EUROPEES PARLEMENT

2004 *2009*

Commissie burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken

2007/0112(CNS)

19.2.2007

*

ONTWERPVERSLAG

over het voorstel voor een richtlijn van de Raad tot wijziging van Richtlijn 2003/109/EG teneinde haar werkingssfeer uit te breiden tot personen die internationale bescherming genieten
(COM(2007)0298 – C6-0196/2007 – 2007/0112(CNS))

Commissie burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken

Rapporteur: Martine Roure

Verklaring van de gebruikte tekens

*	Raadplegingsprocedure *Meerderheid van de uitgebrachte stemmen*
**I	Samenwerkingsprocedure (eerste lezing) *Meerderheid van de uitgebrachte stemmen*
**II	Samenwerkingsprocedure (tweede lezing) *Meerderheid van de uitgebrachte stemmen voor de goedkeuring van het gemeenschappelijk standpunt* *Meerderheid van de leden van het Parlement voor de verwerping of amendering van het gemeenschappelijk standpunt*
***	Instemming *Meerderheid van de leden van het Parlement, behalve in de in de artikelen 105, 107, 161 en 300 van het EG-Verdrag en in artikel 7 van het EU-Verdrag bedoelde gevallen*
***I	Medebeslissingsprocedure (eerste lezing) *Meerderheid van de uitgebrachte stemmen*
***II	Medebeslissingsprocedure (tweede lezing) *Meerderheid van de uitgebrachte stemmen voor de goedkeuring van het gemeenschappelijk standpunt* *Meerderheid van de leden van het Parlement voor de verwerping of amendering van het gemeenschappelijk standpunt*
***III	Medebeslissingsprocedure (derde lezing) *Meerderheid van de uitgebrachte stemmen voor de goedkeuring van de gemeenschappelijke ontwerptekst*

(De aangeduide procedure is gebaseerd op de door de Commissie voorgestelde rechtsgrondslag.)

Amendementen op wetsteksten

Door het Parlement aangebrachte wijzigingen worden in ***vet cursief*** aangegeven. Bij wijzigingsbesluiten worden in amendementen van het Parlement op een niet door de Commissie gewijzigde bepaling de uit het basisbesluit overgenomen tekstdelen in **vet** gemarkeerd. Een eventuele schrapping van dergelijke tekstdelen wordt als volgt aangegeven : [...].
De markering in *mager cursief* is een aanwijzing voor de technische diensten en betreft passages in de wetstekst waarvoor een correctie wordt voorgesteld (bijvoorbeeld aperte fouten of weglatingen in een taalversie). Dergelijke correcties moeten worden goedgekeurd door de betrokken technische diensten.

INHOUD

Blz.

ONTWERPWETGEVINGSRESOLUTIE VAN HET EUROPEES PARLEMENT 5

TOELICHTING 10

ONTWERPWETGEVINGSRESOLUTIE VAN HET EUROPEES PARLEMENT

over het voorstel voor een richtlijn van de Raad tot wijziging van Richtlijn 2003/109/EG teneinde haar werkingssfeer uit te breiden tot personen die internationale bescherming genieten (COM(2007)0298 – C6-0196/2007 – 2007/0112(CNS))

(Raadplegingsprocedure)

Het Europees Parlement,

– gezien het voorstel van de Commissie aan de Raad (COM(2007)0298),

– gelet op artikel 63, leden 3 en 4 van het EG-Verdrag, op grond waarvan het Parlement door de Raad is geraadpleegd (C6-0196/2007),

– gelet op artikel 51 van zijn Reglement,

– gezien het verslag van de Commissie burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken (A6-0000/2008),

1. hecht zijn goedkeuring aan het Commissievoorstel, als geamendeerd door het Parlement;

2. verzoekt de Raad, wanneer deze voornemens is af te wijken van de door het Parlement goedgekeurde tekst, het Parlement hiervan op de hoogte te stellen;

3. wenst opnieuw te worden geraadpleegd ingeval de Raad voornemens is ingrijpende wijzigingen aan te brengen in het voorstel van de Commissie;

4. verzoekt zijn Voorzitter het standpunt van het Parlement te doen toekomen aan de Raad en de Commissie.

Amendement 1

Voorstel voor een richtlijn - wijzigingsbesluit
Artikel 1 - punt 1
Richtlijn (EG) nr. 109/2003
Artikel 2 – punt f

Door de Commissie voorgestelde tekst	*Amendement*
Artikel 1	*Artikel 1*
Richtlijn 2003/109/EG wordt als volgt gewijzigd**:**	Richtlijn 2003/109/EG wordt als volgt gewijzigd**:**
1. ***In*** artikel 2 wordt punt ***f) vervangen door:***	1. ***Aan*** artikel 2 wordt ***het volgende*** punt ***f bis) toegevoegd:***
„f) „internationale bescherming”:	„f ***bis***) „internationale bescherming”:

internationale bescherming zoals omschreven in artikel 2, onder a), van Richtlijn 2004/83/EG van de Raad;”	internationale bescherming zoals omschreven in artikel 2, onder a), van Richtlijn 2004/83/EG van de Raad;”

Or. fr

Amendement 2

Voorstel voor een richtlijn - wijzigingsbesluit
rtikel 1 – punt 3
Richtlijn (EG) nr. 109/2003
Artikel 4 – lid 2

Door de Commissie voorgestelde tekst	*Amendement*
3. Aan artikel 4, lid 2, wordt de volgende alinea toegevoegd:	3. Aan artikel 4, lid 2, wordt de volgende alinea toegevoegd:
„Voor personen die internationale bescherming genieten wordt bij de berekening van de duur van het in lid 1 bedoelde verblijf rekening gehouden met de termijn tussen de datum waarop het verzoek om internationale bescherming is ingediend en de datum waarop de in artikel 24 van Richtlijn 2004/83/EG bedoelde verblijfsvergunning is afgegeven.”	„Voor personen die internationale bescherming genieten wordt bij de berekening van de duur van het in lid 1 bedoelde verblijf rekening gehouden met de termijn tussen de datum waarop het ***eerste*** verzoek om internationale bescherming is ingediend***, zelfs wanneer dit eerste verzoek een verzoek om tijdelijke bescherming is en voorafgaat aan het verzoek om internationale bescherming,*** en de datum waarop de in artikel 24 van Richtlijn 2004/83/EG bedoelde verblijfsvergunning is afgegeven.”

Or. fr

Amendement 3

Voorstel voor een richtlijn - wijzigingsbesluit
Artikel 1 – punt 3 bis
Richtlijn (EG) nr. 109/2003
Artikel 5 – lid 1 – alinea 1 bis

Door de Commissie voorgestelde tekst	*Amendement*
	3 bis. Aan artikel 5, lid 1, wordt de

volgende alinea toegevoegd:

"Personen die internationale bescherming genieten worden vrijgesteld van het vervullen van deze materiële voorwaarden, aangezien hun positie zeer kwetsbaar is en zij in diverse lidstaten slechts beperkt toegang hebben tot de arbeidsmarkt."

Or. fr

Amendement 4

Voorstel voor een richtlijn - wijzigingsbesluit
Artikel 1 – punt 3 ter
Richtlijn (EG) nr. 109/2003
Artikel 5 – lid 2 – alinea 1 bis

Door de Commissie voorgestelde tekst	*Amendement*
	3 ter. Aan artikel 5, lid 2, wordt de volgende alinea toegevoegd:
	"De nationale integratievoorwaarden mogen personen die internationale bescherming genieten pas worden opgelegd na behandeling van hun geval, met inachtneming van hun bijzonder kwetsbare positie, op grond van een met redenen omkleed besluit en in overeenstemming met artikel 33 van Richtlijn 2004/83/EG."

Or. fr

5

Voorstel voor een richtlijn - wijzigingsbesluit
Artikel 1 – punt 6
Richtlijn (EG) nr. 109/2003
Artikel 12 – lid 3 bis

Door de Commissie voorgestelde tekst	*Amendement*
6. Artikel 12 wordt als volgt gewijzigd:	6. Artikel 12 wordt als volgt gewijzigd:
a) Het volgende lid 3 bis wordt ingevoegd**:**	a) Het volgende lid 3 bis wordt ingevoegd**:**
"3 bis: Wanneer een lidstaat besluit tot verwijdering van een langdurig ingezetene wiens EG-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen de in artikel 8, lid 4, bedoelde opmerking vermeldt, dient hij de in de opmerking vermelde lidstaat ***te raadplegen***.	*"3 bis:* Wanneer een lidstaat besluit tot verwijdering van een langdurig ingezetene wiens EG-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen de in artikel 8, lid 4, bedoelde opmerking vermeldt, dient hij ***met*** de in de opmerking vermelde lidstaat ***die internationale bescherming heeft verleend, contact op te nemen ter bevestiging van de status van langdurig ingezetene.***
	De lidstaat die internationale bescherming heeft verleend, dient de verzoekende lidstaat binnen een termijn van ten hoogste een maand schriftelijk te antwoorden. Een verwijderingsbesluit mag pas worden genomen, nadat het antwoord van de lidstaat die internationale bescherming heeft verleend, is ontvangen.
Tenzij de internationale bescherming inmiddels is ingetrokken, ***wordt*** de langdurig ingezetene *verwijderd* naar deze lidstaat, die de langdurig ingezetene en zijn gezinsleden onmiddellijk zonder formaliteiten terugneemt.”	Tenzij de internationale bescherming inmiddels is ingetrokken, ***kan*** de langdurig ingezetene***, met inachtneming van het beginsel van non-refoulement, alleen*** naar deze lidstaat ***worden*** *verwijderd*, die de langdurig ingezetene en zijn gezinsleden onmiddellijk zonder formaliteiten terugneemt.”
	Or. fr

6

Voorstel voor een richtlijn - wijzigingsbesluit
Artikel 1 – punt 8
Richtlijn (EG) nr. 109/2003
Artikel 25 – eerste alinea

Door de Commissie voorgestelde tekst	*Amendement*
8. Artikel 25, eerste alinea, komt te luiden:	8. Artikel 25, eerste alinea, komt te luiden:
„De lidstaten wijzen contactpunten aan die verantwoordelijk zijn voor het ontvangen en toezenden van de in artikel 12, lid 3 bis, artikel 19, lid 2, artikel 22, lid 2, en artikel 23, lid 1, bedoelde informatie.”	„De lidstaten wijzen contactpunten aan die verantwoordelijk zijn voor het ontvangen en toezenden van de in artikel 12, lid 3 bis, artikel 19, lid 2, artikel 22, lid 2, en artikel 23, lid 1, bedoelde informatie. ***De Commissie stelt een lijst met contactpunten op, werkt deze regelmatig bij en zendt deze toe aan de lidstaten."***
	Or. fr

TOELICHTING

1. Richtlijn 2003/109/EG van de Raad van 25 november 2003 betreffende de status van langdurig ingezeten onderdanen van derde landen

Tijdens de bijeenkomst van de Europese Raad in Tampere in 1999 onderstreepten de lidstaten onderstreept dat onderdanen van de lidstaten die legaal in de Europese Unie verblijven recht moeten hebben op een eerlijke behandeling. Met name onderdanen van derde landen die langdurig in een lidstaat verblijven, zouden een aantal uniforme rechten moeten verkrijgen die zo dicht mogelijk bij de rechten van EU-burgers liggen. [1]

In het licht van de conclusies van Tampere was Richtlijn 2003/109/EG van de Raad van 25 november 2003 betreffende de status van langdurig ingezeten onderdanen van derde landen bedoeld om een uniforme status voor deze onderdanen te creëren en de wetgevingen van de lidstaten te harmoniseren met het oog op een eerlijke behandeling van deze onderdanen op het grondgebied van de Europese Unie, ongeacht de lidstaat van verblijf[2].

Volgens deze richtlijn moeten de lidstaten de status van langdurig ingezetene toekennen aan onderdanen van derde landen na een legaal en ononderbroken verblijf van vijf jaar in een lidstaat.

Om de status van langdurig ingezetene te verkrijgen moet de onderdaan van een derde land het bewijs leveren dat hij voor zichzelf en de gezinsleden te zijnen laste beschikt over:

- vaste en regelmatige inkomsten die voldoende zijn om in zijn behoeften te voorzien zonder een beroep te hoeven doen op het stelsel van sociale bijstand van de betrokken lidstaat;

- een ziektekostenverzekering.

De lidstaten mogen eisen dat onderdanen van derde landen voldoen aan aanvullende integratievoorwaarden (zoals het voldoende beheersen van een nationale taal). Zij mogen om redenen van openbare orde of binnenlandse veiligheid weigeren de status van langdurig ingezetene toe te kennen.

Zodra onderdanen van een derde land de status van langdurig ingezetene hebben verkregen, genieten zij op een aantal gebieden dezelfde behandeling als de onderdanen van de lidstaat, met name ter zake van toegang tot de arbeidsmarkt, onderwijs en beroepsopleiding, sociale

---

[1] punt 21 van de conclusies van Tampere

[2] In de richtlijn wordt verstaan onder:

- onderdaan van een derde land: eenieder die geen burger van de Unie is in de zin van artikel 17, lid 1 van het Verdrag;

- langdurig ingezetene: iedere onderdaan van een derde land die de in de richtlijn bedoelde status van langdurig ingezetene bezit;

bescherming, sociale bijstand, vrije toegang tot het gehele grondgebied van de betrokken lidstaat, enz.

De langdurig ingezetene heeft het recht om gedurende een periode van meer dan drie maanden te verblijven in een andere lidstaat dan die welke hem de status van langdurig ingezetene heeft toegekend, op voorwaarde dat voldaan wordt aan bepaalde in de richtlijn gestelde voorwaarden, zoals de uitoefening van een economische activiteit of het volgen van een studie of beroepsopleiding.

De lidstaten mogen evenwel grenzen stellen aan het aantal te verlenen verblijfsvergunningen. Voorts hebben zij het recht om om redenen van arbeidsmarktbeleid de voorkeur te geven aan EU-burgers.

Onderdanen met de status van langdurig ingezetene genieten extra bescherming tegen verwijderingsmaatregelen. Een reëel en voldoende ernstig gevaar voor de openbare orde of de binnenlandse veiligheid is grond voor een verwijderingsbesluit. De lidstaten verplichten zich ertoe met specifieke factoren rekening te houden alvorens een verwijderingsbesluit ten aanzien van een langdurig ingezetene te nemen (leeftijd van de betrokkene, verblijfsduur,…).

2. Uitbreiding van de werkingssfeer van de richtlijn tot personen die internationale bescherming genieten

Richtlijn 2003/109/EG is van toepassing op onderdanen van derde landen die legaal op het grondgebied van een lidstaat verblijven.

Vluchtelingen en personen die tijdelijke of subsidiaire bescherming genieten werden echter op het moment van de vaststelling van de richtlijn door de Raad van de werkingssfeer van de richtlijn uitgesloten, met het argument dat hun situatie te onzeker, respectievelijk de duur van hun verblijf te kort was.

Volgens het oorspronkelijke voorstel van de Commissie uit 2001 konden ook vluchtelingen in aanmerking komen voor de status van langdurig ingezetenen. Ook het Europees Parlement huldigde dit standpunt.

In het besef van deze leemte spraken de Raad en de Commissie in een gezamenlijke verklaring dd. 8 mei 2003 de wens uit de werkingssfeer van de richtlijn uit te breiden tot personen die internationale bescherming genieten.

Dit voorstel is dan ook bedoeld om gevolg te geven aan die wens en de werkingssfeer van Richtlijn 2003/109/EG van de Raad uit te breiden tot personen die internationale bescherming genieten.

3. Standpunt van de rapporteur

De rapporteur onderschrijft het voorstel om de werkingssfeer van de richtlijn betreffende de

status van langdurig ingezeten onderdanen van derde landen uit te breiden tot personen die internationale bescherming genieten. Zij betreurt echter dat de Raad de voorkeur heeft gegeven aan deze optie boven een communautair mechanisme voor de overdracht van verantwoordelijkheid voor bescherming.

De richtlijn verleent onder bepaalde voorwaarden slechts aan langdurig ingezetenen het recht zich in een tweede lidstaat te vestigen, en niet aan personen die internationale bescherming genieten. Ofschoon de vestiging in een tweede lidstaat in sommige gevallen op een bepaald ogenblik kan leiden tot de overdracht van verantwoordelijkheid voor bescherming, valt deze aangelegenheid buiten de werkingssfeer van deze richtlijn. Dit betekent dat verzoeken om overdracht van verantwoordelijkheid voor bescherming geregeld blijven door het Verdrag van Genève van 1951 en, waar van toepassing, de Europese Overeenkomst inzake de overdracht van verantwoordelijkheid voor vluchtelingen, die gesloten is in het kader van de Raad van Europa.

Een communautair mechanisme voor de overdracht van bescherming impliceert wederzijdse erkenning van de beslissingen inzake asiel, wat op haar beurt vereist dat de asielprocedures van de lidstaten in voldoende mate geharmoniseerd zijn. Welnu, deze voorwaarden zijn momenteel nog niet aanwezig.

De rapporteur is bijgevolg van oordeel dat uitbreiding van de werkingssfeer van Richtlijn 2003/109/EG een voorlopige maatregel is in afwachting van een nieuw voorstel ter regeling van de wederzijdse erkenning en de overdracht van verantwoordelijkheid voor internationale bescherming. Aldus zou rekening kunnen worden gehouden met de bijzondere situatie van vluchtelingen en hen recht op verkeer en vestiging in de EU worden toegekend, zodra hun status is erkend.

De rapporteur is evenals de Commissie van oordeel dat deze richtlijn van toepassing moet zijn op zowel vluchtelingen als personen die subsidiaire bescherming genieten. Bij subsidiaire bescherming gaat het namelijk steeds meer om personen die internationale bescherming nodig hebben; het zou dan ook onaanvaardbaar zijn een zo groot aantal personen van de bij Richtlijn 2003/109/EG toegekende rechten uit te sluiten. Voorts zouden volgens de conclusies van Tampere en het Groenboek over het toekomstig gemeenschappelijk asielbeleid een gemeenschappelijke asielprocedure en een uniforme status voor het gehele grondgebied van de EU worden ingevoerd. Een en ander is gebaseerd op het streven om van de Unie een uniforme beschermende ruimte voor vluchtelingen te maken. Het zou dan ook niet coherent met deze doelstellingen zijn om in het kader van dit instrument onderscheid te maken tussen de rechten van vluchtelingen en de rechten van personen die subsidiaire bescherming genieten. T voor de verkrijging van de status van langdurig ingezetene de duur van het verblijf op het grondgebied van de lidstaat en niet de status van de betrokken persoon.

De rapporteur dringt er voorts op aan dat de termijn voor de behandeling van de aanvraag meetelt bij de berekening van de vijf jaar van verblijf die voorafgaan aan de indiening van het verzoek om toekenning van de status van langdurig ingezetene. De legale status van een persoon die internationale bescherming geniet gaat namelijk in op het moment van zijn eerste aanvraag. Aldus wordt de periode die voorafgaat aan het legaal verblijf met de toekenning van de status bekrachtigd. Voorts kan de procedure voor de behandeling van de aanvraag naar gelang van de lidstaten langdurig van aard zijn; de persoon die internationale bescherming

geniet begint het integratieproces in het gastland, zodra de procedure op gang is gebracht. De rapporteur voegt hieraan toe dat, alvorens een aanvraag voor internationale bescherming kan worden ingediend, in bepaalde gevallen eerst een verzoek om tijdelijke bescherming moet worden ingediend. Wanneer deze tijdelijke bescherming uiteindelijk leidt tot internationale bescherming, dient deze periode ook te worden doorberekend in de duur van de procedure.

De rapporteur wenst dat personen die internationale bescherming genieten worden vrijgesteld van materiële voorwaarden (vaste en regelmatige inkomsten, ziektekostenverzekering) voor de toekenning van de status van langdurig ingezetene ten einde rekening te houden met hun kwetsbare situatie. Het zou nog incoherenter zijn om hen qua inkomsten minimumnormen op te leggen, te meer daar in artikel 11 van Richtlijn 2003/9/EG van de Raad van 27 januari 2003 tot vaststelling van minimumnormen voor de opvang van asielzoekers in de lidstaten wordt bepaald dat de lidstaten hun toegang tot de arbeidsmarkt gedurende een periode van ten hoogste 12 maanden, te rekenen vanaf de datum van indiening van het asielverzoek, mogen beperken.

De rapporteur wenst dat de nationale in de verschillende lidstaten gehanteerde integratiecriteria beter op elkaar worden afgestemd om rekening te houden met de specifieke situatie van personen die internationale bescherming genieten. De criteria betreffende kennis van taal en cultuur kunnen gezien de speciale status van vluchtelingen niet op dezelfde wijze op hen worden toegepast. Deze criteria dienen overigens in overeenstemming met de in Richtlijn 2004/83/EG vastgelegde criteria te zijn.

Aangezien er geen sprake is van overdracht van verantwoordelijkheid voor internationale bescherming naar de tweede lidstaat, is het van cruciaal belang ervoor te zorgen dat het beginsel van non-refoulement door de tweede lidstaat wordt geëerbiedigd. Een en ander is van nog groter belang, wanneer een persoon die internationale bescherming geniet na een verblijf van vijf jaar in een tweede lidstaat de status van langdurig ingezetene in die lidstaat verkrijgt.

De Commissie stelt in artikel 8 van het voorstel voor een richtlijn voor deze opmerking op de door de eerste lidstaat afgegeven verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen te vermelden. Daarentegen zou in geval van verwijdering uitsluitend de lidstaat worden geraadpleegd die de internationale bescherming heeft verleend. Versterking van dit mechanisme is noodzakelijk met het oog op waarborging van het beginsel van non-refoulement. Derhalve stelt de rapporteur voor dat de tweede lidstaat het schriftelijk antwoord van de eerste lidstaat moet afwachten om te voorkomen dat een persoon wordt teruggestuurd naar een land waarin hij gevaar loopt. In geval van bevestiging door deze lidstaat dat de betrokkene nog steeds internationale bescherming geniet, zal verwijdering uit de tweede lidstaat alleen naar de lidstaat die als eerste deze bescherming heeft verleend, mogelijk zijn.