

Vergaderjaar 2013–2014

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)

B VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR IMMIGRATIE EN ASIEL/JBZ-RAAD¹

Vastgesteld 5 november 2013

Het voorbereidend onderzoek heeft de commissie aanleiding gegeven tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

I. Algemeen

De leden van de fractie van **GroenLinks** hebben met instemming kennisgenomen van de wijze waarop de regering voorstelt de gewijzigde Langdurig Ingezetenen Richtlijn te implementeren. Zij hebben nog opmerkingen en vragen.

De leden van de fractie van de **PvdA** hebben kennisgenomen van de voorgestelde wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 ter implementatie van Richtlijn 2011/51/EU. Zij hebben nog enkele vragen.

De **commissie**, met uitzondering van de leden van de fractie van de **PVV**, sluit zich aan bij onderstaande vragen.

II. Wijze van implementatie

De leden van de fractie van **GroenLinks** onderschrijven van harte de voorgestelde systematiek van een aparte afdeling in de Vreemdelingenwet, waarin de hoofdregels omtrent de personele reikwijdte, de verkrijging en het verlies van de status zijn opgenomen. Een dergelijke wijze van implementatie is in het belang van de rechtszekerheid en de kenbaarheid van de rechten die voortvloeien uit het Unierecht. Deze leden merken op dat deze wijze van implementatie navolging verdient ten

¹ Samenstelling: Holdijk (SGP), G.J. de Graaf (VVD), Slagter-Roukema (SP), Franken (CDA), Witteveen (PvdA), Nagel (50PLUS), Ruers (SP), Van Bijsterveld (CDA), Duthler (VVD), Koffeman (PvdD), Kuiper (CU), Strik (GL), Lokin-Sassen (CDA), Scholten (D66), Th. de Graaf (D66), De Boer (GL), De Lange (OSF), Ter Horst (PvdA), (voorzitter), Beckers (VVD), Beuving (PvdA), Schrijver (PvdA), M. de Graaff (PVV), (vice-voorzitter), Reynaers (PVV), Popken (PVV), Huijbregt-Schiedon (VVD), Swagerman (VVD) en Gerkens (SP).

aanzien van andere doelgroepen met een bijzondere positie op grond van het Unierecht, zoals de Unieburgers en de begunstigden op grond van het Associatierecht EEG/Turkije. De voorgestelde implementatie enkel ten aanzien van de Langdurig Ingezetenen maakt de systematiek van de Vreemdelingenwet in zijn geheel wel onlogischer en onevenwichtiger, niet alleen wat betreft de indeling, maar ook met betrekking tot de verdeling van onderwerpen en rechten over de Vreemdelingenwet en het Vreemdelingenbesluit. Is de Vreemdelingenwet mede daarom niet toe aan een meer structurele herziening, zeker gelet op het feit dat de fase van herschikking van de meeste richtlijnen achter de rug is en op de korte en middellange termijn geen grote wijzigingen in het Unierecht te verwachten zijn, anders dan via jurisprudentie van het Hof van Justitie? Is de regering bereid om hiertoe voorstellen te ontwikkelen, bijvoorbeeld bij de gelegenheid van de implementatie van de herschikkingen van de asielrichtlijnen? Bij de behandeling van het ontwerp van de Vreemdelingenwet 2000 gaf de regering te kennen dat het nog niet mogelijk was om de nieuwe wet te laten aansluiten op Europese asiel- en migratiewetgeving ten aanzien van derdelanders, omdat deze toen nog hooguit in de ontwerpfase verkeerde. Nu, dertien jaar later, is dit wel mogelijk, en is het Unierecht (en de betreffende jurisprudentie van het Hof van Justitie) op dit terrein steeds bepalender geworden. Redenen genoeg om dit meer tot uitdrukking te laten komen in de inhoud en systematiek van de vreemdelingenwet, zo menen de leden van de fractie van GroenLinks.

III. Afdeling 5: De EU-status van langdurig ingezetenen

Nieuwe situaties voor het verlenen van de EU-status aan langdurig ingezetenen

In de Memorie van Toelichting op p. 5 en verder worden vijf nieuwe situaties onderscheiden voor het verlenen van de EU-status aan langdurig ingezetenen. Dit impliceert volgens de leden van de fractie van de **PvdA** dat de personen die voor deze erkenning in aanmerking komen goed over deze verschillende mogelijkheden moeten worden voorgelicht. Is de regering werkelijk van mening dat daarvoor een nieuw formulier voldoende is en dat dit zelfs de efficiency bevordert? Als de wetgeving zo complex is, kan toch niet van degene die zich meldt verwacht worden dat hij geheel op eigen kracht de regeling doorgrondt? Is de regering bereid en in staat nog andere ondersteuning te bieden dan een formulier? De aan het woord zijnde leden begrijpen dat terwijl de procedure voor het Gemeenschappelijke Europees Asielstelsel loopt het onrealistisch is vereenvoudiging van regelgeving te verwachten, maar willen dan wel graag vernemen hoe de communicatie met in aanleg rechthebbenden te optimaliseren is.

Uitsluiting categorieën Langdurig Ingezetenen status

De leden van de fractie van **GroenLinks** hebben kennisgenomen van het voorstel om houders van een verblijfsvergunning op grond van artikel 29 lid 1 sub c en d Vw, evenals hun gezinsleden met een vergunning op grond van artikel 29 lid 1 sub e en f Vw, uit te sluiten van de Langdurig Ingezetenen status. De regering baseert zich hierbij op artikel 3 lid 2 sub b en c van de richtlijn. De leden van de fractie van GroenLinks willen graag weten of Nederland in de ogen van de regering verplicht is tot deze uitsluiting, of dat het ook mogelijk is de richtlijn op deze groepen toe te passen. Indien uitbreiding van de personele reikwijdte naar de nationale vormen van bescherming wel mogelijk is, ligt het dan niet voor de hand om van deze mogelijkheid gebruik te maken, zo willen deze leden weten? Bij de Vreemdelingenwet 2000 is immers voorzien in een volstrekt gelijke behandeling van alle asielstatushouders, ongeacht de grond voor

asielverlening, om zo doorprocederen voor een «hogere» status te voorkomen. Indien nu slechts een gedeelte van de asielstatushouders in aanmerking komt voor de EU-status, is er geen sprake meer van een uniforme vergunning.

De leden van de fractie van GroenLinks zijn zich bewust van het wetsvoorstel met betrekking tot de herschikking van de asielgronden, waardoor bovengenoemd vraagstuk zich in de toekomst waarschijnlijk niet meer zal voordoen. De EU-status staat echter open na minimaal vijf jaar rechtmatig verblijf. Indien het huidige wetsvoorstel wordt aangenomen, gaat er dus (met terugwerkende kracht) alsnog een wezenlijk verschil ontstaan tussen asielstatushouders die op verschillende gronden asiel is verleend. Erkent de regering dit, en zo ja, welke oplossingen biedt zij hiervoor? Hoe verhoudt zich het gewijzigde verschil in rechtspositie met het beginsel van rechtszekerheid? Immers asielstatushouders waren wellicht in beroep gegaan tegen de afwijzing op grond a of b van artikel 29 lid 1 Vw, als hen dit verschil bij verlening van de status bekend was geweest. Vanaf welk moment komen houders van de vergunning voor onbepaalde tijd op grond van artikel 33 Vw in aanmerking voor de EU status, en maakt het hiervoor nog verschil op welke grond de daaraan voorafgaande status van artikel 28 Vw was verleend?

De regering stelt in de beantwoording in de Tweede Kamer naar de consequenties van de aanhangig zijnde herschikking van de asielgronden dat de huidige asielgrond d van artikel 29 lid 1 Vw, voor zover het gaat om de reguliere humanitaire grond, als een tijdelijke grond zal gaan gelden. Dit heeft tot gevolg dat mensen die op deze gronden in Nederland verblijven, niet in aanmerking kunnen komen voor de EU-status. Kan de regering precies aangeven welke mensen dit betreft? Gaat dit uitsluitend om mensen met een tijdelijk verblijfsrecht dat niet steeds verlengbaar is? Met andere woorden, is deze opsplitsing van humanitaire gronden (naar enerzijds asiel en anderzijds regulier) en het gevolg dat de grond regulier humanitair per definitie als tijdelijk wordt aangemerkt, in overeenstemming met het arrest Mangat Singh (18 oktober 2012 C-502/10) over de uitleg van een formeel beperkte verblijfsvergunning?

Nederlandse middeleneis en duurzaamheidsvereiste

In de Memorie van Toelichting op pagina 20 en 21 vermeldt de regering dat de richtlijn niet toestaat dat op de voorwaarde van voldoende bestaansmiddelen een uitzondering wordt gemaakt. De leden van de fractie van GroenLinks achten dit geen juiste uitleg van de richtlijn en het Unierecht. Zoals het Hof van Justitie in beide uitspraken die betrekking hadden op Nederland (Commissie tegen Nederland inzake de leges, 26 april 2012 C-508/10, en het arrest Mangat Singh, 18 oktober 2012 C-502/10) heeft duidelijk gemaakt, mag de toepassing van de in de richtlijn opgenomen voorwaarden niet leiden tot ondermijning van het doel van de richtlijn. De leden wijzen tevens op de Chakroun-uitspraak (die betrekking had op de Nederlandse inkomenseis), waarin het Hof ten aanzien van de Gezinsherenigingsrichtlijn heeft duidelijk gemaakt dat dergelijke voorwaarden strikt moeten worden geïnterpreteerd. Volgens het Hof kan de middeleneis alleen als referentiekader worden gehanteerd, en niet worden gebruikt door een minimumniveau te hanteren waaronder gezinshereniging nooit is toegestaan. Bovendien dienen bij de besluitvorming de individuele belangen en concrete omstandigheden te worden meegewogen, en behoort het besluit in overeenstemming te zijn met het Handvest van de Grondrechten en het proportionaliteitsvereiste (zie r.o. 43, 44 en 48 van Chakroun, 4 maart 2010 C-578/08). Volgens de leden van de fractie van GroenLinks brengen deze beginselen en uitspraken met zich

mee dat de Nederlandse middeleneis juist niet in alle gevallen onverkort mag worden toegepast. Deelt de regering deze uitleg?

En is ook het duurzaamheidsvereiste zoals gedefinieerd in het Vreemdelingenbesluit en het Vreemdelingenvoorschrift (kortweg: een jaarcontract of een arbeidsverleden van minimaal drie jaar waarin maandelijks aan de middeleis is voldaan) wel in overeenstemming met artikel 5 van de Richtlijn? In haar verslag over de implementatie van de richtlijn uit 2011 wees de Commissie erop dat de door Cyprus vereiste arbeidsovereenkomst met een duur van ten minste 18 maanden in de praktijk een ernstige belemmering kan vormen op een arbeidsmarkt die door arbeidsovereenkomsten van korte duur wordt gekenmerkt. De Commissie acht deze eis dan ook bedenkelijk in het licht van de richtlijn. Is deze beoordeling van de Commissie niet een indicatie dat ook de Nederlandse duurzaamheidseis kan leiden tot een schending van de richtlijn?

Bevorderen van de mobiliteit

Éen van de doelen van de Langdurig Ingezetenen Richtlijn is het bevorderen van de mobiliteit van derdelanders in de Unie. In het verslag van de Commissie is echter te lezen dat Langdurig Ingezetenen tot nu toe teleurstellend weinig gebruik hebben gemaakt van het mobiliteitsrecht: minder dan 50 per lidstaat. Hoe apprecieert de regering dit? Deelt zij de indruk van de leden van de fractie van GroenLinks dat de arbeidsmarkttoets die de meeste lidstaten hanteren voor de EU-statushouders een belangrijke oorzaak is van dit beperkte gebruik? Zo ja, ziet de regering hierin een reden om in de ministerraad een grotere toegang tot de Europese arbeidsmarkt voor EU-statushouders te bepleiten?

Inburgeringsvoorwaarden

In hetzelfde verslag noemt de Commissie een aantal indicatoren aan de hand waarvan kan worden getoetst of de inburgeringsvoorwaarden bij de verkrijging van de EU-status in overeenstemming zijn met artikel 5 lid 2 van de richtlijn. Dat zijn volgens de Commissie onder andere de aard en het niveau van de kennis die van de aanvrager wordt verwacht, de kennis van het gastland, de kosten van het examen, de toegankelijkheid van de integratiecursus en -testen. Acht de regering de huidige eisen van de Wet Inburgering hiermee in overeenstemming, en in hoeverre meent de regering dat de richtlijn nog ruimte laat voor een verzwaring van de eisen, zoals aangekondigd in het regeerakkoord «Bruggen slaan»? Waaruit zal die aanscherping bestaan, aldus vragen de leden van de fractie van GroenLinks.

Houders afgeleide asielstatus

De leden van de fractie van GroenLinks zouden ook graag nader vernemen of houders van een afgeleide asielstatus (op grond van artikel 29 lid 1 onder e en f Vw) op exact dezelfde wijze toegang hebben tot de EU-status als de asielstatushouder, en dezelfde bescherming tegen of bij intrekking. Kan de regering daarbij ingaan op de consequenties van amendement Azmani (Kamerstuk 33 293, nr. 20, onderdeel III), waardoor na aanneming van het wetsvoorstel herschikking asielgronden de afgeleide asielstatus na verbreking van de gezinsband kan worden ingetrokken? Indien de betreffende gezinsleden na intrekking van de afgeleide asielstatus een verblijfsrecht krijgen op andere, bijvoorbeeld humanitaire gronden, loopt de periode die meetelt voor de verkrijging van de EU-status dan door? Kan de regering de verschillende scenario's op een rijtje zetten, en de consequenties voor hun uitzicht op de EU-status?

Zoals gemeld, sluiten de leden van de commissie, met uitzondering van de fractie van de PVV, zich aan bij bovenstaande vragen. De leden van de commissie zien de reactie van de regering met belangstelling tegemoet en ontvangen deze graag **binnen vier weken** na dagtekening van dit voorlopig verslag.

De voorzitter van de vaste commissie voor Immigratie & Asiel/JBZ-raad,
Ter Horst

De griffier van de vaste commissie voor Immigratie & Asiel/JBZ-raad,
Van Dooren