

Vergaderjaar 2019–2020

19 637

Vreemdelingenbeleid

Nr. 2643

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 juli 2020

Tijdens de behandeling van de begroting van het Ministerie van Justitie en Veiligheid 2020 op 21 november 2019 (Handelingen II 2019/20, nr. 27, item 12) heeft het lid mevrouw Becker (VVD) mij gevraagd de mogelijke juridische belemmeringen om tot intrekking van een verblijfsvergunning asiël op grond van de openbare orde over te gaan, die de commissie-De Leeuw ook noemt, in kaart te brengen en waar mogelijk uit de weg te ruimen. Ik heb toegezegd u hierover te berichten. Deze toezegging doe ik in deze brief gestand.

In mijn brief van 11 februari 2020 over de toezegging aan het lid Emiel van Dijk van 4 juli 2019¹, over intrekkingen van verblijfsvergunningen asiël, heb ik aangegeven dat wanneer de IND signalen of informatie binnenkrijgt die aanleiding kunnen zijn om een asiëlvergunning in te trekken, er onderzoek wordt verricht of de informatie of het signaal voldoende concreet en zwaarwegend is. De IND beoordeelt vervolgens of in het licht van alle relevante aspecten van de zaak tot intrekking kan worden overgegaan. Waar de IND op grond van de wet- en regelgeving en jurisprudentie tot het oordeel komt dat een asiëlvergunning kan worden ingetrokken, wordt deze daadwerkelijk ingetrokken. Openbare-ordezaken krijgen hierbij prioriteit.

Zoals ook uit het rapport van de commissie De Leeuw² blijkt, is het door het geheel van rechtsregels en jurisprudentie waaraan de IND gehouden soms lastig om asiëlvergunningen in te trekken. Weliswaar wordt bij ieder signaal een administratieve intrekkingprocedure gestart, maar vaak moet worden geconstateerd dat niet is voldaan aan de voorwaarden voor intrekking. Ook kan het zijn dat tijdens de intrekkingprocedure informatie naar voren wordt gebracht op grond waarvan de intrekking achterwege dient te blijven.

¹ Kamerstuk 19 637, nr. 2581.

² Kamerstuk 35 000 VI, nr. 116.

Hieronder volgt een opsomming van de mogelijke juridische belemmeringen. Zoals uit de opsomming valt op te maken, zijn de belemmeringen een gevolg van de geldende Europese en nationale wetgeving en de daaruit volgende jurisprudentie. Dit betekent dat het handelingsperspectief van de IND voor wat betreft het uit de weg ruimen van deze belemmeringen beperkt is. Daar waar nog mogelijkheden zijn, benut de IND deze ten volle. Ik heb dat per onderwerp kort aangegeven.

Verzwaard vereiste in asielzaken

Op grond van EU-wetgeving zijn de vereisten voor het intrekken van een asielvergunning zwaarder dan die voor het intrekken van een reguliere verblijfsvergunning. Voor het intrekken van een verblijfsvergunning regulier is vereist dat wordt voldaan aan de voorwaarden die de glijdende schaal van artikel 3.86 Vreemdelingenbesluit 2000 stelt, waaronder de daarin genoemde strafnorm.

Voor de intrekking van een internationale beschermingsstatus geldt dat niet enkel de strafnormen van de glijdende schaal van toepassing zijn, maar dat er ook strengere internationale eisen gelden. Over het intrekken van de verblijfsvergunning asiel heeft toenmalig Staatssecretaris Dijkhoff uw Kamer geïnformeerd over een aanscherping van het beleid in zijn brieven van 25 november 2015³ en 25 mei 2016⁴.

Ten aanzien van Verdragsvluchtelingen geldt als strengere eis dat er goede redenen moeten bestaan om hem te beschouwen als een gevaar voor de veiligheid van de lidstaat waar hij zich bevindt, of dat hij een gevaar voor de samenleving van die lidstaat vormt omdat hij bij onherroepelijk geworden rechterlijk vonnis veroordeeld is voor een «bijzonder ernstig misdrijf». Van een «bijzonder ernstig misdrijf» is volgens het Nederlandse beleid sprake als de rechter een onvoorwaardelijke en onherroepelijke gevangenisstraf van in totaal minimaal tien maanden heeft opgelegd.

Als het gaat om iemand die subsidiaire bescherming nodig heeft, moet er sprake van zijn dat de vreemdeling een «ernstig misdrijf» heeft gepleegd of een gevaar vormt voor de gemeenschap of voor de veiligheid van de lidstaat waar hij zich bevindt. Voor de kwalificatie «ernstig misdrijf» is in ons beleid een grens gesteld van zes maanden gevangenisstraf. De uitsluitingsgronden die in artikel 1F Vluchtelingenverdrag worden genoemd gelden in beide gevallen als uitsluitingsgrond en als intrekingsgrond.

Redengevend voor het verzwaarde openbare-ordevereiste is dat als de IND concludeert dat een persoon in aanmerking komt voor een asielvergunning, daarmee is vastgesteld dat deze persoon bescherming van de Nederlandse overheid nodig heeft. Als het risico op vervolging of een behandeling in strijd met artikel 3 EVRM op het moment van beoordelen (nog steeds) aanwezig is, kan de asielvergunning wel worden ingetrokken, maar mag de vreemdeling niet worden uitgezet. Uitzetting zou in strijd zijn met het EVRM en de Europese wetgeving.

In 2015 heeft toenmalig Staatssecretaris Dijkhoff het beleid op dit punt verder aangescherpt tot op het niveau waarvan op dat moment werd geoordeeld dat de grens was bereikt van wat mogelijk was met inachtneming van de Europese regels, bijvoorbeeld de Procedurerichtlijn, maar

³ Kamerstuk 19 637, nr. 2078.

⁴ Kamerstuk 19 637, nr. 2188.

ook het Vluchtelingenverdrag.⁵ Die grens is op dat moment mede bepaald tegen de achtergrond van de toen geldende «Oriëntatiepunten voor straftoemeting en LOVS-afspraken» (van het Landelijk Overleg Vakinhoud Strafrecht, voorheen Landelijk overleg van voorzitters van de strafsectoren van de gerechtshoven en de rechtbanken).

Ik zal op korte termijn beoordelen of de huidige Oriëntatiepunten voor straftoemeting aanleiding vormen om binnen het internationale kader een verdere aanscherping door te voeren. Daartoe wil ik kijken of er misdrijven zijn die wat mij betreft zouden moeten gelden als (bijzonder) ernstige misdrijven, maar die in de huidige praktijk van strafoplegging in de regel lager worden bestraft met een gevangenisstraf lager dan de in het asielrecht gehanteerde tien of zes maanden gevangenisstraf. Ik verwacht uw Kamer hierover voor de begrotingsbehandeling te informeren.

Verder zet ik erop in om in de Vreemdelingenwet 2000 expliciet neer te leggen dat het voor het weigeren van een verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd niet vereist is dat een veroordeling onherroepelijk is, indien in plaats van die vergunning een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd wordt verlengd.

Het vereiste van een onherroepelijke veroordeling is mede gebaseerd op de Kwalificatierichtlijn en heeft alleen betrekking op de situatie waarin met de weigering of intrekking van de vergunning ook vluchtelingenstatus van de vreemdeling wordt ingetrokken.

Tegelijkertijd is in die situaties wel sprake van een veroordeling wegens een misdrijf op grond waarvan het verblijfsrecht mogelijk moet worden beëindigd en op grond waarvan het niet in de rede ligt iemand voor onbepaalde tijd het verblijf in Nederland toe te staan. Een redelijke wetstoepassing brengt met zich mee dat de aanvraag voor een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd in situaties als deze wordt afgewezen. Ik hecht er aan dit uitgangspunt ook expliciet in de wet neer te leggen, zodat daarover geen twijfel kan bestaan.

Ook hierover verwacht ik u voor de begrotingsbehandeling nader te kunnen te informeren.

Actuele, werkelijke en voldoende ernstige bedreiging

Zoals de Commissie de Leeuw ook heeft geconstateerd en opgenomen in haar rapport, heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in een aantal uitspraken geoordeeld dat het criterium voor het begrip openbare orde dat het Hof van Justitie van de Europese Unie heeft ontwikkeld, van toepassing is in zaken waarin de vluchtelingenstatus wordt ingetrokken. Dit Unierechtelijke openbare-ordecriterium gaat ervan uit dat het persoonlijk gedrag een *actuele, werkelijke en voldoende ernstige bedreiging voor een fundamenteel belang van de samenleving vormt*. Dit criterium wordt van toepassing geacht op intrekking van de verblijfsvergunning asiel als deze vergunning op grond van een internationale beschermingsgrond is verleend. Voor intrekking van deze vergunningen moet aan deze zware toets voldaan worden.⁶

⁵ Zie hierover bijvoorbeeld de antwoorden van toenmalig Staatssecretaris Harbers op de vragen van het lid Fritsma over de Aanpak van criminele asielzoekers, Aanhangsel Handelingen II, 2018/19, nr. 1581.

⁶ Kamerstuk 35 000 VI, nr. 116, p. 20–21.

Dit houdt in de praktijk in, dat er sprake moet zijn van een ernstig misdrijf, waarbij bijvoorbeeld geweld aan de orde is geweest, maar ook dat onderbouwd moet worden dat de bedreiging van de openbare orde nog steeds actueel is. Als notoire veelplegers en overlastgevers zich beperken tot bijvoorbeeld het plegen van diefstallen, zonder bijkomende elementen als geweld-, drugs- of zedendelicten, wordt meestal niet voldaan aan dit criterium van een actuele en voldoende ernstige bedreiging. Een verblijfsvergunning verleend voor internationale bescherming kan dan niet worden ingetrokken, ook al wordt op zichzelf qua strafmaat voldaan aan de kwalificatie voor een (bijzonder) ernstig misdrijf.

Er is hier sprake van een belemmering die direct is gelegen in EU-wetgeving. De IND zet zich in om de grenzen van de jurisprudentie ten aanzien van deze criteria op te zoeken. Daarnaast zet Nederland erop in dat in EU-wetgeving wordt vastgelegd dat bovengenoemd criterium enkel van toepassing is op personen op wie het vrij verkeer van personen van toepassing is en niet op vreemdelingen met een tijdelijk verblijfsrecht in het kader van asiel. Nederland heeft hier in de onderhandelingen over het Gemeenschappelijk Europees Asielstelsel al regelmatig aandacht voor gevraagd en zal dat ook blijven doen. Tot nu toe heeft dit echter nog niet tot het gewenste resultaat geleid.

Op nationaal niveau blijf ik waar dat kan consequenties verbinden aan (ernstige) inbreuken op de openbare orde. In de zaken waarin wordt voldaan aan de criteria, ga ik over tot intrekken, waarbij zo nodig de grenzen worden opgezocht. Daar waar een intrekking in het licht van de jurisprudentie niet haalbaar is, maar de vreemdeling wel op de hoogte was van het feit dat de IND heeft beoordeeld of zijn verblijfsvergunning kon worden ingetrokken, wordt de vreemdeling erop gewezen dat een nieuwe veroordeling extra zwaar in zijn nadeel zal worden meegewogen bij een volgende beoordeling. De vreemdeling moet zich in deze gevallen realiseren dat een nieuwe inbreuk op de openbare orde hem zwaar zal worden aangerekend.

Beoordeling individuele omstandigheden

Elke beoordeling tot intrekking van de asielvergunning vergt een individuele toets, waarbij ook rekening gehouden moet worden met de persoonlijke omstandigheden van de vreemdeling. Zo kan er na de intrekking van de asielvergunning alsnog de verplichting bestaan verblijf toe te staan, bijvoorbeeld als langdurig rechtmatig verblijf met status, banden met echtgenoten/partners, kinderen, familieleden en privéleven ertoe leiden dat het weigeren van verder verblijf een schending van 8 EVRM oplevert. Bij de beoordeling of artikel 8 EVRM in het geding is, worden de openbare-ordeaspecten sterk meegewogen. Als het gevaar voor de openbare orde zwaarder weegt, kan het belang van de vreemdeling om zijn gezinsleven hier te lande uit te oefenen, terzijde worden geschoven.

Het betreft hier derhalve een individuele afweging waarin de grondrechten van de vreemdeling worden afgewogen tegen het algemeen beleid van de openbare orde. In die zin is het niet zo zeer een juridische belemmering als wel een verantwoordelijkheid om steeds een zorgvuldige afweging te maken waarin het belang van de openbare orde een centrale positie inneemt.

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,
A. Broekers-Knol