

Vergaderjaar 2005–2006

30 567

Wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 ter implementatie van de richtlijn nr. 2003/109/EG van de Raad van de Europese Unie van 25 november 2003 betreffende de status van langdurig ingezetenen onderdanen van derde landen (PbEU 2004, L 16)

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 9 februari 2006 en het nader rapport d.d. 15 mei 2006, aangeboden aan de Koningin door de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 30 december 2005, no. 05.004945, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 ter implementatie van de richtlijn nr. 2003/109/EG van de Raad van de Europese Unie van 25 november 2003 betreffende de status van langdurig ingezetenen onderdanen van de derde landen (PbEU 2004, L 16), met memorie van toelichting.

Met het wetsvoorstel wordt beoogd richtlijn nr. 2003/109/EG van de Raad van de Europese Unie van 25 november 2003 betreffende de status van langdurig ingezetenen onderdanen van derde landen (PbEU 2004, L 16) (hierna: de richtlijn) te implementeren. De richtlijn geeft uitvoering aan de verklaring van Tampere in 1999 dat de juridische status van onderdanen van derde landen meer in overeenstemming moet worden gebracht met die van de onderdanen van de lidstaten en dat iemand die gedurende een nader te bepalen periode legaal in een lidstaat verbleef en een vergunning tot langdurig verblijf heeft, in deze lidstaat een aantal uniforme rechten zou moeten verkrijgen die zo dicht mogelijk bij de rechten van EU-burgers liggen (overweging 2 van de considerans). De integratie van onderdanen van derde landen die duurzaam in een lidstaat zijn gevestigd, is volgens de considerans van de richtlijn (overweging 4) van wezenlijk belang voor de bevordering van de economische en sociale samenhang.

De richtlijn had op 23 januari 2006 geïmplementeerd moeten zijn. Tezamen met het wetsvoorstel is ingediend het ontwerpbesluit tot wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 in verband met de implementatie van richtlijn nr. 2003/109/EG van de Raad van de Europese Unie van 25 november 2003 betreffende de status van langdurig ingezetenen onderdanen van de derde landen (PbEU 2004, L 16). Vanwege de samenhang tussen het wetsvoorstel en dat ontwerpbesluit wordt in dit advies waar relevant tevens verwezen naar het ontwerpbesluit.

De Raad van State is van oordeel dat de voorgestelde implementatie van de richtlijn op verschillende onderdelen incorrect en onvolledig is en dat de afzonderlijke regimes voor verblijfsvergunningen voor onbepaalde tijd voor de verschillende groepen vreemdelingen in het voorgestelde stelsel onvoldoende scherp worden onderscheiden. Hij is van oordeel dat het voorstel in verband daarmee in een aantal opzichten nader dient te worden overwogen.

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 30 december 2005, nr. 05.004945, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde ontwerp van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 9 februari 2006, nr. W03.05.0595/l, bied ik U hierbij aan.

De Raad is van oordeel dat de voorgestelde implementatie van de richtlijn op verschillende onderdelen incorrect en onvolledig is en dat de afzonderlijke regimes voor verblijfsvergunningen voor onbepaalde tijd voor de verschillende groepen in het voorgestelde stelsel onvoldoende scherp van elkaar worden onderscheiden, alsmede dat het voorstel in verband daarmee in een aantal opzichten nader dient te worden overwogen.

1. Als gevolg van de richtlijn ontstaan verschillende categorieën langdurig ingezetene vreemdelingen:

- Vreemdelingen met de nationaliteit van een lidstaat. Zij zijn als burger van de Unie niet onderworpen aan de nationale vreemdelingrechtelijke vergunningprocedures en blijven hier verder buiten beschouwing. Een en ander geldt in bepaalde gevallen op overeenkomstige wijze in het kader van bijvoorbeeld de Europese Economische ruimte.*
- Langdurig ingezetenen die voldoen aan de criteria van de richtlijn. Zij krijgen een stempel in hun paspoort. Met de aldus verworven status hebben zij ingevolge de richtlijn in andere lidstaten bepaalde rechten (zoals een recht van vestiging).*
- Langdurig ingezetenen die niet voldoen aan de criteria van de richtlijn, maar wel aan eventuele gunstigere nationale voorwaarden. Artikel 13 van de richtlijn bepaalt dat de lidstaten permanente verblijfstitels of verblijfstitels van onbepaalde duur mogen afgeven onder gunstiger voorwaarden dan die welke in de richtlijn zijn vastgesteld. Deze verblijfstitels geven echter geen toegang tot het recht van verblijf in de andere lidstaten op de voet van de richtlijn. Zij krijgen dus alleen de rechten die de richtlijn toekent in de lidstaat van verblijf zelf.*
- Vreemdelingen die niet binnen het bereik van de richtlijn vallen. Hierbij gaat het niet alleen om personen met bepaalde in de tijd beperkte verblijfsrechten, maar ook om personen met de ingevolge artikel 3 van de richtlijn buiten de reikwijdte van de richtlijn vallende (langdurige) verblijfsrechten, zoals vluchtelingen.*

Uit het voorgaande wordt duidelijk, dat de toepasselijke regels en de rechtsgevolgen ten aanzien van de verschillende groepen sterk uiteenlopen. Ook gaat het bij de richtlijn niet om minimumnormen, zoals de memorie van toelichting ten onrechte stelt (onder kopje «de richtlijn»): voor het verkrijgen van de status van langdurig ingezetene met rechten in andere lidstaten geeft de richtlijn de voorwaarden; soepeler voorwaarden zijn ingevolge artikel 13 van de richtlijn wel mogelijk, maar de daaraan ontleende status geeft geen toegang tot de rechten met betrekking tot verblijf die de richtlijn in andere lidstaten verleent. Vanwege de verschillende toepasselijke regels en de verschillende rechtsgevolgen voor de verschillende groepen verdient het volgens de Raad aanbeveling om, zoals ook de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken met betrekking tot dit wetsvoorstel heeft geadviseerd¹, deze verschillende categorieën in het stelsel van de Vreemdelingenwet 2000 (Vw 2000) duidelijk van elkaar te onderscheiden. Hiervoor is in het wetsvoorstel echter niet consequent gekozen: er wordt uitgegaan van één stelsel voor verblijfsvergunningen voor onbepaalde tijd, verdeeld over twee artikelen. Dit brengt onder meer de navolgende knelpunten mee ten aanzien van de regels voor het verkrijgen van een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd.

a. Blijkens de toelichting op artikel 21 is het de bedoeling dat dit artikel het verkrijgen van een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd regelt voor langdurig ingezetenen die voldoen aan de criteria van de richtlijn. Het derde lid veronderstelt echter dat ook het verlenen van verblijfsvergunningen voor onbepaalde tijd met toepassing van artikel 13 van de richtlijn onder dit artikel valt.

Voor de afbakening van de groep langdurig ingezetenen die voldoen aan de criteria van de richtlijn is allereerst artikel 3 van de richtlijn van belang. Dat artikel bepaalt de werkingssfeer van de richtlijn. Het eerste lid bepaalt dat de

¹ Advies van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken van 13 juli 2005.

richtlijn van toepassing is op onderdanen van derde landen die legaal op het grondgebied van een lidstaat verblijven. Het tweede lid formuleert daarop een aantal uitzonderingen. Anders dan waarvan in de toelichting op artikel 21 wordt uitgegaan, betreft het hier niet slechts enkele voorbeelden, maar een limitatieve opsomming. De tekst van artikel 3, tweede lid, geeft geen enkele indicatie dat het de lidstaten vrij zou staan om anderszins de werkingssfeer van het stelsel van de richtlijn te beperken. Dit zou ook op gespannen voet staan met doel en strekking van de richtlijn. In dit licht bezien is de Raad van oordeel dat de formulering in artikel 21, eerste lid, onder b, (in het bijzonder de verwijzing naar «een verblijfsrecht van tijdelijke aard heeft gehad») te weinig precies en niet in overeenstemming met de richtlijn is. De verwijzing in de memorie van toelichting naar de regeling van tijdelijke verblijfsdoelen in artikel 3.5 van het Vreemdelingenbesluit 2000 (Vb 2000) is daarenboven onjuist, nu dat artikel verschillende (tijdelijke) verblijfsrechten bevat, waarvan sommige wel en andere niet onder de werkingssfeer van de richtlijn vallen.¹ Artikel 21 is bovendien ondoorzichtig doordat deze bepaling zowel artikel 3 van de richtlijn (de personele werkingssfeer) als artikel 4 (criteria bepalen verblijfsduur), alsmede de artikelen 6 en 9, eerste lid, aanhef en onder a, (weigeringsgronden) implementeert. Daardoor kan niet worden bepaald in welke gevallen een verblijfsrecht voor onbepaalde tijd met toepassing van de criteria van de richtlijn en in welke gevallen een verblijfsrecht met toepassing van artikel 13 van de richtlijn bestaat. Dit is niet wenselijk, gelet op de onderscheiden rechtsgevolgen. De Raad adviseert de verschillende elementen scherper te onderscheiden en scherper onderscheid te maken tussen verblijfsrechten met en zonder toepassing van de criteria van de richtlijn, al dan niet met toepassing van artikel 13 van de richtlijn.

b. Artikel 21, eerste lid, onder e, dat de implementatie vormt van artikel 6 van de richtlijn, handhaaft de huidige weigeringsgrond voor een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd in artikel 21, eerste lid, onder b, Vw 2000 in verband met openbare orde. Het voorgestelde artikel 3.92, vijfde lid, Vb 2000 sluit daarbij aan door de verwijzing naar artikel 3.86 Vb 2000. In dit verband wordt een koppeling gelegd tussen de zwaarte van een opgelegde straf of maatregel en de verblijfsduur. De Raad is er niet van overtuigd dat met de gekozen benadering van volledige en correcte implementatie sprake is. Artikel 6 van de richtlijn bepaalt dat bij het verlenen of weigeren van de vergunning aan een langdurig ingezetene mede rekening moet worden gehouden met de ernst van de inbreuk, de duur van het verblijf en het bestaan van banden met het land van verblijf. Deze elementen komen in het wetsvoorstel en het ontwerpbesluit niet alle tot uitdrukking. De doelstelling van de richtlijn is dat de juridische status van onderdanen van derde landen meer in overeenstemming wordt gebracht met die van de onderdanen van de lidstaten en dat iemand die gedurende een nader te bepalen periode legaal in een lidstaat heeft verbleven en een vergunning tot langdurig verblijf heeft, in deze lidstaat een aantal uniforme rechten zou moeten verkrijgen die zo dicht mogelijk bij de rechten van EU-burgers liggen (overweging 2 van de considerans). De formulering van deze bepaling is bovendien geënt op de desbetreffende bepalingen zoals die gelden voor burgers van de Unie.² Daarom is de Raad van oordeel dat het niet juist is om, zoals in de toelichting op artikel 21 wordt gesteld, uit het feit dat de begrippen openbare orde en nationale veiligheid moeten worden uitgelegd in de nationale context van de lidstaten, te concluderen dat «de op dit punt gebruikelijke nationale terminologie kan worden gehandhaafd». De Raad wijst er in dit verband op dat uit de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen (HvJ EG) volgt dat met het oog op de eenvormige toepassing van het gemeenschapsrecht en het beginsel van gelijke behandeling, het als algemene regel noodzakelijk is dat de termen van een gemeenschapsrechtelijke bepaling die voor de vaststelling van haar betekenis en draagwijdte niet uitdrukkelijk naar het recht van de lidstaten verwijst, in de gehele Gemeenschap autonoom en op eenvormige wijze worden uitgelegd, waarbij rekening moet worden gehouden met de context van de bepaling en met het doel van de betrokken regeling.³ Dat in de memorie van toelichting een beroep wordt gedaan op mededelingen van de Commissie in het Contact Comité inzake Langdurig Verblijf en de Raadsnotulen, is gelet op de jurisprudentie van het HvJ EG niet zonder meer relevant.⁴ Voor die uitleg bestaat slechts ruimte indien dit wordt

¹ Zo valt het verrichten van arbeid als geestelijk voorganger of godsdienstleraar (artikel 3.5, tweede lid, onder d, Vb 2000) wel onder de reikwijdte van de richtlijn, en het volgen van een studie (artikel 3.5, tweede lid, onder j) niet.

² Deze zijn thans neergelegd in richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 29 april 2004 betreffende het vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden, tot wijziging van Verordening (EEG) nr. 1612/68 en tot intrekking van Richtlijnen 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG en 93/96/EEG (PbEU L 158), in het bijzonder hoofdstuk VI.

³ (zaken 327/82, Ekro, Jurispr. 1984, bladzijde 107; C-287/98, Linster, Jurispr. 2000, bladzijde I-6917; C-188/03, Junk, Jurispr. 2005, bladzijde I-00 000).

⁴ Zaken C-292/89, Antonissen, Jurispr. 1991, bladzijde I-745; C-375/98, Epsom, Jurispr. 2000, bladzijde I-4243; C-402/03, Skov, Jurispr. 2006, bladzijde I-00 000.

ondersteund door de tekst van de richtlijn en de considerans, gelet op doel en strekking van de richtlijn. Dat lijkt in dit geval niet zo te zijn. De Raad adviseert in artikel 21, eerste lid, onder e, nauw aan te sluiten bij de criteria van artikel 6 van de richtlijn.

c. Voor het verlenen van verblijfsvergunningen voor langdurig verblijf die ingevolge artikel 3 van de richtlijn buiten de werkings sfeer van de richtlijn vallen, geldt dat de huidige weigeringsgronden in verband met openbare orde en nationale veiligheid kunnen worden gehandhaafd. Voor de verblijfsvergunningen voor langdurig verblijf met toepassing van artikel 13 van de richtlijn geldt dit echter niet. Ingevolge dat artikel mogen gunstiger voorwaarden voor de verlening van vergunningen worden gehandhaafd. Dat biedt echter geen grondslag voor het handhaven van andere of minder gunstige voorwaarden. De weigeringsgronden in artikel 21, eerste lid, onder e, Vw 2000 en artikel 3.92 Vb 2000 juncto artikel 3.86 Vb 2000 dienen in dat verband nader te worden bezien.

De Raad is van oordeel dat, gelet op de verschillende toepasselijke regimes en rechtsgevolgen voor de verschillende groepen vreemdelingen ten aanzien van het verkrijgen van de verschillende typen verblijfsvergunningen voor onbepaalde tijd, deze categorieën in het stelsel van de Vw 2000 en het Vb 2000 scherp van elkaar dienen te worden onderscheiden. Dat brengt mee dat de hoofdregels van de onderscheidenlijke regimes afzonderlijk in de Vw 2000 dienen te worden neergelegd, met in het Vb 2000 voor die regimes afzonderlijk de nadere uitwerkingen.

1. Er is gekozen voor handhaving van de nationale criteria ter verlening van de verblijfsvergunning regulier onbepaalde tijd (naast de Europese criteria), teneinde een aantal groepen vreemdelingen niet te benadelen, die op basis van de nationale criteria wel in aanmerking komen voor verlening van de vergunning, maar op basis van de Europese criteria niet langer en ten aanzien van welke groepen dat niet wenselijk is. Het betreft tweede generatie vreemdelingen (kinderen van migranten) die niet over eigen middelen van bestaan beschikken, studenten die inmiddels verblijf bij een partner in Nederland hebben verkregen en die anders zouden worden getroffen door de regel dat verblijf voor studiedoeleinden maar voor de helft meetelt en daardoor meer dan vijf jaren op een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd zouden moeten wachten. Voorts is het nodig de nationale criteria te handhaven voor de vreemdeling die in aanmerking komt voor de terugkeeroptie op grond van artikel 8 van de Remigratiewet en die direct voorafgaande aan de remigratie meer dan vijf jaren rechtmatig in Nederland heeft verbeven en aan wie na terugkeer in Nederland meteen een verblijfsvergunning regulier voor onbepaalde tijd kan worden verleend. Ook is handhaving van de nationale criteria gewenst ten behoeve van voormalig geprivilegieerden (personeel van ambassades) en uitvoering van het kabinetsstandpunt met betrekking tot het Interdepartementale beleidsonderzoek (IBO) «Werving en Opvang Internationale Organisaties», dat ertoe strekte uiterlijk per 1 januari 2006 Nederland aantrekkelijker te maken voor (personeel en gezinsleden van) in Nederland gevestigde dan wel te vestigen internationale organisaties [brief d.d. 27 juni 2005 van de Minister van Buitenlandse Zaken (Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 30 178, nr. 1)].

Er ontstaat door de richtlijn één nieuwe categorie langdurig ingezetene vreemdelingen, naast de reeds bestaande, en daarmee is als volgt rekening gehouden.

a. De Europese status van langdurig ingezetene wordt ingepast in het stelsel verblijfsvergunningen van de Vreemdelingenwet 2000 door deze in de plaats te stellen van, althans te verenigen met, de nationale verblijfsvergunning regulier voor onbepaalde tijd.

Dit is in overeenstemming met de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar 338), op grond waarvan bij implementatie zoveel mogelijk wordt aangesloten bij instrumenten waarin de bestaande wetgeving reeds voorziet. In het aldus aangepaste stelsel van de Vreemdelingenwet 2000 doet de vreemdeling als voorheen een aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning regulier voor onbepaalde tijd. Die aanvraag wordt als gevolg van het gewijzigde artikel 21 Vreemdelingenwet 2000 primair getoetst aan de voorwaarden van de richtlijn, inclusief de bepalingen inzake het toepassingsbereik ervan en de duur

van het in aanmerking te nemen rechtmatig verblijf. Indien daaraan is voldaan wordt de Europese status toegekend, op grond waarvan een verblijfsdocument wordt afgegeven met daarop de aantekening «EG-langdurig ingezetene».

b. De nationale verblijfsvergunning regulier voor onbepaalde tijd met daarop de aantekening «II» wordt echter niet geheel afgeschaft of vervangen. Deze blijft gehandhaafd voor die gevallen waarin niet aan de strengere Europese voorwaarden is voldaan, maar nog wel aan de voor enkele groepen vreemdelingen – gunstiger – voorwaarden van de nationale verblijfsvergunning regulier voor onbepaalde tijd, zoals die voorheen in artikel 21 Vreemdelingenwet 2000 en bijbehorende lagere regelgeving waren opgenomen. Daartoe strekken het nieuwe artikel 21a en de daarop te baseren lagere regelgeving.

c. De vreemdelingen met de nationaliteit van een lidstaat van de Europese Unie dan wel van de Europese Economische Ruimte verkrijgen, evenals hun familieleden, op grond van de inmiddels geïmplementeerde richtlijn 2004/38/EG (PbEU L 159 en L 229) als regel na vijf jaren rechtmatig verblijf het recht van duurzaam verblijf. Dit duurzame verblijfsrecht is met toepassing van artikel 112 Vreemdelingenwet 2000 geregeld in het daartoe aangepaste hoofdstuk 8 van het Vreemdelingenbesluit 2000 (Koninklijk Besluit van 24 april 2006, Stb. 215).

d. De door de Raad vermelde categorie die niet binnen het bereik van de richtlijn 2003/109/EG valt, valt daarmee gedeeltelijk binnen de werkingssfeer van artikel 21a, zijnde de huidige, nationale verblijfsvergunning regulier voor onbepaalde tijd, dan wel artikel 33 Vreemdelingenwet 2000, te weten de nationale verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd.

Wat betreft de rechtsgevolgen zij vermeld dat er slechts één verschil bestaat tussen de gevolgen van de toekenning van de Europese status van langdurig ingezetene met toepassing van artikel 21 en de verlening van de nationale verblijfsvergunning regulier voor onbepaalde tijd met toepassing van artikel 21a. Dit verschil is uitsluitend gelegen in het recht op voorwaardelijk verblijf en vestiging in andere lidstaten. De met toepassing van artikel 21 gegeven verblijfsvergunning geeft die rechten wel; de met toepassing van artikel 21a verleende verblijfsvergunning niet. Het onderscheid komt tot uitdrukking doordat op het af te geven verblijfsdocument de aantekening wordt gesteld «EG-langdurig ingezetene» dan wel «II». Aan de aantekening «EG-langdurig ingezetene» kunnen zowel de Nederlandse autoriteiten als de autoriteiten van de andere lidstaten de Europese status herkennen.

Met betrekking tot de aan de verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd verbonden accessoire rechten in Nederland (recht op gelijke behandeling als EU-burgers, enzovoort), alsmede die inzake het verlies van het verblijfsrecht en de rechtsbescherming, zij vermeld dat de richtlijn niet toelaat onderscheid te maken tussen de op de Europese voorwaarden toegekende Europese status en de op nationale gronden toegekende verblijfsvergunning regulier voor onbepaalde tijd. Die accessoire rechten zijn exact aan elkaar gelijk, doordat ter zake slechts één vergunning wordt verleend, zij het dat daarop verschillende aantekeningen kunnen worden geplaatst. Deze gelijkheid wordt voorts tot uitdrukking gebracht doordat de intrekkinggronden van de vergunningen die zijn verleend met toepassing van zowel artikel 21 als 21a worden ondergebracht in één artikel, te weten het voorgestelde artikel 22 Vreemdelingenwet 2000.

Gelet immers op de samenhang tussen artikel 1, onderdeel a, artikel 3, eerste lid, en artikel 13 van de richtlijn, zijn alle bepalingen van de richtlijn van toepassing op zowel de Europese status als op de op nationale voorwaarden verleende dan wel nog te verlenen verblijfsvergunningen voor langdurig ingezetenen, met uitzondering van die van hoofdstuk III, dat het verblijf in de andere lidstaten regelt. Derhalve gelden de intrekkinggronden van de richtlijn voor zowel de Europese status als de op nationale voorwaarden verleende permanente verblijfsvergunningen voor langdurig ingezetenen.

Ter verduidelijking van het onderlinge verband wordt in het voorgestelde artikel 21, derde lid, Vreemdelingenwet 2000 een verwijzing naar artikel 21a opgenomen in plaats van een verwijzing naar artikel 13 van de richtlijn.

1a. De Raad merkt voorts weliswaar op dat artikel 3, tweede lid, van de richtlijn een limitatieve opsomming bevat van uitzonderingen, en dat op grond daarvan de verwijzing in de memorie van toelichting naar artikel 3.5 van het Vreemdelingenbesluit 2000 onjuist is, maar de geformuleerde uitzonderingen van artikel 3, tweede lid, onderdeel e, van de richtlijn bevatten ruimte voor aanvulling dan wel invulling. De daar vermelde opsomming van tijdelijke verblijfsdoelen is namelijk enuntiatief. Dit blijkt uit de andere taalversies van de richtlijn. Zo is in de Engelse versie vermeld «such as» en in de Franse versie «par exemple en tant que».

Voorts maakt het artikelonderdeel melding van gevallen waarin de verblijfsvergunning formeel beperkt is. Wat daaronder moet worden verstaan, is in de richtlijn niet nader omschreven. Dat dient derhalve nader te worden geconcretiseerd.

Artikel 3.5 van het Vreemdelingenbesluit 2000, waarnaar in de memorie van toelichting wordt verwezen en dat een opsomming bevat waarin, voor zover hier relevant, beide categorieën voorkomen, blijft derhalve van belang. Een van die categorieën is verblijf dat naar zijn aard tijdelijk is, zoals verblijf als au pair, in het kader van uitwisseling, enzovoort. Een andere categorie is verblijf dat niet naar zijn aard tijdelijk is, maar toch als tijdelijk wordt aangemerkt omdat het geen uitzicht geeft op een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd, zoals verblijf als godsdienstleraar of geestelijk voorganger. De verblijfsvergunningen (voor verblijfsdoelen) waarbij dat uitzicht ontbreekt worden aangemerkt als formeel beperkt, evenals overigens het rechtmatig verblijf in de zin van artikel 8, onder f tot en met k, van de Vreemdelingenwet 2000.

Het verblijf voor studie is weliswaar zoals de Raad constateert naar zijn aard tijdelijk en in artikel 3.5 Vreemdelingenbesluit 2000 vermeld, maar de richtlijn bevat een daarop toegesneden speciale bepaling, die daarmee niet in strijd is, omdat die inhoudt dat het verblijf voor studiedoeleinden voor de helft meetelt, op voorwaarde dat men inmiddels een verblijfsvergunning heeft verkregen die de houder ervan in staat stelt de status van langdurig ingezetene te verkrijgen, derhalve na verkrijging van een verblijfsvergunning voor een niet-tijdelijk verblijfsdoel. Daarmee wordt in het ontwerpbesluit en het daarin opgenomen, opnieuw vast te stellen artikel 3.92, tweede lid, Vreemdelingenbesluit 2000 reeds op adequate wijze rekening gehouden.

De Raad maakt, evenals de ACVZ heeft gedaan, zijn bezwaren kenbaar tegen het in één artikel verenigen van om te zetten bepalingen omtrent zowel het toepassingsbereik, de voorwaarden voor toekenning van de status, als omtrent de duur van het rechtmatig verblijf.

Die bezwaren worden echter niet gedeeld. Het is immers bij de implementatie van een richtlijn enerzijds niet verplicht om altijd de systematiek daarvan te volgen, terwijl anderzijds juist ingevolge de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar 338) zoveel mogelijk dient te worden aangesloten bij instrumenten waarin de bestaande wetgeving reeds voorziet. Van dat laatste is hier sprake. In het huidige artikel 21 Vreemdelingenwet zijn immers vergelijkbare, qua aard uiteenlopende bepalingen, reeds in één artikel verenigd. Daarom is ervoor gekozen om deze bepalingen in het voorgestelde artikel 21 op te nemen.

1b. De Raad adviseert voorts om in artikel 21, eerste lid, onder e, nauw aan te sluiten bij de criteria van artikel 6 van de richtlijn, in plaats van de op dit punt gebruikelijke nationale terminologie te gebruiken. Dit advies geeft echter geen aanleiding om het wetsvoorstel op dit punt aan te passen.

Ingevolge artikel 6 van de richtlijn mogen de lidstaten om redenen van openbare orde of binnenlandse veiligheid weigeren de status van langdurig ingezetene toe te kennen. Voor zover het betreft redenen van openbare orde, is sprake van een vage norm die uitwerking of concretisering in nationale regelgeving behoeft. In dat kader past het handhaven van het huidige Nederlandse criterium, inhoudend dat de vreemdeling bij onherroepelijk geworden rechterlijk vonnis moet zijn veroordeeld ter zake van een misdrijf waartegen een gevangenisstraf van drie jaren of meer is bedreigd, dan wel hem een maatregel moet zijn opgelegd als bedoeld in artikel 37a van het Wetboek van strafrecht en waarbij (de zogenoemde glijdende schaal van) artikel 3.86 Vreemdelingenbesluit 2000 van overeenkomstige toepassing wordt verklaard via artikel 3.95 Vreemdelingenbesluit 2000. Om die reden is het gerechtvaardigd en juridisch niet onjuist om de afwijzingsgrond van het

voorgestelde artikel 21, eerste lid, onder e, dat overeen komt met het huidige artikel 21, eerste lid, onder b, te handhaven.

Voor zover het betreft redenen van binnenlandse veiligheid is eveneens sprake van een vage norm, die echter niet vast moet worden omljnd of geconcretiseerd. Voor zover het advies van de Raad ertoe strekt om de term «binnenlandse veiligheid» in de wet op te nemen in plaats van «nationale veiligheid» zij vermeldt dat de Nederlandse tekst van de richtlijn met de term «binnenlandse veiligheid» afwijkt van de andere taalversies van de richtlijn, welke andere taalversies in terminologisch opzicht echter onderling wel equivalent zijn. Tevens wijkt de in de Nederlandse taalversie van de richtlijn gebruikte term «binnenlandse veiligheid» in terminologisch opzicht af van de relevante teksten in de richtlijnen 2003/86/EG, 2004/38/EG, 2004/114/EG en 2005/71/EG, waarin in daarmee vergelijkbare bepalingen – ook in de respectievelijke Nederlandse taalversies – is opgenomen: «openbare veiligheid».

Voorts is «nationale veiligheid» de standaardterm waarmee in de Vreemdelingenwet 2000 het soort gevallen wordt aangeduid dat in die richtlijnen wordt bedoeld met «openbare veiligheid».

Het begrip nationale veiligheid in de Vreemdelingenwet 2000 is niet vast omljnd, waarmee wordt voorkomen dat bij de toepassing in de praktijk onvoorziene gevallen worden uitgesloten.

Het begrip openbare veiligheid, dat evenmin vast is omljnd, moet, evenals het begrip nationale veiligheid, niet te beperkt worden opgevat. Ook al zijn de begrippen «nationale veiligheid» en «openbare veiligheid» niet vast omljnd en staat ook niet vast in hoeverre zij elkaar exact afdekken, niettemin kan worden aangenomen dat in gevallen, waarin de nationale veiligheid in het geding is, als regel ook de openbare veiligheid in het geding is. De memorie van toelichting is op dit punt verduidelijkt.

De Raad heeft voorts geconstateerd dat niet alle in de richtlijn vermelde factoren waarmee bij de besluitvorming rekening moet worden zijn opgenomen in het wetsvoorstel dan wel het ontwerpbesluit en adviseert om daartoe alsnog over te gaan. Dat advies wordt niet gevolgd. De door de Raad bedoelde, niet opgenomen factoren voortvloeien immers rechtstreeks voort uit de wijze waarop de artikelen 3:2 en 3:4 Algemene wet bestuursrecht moeten worden toegepast. Indien bij de besluitvorming mocht blijken dat een van de in de richtlijn beschreven factoren niet bij de voorbereiding ervan is betrokken, mag de afwijzende beslissing niet tot stand komen, op straffe van mogelijke vernietiging van het besluit, tenzij de in de richtlijn omschreven factoren alsnog naar behoren in aanmerking worden genomen.

1c. De Raad merkt terecht op dat voor het verlenen van verblijfsvergunningen voor langdurig verblijf die ingevolge artikel 3 van de richtlijn buiten de werkingssfeer van de richtlijn vallen, geldt dat de huidige weigeringsgronden in verband met de openbare orde en nationale veiligheid kunnen worden gehandhaafd. De Raad meldt voorts dat dit echter niet geldt voor de verblijfsvergunningen voor langdurig verblijf met toepassing van artikel 13 van de richtlijn.

De in artikel 13 bedoelde verblijfsvergunningen voor langdurig verblijf zijn echter de nationale permanente verblijfstitels, waartoe de huidige verblijfsvergunning regulier voor onbepaalde tijd behoort, zodat er van strijdigheid ter zake geen sprake is.

2. Hetgeen hiervoor is opgemerkt over het verkrijgen van de status van langdurig ingezetene, geldt mutatis mutandis voor het verlies daarvan. Artikel 22 geeft voorschriften voor de intrekking of wijziging van de verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd die gelden voor de verschillende categorieën houders van die vergunningen. Ook daarvoor is het van belang dat in de Vw 2000 en het Vb 2000 de verschillende groepen scherp worden onderscheiden. De Raad adviseert daartoe. Daarnaast merkt de Raad met betrekking tot artikel 22 het volgende op.

a. Artikel 22, eerste lid, gaat uit van een facultatieve grond voor de intrekking of wijziging van de verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd («kan»). Artikel 9 van de richtlijn gaat echter uit van een dwingend stelsel (behoudens enkele specifiek omschreven uitzonderingen); dit in verband met de gevolgen voor andere lidstaten: indien de desbetreffende omstandigheden zich voordoen, dient de verblijfsvergunning te worden ingetrokken. Dit brengt mee dat,

voorzover het betreft verblijfsvergunningen met toepassing van de criteria van de richtlijn, deze bepaling in overeenstemming met de richtlijn dwingend dient te worden geformuleerd. Voorzover het gaat om verblijfsvergunningen met toepassing van artikel 13 van de richtlijn of om verblijfsvergunningen die vallen buiten de werkingssfeer van de richtlijn, bestaat tegen het facultatieve karakter van deze bepalingen geen bezwaar. De Raad adviseert artikel 22 met inachtneming van het voorgaande aan te passen.

b. Artikel 22, eerste lid, aanhef en onder c, bepaalt dat de verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd kan worden ingetrokken of gewijzigd, indien de houder daarvan een actueel en ernstig gevaar voor de openbare orde vormt en bij onherroepelijk geworden rechterlijk vonnis is veroordeeld wegens een misdrijf waartegen een gevangenisstraf van drie jaren of meer is bedreigd, dan wel hem terzake de maatregel, bedoeld in artikel 37a van het Wetboek van Strafrecht, is opgelegd. Het betreft hier een cumulatie van de huidige nationale norm (veroordeling) en artikel 9, derde lid, en artikel 12 van de richtlijn. Dit stelsel kan in strijd komen met dat van de richtlijn voorzover het personen met een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd betreft die onder de werkingssfeer van de richtlijn vallen. De Raad adviseert het voorstel op dit punt aan te passen door nauwer aan te sluiten bij de richtlijn.

c. In het stelsel van de richtlijn leidt de intrekking van de status van langdurig ingezetene op grond van artikel 9 van de richtlijn niet automatisch tot het treffen van een verwijderingsmaatregel als bedoeld in artikel 12 van de richtlijn. Het treffen van een verwijderingsmaatregel leidt wel automatisch tot het intrekken van de status. Als voorbeeld kan worden gewezen op de langdurig ingezetene die een bedreiging vormt voor de openbare orde. De lidstaten mogen bepalen dat hij de status van langdurig ingezetene niet langer mag behouden indien hij een bedreiging vormt voor de openbare orde. Dit behoeft nog niet voldoende reden te zijn voor verwijdering op grond van artikel 12, omdat dan sprake moet zijn van een actuele en voldoende ernstige bedreiging voor de openbare orde of de binnenlandse veiligheid. De omstandigheid dat de status van langdurig ingezetene op grond van artikel 9 van de richtlijn dient te worden ingetrokken, brengt bovendien nog niet mee, dat de betrokkene geen verblijfsrecht voor onbepaalde tijd zou kunnen toekomen, bijvoorbeeld een verblijfsrecht met toepassing van artikel 13 van de richtlijn of buiten het kader van de richtlijn, dan wel een verblijfsrecht voor bepaalde tijd. Het onderscheid tussen intrekking van de status van langdurig ingezetene en de gevolgen daarvan voor de verblijfsvergunning komt ten onrechte in het voorgestelde wettelijk stelsel niet tot uitdrukking. De Raad adviseert het voorstel aan te vullen.

2. De Raad merkt met juistheid op dat de door het voorgestelde artikel 22 gegeven voorschriften betrekking hebben op intrekking of wijziging van de verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd die gelden voor de verschillende categorieën houders van die vergunningen. De Raad is van oordeel dat hetgeen de Raad eerder heeft opgemerkt over het verkrijgen van de status van langdurig ingezetene, mutatis mutandis geldt voor het verlies daarvan. Echter, gelet op de artikelen 1, 3 en 13 van de richtlijn, in onderlinge samenhang gezien, is het juist de bedoeling dat gelijke gronden gelden voor de intrekking van de verblijfsvergunning als bedoeld in artikel 20, ongeacht of die is verleend in verband met de toekenning van de Europese status van langdurig ingezetene op grond van de richtlijn, dan wel omdat «slechts» aan de nationale voorwaarden is voldaan. Er geldt slechts een uitzondering: ingeval intrekking of verlies van de status niet leidt tot verwijdering, staat de lidstaat de betrokken persoon ingevolge artikel 9, zevende lid, van de richtlijn toe op zijn grondgebied te blijven, indien hij voldoet aan de voorwaarden die in de wetgeving van deze lidstaat worden gesteld en/of hij geen gevaar vormt voor de openbare orde of veiligheid. In een dergelijk geval wordt de verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd gewijzigd op voet van artikel 22 en wordt de aantekening «EG-langdurig ingezetene» op het verblijfsdocument vervangen door de aantekening «II». Dit is geregeld in een nieuw vierde lid van het voorgestelde artikel 3.95 Vreemdelingenbesluit 2000.

2a. De Raad heeft geadviseerd om het voorgestelde artikel 22 in overeenstemming te brengen met het imperatieve karakter van artikel 9 van de richtlijn voor zover het betreft de intrekking van de Europese status en meegedeeld dat tegen het facultatieve karakter van deze bepalingen voor zover het gaat om verblijfsvergunningen met toepassing van artikel 13 van de richtlijn of om verblijfsvergunningen die vallen buiten de werkingssfeer van de richtlijn geen bezwaar bestaat.

Een en ander heeft niet geleid tot wijziging van het wetsvoorstel, gelet op hetgeen hierboven is overwogen met betrekking tot de betekenis en samenhang van de artikelen 1, 3 en 13 van de richtlijn, alsmede gelet op hetgeen is overwogen met betrekking tot het ontbreken van de noodzaak om het systeem van een richtlijn in alle gevallen te volgen. Daarbij zij vermeld dat het hier voorgeschreven imperatieve karakter veilig is gesteld in het voorgestelde artikel 3.95 van het Vreemdelingenbesluit 2000.

2b. In het nu aangepaste wetsvoorstel is voorts overgenomen het advies van de Raad om artikel 22, eerste lid, onder c, in die zin aan te passen dat nauwer wordt aangesloten bij de tekst van artikel 9, derde lid, dan wel artikel 12 van de richtlijn. Niet is echter overgenomen het advies voor zover dat ertoe strekt om voor de intrekking van de op nationale voorwaarden verleende verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd de nationale gronden te handhaven, omdat dat niet strookt met de artikelen 1, 3 en 13 van de richtlijn.

2c. Weliswaar merkt de Raad terecht op dat in het stelsel van de richtlijn de intrekking van de status van langdurig ingezetene niet automatisch leidt tot het treffen van een verwijderingsmaatregel, maar in het stelsel van de Vreemdelingenwet 2000 is een dergelijke intrekking een meeromvattende beschikking die tot gevolg heeft dat de vreemdeling uit eigen beweging het land moet verlaten en bij gebreke daarvan kan worden uitgezet. Met de invoering van de Vreemdelingenwet 2000 is immers de afzonderlijke last tot uitzetting vervallen wegens de invoering van de meeromvattende beschikking. Daarom is er in het wetsvoorstel voor gekozen om de intrekkinggronden direct te koppelen aan de gronden voor de verwijderingmaatregelen van de richtlijn.

Indien ingeval van een voorgenomen intrekking komt vast te staan dat de daarop te volgen verwijdering niet zal plaatsvinden, wordt derhalve als regel afgezien van de intrekking. Ingeval intrekking door de richtlijn dwingend is voorgeschreven, maar betrokkene niettemin niet zal worden verwijderd, kan hij in het bezit worden gesteld van een op nationale gronden te verlenen verblijfsvergunning regulier voor onbepaalde tijd, door middel van wijziging van de vergunning. Het is derhalve niet nodig en ook niet gewenst het wetsvoorstel op dit punt aan te passen of aan te vullen.

3. Artikel 11, eerste lid, van de richtlijn geeft langdurig ingezetenen uit derde landen op een aantal gebieden recht op gelijke behandeling als de eigen onderdanen. Daarbij gaat het om onder andere de toegang tot werk als werknemer of als zelfstandige, erkenning van beroepsdiploma's, toegang tot publieke dienstverlening en dergelijke. De daarop volgende leden van dat artikel geven enkele specifiek omschreven uitzonderingen. Blijkens de considerans (overweging 12) moet de status van langdurig ingezetene, om effect te sorteren als instrument voor de maatschappelijke integratie van langdurig ingezetenen, waarborgen dat de betrokkene op een groot aantal economische en sociale gebieden op dezelfde wijze wordt behandeld als burgers van de lidstaat. Gelet op deze opzet (en meer in het algemeen de hiervoor reeds genoemde algemene doeleinden van de richtlijn, genoemd in overweging 2 van de considerans) en gelet op de jurisprudentie van het HvJ EG, moet ervan worden uitgegaan dat het recht op gelijke behandeling extensief en de daarop mogelijk gemaakte uitzonderingen restrictief moeten worden uitgelegd.

Het wetsvoorstel bevat geen wijziging van enige regeling die onder artikel 11 valt. De memorie van toelichting gaat in het geheel niet in op de wijze waarop in Nederland invulling zal worden gegeven aan dit artikel en de uitzonderingen die daarop mogelijk zijn. Aan de hand van de transponeringstabel wordt (impliciet) de indruk gewekt dat zich in dit opzicht geen problemen in de huidige regelgeving voordoen. Dit lijkt nauwelijks voorstelbaar, gelet op de ruime werkingssfeer van artikel 11. Te denken valt bijvoorbeeld aan de

erkenning van diploma's van beroepsopleidingen. Voorts bevat de Nederlandse wetgeving op verschillende plaatsen nationaliteitseisen, welke in verband met het vrije verkeer veelal zijn uitgebreid tot het hebben van de nationaliteit van een lidstaat (zie bijvoorbeeld artikel 311 van het Wetboek van Koophandel). Naar het oordeel van de Raad dient artikel 11 van de richtlijn te leiden tot een doorlichting van de Nederlandse wetgeving op alle door dat artikel bestreken gebieden.

In het verlengde hiervan wijst de Raad ook op de artikelen 14 en 21 van de richtlijn, die aan personen die in een andere lidstaat de status van langdurig ingezetene hebben verkregen, bepaalde rechten verlenen welke grotendeels, maar niet volledig overeenstemmen met de rechten die de langdurig ingezetene krijgt in de lidstaat waar hij deze status heeft verworven. In de Nederlandse wetgeving dient hiermee rekening te worden gehouden. De Raad adviseert het voorstel aan te vullen.

3. De Raad adviseert om, gelet op artikel 11 van de richtlijn, over te gaan tot een doorlichting van de Nederlandse wetgeving op alle door dat artikel bestreken gebieden, in verband met gelijke behandeling die door artikel 11 wordt voorgeschreven. Daarbij vraagt de Raad ook aandacht voor de gelijke behandeling die voortvloeit uit de artikelen 14 en 21 van de richtlijn. Een door de Raad bedoelde doorlichting heeft evenwel reeds plaatsgevonden in het kader van de Koppelingswet en nog eens bij de Invoeringswet van de Vreemdelingenwet 2000, alsmede bij het opstellen van de implementatiewetgeving. Daarbij is niet gebleken dat nog (meer) wetsbepalingen moeten worden aangepast.

Opgemerkt zij dat de aanspraken op voorzieningen, verstrekkingen en uitkeringen reeds op grond van het koppelingsbeginsel, neergelegd in de artikelen 10 en 11 Vreemdelingenwet 2000, in overeenstemming zijn met het de aard van het verblijf en dat wat betreft het recht op gelijke behandeling de desbetreffende materiewetten daartoe als regel de Nederlandse nationaliteit of rechtmatig verblijf in de zin van artikel 8 Vreemdelingenwet 2000 vereisen, op grond van bijvoorbeeld onderdeel a of b van dat artikel, waarbij per definitie niet van belang is op grond van welke nationale of internationale verplichting dat rechtmatig verblijf is gebaseerd. Weer andere materiewetten vereisen geen Nederlandse nationaliteit noch ook rechtmatig verblijf in de zin van artikel 8 Vreemdelingenwet 2000. De verplichting tot gelijke behandeling van artikel 11 van de richtlijn strekt zich, zoals de Raad terecht opmerkt, uit tot door dat artikel vermelde gebieden, maar daartoe behoort niet het als voorbeeld door de Raad gegeven artikel 311 van het Wetboek van Koophandel, dat immers regelt wanneer een schip kan worden aangemerkt als Nederlands schip. Artikel 11 van de richtlijn geeft echter ook mogelijkheden om het recht op gelijke behandeling op daar vermelde gebieden te beperken.

4. *Hoofdstuk III van de richtlijn betreft de rechten van langdurig ingezetenen in de andere lidstaten dan de lidstaat waar zij deze status hebben verkregen.*

a. Ingevolge artikel 14, eerste lid, hebben langdurig ingezetenen het recht voor een periode van meer dan drie maanden (de vrije periode) in een andere lidstaat te verblijven, indien aan de voorwaarden van hoofdstuk III van de richtlijn is voldaan. De meeste van deze voorwaarden lijken op die welke gelden voor het verkrijgen van de status van langdurig ingezetene (inkomsten, verzekering, eventueel integratievoorwaarden, geen gevaar voor de openbare orde en volksgezondheid). In het wetsvoorstel en in het ontwerpbesluit tot aanpassing van het Vb 2000 worden deze regels geïntegreerd in het stelsel van verblijfsvergunning voor bepaalde tijd in artikel 14 Vw 2000. Gelet op de specifieke rechten en plichten die de richtlijn ingevolge hoofdstuk III meebrengt voor deze groep vreemdelingen, is de Raad van oordeel dat het aanbeveling verdient om, zoals de Raad hiervoor ook reeds heeft geadviseerd ten aanzien van het verkrijgen en verliezen van de status van langdurig ingezetene, de regels hiervoor in de Vw 2000 en het Vb 2000 te onderscheiden van de andere vormen van verblijfsvergunningen voor bepaalde tijd.

b. In artikel 14, tweede tot en met vijfde lid, zijn enkele nadere voorschriften gegeven omtrent toegang en verblijf. Ingevolge het tweede lid mag het gaan om verblijf ten behoeve van een economische activiteit als werknemer of

zelfstandige, verblijf ten behoeve van studie of beroepsopleiding, of verblijf om andere redenen. De lidstaten mogen daarbij arbeidsmarktbeleid voeren, zoals dat in Nederland is neergelegd in de artikelen 3.30 en 3.31 Vb 2000 en de Wet arbeid vreemdelingen (Wav). In het kader van artikel 14 en artikel 21, tweede lid, van de richtlijn gelden daarbij wel enkele beperkingen.

Bij de implementatie is ervoor gekozen het Nederlandse arbeidsmarktbeleid onverkort van toepassing te doen zijn op langdurig ingezetenen die hun status in een andere lidstaat hebben verkregen. Nu de richtlijn op dit punt een keuzerecht geeft, is deze keuze niet vanzelfsprekend. De memorie van toelichting noch de nota van toelichting bij het ontwerpbesluit geven voor deze keuze een nadere motivering.

Voorts is het van belang dat het beleid dat in dit kader gevoerd zal gaan worden, wordt gezien in relatie tot de beperkingen ten aanzien van het werknemersverkeer uit de nieuwe lidstaten, die ook in Nederland worden gehandhaafd in het licht van artikel 14, derde lid, tweede alinea, van de richtlijn. Daarbij speelt ook een rol dat de werknemers uit de nieuwe lidstaten ingevolge de bepalingen die deze beperkingen mogelijk maken, voorrang hebben boven werknemers die onderdaan van derde landen zijn. In het stelsel van de Wav dient hiermee rekening te worden gehouden. Overigens is de Raad van oordeel dat in dit verband niet alleen de verhouding van de werknemers uit de nieuwe lidstaten ten opzichte van langdurig ingezetenen die deze status in een andere lidstaat hebben verworven, maar ook ten opzichte van langdurig ingezetenen die deze status in Nederland hebben verworven, nadere aandacht verdient: het gaat dan immers om werknemers die de nationaliteit van een derde land hebben en voor wie het stelsel van de Wav niet meer van toepassing is.

Ook geldt dat langdurig ingezetenen ingevolge artikel 14, derde lid, tweede alinea, van de richtlijn, niet op één lijn mogen worden gesteld met willekeurige derdelanders die (nog) niet de status van langdurig ingezetene bezitten. Ook de beperkingen, bedoeld in artikel 21, derde lid, van de richtlijn, komen in de Nederlandse wetgeving niet tot uitdrukking. Verder sluiten de criteria in artikel 3.31 Vb 2000 niet volledig aan bij artikel 14 van de richtlijn.

Naar het oordeel van de Raad vereist het voorgaande in het Nederlandse stelsel en het beleid in het kader van de Wav een nadere nuancering ten aanzien van de verschillende groepen van personen die onder de werkingssfeer van de Wav vallen, waarin de wetgeving thans niet voorziet.

De Raad is van oordeel dat in de memorie van toelichting een motivering dient te worden opgenomen voor de gemaakte keuzes en dat het wetsvoorstel en het ontwerpbesluit zo nodig dienen te worden aangevuld.

4a. De Raad adviseert om de regels voor het verkrijgen en verliezen van de verblijfsrechten in Nederland als tweede lidstaat van verblijf te onderscheiden van de andere vormen van verblijfsvergunningen voor bepaalde tijd, in tegenstelling tot hetgeen in het ontwerpbesluit is neergelegd. In het ontwerpbesluit wordt echter zoveel mogelijk aangesloten bij het bestaande stelsel van verblijfsvergunningen omdat, zoals ook hiervoor is opgemerkt, bij implementatie zoveel mogelijk dient te worden aangesloten bij instrumenten waarin bestaande regelgeving reeds voorziet. Er bestaat in dit geval geen aanleiding om te veronderstellen dat aansluiting bij het reeds bestaande stelsel van verblijfsvergunningen niet mogelijk of zelfs onwenselijk zou zijn. Gelet immers op hetgeen hiervoor reeds is aangegeven met betrekking tot het koppelingsbeginsel, en de uitwerking daarvan in de betreffende materiewetten, is er geen aanleiding te veronderstellen dat aansluiting bij het bestaande stelsel leidt tot verlies van rechten of ten achterstelling die door de richtlijn wordt verboden of anderszins niet is geoorloofd. Het spreekt voor zich dat, indien een bijzondere voorwaarde voor inwilliging van de aanvraag ingevolge de richtlijn niet mag worden gesteld, het niet daaraan voldoen niet mag worden gebruikt om de verlenging van die verblijfsvergunning te weigeren en evenmin als grond om die vergunning in te trekken. Dat vloeit reeds voort uit het systeem van de Vreemdelingenwet 2000 en het Vreemdelingenbesluit 2000, omdat in een dergelijk geval geen gebruik kan worden gemaakt van de in artikel 18, eerste lid, onder f, (in samenhang met artikel 19) Vreemdelingenwet 2000 vermelde grond dat niet wordt voldaan aan de aan de vergunning verbonden beperkingen. Daaronder wordt, blijkens de memorie van toelichting van het ontwerp van de Vreemdelingenwet 2000 (Tweede Kamer, vergaderjaar 1998–1999, 26 732, nr. 3, p. 31) ook verstaan de bijzondere voorwaarden die in het kader

van het verblijfsdoel worden gesteld. Indien een bijzondere voorwaarde in het kader van het verblijfsdoel niet mag worden gesteld, kan die derhalve ook niet worden gebruikt ter weigering de vergunning te verlengen noch ook om de vergunning in te trekken, op grond dat niet aan de beperking is voldaan.

4b. Bij de implementatie van de richtlijn betreffende de status van langdurig ingezetenen onderdanen van derde landen heeft het kabinet ervoor gekozen om het huidige arbeidsmigratiebeleid, zoals neergelegd in de Wet arbeid vreemdelingen, voor deze vreemdelingen onverkort van toepassing te laten. De Raad constateert dat het kabinet geen nadere motivering heeft gegeven voor deze keuze. De keuze en de motivering ervan zal nader worden bezien bij gelegenheid van de vaststelling van (de nota van toelichting bij) het ontwerpbesluit tot wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 in het kader van de onderhavige implementatie.

5. De richtlijn regelt ten aanzien van langdurig ingezetenen die in een andere lidstaat verblijven, uitwisseling van informatie, kennisgevingen en consultaties tussen de betrokken lidstaten (zie de artikelen 19, tweede lid, 22, tweede en derde lid, en 23, eerste lid). Artikel 25 van de richtlijn schrijft voor dat de lidstaten contactpunten ten behoeve van deze gegevensuitwisseling dienen aan te wijzen. In het ontwerpbesluit is aan enkele van deze bepalingen uitvoering gegeven in artikel 103a Vb 2000 (de artikelen 19, tweede lid en 22, tweede en derde lid, voorzover het uitzetting naar een derde land betreft). Andere zijn niet geïmplementeerd (de artikelen 22, tweede en derde lid, voorzover het betreft uitzetting naar een andere lidstaat, 23, eerste lid, en 25). De Raad adviseert het wetsvoorstel, onderscheidenlijk het ontwerpbesluit, op dit punt aan te vullen.

5. Overeenkomstig het door de Raad gegeven advies is het ontwerpartikel 103a van het Vreemdelingenbesluit 2000 aangevuld ter zake van de kennisgeving die ik moet doen van besluiten tot uitzetting van langdurig ingezetenen uit andere lidstaten naar, dan wel aan, de lidstaat die deze status heeft toegekend, ingeval van niet-verlenging of intrekking van de verblijfsvergunning voor bepaalde tijd, dan wel intrekking van de verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd. Hetzelfde geldt met betrekking tot de verplichting om andere lidstaten te raadplegen in geval van voorgenomen verwijdering van het grondgebied van de Unie of verwijdering naar de lidstaat die de Europese status als eerste lidstaat heeft toegekend.

6. Artikel II regelt de inwerkingtreding bij koninklijk besluit. Gelet op de opgelopen implementatieachterstand zou het voor de hand liggen om de wijzigingen zo snel mogelijk in werking te laten treden. Derhalve ligt inwerkingtreding een dag na de plaatsing in het Staatsblad in de rede. De Raad adviseert de inwerkingtredebepaling aan te passen.

6. Eveneens is overgenomen het door de Raad gegeven advies om de inwerkingtredebepaling van het wetsvoorstel in verband met de opgelopen implementatieachterstand zodanig aan te passen dat het besluit in werking treedt de dag na plaatsing in het Staatsblad.

7. De richtlijn is op 25 november 2003 vastgesteld met een implementatietermijn van meer dan twee jaar (23 januari 2006). Het heeft ruim twee jaar geduurd voordat een wetsvoorstel voor de implementatie van deze richtlijn voor advies is aangeboden bij de Raad van State (30 december 2005). Daardoor is de niet-tijdigheid van de implementatie onvermijdelijk geworden, zeker nu aan de inhoud van het wetsvoorstel, zoals hiervoor aan de orde is geweest, nog het een en ander schort. De memorie van toelichting gaat niet in op de vraag op welke wijze voor de periode dat de implementatie nog niet is voltooid, de rechten zullen worden verzekerd die langdurig ingezetenen aan de richtlijn – waarvan de implementatietermijn inmiddels is verstreken – ontnemen. De Raad adviseert de memorie van toelichting aan te vullen.

7. Ook is overgenomen het advies van de Raad, ertoe strekkende in de memorie van toelichting in te gaan op de vraag op welke wijze voor de periode dat de implementatie nog niet is voltooid de rechten zullen worden verzekerd

die langdurig ingezetenen aan de richtlijn – waarvan de implementatietermijn op 23 januari 2006 is verstreken – ontlene.

8. Voor redactionele kanttekeningen verwijst de Raad naar de bij het advies behorende bijlage.

Tenslotte zijn de redactionele kanttekeningen die de Raad in de bijlage in overweging heeft gegeven overgenomen.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal dan nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De waarnemend Vice-President van de Raad van State,
P. van Dijk*

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde en gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie,
M. C. F. Verdonk

**Bijlage bij het advies van de Raad van State betreffende
no. W03.05.0595/I met redactionele kanttekeningen die de Raad in
overweging geeft.**

- In het opschrift «onderdanen van de derde landen» vervangen door:
onderdanen van derde landen.
- In artikel 21, eerste lid, onder c, «zes achtereenvolgende maanden»
vervangen door: zes of meer achtereenvolgende maanden.
- Artikel 7, tweede lid, derde alinea, van richtlijn nr. 2003/109/EG van de Raad
van de Europese Unie van 25 november 2003 betreffende de status van
langdurig ingezetenen onderdanen van derde landen (PbEU 2004, L 16),
implementeren.