

Advies over voorstel tot wijziging
van de Vreemdelingenwet, in
verband met aanscherping van
het openbare-ordebeleid voor
vreemdelingen met criminele
antecedenten

Wetsadvies



Adviescommissie voor
Vreemdelingenzaken

De **Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ)** is een onafhankelijk adviesorgaan dat is ingesteld bij wet. De commissie adviseert de regering en het parlement over migratie. Zij onderzoekt beleid en wetgeving en geeft aan waar verbeteringen mogelijk zijn. De ACVZ brengt praktische adviezen uit die gericht zijn op het oplossen van bestaande en te verwachten problemen.

Colofon

Wetsadvies 'Voorstel wetsvoorstel tot wijziging van de Vreemdelingenwet 2000, in verband met aanscherping van het openbare ordebeleid voor criminele vreemdelingen.'

Uitgave van de ACVZ, Den Haag, december 2020

Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken

Turfmarkt 147

2511 DP 's-Gravenhage

www.adviescommissievoorvreemdelingenzaken.nl

1. Inleiding

www.internetconsultatie.nl/openbareordebeleid

verblijfsvergunning genieten minder vergaande bescherming. Dit onderscheid is volgens de regering niet goed te rechtvaardigen, inconsistent en onwenselijk.⁵

De regering meent dat de afbakening die ziet op drugshandel willekeurig is en een aantal zeer ernstige misdrijven buiten beschouwing laat. Ze acht de voorgenomen wetswijziging in lijn met de ontwikkelingen uit de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie (verder: Hof van Justitie).⁶

Op de in haar brief van 10 september 2020 genoemde belemmering die de staatssecretaris ervaart bij de aanpak van zeer zware criminele vreemdelingen, wordt in de memorie van toelichting niet nader ingegaan.

In dit advies bespreekt de ACVZ het doel van de wetgever bij de laatste volzin van artikel 21, vierde lid, Vw 2000 en gaat zij in op de noodzaak en de proportionaliteit van de voorgenomen wetswijziging.

2. Inhoud wetsvoorstel

Het wetsvoorstel houdt in dat de mogelijkheden om aanvragen tot verlening van een verblijfsvergunning regulier voor onbepaalde tijd af te wijzen voor vreemdelingen met criminele antecedenten die in Nederland zijn opgegroeid, worden verruimd zodat dit niet beperkt is tot drugsdelicten.⁷ Een aanvraag voor een verblijfsvergunning regulier voor onbepaalde tijd zal voortaan worden beoordeeld aan de hand van de glijdende schaal overeenkomstig artikel 21, eerste lid, aanhef en onder c, Vw 2000 en artikel 3.95 Vreemdelingenbesluit 2000 (Vb 2000) in samenhang met artikel 3.86 Vb 2000.⁸ Dit houdt in dat een aanvraag kan worden afgewezen bij een onherroepelijk geworden rechterlijk vonnis wegens een misdrijf waartegen een gevangenisstraf van drie jaren of meer is bedreigd of als een tbs-maatregel is opgelegd.

Nadat aan de glijdende schaal is getoetst wordt beoordeeld of aan Europese en internationale regelgeving is voldaan, zoals het recht op privé- en gezinsleven en het proportionaliteitsbeginsel. Er dient altijd een individuele belangenafweging plaats te vinden.

3. Doel en noodzaak

In het Nederlandse vreemdelingenrecht bestaan vier verschillende soorten verblijfsvergunningen voor onbepaalde tijd: de verblijfsvergunning regulier onbepaalde tijd (artikel 20 Vw 2000), de verblijfsvergunning asiel onbepaalde tijd

⁵ Memorie van toelichting bij Wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met aanscherping van het openbare ordebeleid voor criminele vreemdelingen, p. 3.

⁶ Idem, onder punt 1.2.2.

⁷ 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 gevestigd, en die inmiddels meerderjarig te zijn. Dat betekent dat zij geworteld zijn en minimaal 14 jaar in Nederland hebben gewoond.

⁸ Memorie van toelichting onder punten 1.1 en 1.2.

met artikel 21, vierde lid, Vw 2000 in heeft voorzien. De maatregel is een vergaande inperking van de rechtsbescherming van vreemdelingen die in Nederland zijn geboren en/of opgegroeid en die hun vormende jaren in Nederland hebben doorgebracht. Een dergelijke inperking dient naar het oordeel van de ACVZ op zijn minst te worden gemotiveerd, alvorens beoordeeld kan worden of deze gerechtvaardigd is.

Aanbeveling

Motiveer in de memorie van toelichting waarom het belang van in Nederland (geboren en) opgegroeide personen thans minder zwaar weegt dan bij invoering van de Vw 2000, waardoor de bijzondere rechtsbescherming kan worden herroepen.

Noodzaak

Er dient alleen besloten te worden tot het tot stand brengen van een regeling, als de noodzaak daarvan is komen vast te staan.¹⁷ Overheidsoptreden via wetgeving moet verder doeltreffend en doelmatig zijn. Dit houdt in dat de doelen die de wetgever met de wet beoogt te bereiken, moeten worden gerealiseerd door deze wet. Ook moet de wet hiervoor het meest geschikte middel zijn. Verder mag de wet geen grotere negatieve neveneffecten hebben dan de positieve effecten.¹⁸

De ACVZ is op basis van de memorie van toelichting bij de voorgenomen wetswijziging niet overtuigd van de noodzaak van de wetswijziging.

De huidige bepaling werkt volgens de staatssecretaris belemmerend bij de aanpak van vreemdelingen met zware criminele antecedenten die in Nederland zijn opgegroeid.¹⁹ Door voor te stellen om de laatste volzin van artikel 21, vierde lid, Vw 2000 te schrappen neemt de staatssecretaris dus aan dat dit de aanpak van deze categorie zal (doen) verbeteren. De ACVZ adviseert om te verduidelijken wat wordt bedoeld met 'de aanpak van zeer zware criminelen' en toe te lichten in hoeverre de aanpak van hen, ook met behulp van het strafrecht, tekortschiet.

Gelet op het voorgaande beveelt de ACVZ aan om in de memorie van toelichting te motiveren hoe de voorgenomen wijziging zal bijdragen aan een oplossing voor

¹⁷ Aanwijzing 2.2 van de Aanwijzingen voor de regelgeving. Dit houdt in dat aannemelijk moet zijn dat het voorstel een 'effectieve, efficiënte en evenredige reactie vormt op het maatschappelijke probleem dat aanleiding geeft voor die regelgeving. Daarvoor is dus vereist dat voldoende zekerheid bestaat dat de voorgestelde regeling werkelijk zal leiden tot het oplossen of verminderen van dat probleem, dat er geen minder bezwarende alternatieven zijn, en dat de kosten en lasten daarvan gerechtvaardigd worden door de ernst van het probleem.'

¹⁸ S.E. Zijlstra e.a., *Wetgeven. Handboek voor de centrale en decentrale overheid*, Deventer: Wolters Kluwer 2012, par. 4.2.2.

¹⁹ Kamerbrief 'Situatie brand vluchtelingenkamp Lesbos', 10 september 2020, *Kamerstukken II* 2019/20, 19 637, nr. 2652. Opgemerkt zij dat de aanpak van criminaliteit in eerste instantie de zaak is van het strafrecht en niet van het vreemdelingenrecht.

Aanbeveling

Verduidelijk in de memorie van toelichting wat wordt bedoeld met 'de aanpak van zeer zware criminelen' en licht toe in hoeverre de aanpak van hen, ook met behulp van het strafrecht, tekortschiet.

Motiveer in de memorie van toelichting aan de hand van cijfers hoe de voorgenomen wetswijziging de belemmering bij de aanpak van vreemdelingen met zeer zware criminele antecedenten zal wegnemen dan wel verminderen. Motiveer verder waarom de voorgestelde wijziging noodzakelijk is.

4. Proportionaliteit

*openbare orde en de rechtspositie van de vreemdeling. De glijdende schaal moet niet zijn gericht op bestraffing maar op beveiliging van Nederland en haar ingezetenen nu en in de toekomst. Het gevaar van recidive en de inschatting daarvan spelen daarbij een belangrijke rol.*²¹

De adviescommissie acht deze opmerkingen ook in het kader van voorliggende adviesvraag van toepassing. Hoewel het bij een strenger beleid begrijpelijk is dat de staatssecretaris het onderscheid tussen verschillende categorieën in het nadeel van de groep in Nederland opgegroeide vreemdelingen op wil heffen, lijkt dit de ACVZ een disproportionele maatregel. De voorgenen wetswijziging vergroot de verschillen tussen eigen burgers en vreemdelingen die al lang in Nederland wonen. Zo kunnen personen uit de laatste groep als gevolg van deze wetswijziging uitgezet worden naar een land waar zij nimmer hebben gewoond, zij geen familie hebben en waarvan zij de taal niet spreken.

Door de wetswijziging kan de aanvraag niet meer slechts worden afgewezen in geval van een veroordeling tot een gevangenisstraf van meer dan vijf jaar (voor handel in drugs), maar al bij een veroordeling van meer dan drie jaar. Hierdoor wordt het gemakkelijker voor de staatssecretaris om een verblijfsvergunning in te trekken, terwijl het juist de bedoeling van de wetgever was om vreemdelingen die in Nederland zijn geboren of al sinds voor het vierde levensjaar naar Nederland zijn gekomen een bijzondere rechtsbescherming te geven. Vanwege de ingrijpende aard van deze wijziging voor de personen wier belangen de wetgever in het bijzonder trachtte te beschermen, vergt dit een nadere motivering van de staatssecretaris, die de voorgenen aanscherping van het openbare-ordebeleid kan dragen.

Aanbeveling

Motiveer in de memorie van toelichting waarom de effecten voor de vreemdelingen die getroffen worden door de voorgenen wetswijziging proportioneel worden geacht.

5. Artikel 45b (2)(d) Vreemdelingenwet

Zoals onder punt 3 aangegeven komt de EU-status van langdurig ingezetene materieel overeen met de verblijfsvergunning regulier voor onbepaalde tijd. In artikel 45b Vw 2000 staat vermeld wanneer een aanvraag tot het verlenen van een EU-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen²² wordt afgewezen. Het tweede lid, onder d, bepaalt dat de aanvraag tot verlenen van de vergunning slechts kan worden afgewezen als de vreemdeling onherroepelijk is veroordeeld

²¹ ACVZ-advies inzake de conceptwijziging van het Vreemdelingenbesluit (Vb) 2000 (aanscherping glijdende schaal) (advies van 23 augustus 2011, ACVZ/ADV/2011/022), Den Haag: ACVZ 2011, p. 1-2.

²² Op grond van richtlijn 2003/109/EG.

Aanbeveling

De ACVZ beveelt aan om artikel 45b, tweede lid, onder d, Vw 2000 in overeenstemming te brengen met de jurisprudentie van het Hof van Justitie.