

Fiche 5: Richtlijn status langdurig ingezetenen

1. Algemene gegevens

Voorstel: Voorstel voor een richtlijn van de Raad tot wijziging van richtlijn 2003/109/EG inzake langdurig ingezetenen teneinde haar werkingssfeer uit te breiden tot personen die internationale bescherming genieten

Datum Commissiedocument: 6 juni 2007

Nr. Commissiedocument: COM (2007) 298 definitief

Pre-lex:

http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=195807

Nr. Impact-assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board:
(http://ec.europa.eu/governance/impact/cia_2007_en.htm): n.v.t.

Behandelingstraject Raad: Raadswerkgroep Asiel, SCIFA, JBZ-Raad

Eerstverantwoordelijk ministerie: Ministerie van Justitie

Rechtsbasis: art. 63 (3) (a) en 63 (4) EG-Verdrag

Besluitvormingsprocedure en rol Europees Parlement:
Unanimiteit in de Raad en advies Europees Parlement

Comitologie: nee

2. Samenvatting BNC-fiche:

Vluchtelingen en subsidiair beschermden (personen die internationale bescherming genieten) komen momenteel niet in aanmerking voor de status van langdurig ingezetene (zoals neergelegd in richtlijn 2003/109/EG). In onderliggend voorstel wordt de werkingssfeer van richtlijn 2003/109/EG uitgebreid met personen die internationale bescherming genieten. Dit voorstel is van toepassing op een beperktere groep derdelanders dan de groep aan wie in Nederland een vergunning asiel wordt verleend op basis van artikel 29, lid 1, Vreemdelingenwet 2000. Aldus zal Nederland op grond van het voorliggende voorstel een onderscheid moeten maken tussen derdelanders binnen de groep asielstatushouders die momenteel in Nederland allen dezelfde rechten hebben. Op grond van artikel 63 (3) (a) en 63 (4) EG-Verdrag is de EG bevoegd tot het nemen van beleidsinitiatieven op dit terrein. Het subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel is positief. Het Nederlands oordeel daarentegen geeft aan dat de werkingssfeer van de richtlijn verder uitgebreid zou moeten worden om bovengenoemd onderscheid te voorkomen.

3. Samenvatting voorstel:

a) Inhoud voorstel:

Vluchtelingen en subsidiair beschermden¹ (personen die internationale bescherming genieten) komen momenteel niet in aanmerking voor de status van langdurig ingezetene en de daarbij behorende rechten, voordelen, beperkingen en grenzen waaronder langdurig ingezetenen in lidstaten van de EU mogen verblijven (zoals neergelegd in richtlijn 2003/109/EG). De Raad en de Commissie hebben deze leemte er-

¹ Vluchteling: iedere onderdaan van een derde land die in het bezit is van de vluchtelingenstatus in de zin van het Verdrag van Genève betreffende de status van vluchtelingen van 28 juli 1951, gewijzigd bij het Protocol van New York van 31 januari 1967. Subsidiair beschermd: vreemdeling die niet kan worden beschouwd als een vluchteling in de zin van het Verdrag van Genève, maar die een reëel risico op ernstige schade loopt in geval van terugkeer naar zijn land van herkomst.

kend 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.

In onderliggend voorstel wordt de werkingssfeer van richtlijn 2003/109/EG derhalve uitgebreid met personen die internationale bescherming genieten. Het doel van deze uitbreiding van de werkingssfeer is om die personen rechtszekerheid te bieden over hun verblijf in een lidstaat en om hen na vijf jaar legaal verblijfrechten toe te kennen die vergelijkbaar zijn met die van EU-onderdanen. Aldus wordt een leemte in richtlijn 2003/109/EG opgevuld.

De uitbreiding van de werkingssfeer van richtlijn 2003/109/EG betekent dat:

- personen die internationale bescherming genieten de status van langdurig ingezetene kunnen verwerven in de lidstaat die hen bescherming heeft verleend (*eerste lidstaat*), onder dezelfde voorwaarden als andere onderdanen van derde landen;
- personen die internationale bescherming genieten op grond van art. 23 van richtlijn 2003/109/EG in een andere lidstaat (*tweede lidstaat*) dan de lidstaat die hen bescherming heeft verleend (*eerste lidstaat*) een verzoek kunnen indienen voor het verwerven van de status van langdurig ingezetene;
- personen die internationale bescherming genieten én die de status van langdurig ingezetene in een lidstaat hebben verworven op grond van Hoofdstuk III van richtlijn 2003/109/EG hun recht van verblijf in een andere lidstaat (*tweede lidstaat*) kunnen uitoefenen.

Aangezien het voorstel geen betrekking heeft op de overdracht van verantwoordelijkheden voor internationale bescherming geeft de Commissie aan dat het van belang is dat de tweede lidstaat het beginsel van non-refoulement² eerbiedigt. De Commissie stelt voor - teneinde ervoor te zorgen dat de autoriteiten van de tweede lidstaat volledig op de hoogte zijn van het gegeven dat een langdurig ingezetene in een andere (eerste) lidstaat internationale bescherming had verworven - dat in artikel 8 van richtlijn 2003/109/EG wordt opgenomen dat informatie over internationale bescherming op de EG-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen wordt vermeld.

Het is mogelijk dat een persoon die internationale bescherming geniet en die reeds in de eerste lidstaat de status van langdurig ingezetene heeft verworven, ook in een tweede lidstaat die status na een verblijf van vijf jaar verwerft. Met het oog op de mogelijkheid dat de autoriteiten van die tweede lidstaat die persoon willen uitzetten, stelt de Commissie twee wijzigingen van richtlijn 2003/109/EG voor:

- voor het geval dat de status van langdurig ingezetene nog niet is verworven in de tweede lidstaat moet art. 22 van richtlijn 2003/109/EG zodanig worden gewijzigd dat die persoon uit de tweede lidstaat alleen kan worden uitgezet naar de eerste lidstaat;
- voor het geval dat de status van langdurig ingezetene is verworven in de tweede lidstaat moet art. 12 van richtlijn 2003/109/EG zodanig worden gewijzigd dat de autoriteiten van de eerste lidstaat moeten worden geraadpleegd en als blijkt dat de betreffende persoon nog steeds internationale bescherming geniet zijn zij verplicht zijn die persoon alleen uit te zetten naar de eerste lidstaat.

Overige voorgestelde wijzigingen van richtlijn 2003/109/EG vloeien voort uit de uitbreiding van de werkingssfeer.

² Dit beginsel komt neer op een verbod om een vluchteling c.q. persoon die voor subsidiaire bescherming in aanmerking komt terug te zenden naar een land waar hij/zij vervolging in de zin van het Vluchtelingenverdrag te vrezen heeft c.q. een reëel risico op ernstige schade loopt.

b) *Impact-assessment Commissie*: n.v.t.

4. Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

a) *Bevoegdheid*:

Op grond van artikel 63 (3) (a) en 63 (4) EG-Verdrag is de EG bevoegd tot het nemen van beleidsinitiatieven op dit terrein.

b) *Functionele toets*

Subsidiariteit: positief

Proportionaliteit: positief

Onderbouwing:

De Raad en de Commissie zijn overeengekomen dat personen die internationale bescherming genieten in alle lidstaten onder vergelijkbare voorwaarden recht zouden moeten hebben op de in richtlijn 2003/109/EG bedoelde status van langdurig ingezetene. Aangezien dit slechts op Europees niveau kan worden bereikt, voldoet het voorstel aan het beginsel van subsidiariteit.

Ook de proportionaliteitsaspecten zijn positief. Doel van het voorstel is personen die internationale bescherming genieten rechtszekerheid te bieden en aan hen de mogelijkheid te geven om de status van langdurig ingezetene te verwerven. Hiertoe dient de werkingssfeer van richtlijn 2003/109/EG te worden uitgebreid. De voorgestelde wijzigingen van de richtlijn maken deze uitbreiding mogelijk en gaan niet verder dan nodig is.

c) *Nederlands oordeel*:

Nederland is kritisch over de categorieën derdelanders waarmee de werkingssfeer van de richtlijn wordt uitgebreid: onderhavig Commissievoorstel is van toepassing op een beperktere groep derdelanders dan de groep aan wie in Nederland een vergunning asiel wordt verleend op basis van artikel 29, lid 1, Vreemdelingenwet 2000.³ Aldus zal Nederland op grond van het voorliggende voorstel een onderscheid moeten maken tussen derdelanders binnen de groep asielstatushouders die momenteel in Nederland allen dezelfde rechten hebben. Het voorstel biedt niet de mogelijkheid om af te wijken en andere categorieën asielvergunninghouders de status van langdurig ingezetene toe te kennen. Naar Nederlands oordeel zou de werkingssfeer van richtlijn 2003/109/EG moeten worden uitgebreid met alle groepen die genoemd worden in artikel 29, lid 1, Vreemdelingenwet 2000.

5. Implicaties financieel

a) *Consequenties EG-begroting*:

N.v.t.

b) *Financiële consequenties (incl. personele) voor Rijksoverheid en / of decentrale overheden*:

De inzet is er op gericht de werkingssfeer van de richtlijn uit te breiden met alle groepen die genoemd worden in artikel 29, lid 1, Vreemdelingenwet 2000. Op grond van het voorliggende voorstel dient Nederland een onderscheid te maken tussen derdelanders binnen de groep asielstatushouders. Als gevolg hiervan zal door sommige derdelanders (zij aan wie nu in Nederland op basis van artikel 29 lid 1, sub c en d, Vreemdelingenwet 2000 een verblijfsvergunning asiel wordt verleend) worden doorgeprocedeerd voor een asielstatus waarmee de status van langdurig ingezetene wel kan worden verkregen. Dit doorprocederen brengt financiële consequenties voor de overheid met zich mee (voornamelijk proceskosten). Deze financiële consequenties zullen worden ingepast op de begroting van de beleidsverantwoordelijke departementen conform de regels budgetdiscipline.

³ Het Commissievoorstel komt overeen met artikel 29 lid 1, sub a en b, Vreemdelingenwet 2000 (verdragsvluchtelingen en subsidiair beschermen); de derdelanders die in Nederland op basis van artikel 29 lid 1, sub c en d, Vreemdelingenwet 2000 (vreemdelingen die naar het oordeel van de Minister van Justitie op grond van klemmende redenen van humanitaire aard bescherming verdienen en vreemdelingen voor wie terugkeer naar het land van herkomst naar het oordeel van de Minister van Justitie een bijzondere hardheid zou betekenen) een verblijfsvergunning asiel wordt verleend, vallen buiten de werkingssfeer van de voorgestelde richtlijn.

*c) Financiële consequenties (incl. personele) bedrijfsleven en burger:*N.v.t.

Administratieve lasten voor Rijksoverheid, decentrale overheden en/ of bedrijfsleven en burger:

Op grond van het voorliggende voorstel dient Nederland een onderscheid te maken tussen derdelanders binnen de groep asielstatushouders. Ook dient Nederland het verblijfsdocument voor langdurig ingezetenen aan te passen. Als gevolg hiervan zullen de administratieve lasten voor de overheid toenemen.

6. Implicaties juridisch

a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid:

Op grond van het voorliggende voorstel dient nationale wet- en regelgeving aan te worden gepast: Nederland kent sinds de inwerkingtreding van de Vreemdelingenwet 2000 slechts één asielstatus met dezelfde rechten en voorzieningen die op grond van verschillende redenen kan worden verstrekt. Op grond van het voorliggende voorstel ontstaat een onderscheid tussen derdelanders die momenteel allen dezelfde rechten hebben.

b) Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen en kaderbesluiten), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en beschikkingen) met commentaar t.a.v. haalbaarheid:

Artikel 2 en artikel 3 van de ontwerp-richtlijn laten de datum van inwerkingtreding (nog) open.

c) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling:

N.v.t.

7. Implicaties voor uitvoering en handhaving

a) Uitvoerbaarheid:

Op grond van het voorliggende voorstel dient Nederland een onderscheid te maken tussen derdelanders binnen de groep asielstatushouders. Dit is voor de uitvoering lastig, omdat dan asielstatussen met verschillende rechten worden gecreëerd. Momenteel kent Nederland slechts één asielstatus waaraan, ongeacht de verleningsgrond, dezelfde rechten en voorzieningen gekoppeld zijn.

b) Handhaafbaarheid:

Er worden geen problemen met handhaafbaarheid voorzien.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Geen

9. Nederlandse positie

a) Nederlandse belangen en eerste algemene standpunt:

Nederland acht de uitbreiding van de werkingssfeer van richtlijn 2003/109/EG wenselijk. Hierbij stelt Nederland zich op het standpunt dat de werkingssfeer moet worden uitgebreid tot alle groepen die genoemd worden in artikel 29, lid 1, Vreemdelingenwet 2000. Dit standpunt is gebaseerd op het gegeven dat het Gemeenschappelijk Europees Asielstelsel uitgaat van een uniforme status in de EU. Volgens het Groenboek over de toekomst van het Gemeenschappelijk Europees Asielstelsel (dat de Commissie op 6 juni 2007 heeft gepresenteerd) kan hierbij o.a. worden gedacht aan één uniforme status voor vluchtelingen en subsidiair beschermden, maar ook aan harmonisatie van de status die wordt verleend aan categorieën personen die niet in aanmerking komen voor internationale bescherming (zoals gedefinieerd in de wetgeving in de eerste fase van het Gemeenschappelijk Europees Asielstelsel).

Het voorstel van de Commissie om art. 12 en 22 van richtlijn 2003/109/EG te wijzigen (zoals beschreven in de samenvatting van het voorstel) vindt Nederland moeilijk te rijmen met de voortschrijdende harmonisatie op het gebied van asiel en met het uitgangspunt dat alle lidstaten partij zijn bij het Verdrag van Genève en het EVRM en de verplichtingen uit die verdragen naleven. Gelet op de voortschrijdende harmonisatie en het partij zijn bij deze verdragen lijkt het meer voor de hand te liggen dat de tweede lidstaat internationale bescherming geeft indien de betreffende persoon dat nodig heeft alsmede de betreffende persoon uitzet naar het land van herkomst indien deze persoon niet langer voor internationale bescherming in aanmerking komt.