Ministerie van Asiel en Migratie

Minister van Asiel en Migratie

Directoraat-Generaal Migratie
Directie Migratiebeleid
Asiel, Opvang en Terugkeer

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20011
2500 EH Den Haag
www.rijksoverheid.nl/jenv

nota

Beleid openbare orde bij het intrekken en verlenen van verblijfsvergunningen asiel

Datum
29 november 2024

Onze referentie
5077737

Bijlage(n)
0

1. Aanleiding

Hierbij bied ik u aan een conceptbrief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer (met afschrift aan de Voorzitter van de Eerste Kamer) over het beleid inzake openbare orde bij het intrekken en verlenen van een verblijfsvergunning asiel. Met deze brief geeft u gevolg aan:

- De maatregel in het regeerprogramma dat de lat voor verblijfsrechtelijke consequenties zal worden verlaagd, waardoor de vergunningen van criminele vreemdelingen kunnen worden ingetrokken en zij kunnen worden uitgezet;
- De motie van het lid Van Zanten (BBB) van 25 september 2024 over "strengere kaders ontwikkelen om asielvergunningen eerder te weigeren of in te trekken wanneer er een onherroepelijke gevangenisstraf is opgelegd"[1];
- De motie van het lid Eerdmans (JA21) over "garanderen dat geen van de asielzoekers op de Top X-lijst in aanmerking komt voor een verblijfsvergunning"[2];
- De toezegging van de (toenmalige) Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid dat een beoordeling plaats zou vinden of er aanleiding is het beleid over het weigeren of intrekken van verblijfsvergunningen asiel op grond van openbare orde verder aan te scherpen[3].

2. Geadviseerd besluit

Ik adviseer u in te stemmen met de volgende beleidswijzigingen die in de conceptbrief worden aangekondigd:

1) Er wordt niet langer een minimum gesteld aan de strafoplegging bij de beoordeling of een asielvergunning kan worden geweigerd of ingetrokken wegens een strafrechtelijke veroordeling;
2) Ook veroordelingen in het kader van het jeugdstrafrecht kunnen worden meegewogen bij de vraag of sprake is van een (bijzonder) ernstig misdrijf.

[1] Kamerstuk 19 637, nr. 3281. Deze motie is op 1 oktober 2024 aangenomen.
[2] Kamerstuk 19 637, nr. 3280. Ook deze motie is op 1 oktober 2024 aangenomen.
[3] Brief van 1 juli 2020, kamerstuk 19 637, nr. 2643. Om verschillende redenen kon deze toezegging nog niet worden nagekomen, zie onder 4.3.

Directoraat-Generaal Migratie
Directie Migratiebeleid
Asiel, Opvang en Terugkeer

Datum
29 november 2024

Onze referentie
5077737

3. Kernpunten

Ad 1)

- In de conceptbrief wordt aangegeven dat de vereisten voor het intrekken van een asielvergunning op grond van EU-wetgeving zwaarder zijn dan die voor het intrekken van een reguliere verblijfsvergunning. Redengevend hiervoor 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.

- Daarom moet op grond van de Kwalificatierichtlijn in het geval van een verdragsvluchteling sprake zijn van een 'bijzonder ernstig misdrijf' en in het geval van subsidiaire bescherming van een 'ernstig misdrijf'. De Kwalificatierichtlijn vereist niet dat daarbij een eis van minimale bestraffing wordt gesteld.

- In het huidige Nederlandse beleid is ervoor gekozen hieraan een strafrechtelijke veroordeling te verbinden. Dit is mede ingegeven door het feit dat is vastgelegd dat de strafoplegging door de rechter tot stand komt na een individuele afweging van de omstandigheden. Deze afweging wordt daarmee betrokken bij de afweging van de feitelijke en juridische elementen die de IND moet maken.

- In het beleid is daarom vastgelegd dat, als het gaat om niet verlengen of intrekken van een asielvergunning, een vluchtelingenstatus alleen op basis van openbare orde kan worden geweigerd of ingetrokken als een onvoorwaardelijke en onherroepelijke gevangenisstraf of vrijheidsbenemende maatregel van in totaal minimaal tien maanden (*'bijzonder ernstig misdrijf'*) is opgelegd. Daarnaast moet worden getoetst of er sprake is van een gevaar voor de gemeenschap.
  Subsidiaire bescherming mag alleen worden geweigerd of ingetrokken als zes maanden gevangenisstraf of een vrijheidsbenemende maatregel met die duur is opgelegd, waarbij in ieder geval één van de veroordelingen betrekking heeft op een misdrijf dat naar zijn aard een gevaar voor de gemeenschap oplevert (*'ernstig misdrijf')*. Bij niet verlengen of intrekken van een asielvergunning op basis van openbare orde moet ook worden voldaan aan de vereisten die volgen uit de glijdende schaal van artikel 3:86 Vreemdelingenbesluit (hierna: Vb).

- De jurisprudentie van het Hof van Justitie van de EU (hierna: HvJEU) vereist echter dat het bestuursorgaan zelf alle omstandigheden van het geval beoordeelt, waarbij onder meer de aard van de strafbedreiging, de strafmaat en de daadwerkelijk opgelegde straf moeten worden betrokken. Het HvJEU stelt aan deze beoordeling hoge eisen. In de conceptbrief en de bijlage bij de brief wordt verder ingegaan op deze jurisprudentie.

- De conclusie die hieruit te trekken is, is dat het vereiste van een minimumstrafoplegging eerder belemmerend zal werken in vergelijking tot de beoordeling die in andere lidstaten plaatsvindt. Er zijn steeds minder mogelijkheden om enkel te verwijzen naar het rechterlijk oordeel. Anderzijds ontstaat hierdoor meer ruimte om de strafoplegging door de rechter niet

Directoraat-Generaal Migratie
Directie Migratiebeleid
Asiel, Opvang en Terugkeer

Datum
29 november 2024

Onze referentie
5077737

langer doorslaggevend te laten zijn bij het bepalen of er sprake is van een (bijzonder) ernstig misdrijf.

- Het vereiste van een minimumstrafoplegging is bovendien te zien als een drempel in het nationale beleid. Immers, als hier niet aan wordt voldaan, wordt een asielvergunning niet geweigerd of ingetrokken op grond van een (bijzonder) ernstig misdrijf, ondanks een veroordeling voor één of meer misdrijven en ongeacht de ernst hiervan.

- Gezien het vorenstaande lijkt het niet langer wenselijk om, bij de beoordeling of een asielvergunning moet worden geweigerd of ingetrokken wegens een strafrechtelijke veroordeling, een minimum te stellen aan de strafoplegging.

- Indien u hiermee instemt, betekent dit dat de hierboven beschreven termijnen van zes maanden voor ernstige misdrijven en tien maanden voor bijzonder ernstige misdrijven zullen worden geschrapt uit de Vreemdelingencirculaire 2000 (hierna: Vc).

- Een ondergrens wordt nog steeds gevormd door het vereiste dat de intrekking van de vluchtelingenstatus of afwijzing van de asielaanvraag evenredig moet zijn aan de bedreiging die de betrokken derdelander vormt voor een fundamenteel belang van de samenleving. Daarnaast blijft de ondergrens van de glijdende schaal van artikel 3:86 Vb van toepassing bij het niet verlengen of intrekken van een asielvergunning op basis van openbare orde.

- Volledigheidshalve moet wel worden opgemerkt dat intrekking voor deze doelgroep niet ook betekent dat kan worden verwijderd. Indien de eerder vastgestelde noodzaak tot bescherming vanwege de situatie in het land van herkomst onverminderd aanwezig is, kan geen terugkeerbesluit en inreisverbod worden opgelegd. In deze gevallen zal de persoon in Nederland aanwezig blijven, tenzij op dat moment wordt geconcludeerd dat er niet langer een vrees is voor vervolging of beletsel op grond van artikel 3 EVRM is en derhalve een terugkeerbesluit kan worden opgelegd.

Ad 2)

- In de Vc 2000 is nu opgenomen dat de beleidsregels ten aanzien van openbare orde ook worden toegepast bij de minderjarige vreemdeling bij wie het volwassenenstrafrecht is toegepast. Hierbij wegen de individuele omstandigheden zwaar mee.

- In de conceptbrief wordt aangegeven dat er geen nationale of internationale wettelijke bepalingen zijn die daartoe verplichten. Een dergelijk beleid geldt dan ook niet in het reguliere migratiebeleid. Voorts kan op grond van de Terugkeerrichtlijn ook aan minderjarigen een inreisverbod worden opgelegd.

- Wel wordt aangegeven dat een veroordeling in het kader van het jeugdstrafrecht, gezien het karakter ervan, in veel gevallen niet zal leiden tot de conclusie dat er sprake is van een (bijzonder) ernstig misdrijf.

- Het meewegen van deze veroordelingen kan met name van belang zijn als er sprake is van meerdere misdrijven die zijn begonnen toen de veroordeelde

Directoraat-Generaal Migratie
Directie Migratiebeleid
Asiel, Opvang en Terugkeer

Datum
29 november 2024

Onze referentie
5077737

nog minderjarig was en die later zijn voortgezet. De samenhang tussen de gepleegde misdrijven kan dan tot de conclusie leiden dat er sprake is van een (bijzonder) ernstig misdrijf. Als ervoor gekozen wordt veroordelingen op grond van het jeugdstrafrecht mee te wegen, dient er te worden gemotiveerd waarom de omstandigheden daartoe aanleiding geven.

4. Toelichting

4.1 Huidig beleid

In de bijlage bij de conceptbrief is uitgebreidere achtergrondinformatie opgenomen over het huidige openbare-ordebeleid asiel.

4.2 Juridische context

In de bijlage bij de conceptbrief is uitgebreidere achtergrondinformatie opgenomen over de jurisprudentie van het HvJEU. Eén van de zaken waarin op 6 juli 2023 uitspraak is gedaan, betrof een zaak van de Nederlandse Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling).[4] De Afdeling had eerder geoordeeld dat het huidige beleid op zichzelf niet in strijd is met de Kwalificatierichtlijn. Het is onzeker hoe de Afdeling deze beleidswijziging zal beoordelen.

4.3 Politieke context

Op 1 juli 2020 heeft de toenmalige Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid een brief gezonden aan de Tweede Kamer over mogelijke juridische belemmeringen die spelen bij het intrekken van een verblijfsvergunning asiel (bijlage 1). In deze brief is de Tweede Kamer toegezegd dat (op korte termijn) een beoordeling plaats zou vinden of er aanleiding is het beleid inzake het weigeren of intrekken van verblijfsvergunningen asiel op grond van openbare orde verder aan te scherpen. In dezelfde brief is toegezegd de Kamer te zullen informeren over een mogelijke wijziging van de Vreemdelingenwet 2000.

De Staatssecretaris heeft deze toezegging niet meer kunnen nakomen, mede omdat het toenmalige kabinet demissionair werd. Het plan was vervolgens om de Tweede Kamer voor het zomerreces van 2022 te berichten. Echter, omdat de Afdeling op 15 juni 2022 prejudiciële vragen heeft gesteld aan het Hof van Justitie van de EU (HvJEU), werd het op dat moment niet opportuun geacht om eventuele wijzigingen in gang te zetten.

Dit onderwerp staat regelmatig in de politieke belangstelling. Met enige regelmaat worden vragen gesteld over de verblijfrechtelijke consequenties van het plegen van misdrijven door asielzoekers. De Eerste Kamer heeft gevraagd naar de opvolging van de toezegging uit 2020.

Motie Van Zanten (BBB)
Tijdens de begrotingsbehandeling op 25 september 2024 heeft het lid Van Zanten de regering verzocht strengere kaders te ontwikkelen om asielvergunningen eerder te weigeren of in te trekken wanneer er een onherroepelijke gevangenisstraf is opgelegd.[5] Deze motie is op 1 oktober 2024 aangenomen. Op 6 november 2024 heeft u de Tweede Kamer geantwoord dat u verwacht dat de

[4] Zie ECLI:NL:RVS:2022:1703
[5] Kamerstuk 19 637, nr. 3281.

Directoraat-Generaal Migratie
Directie Migratiebeleid
Asiel, Opvang en Terugkeer

Datum
29 november 2024

Onze referentie
5077737

Kamer in het eerste kwartaal van 2025 hierover wordt geïnformeerd.[6] Met de hier voorgestelde beleidswijzigingen geeft u uitvoering aan deze motie. Dit wordt in de conceptbrief aan de Tweede Kamer aangegeven.

Motie Eerdmans (JA21)
Eveneens op 25 september heeft het lid Eerdmans de regering verzocht te garanderen dat geen van de asielzoekers op de Top X-lijst in aanmerking komt voor een verblijfsvergunning.[7] Ook deze motie is op 1 oktober 2024 aangenomen. Zoals hierboven aangegeven worden in de jurisprudentie op grond van de Kwalificatierichtlijn hoge eisen gesteld aan het weigeren en intrekken van verblijfsvergunning op grond van openbare orde. Daardoor kan een garantie als gevraagd in de motie niet worden gegeven. In de conceptbrief wordt wel aangegeven dat het kabinet er alles aan doet om het verblijfsrecht in te trekken of te weigeren aan vreemdelingen die misdrijven begaan.

5. Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

5.1 Toelichting
De persoonsgegevens van de ambtenaren zijn niet openbaar ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer.

De informatie over beleid en praktijk in andere landen is vertrouwelijk verstrekt en kan daarom niet openbaar worden gemaakt.

[6] Brief van 6 november over Aanbieding beantwoording begrotingsbehandeling Asiel en Migratie voor 2025, beantwoording vraag (46).
[7] Kamerstuk 19 637, nr. 3280.