

Wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met aanscherping van het openbare ordebeleid voor criminele vreemdelingen

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is om de huidige wettelijke uitzondering dat de afwijzing van de aanvraag voor een verblijfsvergunning regulier voor onbepaalde tijd door criminele vreemdelingen, die voor hun vierde levensjaar naar Nederland zijn gekomen, enkel mogelijk is vanwege drugsdelicten, op te heffen met het oog op bescherming van de openbare orde;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

Artikel I

Artikel 21, vierde lid, van de Vreemdelingenwet 2000 wordt als volgt gewijzigd:

1. 'het eerste lid, onder c en d' wordt vervangen door 'het eerste lid, onder c of d'.
2. De laatste volzin vervalt.

Artikel II

Artikel 21, vierde lid, van de Vreemdelingenwet 2000, zoals dat luidde voor de inwerkingtreding van deze wet, blijft van toepassing op aanvragen om verlening van een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd als bedoeld in artikel 20, gedaan voor de inwerkingtreding van deze wet.

Artikel III

Deze wet treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin zij wordt geplaatst.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

Gegeven

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,

Memorie van Toelichting

1 Algemeen deel

1.1 Inleiding

In de kamerbrief 'Situatie brand vluchtelingenkamp Lesbos'¹ is het voornemen opgenomen om de afwijzingsmogelijkheden te verruimen voor aanvragen om verlening van een verblijfsvergunning regulier voor onbepaalde tijd van zeer zware criminele vreemdelingen die in Nederland zijn opgegroeid. Door middel van de nu voorgestelde wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 (hierna: Vw 2000), wordt deze verruiming doorgevoerd.

Het huidige wettelijk kader in de vorm van artikel 21, vierde lid, van de Vw 2000 staat uitsluitend de afwijzing toe van een aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning regulier voor onbepaalde tijd indien de vreemdeling bij onherroepelijk geworden rechterlijk vonnis is veroordeeld tot een gevangenisstraf van meer dan 60 maanden, ter zake van handel in verdovende middelen.

Deze uitzondering is van toepassing op vreemdelingen die in Nederland zijn geboren of reeds voor hun vierde levensjaar in Nederland verbleven, die hun hoofdverblijf niet buiten Nederland hebben geplaatst, en die inmiddels meerderjarig te zijn. Door onderhavig voorstel wordt voor deze groep de beperking tot drugsdelicten geschrapt. De aanvraag wordt daardoor voortaan beoordeeld aan de hand artikel 21, eerste lid, aanhef en onder c, van de Vw 2000 van de glijdende schaal die is opgenomen in artikel 3.86, van het Vreemdelingenbesluit 2000 (hierna: Vb 2000). In onderstaande toelichting wordt de voorgestelde wijziging eerst belicht vanuit wetstechnisch perspectief. Vervolgens komen de argumenten voor de opheffing van de beperking aan bod en worden de gevolgen van het wetsvoorstel besproken.

1.2 Wettelijk kader

Artikel 21, eerste lid, van de Vw 2000 bevat een lijst met limitatieve gronden op basis waarvan het mogelijk is om de aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning regulier voor onbepaalde tijd af te wijzen.

Op grond van artikel 21, eerste lid, aanhef en onderdeel c, van de Vw 2000 is afwijzing van de aanvraag mogelijk indien de vreemdeling onherroepelijk is veroordeeld wegens een misdrijf waartegen een gevangenisstraf van drie jaren of meer is bedreigd. Artikel 21, vierde lid, van de Vw 2000 beperkt de afwijzingsmogelijkheid voor vreemdelingen die in Nederland zijn geboren of reeds voor hun vierde levensjaar in Nederland verbleven, die hun hoofdverblijf niet buiten Nederland hebben geplaatst, en die inmiddels meerderjarig zijn, tot een onherroepelijke veroordeling tot een gevangenisstraf van meer dan 60 maanden ter zake van handel in drugs. Dit voorstel beoogt deze beperking te schrappen. Voortaan zal een aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning regulier voor onbepaalde tijd voor deze vreemdelingen, beoordeeld worden aan de hand van de glijdende schaal conform artikel 21, eerste lid, aanhef en onderdeel c, Vw 2000 en artikel 3.95 Vb 2000 gelezen in samenhang met artikel 3.86 Vb 2000.

¹ Kamerbrief 'Situatie brand vluchtelingenkamp Lesbos', 10 september 2020, Kamerstuk II 2019 /20, 19637, nr. 2652.

1.2.1 *Glijdende schaal*

De glijdende schaal, neergelegd in artikel 3.86 van het Vb 2000, wordt toegepast bij de verblijfsbeëindiging van personen die een gevaar voor de openbare orde vormen. Daarbij wordt de duur van de opgelegde straf afgezet tegen de duur van het rechtmatig verblijf van de vreemdeling in Nederland. Hoe langer de verblijfsduur, hoe zwaarder de straf moet zijn om tot verblijfsbeëindiging te kunnen overgaan. In 2001 was bij vreemdelingen die in Nederland waren geboren of voor hun tiende jaar rechtmatig verblijf hadden verkregen, verblijfsbeëindiging na 15 jaar verblijf onmogelijk. Een verblijf van 10 jaar of meer kon bij deze vreemdelingen enkel beëindigd worden indien er sprake was van een onherroepelijke gevangenisstraf van meer dan 60 maanden ter zake van handel in verdovende middelen (gelijk aan de norm van artikel 21, vierde lid, Vw 2000). Bedacht moet worden dat het bij de categorie vreemdelingen, bedoeld in de laatste volzin van artikel 21, vierde lid, van de Vw 2000, gaat om vreemdelingen die ten minste veertien jaar rechtmatig verblijf in Nederland hebben.

Sinds 2001 is de glijdende schaal echter meerdere malen aangescherpt, waardoor de beperking uit artikel 21, vierde lid, van de Vw 2000 relevant werd en vastgesteld moet worden dat deze niet langer te rechtvaardigen valt. Deze aanscherpingen kwamen voort uit de wens om een meer bevredigende uitkomst te bieden bij toepassing van dit instrument. Zo bleek er behoefte te zijn om de mogelijkheid te creëren dat ook het langdurig verblijf van een vreemdeling kan worden beëindigd, indien er misdrijven van rechtsschokkende aard gepleegd zijn.²

Bij de aanscherping van de glijdende schaal in 2012 is de uitzondering voor vreemdelingen die voor hun tiende levensjaar in Nederland zijn gekomen geheel geschrapt. Sindsdien geldt ook voor deze categorie de algemene regel van artikel 3.86, tiende lid, van het Vb 2000: na 10 jaar verblijf is verblijfsbeëindiging louter mogelijk bij een veroordeling wegens een geweldsdelict waar zes jaar gevangenisstraf of meer op staat, wegens dwang en wederspanning met de dood of lichamelijk letsel als gevolg, ontucht met minderjarigen of het bezitten, vervaardigen of verspreiden van kinderporno, en wegens handel in verdovende middel voor zover daar zes jaar gevangenisstraf of meer op staat.³ Bovendien zijn in 2012 de eindtermijnen van de glijdende schaal komen te vervallen, dat wil zeggen dat de absolute bescherming tegen verblijfsbeëindiging bij een verblijf van 20 jaar of meer geen gelding meer vindt.⁴ Door deze aanscherpingen is de beperking uit artikel 21, vierde lid, van de Vw 2000 dus onevenwichtig gebleken en niet langer te rechtvaardigen.

1.2.2 *Onevenwichtigheid tussen categorieën criminele vreemdelingen*

Ondanks deze recente aanscherpingen, wordt de aanvraag voor een verblijfsvergunning regulier voor onbepaalde tijd voor vreemdelingen die in Nederland zijn geboren of reeds voor hun vierde levensjaar in Nederland verbleven, die hun hoofdverblijf niet buiten Nederland hebben geplaatst, en die inmiddels meerderjarig zijn uitsluitend afgewezen indien sprake is van een onherroepelijke veroordeling tot een gevangenisstraf van meer dan 60 maanden ter zake van handel in drugs. Wanneer men de bovengenoemde aanscherpingen van de glijdende schaal en de geboden bescherming van artikel 21, vierde lid, van de Vw 2000, naast elkaar bekijkt, is er naar de huidige stand van zaken geen rechtvaardigingsgrond te vinden voor een zwaardere maatstaf bij de weigering van de verblijfsvergunning regulier voor onbepaalde tijd. Daarbij is ook van belang dat de uitzondering van artikel 21, vierde lid, van de Vw 2000 alleen geldt voor de houders van

² Zie besluit van 26 maart 2012, houdende wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 in verband met aanscherping van de glijdende schaal (Staatsblad 2012, 158, p. 4)

³ Uitbreiding van de categorie misdrijven die na 10 jaar verblijf kunnen leiden tot beëindiging is in dezelfde wijziging opgenomen. Zie Staatsblad 2012, 158, p. 9.

⁴ Staatsblad 2012, 158, p. 5.

een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd die een verblijfsvergunning regulier voor onbepaalde tijd aanvragen en niet voor houders van een verblijfsvergunning asiel. Ook dit onderscheid valt niet goed te rechtvaardigen.

Daarnaast is de bescherming die artikel 21, vierde lid, van de Vw 2000 biedt groter dan die aanvragers of houders van een EU-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen genieten. Afwijzing van een EU-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen is mogelijk bij een onherroepelijke veroordeling wegens een misdrijf waar een gevangenisstraf van drie jaar of meer opgelegd kan worden (artikel 45b, tweede lid, aanhef en onder d, van de Vw 2000). Het intrekken van de vergunning is mogelijk wanneer de vreemdeling een ernstige en actuele bedreiging voor de openbare orde vormt (artikel 45d, eerste lid, aanhef en onder b, van de Vw 2000). Bij zowel de afwijzing als intrekking geldt de glijdende schaal (artikel 3.125, tweede lid, respectievelijk 3.127, derde lid, van het Vb 2000). Bij de groep die valt onder artikel 21, vierde lid, van de Vw 2000 geldt het extra criterium dat alleen afgewezen kan worden bij een zware veroordeling voor een opiumdelict. Het feit dat de criminele aanvrager van een *nationale* verblijfsvergunning regulier voor onbepaalde tijd een verdergaande bescherming geniet dan de aanvrager en houder van een *EU-verblijfsvergunning*, is inconsistent en onwenselijk.

De huidige afbakening van artikel 21, vierde lid, van de Vw 2000 die ziet op gevangenisstraf van 60 maanden ter zake van handel in verdovende middelen, lijkt bovendien willekeurig en laat enkele zeer ernstige misdrijven (zoals levensdelicten en zedenmisdrijven) buiten beschouwing. De afbakening voor drugsdelicten is te verklaren wanneer men kijkt naar de waardering van deze categorie delicten binnen de Europese Unie: zo laat het Hof van Justitie het handelen in verdovende middelen zwaar meewegen in zijn oordeel of er sprake is van een bedreiging van de openbare orde. In zijn jurisprudentie wordt reeds sinds de jaren '90 van de vorige eeuw de handel in verdovende middelen als bedreiging van de openbare orde beschouwd, die dusdanig ernstig is dat het kan leiden tot verblijfsbeëindiging, ook al verblijft de vreemdeling al meer dan 30 jaar in het betreffende land.⁵ De laatste jaren heeft het Hof van Justitie deze opvatting echter verruimd, zodat ook zedendelicten gepleegd door langdurig verblijvende vreemdelingen, kunnen leiden tot verblijfsbeëindiging.⁶ De voorgestelde wijziging is dan ook in lijn met deze ontwikkelingen uit de jurisprudentie van het Hof en neemt de hierboven benoemde willekeur weg.

1.2.3 Gevolgen van het schrappen van de beperking

Door het schrappen van de beperking zullen voor deze categorie vreemdelingen voortaan dezelfde openbare orde-criteria gelden als voor andere aanvragers van de verblijfsvergunning regulier voor onbepaalde tijd. Die criteria zijn:

- een veroordeling bij een onherroepelijk geworden rechterlijk vonnis wegens een misdrijf waartegen een gevangenisstraf van drie jaren of meer is bedreigd of waarbij hem een tbs-maatregel is opgelegd (artikel 21, eerste lid, onder c, van de Vw 2000);
- voldoen aan de norm van de glijdende schaal.

Na toetsing aan de glijdende schaal wordt ook beoordeeld of voldaan is aan Europese en internationale regelgeving, waarbij in het bijzonder gedacht kan worden aan het recht op privéleven en het proportionaliteitsbeginsel. Er vindt daarom altijd een individuele belangenafweging plaats.

⁵ Hof van Justitie van de EU 9 januari 1999, Griekenland tegen Donatella Calfa, r.o. 22, C-348/96, en meer recent: Hof van Justitie van de EU 23 november 2010, Land Baden-Württemberg tegen Panagiotis Tsakouridis, C-145/09.

⁶ Hof van Justitie van de EU 22 mei 2012, Oberbürgermeisterin der Stadt Remscheid, C-348/09.

1.2.4 Verhouding afwijzing aanvraag vergunning regulier voor onbepaalde tijd en intrekking

Dit wetsvoorstel ziet op het schrappen van de huidige beperking voor het niet verlenen van een verblijfsvergunning regulier voor onbepaalde tijd. Voor het intrekken van een al verleende verblijfsvergunning regulier voor onbepaalde tijd geldt deze beperking al niet. Dat heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State bepaald in een recente uitspraak⁷. De rechtbank had geoordeeld dat aan de beperking - langdurige gevangenisstraf voor opiumdelicten - óók voldaan moest zijn bij intrekking van de verblijfsvergunning van de in artikel 21, vierde lid, bedoelde personen (hierna: tweede-generatie-vreemdelingen). De Afdeling bestuursrechtspraak oordeelde anders: de bescherming die artikel 21, vierde lid, biedt aan de tweede-generatie-vreemdelingen ziet alleen op de verlening, en niet op de intrekking, van de vergunning voor onbepaalde tijd. Hoewel hiermee vaststaat dat de door dit wetsvoorstel te schrappen uitzondering dus niet in de weg staat aan intrekking van de vergunning regulier voor onbepaalde tijd, zorgt het schrappen van deze beperking wel voor een logischere samenhang tussen de intrekkinggronden en de verleningsgronden van de vergunning regulier voor onbepaalde tijd.

2 Administratieve lasten en financiële consequenties

Door deze wetswijziging wordt het mogelijk in meer gevallen dan thans afwijzend te beslissen op een aanvraag om een verblijfsvergunning regulier voor onbepaalde tijd. Hiermee zijn geen administratieve lasten of financiële consequenties gemoeid.

3 Consultatie

PM

⁷ Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van de State, 17 juni 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1384, 17 juni 2020, r.o. 5.1.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel I

Door dit artikel wordt de laatste volzin van artikel 21, vierde lid, van de Vw 2000 geschrapt. De redenen daarvoor zijn toegelicht in het algemeen deel van deze toelichting. Van de gelegenheid wordt tevens gebruik gemaakt om expliciet tot uitdrukking te brengen dat het in deze bepaling gaat om alternatieve afwijzingsgronden, waaronder mede is begrepen de situatie dat beide gevallen zich tegelijk voordoen.

Artikel II

Dit artikel bewerkstelligt dat aanvragen om verlening van een vergunning voor onbepaalde tijd regulier die zijn ingediend voor de inwerkingtreding van deze wet, niet onder de reikwijdte van de wijziging vallen.

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,