagt de verantwoordelijkheid om deze voorwaarden te controleren? Wat gebeurt er wanneer er niet aan deze voorwaarden wordt voldaan en een vreemdeling met EU-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen zich toch langer dan drie maanden in een andere lidstaat bevindt?

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Deze leden begrijpen de afweging om te kiezen voor een aparte EU-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen en om daar een aparte afdeling in de Vreemdelingenwet 2000 (Vw 2000) voor in het leven te roepen. Wel hebben zij vragen over de invulling, inbedding en uitwerking van het wetsvoorstel.

Voornoemde leden wensen allereerst meer duidelijkheid te krijgen over de verhouding van deze nieuwe vergunning ten opzichte van de bestaande verblijfsvergunningen asiel of regulier voor bepaalde en onbepaalde tijd. Waarin zit voor vreemdelingen met een asielstatus precies de toegevoegde waarde van deze Europese vergunning? Zal elke vluchteling voortaan na vijf jaar een asielvergunning voor bepaalde tijd te hebben gehad, moeten kiezen tussen een asielvergunning voor bepaalde of onbepaalde tijd en een Europese vergunning op grond van deze richtlijn? Waarin zit precies het verschil tussen beide? Welke voordelen biedt de Europese vergunning ten opzichte van een asielvergunning voor bepaalde en onbepaalde tijd?

Deze leden willen weten of deze nieuwe Europese vergunning het Nederlandse vergunningstelsel onnodig ingewikkeld maakt. Zal de introductie van deze nieuwe vergunning leiden tot veel meer procedures, nieuwe aanvragen tot een ander soort vergunning en tot onduidelijkheid bij de asielzoekers? Heeft het de voorkeur meteen tot een Europese asielvergunning te komen en die als uitgangspunt te nemen, ter vervanging van de nationale asielvergunningen? Is dat door de regering overwogen? Laat de richtlijn dit toe? Hoe verhouden de voorwaarden voor de asielvergunning voor verlenging bepaalde of onbepaalde tijd zich tot de voorwaarden voor de EU-vergunning als langdurig ingezetene? Draagt deze wijziging bij aan een Gemeenschappelijk Europees Asielbeleid? Zullen asielregels en vergunningvoorwaarden meer synchroon

lopen tussen de lidstaten? Zal dit wetsvoorstel ertoe leiden dat vluchtelingen zich gemakkelijker door de EU heen zullen verplaatsen en vestigen? Wat zijn de toetsstenen voor lidstaten om wel of niet verantwoordelijkheid van de asielbescherming voor een Europese vluchteling over te nemen? Kan de asielzoeker in elke lidstaat vrijelijk dit verzoek doen? Zijn er verschillen tussen lidstaten in welke mate zij bereid zullen zijn de bescherming van de asielzoeker over te nemen? Hanteren de lidstaten daarvoor dezelfde criteria? Kan de regering 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? Verwacht de regering 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)? Wat is met deze uniforme EU-status voor asielzoekers nog de toegevoegde waarde van een afzonderlijk, eigen asielbeleid dat de lidstaten voeren? Zou mede als gevolg van dit wetsvoorstel niet meer moeten worden ingezet op een uniform Europees asielbeleid? Hanteren alle lidstaten dezelfde criteria voor het wel of niet verlenen van een vergunning als langdurig ingezetene? In hoeverre vindt de implementatie van deze gewijzigde richtlijn in alle lidstaten op inhoudelijk uniforme wijze plaats?

De leden van de PvdA-fractie vernemen verder graag of deze EU-status voor asielzoekers extra burgerlijke en politieke rechten in het leven roept. Zo ja, welke?

De leden van de PVV-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het bovengenoemd wetsvoorstel. De wijzigingsrichtlijn geeft onderdanen van derde landen die minimaal gedurende vijf jaren ononderbroken legaal op het grondgebied van een lidstaat hebben verbleven, de mogelijkheid om de EU-status van langdurig ingezetene toegekend te krijgen. Thans zijn (aspirant) vluchtelingen en subsidiair beschermden op grond van de richtlijn langdurig ingezetenen nog uitgesloten van de werkingssfeer, maar het onderhavige wetsvoorstel strekt tot implementatie van een wijziging van deze richtlijn met betrekking tot deze uitsluiting. Door de implementatie van de wijzigingsrichtlijn wordt deze uitsluiting immers opgeheven.

Deze leden spreken hun grote zorg uit over de wijzigingsrichtlijn, die tot gevolg heeft dat voortaan ook vreemdelingen die behoren tot de categorieën die worden genoemd in artikel 29, eerste lid, onder a en b, Vw 2000 in aanmerking komen voor de toekenning van de EU-status van langdurig ingezetene. Zij zijn van mening dat asielvergunningen te allen tijde op tijdelijke basis verleend dienen te worden. Deze vergunningen worden immers verleend op grond van de situatie in het land van herkomst en wanneer de situatie in het land van herkomst weer veilig is dienen vreemdelingen die verblijf hebben op grond van een asielvergunning dan ook weer terug te keren naar dat land, ook wanneer deze vreemdelingen reeds meerdere jaren in het land verblijven dat hen opvang heeft geboden.

Voornoemde leden spreken hun verbazing uit 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. Graag ontvangen deze leden dienaangaande een uitvoerig gemotiveerde reactie van de regering. In het verlengde hiervan merken de leden van de PVV-fractie op dat uit de memorie van toelichting voorts blijkt dat aan vreemdelingen ten aanzien van wie de internationale bescherming bij definitief besluit is ingetrokken toch een EU-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen kan worden verleend. Deelt de regering de mening 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? Zo nee, waarom is de regering van mening 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? Voorts vragen deze leden 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. Deelt de regering de mening dat uit het onderhavige wetsvoorstel wederom blijkt dat sprake is van een zeer verregaande Europese beïnvloeding van het nationale Nederlandse toelatingsbeleid? Zo nee, waarom niet?

De leden van de SP-fractie hebben met instemming kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel, maar hebben nog wel een aantal vragen en opmerkingen.

Deze leden constateren dat na implementatie van de wijzigingsrichtlijn ook een asielstatus na vijf jaar onafgebroken verblijf recht geeft op een EU-status van langdurig ingezetene. Welke consequenties heeft dit als de vluchteling uiteindelijk wil naturaliseren? Zullen zij bij naturalisatie tot Nederlander aan de voorwaarden moeten voldoen die gelden voor mensen met een reguliere of een asielvergunning? Erkent de regering dat de aantekening internationale bescherming ertoe zou moeten leiden dat bij naturalisatie geen paspoortvereiste geldt? Zo nee, waarom niet? Voornoemde leden begrijpen dat Nederland als tweede lidstaat in eerste instantie een reguliere vergunning voor bepaalde tijd afgeeft aan EU-langdurig ingezetenen. Is dit in elke lidstaat de gebruikelijke procedure?

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. De wijze waarop de wijzigingsrichtlijn in de Nederlandse wet- en regelgeving wordt geïmplementeerd heeft hun instemming. Gegeven de uitvoerige en heldere memorie van toelichting hebben deze leden slechts enkele vragen.

Door de toekenning van de EU-status van langdurig ingezetene kunnen ook onderdanen van derde landen en hun gezinsleden zich in andere EU-lidstaten vestigen. Voornoemde leden vragen of de regering verwacht dat hiervan een aanzuigende werking voor Nederland zal uitgaan. Deze leden vragen om welke redenen Nederland c.q. een lidstaat de verantwoordelijkheid zou willen overnemen voor de internationale bescherming van personen die in een andere lidstaat reeds internationale bescherming genieten.

De leden van de D66-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij vragen of de regering heeft kennisgenomen van het verslag over de toepassing van de richtlijn langdurig ingezetenen van de Europese Commissie (COM (2011) 585, ve11002940). In hoeverre zijn de kritieken van de Europese Commissie ten aanzien van Nederland over de hoge leges, het feit dat de enkele aanvraag van bijstand al grond voor intrekking van de verblijfsvergunning van een langdurig ingezetenen van een andere lidstaat kan zijn, het ontbreken van een expliciete wetsbepaling dat de status permanent is, de onvolledige omzetting van de bescherming tegen uitzetting op openbare-ordegronden en de toegang tot onderwijs, bij de implementatie van de wijzigingsrichtlijn meegewogen. In hoeverre heeft dit geleid tot wijzigingen in wetgeving en beleid? Kan de regering dit nader toelichten?

Voornoemde leden vragen de regering wanneer zal worden besloten om de internationale bescherming over te nemen van een andere lidstaat. Kan de regering dit nader toelichten?

Bestuurslasten

De leden van de VVD-fractie vragen in hoeverre de meerkosten verdisconteerd worden in bijvoorbeeld het heffen van leges.

De leden van de PvdA-fractie vragen hoe de regering aankijkt tegen de aanzienlijke extra bestuurslasten als gevolg van dit wetsvoorstel.

De leden van de SP-fractie constateren dat wordt uitgegaan van een kostprijs van 261 euro per aanvraag. Waaruit bestaan deze kosten precies? Wat zal de prijs worden voor een aanvraag EU-verblijfstatus als langdurig ingezetene?

Er worden meer aanvragen en procedures verwacht. Is er in dit licht rekening gehouden met voldoende capaciteit bij betrokken ketenpartners? Hoe gaat de regering ervoor zorgen dat de procedures zorgvuldig blijven en de kans op fouten minimaal wordt? Is INDiGO voldoende voorbereid op deze wijziging? Deze leden vrezen namelijk dat dit niet het geval zal zijn gelet op de recent gebleken hiaten in het systeem. Zo ja, op welke manier en wanneer? Zo nee, waarom niet en wanneer dan wel?

De leden van de CDA-fractie constateren dat wordt aangegeven wat de (maximale) structurele en incidentele kosten qua bestuurslasten, alsook wat de administratieve lasten voor burgers en bedrijfsleven zullen zijn als gevolg van de invoering van het wetsvoorstel. Is in relatie tot de geschetste bedragen ook rekening gehouden met de opbrengst van de leges die voor de desbetreffende verblijfsvergunningen verschuldigd zijn? Zo nee, waarom niet? Zo ja, voor welk bedrag?

De leden van de D66-fractie vragen of de regering bereid is zich ervoor in te spannen dat zoveel mogelijk personen met een verblijfsvergunning asiel de EU-status kunnen verwerven en zo ja, hoe zij dit zal doen. Zullen aan alle betrokken personen informatie worden verstrekt over de mogelijkheid om de EU-status te verwerven?

ARTIKELSGEWIJS

ARTIKEL I

Onderdeel B (artikel 8)

De leden van de VVD-fractie vragen 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.

Onderdeel I (artikel 25)

De leden van de VVD-fractie willen graag een aantal voorbeelden benoemd zien die leiden tot zodanige bijzondere omstandigheden dat de beslistermijn voor de beoordeling van de aanvraag met ten hoogste drie maanden verlengd kan worden.

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

Artikel 45b

De leden van de SP-fractie willen weten wat de redenen zijn geweest mensen met een asielstatus op grond van artikel 29, eerste lid, sub c en sub d, Vw 2000 uit te sluiten van het recht om een EU-vergunning voor langdurig ingezetenen aan te vragen. Hoe zal rekening worden gehouden

met de eventuele inwerkingtreding van het wetsvoorstel tot wijziging van de Vw 2000 in verband met het herschikken van de gronden voor asielverlening (Kamerstuk 33 293)? Vluchtelingen met een c of d-status krijgen straks op onder andere de a- of b-grond van artikel 29, eerste lid, Vw 2000 een vergunning en komen vanaf dat moment in beginsel in aanmerking voor een EU-vergunning langdurig ingezetenen. Voornoemde leden willen weten of de verblijfsduur onder de vergunning op grond van de c- of d-grond gewoon bovenop de verblijfsduur onder vergunning op de a- en de b-grond komt. Zo nee, waarom niet?

Artikel 45d

De leden van de SP-fractie hebben vragen over de glijdende schaal in relatie tot artikel 12, eerste lid, Richtlijn langdurig ingezetenen. Intrekking wegens gevaar voor de openbare orde en nationale veiligheid mag alleen wanneer sprake is van een actuele en voldoende ernstige bedreiging voor deze openbare orde en openbare veiligheid. Waarom voldoet de strenge Nederlandse glijdende schaal volgens de regering aan de richtlijn langdurig ingezetenen en is deze glijdende schaal niet strenger dan de richtlijn voor ogen heeft? Zo nee, waarom niet? Hoe wordt in andere lidstaten invulling gegeven aan de glijdende schaal en in ieder geval aan artikel 12, eerste lid, Richtlijn langdurig ingezetenen? Voorziet de regering problemen indien er verschillende interpretaties zijn van «een actuele en voldoende ernstige bedreiging»? Zo nee, waarom niet?

Voornoemde leden vragen of de regering voorbeelden kan geven van redenen om op grond van artikel 12, eerste lid, Richtlijn langdurig ingezetenen een EU-vergunning in te trekken? Hoe vaak is sinds de implementatie van de richtlijn langdurig ingezetenen een EU-vergunning ingetrokken op grond van artikel 12, eerste lid?

Wat gebeurt er 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? Hoe verloopt deze procedure in de praktijk?

Artikel VI

De leden van de VVD-fractie willen graag weten in hoeverre dit wetsvoorstel ook anticipeert op het wetsvoorstel tot wijziging van de Vw 2000 in verband met het herschikken van de gronden voor asielverlening (Kamerstuk 33 293) dat inmiddels in de Tweede Kamer behandeld is.

Artikel VII

De leden van de D66-fractie merken op dat de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking moeten treden op 20 mei 2013. Wanneer verwacht de regering dat alle wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen ter implementatie van de wijzigingsrichtlijn in werking zullen treden? Wat zijn de consequenties voor Nederland als de termijn niet gehaald wordt? Op welke wijze zullen voor de periode dat de implementatie nog niet is voltooid de rechten worden verzekerd van personen die internationale bescherming genieten aan de richtlijn ontleenen?

De voorzitter van de commissie,
Jadnanansing

Adjunct-griffier van de commissie,
Hessing-Puts