



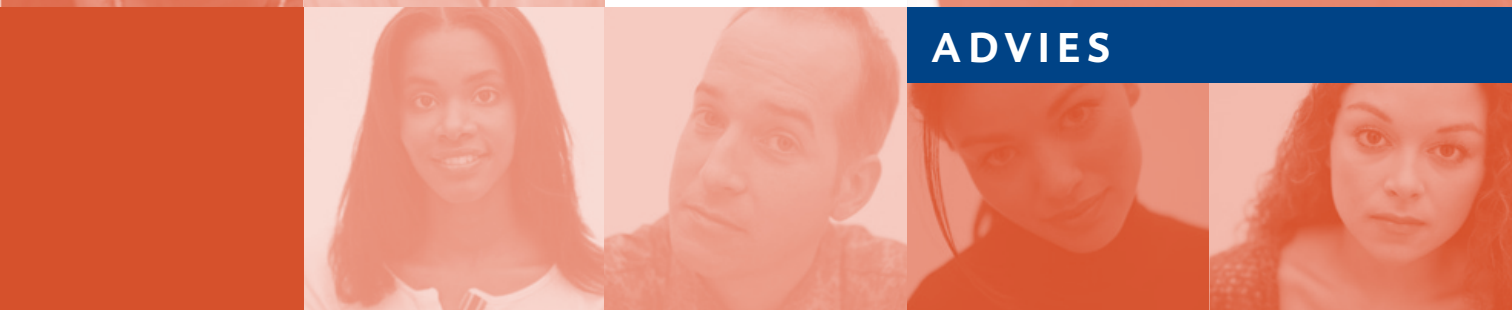
Gewogen gevaar

DE BELANGENAFWEGING IN HET VREEMDELINGRECHTELIJKE
OPENBARE-ORDEBELEID



Adviescommissie voor
Vreemdelingenzaken

ADVIES



Gewogen gevaar

DE BELANGENAFWEGING IN HET VREEMDELINGRECHTELIJKE
OPENBARE-ORDEBELEID

DEN HAAG, FEBRUARI 2018

De ACVZ

De Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) bestaat uit tien deskundigen. De 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

Advies 'Gewogen gevaar', uitgebracht aan de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid.

Uitgave van de ACVZ, Den Haag, 2018

Advieskenmerk: 48•2018, februari 2018
ISBN: 978-90-8521-075-7

Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken
Turfmarkt 147
2511 DP 's-Gravenhage
E-mail: acvz@acvz.org
Website: www.acvz.org
Tel: 070 370 4300



Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken

aan Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid
De heer M.G.J. Harbers
Postbus 20301
3500 EH Den Haag

contactpersoon Mr. D.J. de Jong
doorkiesnummer 06-4684 0910
datum 5 februari 2018
ons kenmerk ACVZ/ADV/2018/002
uw kenmerk
bijlage(n)
onderwerp Aanbieding advies '*Gewogen gevaar*' over de belangenafweging in het vreemdelingrechtelijke openbare-ordebeleid

Geachte heer Harbers,

Hierbij biedt de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) u het ongevraagde advies '*Gewogen gevaar*' aan.

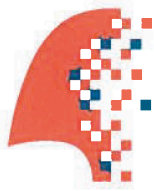
Drie recente ontwikkelingen op het terrein van het nationale en het Europese openbare-ordebeleid vormden voor de ACVZ, na het advies uit 2005¹, de aanleiding om opnieuw naar het openbare-ordebeleid te kijken:

1. De criteria voor verblijfsbeëindiging wegens strafrechtelijke vergrijpen zijn in Nederland sinds 2005 driemaal ingrijpend aangescherpt;
2. Het Hof van Justitie van de Europese Unie heeft belangrijke uitspraken gedaan over de toepassing van de Europese openbare-ordetoets ten aanzien van burgers van landen buiten de Europese Unie;
3. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft geoordeeld dat uit de jurisprudentie van het Hof volgt dat op gebieden die door het Europese recht worden

Postadres
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

bezoekadres
Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag

¹ ACVZ, '*Openbare orde en verblijfsbeëindiging; een advies over het vreemdelingrechtelijk openbare ordebeleid, en de toepassing van de 'glijdende schaal' als maatstaf voor het intrekken van de verblijfsvergunning van in Nederland verblijvende vreemdelingen*', Den Haag, april 2005, <https://acvz.org/wp-content/uploads/2015/07/Advies-ACVZ-NR14-2005.pdf>.



Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken

beheerst de uitleg die het Hof geeft aan het begrip openbare orde bij verblijfsbeëindiging in Nederland van toepassing is.

De centrale onderzoeksvraag van het advies luidt:

'Hoe kan het Nederlandse openbare-ordebeleid met inachtneming van het Unierecht op een evenwichtige wijze worden ingericht, zodanig dat enerzijds recht wordt gedaan aan het belang van bescherming van de openbare orde en anderzijds aan de bescherming van rechtmatige belangen van migranten?'

Kort samengevat beveelt de ACVZ het volgende aan:

1. De actuele-bedreigingstoets en de bescherming van de fundamentele belangen van migranten moeten altijd in ogenschouw worden genomen bij toepassing van de glijdende schaal;
2. Herzie de huidige praktijk van intrekking van het verblijfsrecht met terugwerkende kracht;
3. Breng het aantal glijdende schalen terug van drie naar één;
4. Veranker zowel de actuele-bedreigingstoets als de brede belangenafweging in het Vreemdelingenbesluit.

De ACVZ hoopt u met dit advies van dienst te zijn en is te allen tijde tot nadere toelichting bereid.

Hoogachtend,

mr. J.N.M. Richelle
Voorzitter

mr. W.N. Mannens
Secretaris

Inhoudsopgave

SAMENVATTING	7
CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	10
SUMMARY	12
CONCLUSIONS AND RECOMMENDATIONS	15
HOOFDSTUK 1 INLEIDING	17
1.1 Achtergrond	17
1.2 Bescherming van de samenleving	18
1.3 Het belang van het individu	18
1.4 De rol van de openbare orde in het migratierecht	19
1.5 Onderzoeksverantwoording	21
1.6 Opzet van het advies	23
HOOFDSTUK 2 DE UNIERECHTELIJKE NORMEN	24
2.1 De actuele-bedreigingstoets	24
2.2 Unierechtelijke normen voor asiel	30
HOOFDSTUK 3 HET NATIONALE OPENBARE-ORDEBELEID	33
3.1 De Nederlandse regelgeving met betrekking tot de openbare orde, in het bijzonder de glijdende schaal	33
3.2 Twee glijdende schalen voor lichtere en zwaardere vergrijpen	34
3.3 Derde glijdende schaal: de veelplegersregeling	35
3.4 Veilig na twintig jaar verblijf?	35
3.5 Beoordeling van recidivegevaar	37
3.6 De rol van het inreisverbod	37
HOOFDSTUK 4 CONCLUSIES	39
4.1 Proportionaliteit	39
4.2 Effectiviteit	40
4.3 Terugwerkende kracht	40
4.4 De glijdende schaal en het Unierecht	41
4.5 Conclusies	43
HOOFDSTUK 5 AANBEVELINGEN	44
LITERATUURLIJST	45
BIJLAGE 1 DE NATIONALE REGELS VOOR HET OPENBARE-ORDEBELEID	47
BIJLAGE 2 HISTORIE VAN DE GLIJDENDE SCHAAL	61
BIJLAGE 3 EUROPEESRECHTELIJK KADER OPENBARE VEILIGHEID EN OPENBARE ORDE	73
BIJLAGE 4 ONTWIKKELINGEN IN DE EUROPEESRECHTELIJKE EN NATIONALE JURISPRUDENTIE	90

BIJLAGE 5 EMN SAMENVATTING	109
BIJLAGE 6 DE OPENBARE VEILIGHEID	112
BIJLAGE 7 VERBLIJFSRECHTELIJKE AANVRAGEN WAAROP HET UNIERECHT VAN TOEPASSING IS	114
BIJLAGE 8 ARTIKEL 3.86 Vb 2000	118
BIJLAGE 9 SAMENSTELLING ADVIESCOMMISSIE	122
BIJLAGE 10 AFKORTINGEN	123

Samenvatting

Inleiding

Dit advies heeft betrekking op het Europese en nationale openbare-ordebeleid. Een algemeen uitgangspunt dat daarbij wordt gehanteerd is dat indien migranten een gevaar vormen voor de openbare orde hun verblijfsrecht mag worden beperkt. Dit uitgangspunt is consistent doorgevoerd in de Vreemdelingenwet 2000. Omdat Nederland deel uitmaakt van de Europese Unie (EU), is het gebonden aan de migratierechtelijke normen uit het Verdrag inzake de Werking van de Europese Unie, verordeningen, richtlijnen en het Handvest van de grondrechten van de EU.

Een drietal recente ontwikkelingen op het terrein van het nationale en het Europese openbare-ordebeleid vormde voor de ACVZ de aanleiding om opnieuw naar het openbare-ordebeleid te kijken:

1. De criteria voor verblijfsbeëindiging wegens strafrechtelijke vergrijpen zijn in Nederland sinds 2005 driemaal ingrijpend aangescherpt;
2. Het Hof van Justitie van de Europese Unie (het Hof) heeft belangrijke uitspraken gedaan over de toepassing van de Europese openbare-ordetoets ten aanzien van burgers van landen buiten de Europese Unie;
3. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (de Afdeling) heeft juli 2017 geoordeeld dat uit de jurisprudentie van het Hof volgt dat op gebieden die door het Europese recht worden beheerst de uitleg die het Hof geeft aan het begrip openbare orde bij verblijfsbeëindiging in Nederland van toepassing is.

De centrale onderzoeksvraag van het advies luidt:

‘Hoe kan het Nederlandse openbare-ordebeleid met inachtneming van het Unierecht op een evenwichtige wijze worden ingericht, zodanig dat enerzijds recht wordt gedaan aan het belang van bescherming van de openbare orde en anderzijds aan de bescherming van rechtmatige belangen van migranten?’

De ACVZ heeft zich in dit advies voornamelijk geconcentreerd op weigering en intrekking van reguliere verblijfsvergunningen, dit advies is echter ook relevant voor het asielrecht. Voor het Europese asielrecht bestaan specifieke normen die een sterkere bescherming tegen uitzetting inhouden. Het advies heeft betrekking op gevaarstelling van de openbare orde door inbreuken op de openbare orde in strafrechtelijke zin. Buiten het aandachtsveld valt, hoewel dat onderscheid niet helemaal consequent kan worden gemaakt, in beginsel het gevaar voor de openbare of nationale veiligheid.

De actuele-bedreigingstoets uit het Unierecht

Het Hof heeft het begrip ‘gevaar voor de openbare orde’ als volgt gedefinieerd: dat naast de verstoring van de maatschappelijke orde die bij elke wetsovertreding plaatsvindt, sprake is van een werkelijke, actuele en voldoende ernstige bedreiging die een fundamenteel belang van de samenleving aantast. Deze Unierechtelijke benadering wordt aangeduid met de term ‘actuele-bedreigingstoets’. Deze term is vastgelegd in artikel 27 van de Burgerschapsrichtlijn.

Het Hof heeft de actuele-bedreigingstoets van overeenkomstige toepassing verklaard op het Associatierecht EEG-Turkije. In recente arresten heeft het Hof zich uitgelaten over de toepassing van de actuele-bedreigingstoets op de intrekking van de verblijfstitel asiel, de vaststelling van de vertrektermijn van een derdelander en de rechtmatigheid van vreemdelingenbewaring op grond van de Terugkeerrichtlijn. In deze gevallen heeft het Hof geoordeeld dat de actuele-bedreigingstoets van toepassing is.

De Afdeling heeft in een uitspraak van 4 juli 2017 geoordeeld dat uit de jurisprudentie van het Hof kan worden afgeleid dat – in ieder geval wat betreft verblijfsbeëindiging en uitvaarding van een inreisverbod – de uitleg van het begrip openbare orde steeds van toepassing is als een richtlijn ruimte laat om bij de uitoefening van een daarin toegekende bevoegdheid bij de boordeling te betrekken of een migrant een gevaar vormt voor de openbare orde. De ACVZ is van oordeel dat het aangewezen is om een integraal openbare-ordebeleid te voeren waarbij wordt uitgegaan van een algemene toepassing van de actuele-bedreigingstoets. Hiervoor pleit dat op ruim 90% van alle verblijfsrechtelijke aanvragen het Unierecht al dient te worden toegepast.

De belangenafweging

Het Unierecht houdt naast de algemene bedreigingstoets ook een verplichting in tot een belangenafweging. Het gaat onder andere om het beschermen van relevante grondrechten, het recht op een effectieve procedure en het recht op een behoorlijk bestuur. De grondrechten, neergelegd in Unierechtelijke beginselen en het Handvest van de grondrechten, grijpen deels terug op de rechten die zijn gegarandeerd in het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens (EVRM). Bij de belangenafweging dient acht te worden geslagen op de richtsnoeren van de Europese Commissie bij de Burgerschapsrichtlijn en de guiding principles uit de jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) over artikel 8 EVRM.

Unierechtelijke normen voor asiel

In asielzaken is met betrekking tot de openbare orde sprake van toetsing aan verschillende criteria, zowel binnen het Unierecht als binnen het nationale recht. De Unierechtelijke criteria met betrekking tot toelating, verlenging en verblijfsbeëindiging zijn vastgelegd in de Kwalificatierichtlijn. Op grond van deze richtlijn wordt onder meer getoetst of sprake is van een (bijzonder) ernstig misdrijf. Uit de uitleg die de Afdeling geeft aan de jurisprudentie van het Hof volgt dat in geval van verblijfsbeëindiging ten minste wordt getoetst aan het actuele-bedreigingscriterium ontleend aan de Burgerschapsrichtlijn. In het nationale recht is bepaald dat de glijdende schaal eveneens wordt toegepast op asielzaken.

De glijdende schaal

In Nederland is gekozen voor gedetailleerde uitwerking van het gevaar voor de openbare orde in lagere regelgeving. De concrete betekenis van het gevaar voor de openbare orde is voor de verblijfsbeëindiging in artikel 3.86 van het Vreemdelingenbesluit (Vb) neergelegd in een glijdende schaal. Dat is een tabel op basis waarvan wordt bepaald of het verblijf van een migrant kan worden beëindigd omdat hij is veroordeeld voor het plegen van strafbare feiten. De tabel is opgebouwd vanuit het uitgangspunt dat een migrant bij langer legaal verblijf een sterkere bescherming tegen uitzetting dient te genieten en dus ook een zwaardere inbreuk op de openbare orde moet hebben gepleegd voordat het legale verblijf mag worden beëindigd. Een evident kenmerk van een dergelijk systeem is dat zowel aan de migrant als aan de uitvoerders van het beleid een mate van rechtszekerheid wordt geboden en het risico van arbitraire beslissingen wordt beperkt.

Daar staat tegenover dat de glijdende schaal op zich geen ruimte biedt om gedragsverandering na het plegen van het misdrijf en daarmee de actualiteit van het gevaar voor de openbare orde in de beoordeling te betrekken. Bovendien wordt bij de toepassing van de glijdende schaal alleen rekening gehouden met de duur van het rechtmatig verblijf direct voorafgaande aan het moment waarop het misdrijf is gepleegd of aangevangen. Onderbrekingen in het rechtmatig verblijf leiden ertoe dat eerdere perioden van rechtmatig verblijf in het kader van de toepassing van de glijdende schaal niet relevant zijn. Sinds 1 juli 2012 bestaat er geen categorische bescherming meer van migranten na twintig jaar rechtmatig verblijf. Tijdsverloop heeft geen invloed op de termijn waarover opgelegde straffen en maatregelen worden opgeteld.

Proportionaliteit en effectiviteit

De inbreuk van de maatregel op het individu moet proportioneel zijn ten opzichte van het legitieme doel van die maatregel. De ACVZ is van oordeel dat het openbare-ordebeleid in strijd is met de proportionaliteit op de volgende vier punten:

1. migranten die gedurende tientallen jaren in Nederland verblijfszekerheid genoten, kunnen over de hele periode alsnog voor hun strafrechtelijke verleden verantwoordelijk worden gehouden;
2. een migrant die korter dan drie jaar in Nederland verblijft kan na een veroordeling voor één strafbaar feit worden uitgezet;
3. op grond van de veelplegersregeling geldt ten aanzien van een migrant die meer dan drie misdrijven heeft gepleegd, ongeacht de ernst daarvan, dat de totale strafduur in de glijdende schaal steeds aanmerkelijk korter mag zijn dan voor plegers van één ernstig misdrijf;
4. de beslispraktijk om de intrekking van de verblijfsvergunning met terugwerkende kracht te laten ingaan op de dag waarop het misdrijf werd gepleegd (of aangevangen) leidt tot problemen, omdat tussen het moment van plegen van het misdrijf en (voornemen of) beschikking tot intrekking van het verblijf veel tijd kan verstrijken.

De ACVZ heeft twijfels over de effectiviteit van het openbare-ordebeleid. Volgens een schatting van het WODC zouden opeenvolgende aanscherpingen van het openbare-ordebeleid in 2010 leiden tot meer verblijfsbeëindigingen. Die schatting is afgaande op de cijfers over de jaren 2013 tot 2016 niet gerealiseerd.

De glijdende schaal en het Unierecht

Op de huidige regeling van de glijdende schaal is kritiek mogelijk vanuit het oogpunt van de beginselen van proportionaliteit en effectiviteit. Een deel van de bezwaren zal worden ondervangen wanneer, conform de lijn van de jurisprudentie van de Afdeling, het Unierechtelijke criterium van de actuele bedreiging over de hele linie van het vreemdelingenrecht wordt toegepast.

De regeling van de glijdende schaal moet in overeenstemming worden gebracht met de actuele-bedreigingstoets en de bescherming van fundamentele rechten van migranten. Wetstechnisch houdt dit in, dat zowel de actuele-bedreigingstoets als de brede belangenafweging in het kader van de toets aan de grondrechten een integraal onderdeel van artikel 3.86 Vb moeten worden en niet pas in de staart van de bepaling zouden mogen figureren als een aanvulling of uitzondering. In het huidige artikel 3.86 Vb zijn de grondrechten opgenomen als aanvulling of als uitzondering op de eerste elf leden die de eigenlijke glijdende schaal bevatten. De adviescommissie is van oordeel dat op deze wijze onvoldoende recht wordt gedaan aan de bescherming van de fundamentele rechten van derdelanders in het openbare-ordebeleid.

Conclusies en aanbevelingen

De ACVZ concludeert het volgende:

Conclusie 1

Duidelijke – ook cijfermatige – gegevens over de toepassing van het openbare-ordebeleid en de wenselijkheid of gevolgen van voorgestelde wijzigingen zijn in onvoldoende mate beschikbaar.

Conclusie 2

De Unierechtelijke bescherming strekt verder dan die van de glijdende schaal in het nationale openbare-ordebeleid. In het EU-recht wordt het criterium van de ‘actuele, werkelijke en voldoende ernstige bedreiging vormt die een fundamenteel belang van de samenleving aantast’ gehanteerd.

Conclusie 3

De regeling van de glijdende schaal moet in overeenstemming worden gebracht met de actuele-bedreigingstoets en de bescherming van de fundamentele belangen van migranten, door zowel de actuele-bedreigingstoets als de brede belangenafweging in het kader van de toets aan de grondrechten in artikel 3.86 Vb te verankeren.

De ACVZ adviseert de regelgeving als volgt te wijzigen:

Aanbeveling 1

Biedt een wettelijke basis aan een ‘ex nunc’ beoordeling van het bestaan van een actuele bedreiging. Pas daartoe het huidige zesde lid van artikel 3.86 Vb aan.

Aanbeveling 2

Pas over de hele linie van het vreemdelingenrecht het Unierechtelijke criterium van de actuele bedreiging toe. Daarmee kan kritiek op de glijdende schaal vanuit het oogpunt van proportionaliteit en effectiviteit worden ondervangen. Geef in de regelgeving aan dat een migrant een gevaar voor de openbare orde vormt als sprake is van een actuele bedreiging die een fundamenteel belang van de samenleving aantast.

Aanbeveling 3

Neem in de regelgeving op dat bij de actuele bedreigingstoets en de individuele belangenafweging behalve aan de glijdende schaal ook toepassing gegeven wordt aan de richtsnoeren van de Europese Commissie bij de Burgerschapsrichtlijn en de *guiding principles* van het EHRM en geef de uitvoeringspraktijk handvatten door dit nader uit te werken in een openbare werkinstructie.

Aanbeveling 4

Herzie de huidige praktijk van intrekking van het verblijfsrecht met terugwerkende kracht. De Unierechtelijke benadering brengt met zich mee dat zelfs in het stadium van hoger beroep bij de Afdeling nog rekening moet kunnen worden gehouden met nieuwe ontwikkelingen die het bestaan van een reëel gevaar gunstig of ongunstig beïnvloeden.

Aanbeveling 5

Hanteer slechts één glijdende schaal. Het naast elkaar hanteren van drie glijdende schalen die weinig samenhang vertonen, is niet bevorderlijk voor de doelmatigheid en effectiviteit van het beleid.

Aanbeveling 6

Vergroot de effectiviteit van het openbare-ordebeleid door besluiten op grond van dat beleid duidelijk als zodanig te registreren en aan de hand daarvan de uitvoering van het beleid te monitoren. Onderbouw op grond daarvan de gewenste wijzigingen in het beleid.

Summary

Introduction

These recommendations concern European and national public order policy. Such policy is based on the principle that rights of residence may be restricted in the case of migrants that pose a threat to public order. This principle is consistently applied in the Aliens Act 2000. As a member of the European Union, the Netherlands is bound by migration law standards established in the Treaty on the Functioning of the European Union, regulations, guidelines and the Charter of fundamental rights of the European Union. The Advisory Committee on Migration Affairs (ACVZ) was recently prompted to reassess public order policy by three developments in the area of national and European public order policy:

1. In the Netherlands, the criteria for termination of residence due to criminal offences have been radically tightened a total of three times since 2005;
2. The Court of Justice of the European Union (the Court) has issued key rulings on the application of the European public order benchmark for citizens from non-EU countries.
3. According to a recent decision by the Administrative Jurisdiction Division of the Council of State (the Division), Court rulings dictate that any termination of residence cases in the Netherlands in areas governed by European law are subject to the Court's interpretation of the concept of public order.

These recommendations concern the following central research question:

'How can Dutch public order policy within the framework of European Union law be structured in a balanced manner that both protects public order and safeguards the legal rights of migrants?'

In making these recommendations to the Minister for Migration and the Dutch Parliament, the ACVZ has mainly focused on the refusal and revocation of regular residence permits. However, the recommendations are also relevant to asylum law. European asylum law contains specific standards that establish stronger safeguards against deportation. The recommendations concern the endangerment of public order as a result of criminal offences. Although this distinction is somewhat difficult to make, their scope does not extend to threats to public or national security.

The personal conduct and present threat benchmark as defined in European Union law

The Court defines the concept of a 'risk to public policy' as follows: "the existence, in addition to the perturbation of the social order which any infringement of the law involves, of a genuine, present and sufficiently serious threat affecting one of the fundamental interests of society." This approach under EU law is referred to as the 'personal conduct and present threat benchmark', a concept recorded in Article 27 of the Citizenship Directive.

The Court has ruled that this personal conduct and present threat benchmark also applies to the rights, by virtue of the EC-Turkey Association Agreement, of Turkish citizens living in Europe. The Court recently issued judgements on the application of the personal conduct and present threat benchmark to the revocation of asylum status, the departure deadline for third-country nationals and the legality of immigration detention on the basis of the Return Directive. The Court deemed the personal conduct and present threat benchmark to be applicable in all these cases.

According to a 4 July 2017 Division judgement, previous Court rulings establish that – at least with regard to terminations of residence and the issue of entry bans – the definition of public order will consistently apply in cases where a guideline offers room to weigh the relevant migrant’s potential danger to public order when applying the relevant authorities.

The ACVZ feels it would be appropriate to apply an integrated public order policy based on broad application of the personal conduct and present threat benchmark. This position is supported by the fact that over 90% of all residence applications are currently already subject to EU law.

The balancing of interests

In addition to the personal conduct and present threat benchmark, EU law also includes an obligation to balance the various relevant interests. Amongst other aspects, this concerns the protection of relevant fundamental rights, the right to an effective procedure and the right to proper administration. These fundamental rights, as recorded in the principles of European Union law and the Charter of fundamental rights, are partly rooted in the rights guaranteed in the European Convention on Human Rights (ECHR). Any effort to balance the various interests should take account of EC Citizenship Directive guidelines and the guiding principles established through previous rulings by the European Court of Human Rights on Article 8 of the ECHR.

Asylum standards under EU law

As regards public order, asylum cases must be benchmarked against various criteria within both EU and national law. EU criteria on admission, extension and termination of residence have been recorded in the Qualification Directive. This Directive is applied as a benchmark in determining the seriousness of criminal offences. In accordance with the Division’s interpretation of previous Court rulings, terminations of residence must – at minimum – be benchmarked against the personal conduct and present threat criterion established in the Citizenship Directive. According to national law, the sliding scale also applies to asylum cases.

The sliding scale

Under the Dutch legal system, threats to public order are elaborated in detail in subordinate legislation. As regards termination of residence, the concrete significance of public order threats has been recorded in a sliding scale in Article 3.86 of the Aliens Decree. This scale takes the form of a table, and is used to determine whether a migrant’s residence can be terminated on the basis of conviction for a criminal offence. The table is based on the principle that migrants should enjoy greater protection against deportation after a longer period of legal residence, and must thus have committed a more serious public order infraction to justify termination of their legal residence. This system offers both migrants and policy makers a greater degree of legal certainty, while limiting the risk of arbitrary decisions.

On the other hand, the sliding scale does not offer room to factor changes in behaviour since the crime – and thus present urgency of the public order threat – into the assessment. Furthermore, application of the sliding scale exclusively factors in the duration of legal residence immediately prior to the moment upon which the crime was committed or commenced. Any interruptions of the legal residence period will render previous periods of legal residence irrelevant during application of the sliding scale. As of 1 July 2012, migrants are no longer automatically protected after a legal residence of twenty years. The duration of legal residence does not affect the period over which imposed punishments and measures are totalled.

Proportionality and effectiveness

The measure's impact on the individual must be proportionate to its legitimate purpose. The ACVZ takes the position that current public order policy conflicts with the principle of proportionality in four areas:

1. migrants that enjoyed security of residence in the Netherlands over dozens of years may still be held accountable for their criminal past over this entire period;
2. migrants residing in the Netherlands for less than three years can be deported after having been convicted for a single criminal offence;
3. in accordance with the habitual offenders guideline, the total duration of punishments imposed upon migrants to have committed more than three criminal offences – regardless of their severity – on the basis of the sliding scale may be considerably shorter than the punishments imposed upon those found guilty of a single serious criminal offence.
4. the practice of retroactively revoking residence permits from the day upon which the crime was committed (or commenced) is problematic: a long period of time can pass between the actual offence and the decision (or intention) to revoke the migrant's legal residence.

The ACVZ has its doubts as to the effectiveness of current public order policies. A projection by the Research and Documentation Centre (WODC) predicted that successive efforts to tighten public order policy over the course of 2010 would result in more terminations of residence. Based on figures over the 2013 through 2016 period, this projected increase in terminations of rights of residence did not take place.

The sliding scale and EU law

The current sliding scale system is vulnerable to criticism in light of the principles of proportionality and effectiveness. Some of these objections could be addressed by applying the personal conduct and present threat criterion established under EU law to all immigration law in accordance with previous rulings by the Division.

The sliding scale system must be aligned with the personal conduct and present threat benchmark and safeguards protecting migrants' fundamental rights. In legal terms, this would involve integrating both the personal conduct and present threat benchmark and the broad balancing of interests as a part of the fundamental rights benchmarking process into Article 3.86 of the Aliens Decree, rather than including them as a mere supplement or exception. In its current form, Article 3.86 of the Aliens Decree incorporates fundamental rights as a supplement to or exception from the first eleven paragraphs, which contain the actual sliding scale. The advisory committee feels this does insufficient justice to the need to safeguard the fundamental rights of third-country nationals in public order policy.

Conclusions and recommendations

The ACVZ has reached the following conclusions:

Conclusion 1

Clear data and figures on the application of public order policy and the desirability or consequences of proposed changes are insufficiently available.

Conclusion 2

Protection under EU law extends beyond the sliding scale applied in national public order policy.

EU law applies the ‘genuine, present and sufficiently serious threat affecting one of the fundamental interests of society’ criterion.

Conclusion 3

The sliding scale system must be aligned with the personal conduct and present threat benchmark and safeguards protecting migrants’ fundamental rights by integrating both the personal conduct and present threat benchmark and the broad balancing of interests as a part of the fundamental rights benchmarking process into Article 3.86 of the Aliens Decree.

The ACVZ recommends the following legislative amendments:

Recommendation 1

Provide a legal basis for ex nunc present threat assessments by adjusting the sixth paragraph of Article 3.86 of the Aliens Decree.

Recommendation 2

Apply the EU personal conduct and present threat criterion across the full spectrum of immigration law. This will serve to assuage criticism on the perceived proportionality and effectiveness of the sliding scale.

Include a legal provision establishing that migrants will be deemed a threat to public order when posing a present threat to one of the fundamental interests of society.

Recommendation 3

Include a legal provision specifying that any application of the personal conduct and present threat benchmark or effort to balance individual interests should take account of the EC Citizenship Directive guidelines and guiding principles of the European Court of Human Rights (ECHR) as well as the sliding scale. Elaborate these provisions into a public work instruction in support of executive staff.

Recommendation 4

Review the current practice of revoking the right of residence with retroactive effect. In the case of an approach based on EU law, the Division must remain prepared for new developments that could positively or negatively impact the existence of a personal conduct and present threat all the way through the appeals phase.

Recommendation 5

Do not apply more than one sliding scale. The simultaneous use of three, poorly aligned sliding scales will negatively impact the effectiveness and efficiency of policies.

Recommendation 6

Improve the effectiveness of public order policy by clearly registering any decisions made on the basis of this policy as such, and applying this registration data for policy monitoring purposes. Use the outcomes to substantiate desirable policy changes.

HOOFDSTUK I

Inleiding

1.1 Achtergrond

Ruim twaalf jaren zijn verstreken sinds de ACVZ een analyse heeft uitgebracht van het Nederlandse openbare-ordebeleid ten aanzien van migranten¹ met rechtmatig verblijf.² Op basis van dat beleid kan een verblijfsvergunning worden geweigerd of ingetrokken na veroordeling wegens een misdrijf.³ In haar advies van 2005 bepleitte de ACVZ een ‘integraal openbare-ordebeleid te ontwikkelen in de lijn van de Europese richtlijnen met het accent op de inschatting van nieuwe of voortgezette risico’s op crimineel gedrag van vreemdelingen’. Inmiddels hebben zich drie belangrijke ontwikkelingen voorgedaan. *Ten eerste* zijn de criteria voor verblijfsbeëindiging wegens strafrechtelijke vergrijpen in Nederland sinds 2005 driemaal ingrijpend aangescherpt.⁴ *Ten tweede* heeft het Hof van Justitie van de Europese Unie (het Hof) belangrijke uitspraken gedaan over de toepassing van de Europese openbare-ordetoets ten aanzien van migrerende derdelanders⁵. *Ten derde* heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (de Afdeling) recentelijk uit de jurisprudentie van het Hof afgeleid, dat de uitleg van het Hof van het begrip openbare orde bij verblijfsbeëindiging in Nederland op gebieden die door het Europese recht worden beheerst steeds van toepassing is.⁶

Deze ontwikkelingen zetten het huidige nationale openbare-ordebeleid onder druk. Ook de Nederlandse hoogste bestuursrechter oordeelde herhaaldelijk dat de belangenafweging niet voldeed aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. De glijdende schaal als maatstaf voor het wegen van belangen in verband met de bescherming van de samenleving en de individuele belangen van de migrant behoeft heroverweging.⁷

-
- 1 Een migrant is een persoon die zich vanuit het buitenland in Nederland vestigt (definitie CBS). Dit advies heeft geen betrekking op migranten met de Nederlandse nationaliteit.
 - 2 ACVZ, ‘Openbare orde en verblijfsbeëindiging’, een advies over het vreemdelingrechtelijk openbare orde-beleid, en de toepassing van de ‘glijdende schaal’ als maatstaf voor het intrekken van de verblijfsvergunning van in Nederland verblijvende vreemdelingen, Den Haag, april 2005, <https://acvz.org/wp-content/uploads/2015/07/Advies-ACVZ-NR14-2005.pdf>.
 - 3 In bijlage 1 wordt het Nederlandse openbare-ordebeleid uiteengezet. In de regelgeving wordt niet gesproken van weigering van een verblijfsvergunning, maar van de afwijzing van een aanvraag om verlening van een verblijfsvergunning. Van verblijfsbeëindiging is sprake indien een verblijfsvergunning wordt ingetrokken of de aanvraag om verlenging van een vergunning wordt afgewezen. Zie voor een recente aanscherping van het openbare-ordebeleid met betrekking tot asiilvergunningen het ACVZ briefadvies van 10 maart 2016; brief over wijziging van de Vreemdelingencirculaire in verband met aanscherping van het beleid inzake weigeren en intrekken asiilvergunning na ernstig misdrijf, <https://acvz.org/wp-content/uploads/2016/03/ADV-007-Advies-aanscherping-openbare-orde-beleid.pdf>.
 - 4 Beleidswijzigingen van 31 juli 2010, 1 juli 2012 (zie bijlage 2) en 2 februari 2016 (zie over deze beleidswijziging briefadvies ACVZ van 10 maart 2016, noot 3).
 - 5 Dordelandsers zijn burgers van landen buiten de Europese Unie.
 - 6 ABRvS 4 juli 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1725, r.o. 65: ‘De Afdeling leidt hieruit af – in ieder geval wat betreft verblijfsbeëindiging of uitvaardiging van een inreisverbod – dat de uitleg van het Hof van het begrip openbare orde steeds van toepassing is als een richtlijn de lidstaten ruimte laat om bij de uitoefening van een hierin toegekende bevoegdheid bij de beoordeling te betrekken of een vreemdeling een gevaar vormt voor de openbare orde.’
 - 7 De glijdende schaal en het wegen van belangen bij toepassing van het openbare-ordebeleid komen uitgebreid aan de orde in hoofdstuk 3 van dit advies.

De adviescommissie zag hierin aanleiding om opnieuw naar het openbare-ordebeleid te kijken. De vraag die de commissie zichzelf heeft gesteld luidt:

‘Hoe kan het Nederlandse openbare-ordebeleid met inachtneming van het Unierecht op een evenwichtige wijze worden ingericht, zodanig dat enerzijds recht wordt gedaan aan het belang van bescherming van de openbare orde en anderzijds aan de bescherming van de rechtmatige belangen van migranten?’

Bij de beantwoording van die vraag heeft de adviescommissie zich laten leiden door de rechtspraak van het Hof. Het Nederlandse migratierecht wordt immers grotendeels beheerst door richtlijnen van de Europese Unie. In dit advies zal daarbij in het bijzonder worden ingegaan op de vraag hoe de toepassing van de zogenoemde glijdende schaal in de bestuurlijke besluitvorming zich verhoudt tot:

1. het Unierechtelijke criterium van ‘een actueel en daadwerkelijk gevaar voor een fundamenteel belang van de samenleving’;
2. het vereiste van een beoordeling van alle relevante omstandigheden van het concrete geval; en
3. een zorgvuldige afweging van alle betrokken belangen.

1.2 Bescherming van de samenleving

De samenleving verdient bescherming tegen crimineel gedrag. Het strafrecht is daartoe het eerst aangewezen instrument. Het strafrecht geldt in Nederland voor iedereen ongeacht nationaliteit en verblijfsstatus. Ten aanzien van migranten die crimineel gedrag vertonen is het daarnaast mogelijk op basis van het migratierecht hun verblijfsrecht te weigeren bij aanvraag dan wel het verblijfsrecht te beëindigen. De ACVZ is van oordeel dat voor het behouden van het maatschappelijk draagvlak voor het migratiebeleid, het belang van de Nederlandse samenleving als geheel een hoge prioriteit moet worden toegekend. Effectieve bescherming van de samenleving tegen crimineel gedrag van migranten maakt daarvan onderdeel uit.

1.3 Het belang van het individu

Naast het beschermen van de samenleving, moet het openbare-ordebeleid ook bescherming bieden aan de belangen van migranten en hun gezinsleden. Voorkomen moet worden dat het plegen van kleine delicten automatisch of direct leidt tot verlies van het verblijfsrecht van de migrant. Dit wordt gewaarborgd door het Unierechtelijke openbare-ordecriterium te hanteren op grond waarvan door het gepleegde misdrijf een *fundamenteel* belang van de samenleving in het geding moet zijn, dat wil zeggen dat het om meer gaat dan een verstoring van de maatschappelijke orde die bij elke wetsovertreding plaatsvindt. Ook moet worden vastgesteld dat er sprake is van een reële en actuele bedreiging van de openbare orde. Daarnaast is het belangrijk dat voor ieder besluit tot weigering of intrekking van een verblijfsvergunning een belangenafweging plaatsvindt waarin de bijzondere omstandigheden van het individuele geval en het belang van de migrant, bijvoorbeeld om zijn gezinsleven hier in Nederland uit te oefenen, worden betrokken.

1.4 De rol van de openbare orde in het migratierecht

1.4.1 Inleiding

Het verblijfsrecht van migranten mag, naar breed wordt aanvaard, worden beperkt door de voorwaarde dat zij geen gevaar vormen voor de openbare orde. In de Vreemdelingenwet 2000 (Vw) is het recht op een verblijfstitel consistent afhankelijk gesteld van de voorwaarde dat de betrokkene geen gevaar oplevert voor de openbare orde.⁸ Naast strafrechtelijke gedragingen kunnen ook gedragingen die een gevaar voor de goede zeden, de internationale betrekkingen, de nationale veiligheid en de volksgezondheid opleveren als een bedreiging van de openbare orde worden opgevat.⁹ Met ‘openbare orde’ wordt in beginsel de Nederlandse openbare orde bedoeld, hoewel door gesloten verdragen ook de openbare orde van andere staten steeds meer is gaan meetellen. In artikel 109, vijfde lid Vw is bepaald dat ter uitvoering van een verdrag, EU-verordening, -richtlijn of -besluit onder openbare orde en nationale veiligheid bij toegang en verblijf steeds ook de openbare orde en nationale veiligheid in de bij dat verdrag aangesloten staten wordt verstaan. Te denken valt aan het Schengengebied en de Europese Unie (EU).¹⁰ De adviescommissie concludeerde in haar advies van 2005 dat de internationale bepalingen, waaronder het Vluchtelingenverdrag, het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) en een aantal Europese richtlijnen eenduidig wijzen op restrictief beleid met betrekking tot verblijfsbeëindiging.

De norm dat iemand ‘geen gevaar voor de openbare orde’ mag vormen, wordt aangemerkt als een ‘open norm’. Dat is een norm die door de formele wet slechts in algemene termen wordt aangeduid en waarvan de precieze inhoud voor individuele gevallen in de praktijk moet worden ingevuld. Met het formuleren van open normen erkent de wetgever dat hij niet in staat is alle aspecten van de werkelijkheid en de maatschappelijke veranderingen in detail te beschrijven.¹¹ Toch is er behoefte aan handvatten voor de toepassing van regelgeving in de praktijk. Er zijn in beginsel twee manieren om een open norm te preciseren: door uitwerking in lagere regelgeving of door toetsing van de toepassing van de open norm door de rechter in individuele zaken.

In Nederland is (afgezien van enkele uitwerkingen in bepalingen van de Vw)¹² gekozen voor gedetailleerde uitwerking van het ‘gevaar voor de openbare orde’ in lagere wetgeving. De concrete betekenis van het ‘gevaar voor de openbare orde’ is voor verblijfsbeëindiging in het Vreemdelingenbesluit 2000 (Vb) neergelegd in een ‘glijdende schaal’.¹³ Dat is een tabel op basis waarvan wordt bepaald of het verblijf van een migrant kan worden beëindigd, omdat hij is veroordeeld voor het plegen van strafbare feiten. De schaal is opgebouwd vanuit het uitgangspunt dat een migrant bij langer legaal verblijf een sterkere bescherming tegen uitzetting dient te genieten en dus ook een zwaardere inbreuk op de openbare orde moet hebben gepleegd voordat het legale verblijf mag worden beëindigd. Een evident kenmerk van een dergelijk systeem is dat zowel aan de migrant als aan de uitvoerders van het beleid een mate van rechtszekerheid wordt geboden en het risico van arbitraire beslissingen wordt beperkt. Daar staat tegenover, dat de

8 Artikel 16, eerste lid, sub d, artikel 30b, aanhef en onder j, artikel 32, eerste lid, sub b, artikel 35, eerste lid, sub d Vw.

9 *Kamerstukken II*, 1998-1999, 26 732, nr. 3, p.4.

10 Op basis van de Schengenovereenkomst kan de toegang tot het Schengengebied ontzegd worden als er een gevaar bestaat voor de openbare orde of openbare veiligheid. Ook is het mogelijk op grond van een inbreuk op de openbare orde een terugkeerbesluit en inreisverbod op te leggen dat geldig is voor de gehele EU.

11 Zie in die zin bijvoorbeeld: Ewoud Hondius, *Het onovertroffen Duitse privaatrecht*, *Ars Aequi* 2014, p. 553.

12 Bijvoorbeeld in artikel 22 en artikel 45b, tweede lid, onder b Vw.

13 Uit een enquête die het Europese Migratie Netwerk (EMN) op verzoek van de ACVZ heeft uitgevoerd blijkt dat de EU-lidstaten die meegewerkt hebben aan de enquête geen vergelijkbare ‘glijdende schaal’ kennen met een getrappt systeem waarin de ernst van het misdrijf afgezet is tegen de verblijfsduur van de migrant. De geraadpleegde zestien lidstaten hanteren een open norm in hun regelgeving die niet voorschrijft wat een actuele bedreiging van een fundamenteel belang van de samenleving is. De lidstaten verrichten in de praktijk een individuele beoordeling (case-by-case) van de ernst van de inbreuk op de openbare orde versus het individuele belang van de migrant.

beoordeling van een gevaar voor de samenleving uitsluitend wordt gebaseerd op een rekenkundige interpretatie van het *verleden*, zeker als de beoordeling met terugwerkende kracht naar een veel eerder tijdstip effect krijgt. Bij toepassing van louter een tabel wordt voorbijgegaan aan de omstandigheden van het geval. De glijdende schaal is evenwel ingebed in artikel 3.86 Vb. Dit artikel biedt ruimte voor een bredere belangenafweging.

Bij elk besluit tot weigering of beëindiging van een verblijfsvergunning wegens de openbare orde spelen twee aspecten een rol: enerzijds een goede vaststelling van het bestaan van een ‘gevaar voor de openbare orde’ als eerste grondslag voor een besluit, en anderzijds een individuele belangenafweging. Het gevaar voor de openbare orde wordt in de glijdende schaal vastgesteld aan de hand van de verblijfsduur van de migrant en de ernst van het door hem of haar gepleegde misdrijf. Indien het gedrag van een migrant geen gevaar voor de samenleving vormt, is er voor die samenleving geen reden om de verblijfsvergunning te weigeren of te beëindigen. Aan een belangenafweging komt men dan niet toe. In de situatie dat de ernst van het gepleegde misdrijf zwaarder weegt dan de verblijfsduur van de migrant kan het verblijfsrecht worden beëindigd. In dat geval wordt aangenomen dat de migrant een gevaar voor de openbare orde vormt. Aan de wettelijke criteria, de normconditie, om de bevoegdheid tot beëindiging van het verblijf uit te kunnen oefenen wordt dan voldaan. Indien uitsluitend de glijdende schaal zou worden gehanteerd, wordt de belangenafweging gesystematiseerd en gereduceerd tot de afweging van slechts twee elementen, namelijk de duur van het rechtmatig verblijf en de zwaarte van het delict. De vraag of er sprake is van een daadwerkelijk en actueel gevaar komt dan niet aan de orde. Het bestuursorgaan heeft beleidsvrijheid bij het beantwoorden van de vervolgvraag, of de individuele belangenafweging daadwerkelijk tot beëindiging van het verblijf dient te leiden.¹⁴ In hoofdstuk 3 wordt nader uitgewerkt hoe de vaststelling van het gevaar en de belangenafweging plaatsvindt.

1.4.2 Het Unierecht

Het Unierecht bestaat voor wat betreft de migratierechtelijke normen uit het Verdrag inzake de Werking van de Europese Unie, verordeningen, richtlijnen en het Handvest van de grondrechten van de EU. Het Unierecht wordt beïnvloed door het EVRM en de jurisprudentie van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM). In het Unierecht wordt in sommige richtlijnen en in de jurisprudentie van het Hof bij de uitleg van het Handvest van de grondrechten van de EU verwezen naar de jurisprudentie van het EHRM.

In het recht van de EU wordt de open norm niet ingevuld door concretere regels, maar wordt de nadruk gelegd op de zorgvuldigheid waarmee elk individueel geval *ex nunc* moet worden onderzocht. Alle relevante belangen moeten in de beoordeling worden betrokken. Ook wordt benadrukt dat een gevaar voor de openbare orde zich slechts dan voordoet als het ten tijde van de beoordeling nog daadwerkelijk en actueel is, als het voortvloeit uit het persoonlijke gedrag van de migrant en als daarmee een voldoende fundamenteel belang van de samenleving wordt geraakt. Het uitgangspunt van deze aanpak is dat de overheid een migrant pas mag uitzetten als op zorgvuldige wijze *ex nunc* is vastgesteld dat hij of zij een daadwerkelijk gevaar voor de samenleving vormt. Met deze zorgvuldige afweging wordt ook de effectieve bescherming van de samenleving in de beoordeling betrokken. Lastig is, dat handvatten voor de toepassing van het criterium van de actuele bedreiging – waaraan in de praktijk behoefte bestaat – ontbreken. De Unierechtelijke aanpak verschilt ook van die van de glijdende schaal, doordat het Unierecht tot dusverre weinig inzichtelijke instrumenten biedt om vorm te geven aan de in het systeem van de glijdende schaal besloten gedachte dat langer rechtmatig verblijf

14 A.P. Klap, *Rechter en bestuur: communicerende vaten of concurrerende machten?*, NTB 2007, 27, p. 1-12.

dient te leiden tot een sterkere bescherming tegen uitzetting. Het Unierecht geeft wel uitdrukking aan die gedachte maar het betreft grotendeels open normen.¹⁵ De beleidsvrijheid van het bestuur wordt echter ingekaderd door het EVRM en de Unierechtelijke algemene beginselen (waaronder effectiviteit en proportionaliteit), waaraan door het Hof wordt getoetst. Het EHRM heeft in zijn arresten Boultif en Üner tegen Nederland,¹⁶ die betrekking hebben op openbare-orde-aspecten in relatie tot familie- en gezinsleven (artikel 8 EVRM) elf elementen opgesomd waarmee rekening moet worden gehouden, zonder overigens aan te geven hoe die elementen zich onderling tot elkaar verhouden en hoe de weging in individuele zaken zou moeten uitvallen.¹⁷ In hoofdstuk 2 wordt ingegaan op het Unierechtelijke migratierecht.

1.5 Onderzoeksverantwoording

De adviescommissie concentreert zich in dit advies op de thematiek van weigering en intrekking van verblijfsvergunningen. Thema's van vreemdelingentoezicht zoals bewaring, terugkeer en inreisverboden worden alleen behandeld voor zover van belang voor de hoofdvraag. De nadruk ligt op het openbare-ordebeleid dat van toepassing is op het reguliere migratierecht. De beschouwingen in dit advies met betrekking tot het reguliere migratierecht zijn ook relevant voor het asielrecht. Voor het Europese asielrecht bestaan echter specifieke normen die een sterkere bescherming tegen uitzetting inhouden. Hierop wordt ingegaan in paragraaf 2.2.

Met toepassing van artikel 1F Vluchtelingenverdrag kunnen migranten hoewel zij gegronde vrees voor vervolging hebben worden uitgesloten van de bescherming van het Vluchtelingenverdrag omdat zij vermoedelijk betrokken zijn geweest bij zeer ernstige strafbare feiten, zoals oorlogsmisdrijven en misdrijven tegen de menselijkheid. De toepassing van artikel 1F Vluchtelingenverdrag, die op zichzelf ook relevant is in reguliere procedures, komt vanwege de omvang van dit onderwerp in dit advies niet aan de orde.

Voorts richt de adviescommissie zich in beginsel uitsluitend op gevaarstelling voor de openbare orde voor zover die verband houdt met inbreuken in strafrechtelijke zin. Buiten het aandachtsveld valt in beginsel het gevaar voor de openbare of nationale veiligheid. Helemaal consequent kan dit onderscheid niet worden gemaakt, met name nu de openbare orde en de openbare (of: nationale) veiligheid in de Nederlandse en Unierechtelijke regelgeving en in de rechtspraak van het Hof doorgaans in één adem worden vermeld. Daarom is in bijlage 6 bij dit advies een korte beschouwing aan de openbare veiligheid gewijd.

In de beeldvorming in de media over criminaliteit en migratie gaat het vaak om gevestigde migranten die (ook) de Nederlandse nationaliteit hebben. Er is sprake van een oververtegenwoordiging van eerste en tweede generatie niet-westerse migranten in de verdachtenstatistieken.¹⁸ Daarentegen blijkt uit onderzoek dat asielmigranten niet vaker

15 Zo geldt in het Unierecht, in overeenstemming met de jurisprudentie van het Europese Hof van de Rechten van de Mens zoals die ook in het Handvest van de grondrechten van de EU doorwerkt, dat de lidstaten terdege rekening moeten houden met de aard en de hechtheid van de gezinsband van de betrokken persoon en met de duur van zijn verblijf in de lidstaat alsmede met het bestaan van familiebanden of culturele of sociale banden met het land van herkomst, en met de rechten van het kind (aldus expliciet artikelen 5 en 17 Gezinsherenigingsrichtlijn). Zie ook artikel 28 Burgerschapsrichtlijn.

16 EHRM 7 maart 2001, Boultif t. Zwitserland, *JV* 2001/254 m.nt. P. Boeles, *EHRC* 2011/60 m.nt. A. Woltjer, *AB* 2001, 341 m.nt. I. Sewandono. EHRM (grote kamer) 18 oktober 2006, Üner, *JV* 2006/417 m.nt. P. Boeles.

17 Zie hoofdstuk 2, paragraaf 2.1.

18 Zie CBS geregistreerde verdachten naar (migratie)achtergrond, november 2016: <https://www.cbs.nl/nl-nl/achtergrond/2016/47/criminaliteit>.

worden verdacht van misdrijven dan autochtonen met vergelijkbare demografische en sociaaleconomische kenmerken.¹⁹ De adviescommissie gaat in dit advies voornamelijk in op de migrant die verblijf vraagt op reguliere gronden of van wie het verblijf kan worden beëindigd ter bescherming van de openbare orde en niet op de migrant die (ook) de Nederlandse nationaliteit heeft.

Voor dit advies zijn vakliteratuur, Kamerstukken en nationale en Europeesrechtelijke jurisprudentie bestudeerd. Om inzicht te krijgen in de toepassing van het openbare-ordebegrip in de praktijk zijn interviews gehouden met medewerkers van het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV; voorheen VenJ), medewerkers van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), advocaten gespecialiseerd in vreemdelingenzaken, vreemdelingenrechters, medewerkers van de Raad van State en medewerkers van universiteiten. Informatie over de implementatie en toepassing van het Unierechtelijke openbare-ordebegrip is verkregen door het uitzetten van een informatievraag via het Europese Migratie Netwerk (EMN). Zestien landen hebben de informatievraag beantwoord. Een samenvatting van die antwoorden is opgenomen in bijlage 5. De ACVZ heeft over de analyse die aan het advies ten grondslag ligt advies gevraagd van deskundigen. Naar aanleiding van de inbreng van deze deskundigen is de analyse verder uitgewerkt. De adviescommissie heeft juristen geïnterviewd die werkzaam zijn bij de juridische afdeling van het Directoraat-generaal Migratie en Binnenlandse Zaken van de Europese Commissie. Het concept advies is ter verificatie van de feiten die aan het advies ten grondslag liggen voorgelegd aan de gesprekspartners van de ACVZ. Zij hebben desgewenst opmerkingen ingebracht. Hun reacties zijn betrokken bij de vaststelling van de definitieve tekst van het advies.

Gebleken is dat er geen betrouwbare cijfers zijn over verblijfsontzeggingen en -beëindigingen op grond van het openbare-ordebeleid.²⁰ De noodzaak van achtereenvolgende aanscherpingen van de glijdende schaal is niet onderbouwd met cijfermateriaal. In 2009 heeft het instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven (IOO) in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) een onderzoek uitgevoerd naar de toepassing van de glijdende schaal en de effecten van de aanscherping ervan. In het onderzoek werd geconcludeerd dat de aangescherpte glijdende schaal niet zou leiden tot veel meer verblijfsbeëindigingen.²¹ In 2014 heeft Panteia onderzoek gedaan naar de effecten van een voorstel tot verdere aanscherping van de glijdende schaal uit 2013. De conclusie van dat onderzoek was dat als de voorgestelde aanscherping zou worden doorgevoerd dit zou leiden tot veel toetsingen waarin uiteindelijk zou worden geconcludeerd dat het verblijf niet kon worden beëindigd.²²

Dit advies is voorbereid door een subcommissie, bestaande uit mevr. prof. dr. C.R.J.J. Rijken (voorzitter subcommissie), dhr. prof. dr. P. Boeles en dhr. mr. T.C.M. Claessens. Vanuit het secretariaat van de ACVZ hebben dhr. mr. D.J. de Jong en dhr. mr. H. Verbaten meegewerkt aan dit advies.

19 Zie WRR brief *Asielmigranten: van opvang naar integratie*, 16 december 2015.

20 Zie: <https://www.bnr.nl/nieuws/292289-1601/diikhoff-geen-regie-over-aanpak-criminele-asielzoekers>. Zie ook antwoorden van de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie op vragen van de Kamerleden Van Klaveren en Bontes, brief van 19 februari 2016, kenmerk 732723.

21 *Toepassing en aanscherping van de glijdende schaal, onderzoek in opdracht van het WODC door IOO*, 13 augustus 2009.

22 *Aanscherpingen glijdende schaal, Geschatte resultaten van recente en voorgenomen aanscherpingen*, Panteia, mei 2014.

1.6 Opzet van het advies

Het advies bestaat uit vijf hoofdstukken. In het tweede hoofdstuk worden de Unierechtelijke normen voor de beoordeling van een gevaar voor de openbare orde beschreven. In het derde hoofdstuk wordt de huidige nationale regeling van de glijdende schaal geanalyseerd. In het vierde hoofdstuk wordt in een aantal beschouwingen de relatie tussen het Unierecht en het nationale openbare-ordebeleid verder uitgewerkt en worden daaruit conclusies getrokken die van belang zijn voor de beantwoording van de hoofdvraag. In het laatste hoofdstuk van het advies heeft de adviescommissie een aantal aanbevelingen opgenomen. Om de complexiteit en de gevolgen van het openbare-orde-criterium in de praktijk te illustreren, zijn in de tekst verschillende kaders opgenomen met passages van relevante jurisprudentie.

Het onderzoek dat ten grondslag ligt aan dit advies is neergelegd in de bijlagen.

HOOFDSTUK 2

De Unierechtelijke normen

In dit hoofdstuk worden de Unierechtelijke openbare-ordenormen beschreven. De eerste paragraaf gaat in op de actuele-bedreigingstoets die hierin centraal staat. De Unierechtelijke openbare-ordenormen die van toepassing zijn op het asielrecht worden kort in de tweede paragraaf weergegeven.

2.1 De actuele-bedreigingstoets

Het Unierecht vormt een eigen rechtsorde die in de rechtsorde van de lidstaten is opgenomen en die rechten voor individuen in het leven roept.²³ De lidstaten mogen aan rechten die door het Unierecht zijn gegeven geen zodanige beperkingen aanbrengen dat de effectiviteit daarvan wordt ondermijnd. De richtlijnen van het Unierecht met betrekking tot migratie van derdelanders geven – onder voorwaarden – een recht op verblijf.²⁴ Het Hof heeft herhaaldelijk aangegeven dat lidstaten hun handelvrijheid niet zo mogen gebruiken dat afbreuk wordt gedaan aan het doel van de richtlijnen en aan het nuttig effect daarvan.²⁵ Ook mag de toepassing van een richtlijn niet indruisen tegen de grondrechten. Als voorbeeld hiervan heeft het Hof het recht op eerbiediging van het gezinsleven, zoals neergelegd in artikel 7 Handvest van de grondrechten van de EU, genoemd. De Unierechtelijke toetsing verzet zich volgens het Hof tegen een nationale praktijk waarin een derdelander wordt geacht een gevaar voor de openbare orde te vormen, louter omdat hij wordt verdacht van het plegen van een naar nationaal recht als misdrijf strafbaar gesteld feit of daarvoor strafrechtelijk is veroordeeld.²⁶ Op grond van het Unierecht moet de overheid zorgvuldig beoordelen of van het individuele gedrag van de migrant een werkelijk en huidig gevaar voor de openbare orde uitgaat. Het Hof formuleert het begrip gevaar voor de openbare orde als volgt:

‘hoe dan ook dat er, naast de verstoring van de maatschappelijke orde die bij elke wetsovertreding plaatsvindt, sprake is van een werkelijke, actuele en voldoende ernstige bedreiging die een fundamenteel belang van de samenleving aantast (...). Daaruit volgt dat in het kader van een beoordeling van dat begrip alle feitelijke en juridische gegevens betreffende de situatie van de betrokken derdelander waardoor kan worden verduidelijkt of diens persoonlijke gedragingen een dergelijke bedreiging vormen, relevant zijn.’²⁷

In het vervolg wordt deze Unierechtelijke benadering aangeduid met de term ‘actuele-bedreigingstoets’. De actuele-bedreigingstoets is sinds de jaren zeventig van de vorige eeuw door het Hof ontwikkeld in het kader van de uitleg van de bepalingen over het vrij verkeer van burgers van de Europese Gemeenschappen en hun gezinsleden.²⁸

23 HvJ EG 5 februari 1962, Van Gent en Loos, zaak 26/62, en HvJ EEG 15 juli 1964, Costa-Enel, zaak 6/64.

24 Zie bijlage 3.

25 Zie bijvoorbeeld HvJ EU 4 maart 2010, C-578/08 Chakroun, punt 43, JV 2010/177 m.nt. C.A. Groenendijk en HvJ EU 6 december 2012, C-356/11 en C357/11 (O. S. & L.), punt 74, EHRC 2013/51 m.nt. A. Schrauwen.

26 HvJ EU 11 juni 2015, Z.Zh. en I.O., C-554/13, punt 42, JV 2015/209 m.nt. G.N. Cornelisse en EHRC 2015/186 m.nt. P. Boeles.

27 HvJ EU 11 juni 2015, C-554/13, Z.Zh. en I.O., punt 60-61.

28 Zie bijvoorbeeld HvJ EG Boucherau, 1977 (30/77).

Deze rechtspraak is in 2004 gecodificeerd in artikel 27 van de Burgerschapsrichtlijn 2004/38. Voorts heeft het Hof de actuele-bedreigingstoets van overeenkomstige toepassing verklaard op het Associatierecht EEG-Turkije.²⁹ Sinds de eeuwwisseling heeft de EU voor de migratie van derdelanders in en naar lidstaten van de EU een groot aantal richtlijnen en verordeningen tot stand gebracht. De belangrijkste onderdelen van het migratierecht zoals dat in Nederland moet worden toegepast worden thans door het Unierecht beheerst.³⁰ Lange tijd was het onzeker welke betekenis moest worden gehecht aan de openbare-ordebepalingen zoals die in deze richtlijnen en verordeningen ten aanzien van derdelanders voorkomen. In het arrest Z.Zh. en I.O. van 2015²⁶ zette het Hof de standaard, door de actuele-bedreigingstoets toe te passen op de vaststelling van de vertrektermijn voor een derdelander. In haar conclusie bij dit arrest vermeldt Advocaat-Generaal Sharpston dat alle lidstaten, die opmerkingen bij het Hof hadden ingediend, verschil wilden maken tussen de bescherming van Unieburgers, legale derdelanders en illegale derdelanders. Deze lidstaten betoogden, dat verschillende richtlijnen voorzien in verschillende beschermingsniveaus en dat het hoogste beschermingsniveau wordt geboden aan Unieburgers. Het Hof is daarin niet meegegaan. In het vrijwel tegelijkertijd met Z.Zh. en I.O. gewezen arrest H.T.³¹ overwoog het Hof dat:

‘de omvang van de bescherming die een samenleving aan haar fundamentele belangen wenst te bieden niet mag verschillen naar gelang van de juridische status van de persoon die deze belangen schaadt’.

De jurisprudentie van het Hof over de toepassing van de actuele-bedreigingstoets op migratie van derdelanders is nog in ontwikkeling.³² Op basis van de huidige stand van de jurisprudentie van het Hof zou kunnen worden betoogd dat Nederland slechts verplicht is de actuele-bedreigingstoets toe te passen in de expliciet door het Hof behandelde gevallen (vertrektermijn, detentie en uitzetting van asielzoekers). Maar op 4 juli 2017 heeft de Afdeling een ruimere strekking aan de jurisprudentie van het Hof toegekend. In het arrest J.N.³³ heeft het Hof zich uitgelaten over de rechtmatigheid van bewaring op grond van de Terugkeerrichtlijn en getoetst aan normen van het Handvest van de grondrechten van de EU. In rechtsoverweging 64 overweegt het Hof dat het strikte kader dat geldt bij de toepassing van vreemdelingenbewaring mede wordt gevormd door de door het Hof in de rechtspraak gegeven uitleg van het begrip openbare orde in andere richtlijnen.

De Afdeling leidt hieruit af:

‘dat de uitleg van het Hof – in ieder geval wat betreft verblijfsbeëindiging of uitvaarding van een inreisverbod – van het begrip openbare orde *steeds* van toepassing is als een richtlijn de lidstaten ruimte laat om bij de uitoefening van een hierin toegekende bevoegdheid bij de beoordeling te betrekken of een migrant een gevaar vormt voor de openbare orde.’³⁴

29 HvJ EG Nazli C-340/97, *JV* 2000/81 m.nt. C.A. Groenendijk. Echter, Turkse burgers en hun familieleden kunnen zich niet beroepen op de bijzondere verwijderingsbescherming van artikel 28, tweede en derde lid, van de Burgerschapsrichtlijn, zie HvJ EU 8 december 2011, Ziebell, C-371/08, *JV* 2012/76 m.nt. C.A. Groenendijk.

30 Zie bijlage 7.

31 HvJ EU 24 juni 2015, H.T., C-373/13, *JV* 2015/258, m.nt. H. Battjes.

32 Zie bijlage 4.

33 HvJ EU 15 februari 2016, J.N., C-601/15 PPU, *JV* 2016/90 m.nt. G.N. Cornelisse.

34 ABRvS 4 juli 2017 ECLI:NL:RVS:2017:1725, r.o. 9.2, *JV* 2017/195.

De adviescommissie onderschrijft deze lijn en is van mening dat een algemene toepassing van de Unierechtelijke benadering de inzichtelijkheid van het beleid ten goede komt. De adviescommissie is van oordeel, *dat een integraal openbare-ordebeleid in de lijn van de Europese richtlijnen met het accent op de inschatting van nieuwe of voortgezette risico's op crimineel gedrag van migranten*, zoals reeds bepleit in haar advies van 2005, dient uit te gaan van algemene toepassing van de 'actuele-bedreigingstoets'. De 'actuele-bedreigingstoets' is dan naast EU-onderdanen van toepassing op alle Unierechtelijke instrumenten die de migratie van derdelanders regelen. Hiervoor vindt de adviescommissie steun in de overweging van het Hof, dat 'de omvang van de bescherming die een samenleving aan haar fundamentele belangen wenst te bieden, niet mag verschillen naargelang van de juridische status van de persoon die deze belangen schaadt'.³⁵ Aldus geeft het Hof naar het oordeel van de adviescommissie inhoud aan de Unierechtelijke beginselen van proportionaliteit, non-discriminatie en het beginsel van de effectiviteit van de grondrechten. In een artikel in *Asiel- & Migrantenrecht* betogen Groenendijk en Van Riel dat het migratierecht bijna helemaal Unierecht is. Volgens hen wordt het rechtmatig verblijf van naar schatting 90% van de rechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen bepaald door het Unierecht.³⁶ Dit komt overeen met bevindingen van de ACVZ. De adviescommissie komt eveneens tot het oordeel dat op ten minste 90% van alle verblijfsrechtelijke aanvragen het Unierecht van toepassing is.³⁷ De adviescommissie is van oordeel dat het gelet op dit hoge percentage doelmatiger is om een integraal openbare-ordebeleid in de lijn van de Europese richtlijnen te voeren. Dit heeft als bijkomend voordeel dat geen sprake meer is van twijfelgevallen waarin discussie kan ontstaan over de vraag of de ruimte bestaat om nationaal openbare-ordebeleid toe te passen.

De Unierechtelijke openbare-ordenormen voor de verschillende categorieën migranten zijn (asiel uitgezonderd, dat komt in paragraaf 2.2 aan de orde) in onderstaande figuur weergegeven. De norm die ontleend is aan artikel 27 van de Burgerschapsrichtlijn is de actuele, werkelijke en ernstige bedreiging voor een fundamenteel belang van de samenleving. Naast deze norm onderscheidt de Burgerschapsrichtlijn twee gekwalificeerde normen, te weten de ernstige redenen van openbare orde of openbare veiligheid en de dwingende redenen van openbare orde of openbare veiligheid.

Figuur 1: Toepassing EU openbare-ordenorm (uitgezonderd asiel)

- + actuele, werkelijke en ernstige bedreiging voor een fundamenteel belang van de samenleving
- ++ ernstige redenen van openbare orde of openbare veiligheid
- +++ dwingende redenen van openbare orde of openbare veiligheid

Unieburgers	Toelating	Verlenging/ intrekking verblijf	Verwijdering
Richtlijn 2004/38	EU verblijf van rechtswege tot 3 maanden, familielid (niet-EU) verblijf op aanvraag.	Verblijfsrecht loopt door. Intrekking door besluit.	Verwijdering na besluit.
Unieburgers en familieleden	+	+ (< 5 jaar) ++ (> 5 jaar) +++ (> 10 jaar of kind)	+ (< 5 jaar) ++ (> 5 jaar) +++ (> 10 jaar of kind)

35 HvJ EU 24 juni 2015, C-373/13, H.T., r.o. 77, JV 2015/258, m.nt. H. Battjes.

36 C.A. Groenendijk en M.L. van Riel, *Migratierecht is bijna helemaal Unierecht*, A&MR 2017, nr. 9, p. 405-414.

37 Zie bijlage 7.

Turks Associatierecht	Toelating	Verlenging/ intrekking verblijf	Verwijdering
	Verblijf op aanvraag.	Verlenging automatisch. Intrekking door besluit.	Verwijdering na besluit.
Turkse burgers en familieleden	+	+	+

Reguliere richtlijnen derdelanders	Toelating	Verlenging/ intrekking verblijf	Verwijdering van het grondgebied
Derdelanders en familieleden	Verblijf op aanvraag.	Verlenging op aanvraag. Intrekking door besluit.	Verwijdering na besluit.
Langdurig ingezetenen	+	+	+
Gezinsherenigers	+	+	+
Studenten	+	+	+
Onderzoekers	+	+	+
Blauwe kaarthouders	+	+	+
Seizoenarbeiders	+	+	+
ICT'ers	+	+	+
Slachtoffers mensenhandel	+	+	+

- + actuele, werkelijke en ernstige bedreiging voor een fundamenteel belang van de samenleving
- ++ ernstige redenen van openbare orde of openbare veiligheid
- +++ dwingende redenen van openbare orde of openbare veiligheid

Het voorstel tot algemene toepassing van de actuele-bedreigingstoets in het Nederlandse migratierecht doet geen afbreuk aan gevallen waarin sterkere bescherming tegen uitzetting bestaat, bijvoorbeeld in het asielrecht of op grond van het nationale recht ten aanzien van kinderen van Nederlandse ouders.

Uit de jurisprudentie van het Hof volgt dat de bedreiging van de openbare orde 'actueel' moet zijn en dat rekening moet worden gehouden met recidivegevaar en het verstrijken van de tijd tussen het beëindigingsbesluit en daadwerkelijke verwijdering. Zoals eerder is uitgelegd houdt het Unierecht naast de algemene bedreigingstoets, die ziet op de beoordeling van gevaarzetting en de beoordeling of een fundamenteel belang van de samenleving wordt geraakt, ook een verplichting in tot een belangenafweging. Het gaat onder andere om het beschermen van de relevante grondrechten, zoals het recht op familie- en gezinsleven, de rechten van het kind, het beginsel van non-refoulement, het recht op een effectieve procedure en het recht op behoorlijk bestuur. De grondrechten, neergelegd in Unierechtelijke beginselen en het Handvest van de grondrechten, grijpen deels terug op de rechten die zijn gegarandeerd in het EVRM. Ook voor het openbare-ordebeleid zijn deze grondrechten relevant. Zij moeten effectief worden toegepast bij de belangenafweging zoals die bij elke beslissing over verblijfsbeëindiging plaatsvindt.

Casus 1: Actualiteitstoets

Meneer X heeft vanaf 1978 tot de intrekking in 2014 van de hem verleende verblijfsvergunning rechtmatig verblijf in Nederland gehad. Sinds 6 oktober 1982 had hij een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd. Op 14 mei 2014 is de verblijfsvergunning met terugwerkende kracht ingetrokken, met ingang van 10 oktober 2012. De aanleiding voor de intrekking van de verblijfsvergunning was het plegen van een – niet nader omschreven – misdrijf op 10 oktober 2012 waarvoor hij was veroordeeld. Daardoor werd de veelplegersregeling van artikel 3.86 Vb (zie paragraaf 3.3), alsnog van toepassing hoewel X al langer dan 20 jaar legaal in Nederland verbleef. De staatssecretaris van JenV had aan hem tegengeworpen dat hij was veroordeeld tot gevangenisstraffen voor in totaal 71,5 maanden. Namens meneer X was hier tegenin gebracht dat de veroordelingen wegens strafbare feiten die zijn gepleegd voor het jaar 2000 veel zwaarder waren dan de veroordelingen voor strafbare feiten die hij daarna heeft gepleegd. De duur van de opgelegde onvoorwaardelijke gevangenisstraffen plus vervangende hechtenis bij een opgelegde taakstraf bedroeg 66,5 maanden medio 2000.

Casus 1 is ontleend aan een uitspraak van de Afdeling van 7 juni 2017.³⁸ De Afdeling vernietigde de onderliggende uitspraak van de rechtbank en heeft het beroep gegrond verklaard. In rechtsoverweging 2.2 van de uitspraak overweegt de Afdeling met betrekking tot het tijdsverloop het volgende:

‘De rechtbank is eraan voorbijgegaan dat de staatssecretaris niet heeft aangegeven welk gewicht er toekomt aan deze lange periode van rechtmatig verblijf. Hoewel de rechtbank de vreemdeling is gevolgd in zijn betoog dat zijn strafrechtelijke veroordelingen de laatste jaren een min of meer lichter karakter hebben, heeft zij overwogen dat dat niet wegneemt dat het patroon van het plegen van misdrijven niet wezenlijk is doorbroken en dat de staatssecretaris aan de strafrechtelijke veroordelingen niet ten onrechte een zwaar gewicht heeft toegekend gelet op de totale duur van de opgelegde straffen. De rechtbank is er daarbij echter aan voorbijgegaan dat de staatssecretaris het gewicht dat toekomt aan de aard en ernst van de gepleegde strafbare feiten in belangrijke mate heeft gebaseerd op straffen die al geruime tijd geleden zijn opgelegd. Zo bedroeg de duur van de opgelegde onvoorwaardelijke gevangenisstraffen plus vervangende hechtenis bij een opgelegde taakstraf medio 2000 al 66,5 maanden. Hoewel de vreemdeling daarna nog voor andere strafbare feiten is veroordeeld, is er anders dan in het arrest Sarközi en Marhan³⁹ geen duidelijke toe- maar afname in de aard en ernst van de gepleegde strafbare feiten. De staatssecretaris heeft dan ook ondeugdelijk gemotiveerd waarom ten tijde van de intrekking van de verleende verblijfsvergunning en de uitvaardiging van het inreisverbod alsnog zwaar gewicht toekwam aan die eerdere strafrechtelijke veroordelingen, mede bezien in het licht van de zeer lange periode van rechtmatig verblijf ten tijde van de intrekking van de verleende verblijfsvergunning en uitvaardiging van het inreisverbod in 2014.’

De Europese Commissie heeft in 2009 richtsnoeren verstrekt voor de correcte uitvoering van de Burgerschapsrichtlijn.⁴⁰ Hoofdstuk VI van die richtlijn biedt de mogelijkheid de rechten van EU-burgers en hun familieleden te beperken om redenen van openbare orde of openbare veiligheid. Wanneer de autoriteiten hebben vastgesteld dat het persoonlijke gedrag van de betrokkene een bedreiging vormt die voldoende ernstig is

38 ABRvS 7 juni 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1525.

39 Gedoeld wordt op EHRM Sarközi en Marhan tegen Oostenrijk, nr. 27945/10, 2 april 2015 (ACVZ).

40 Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad, 2 juli 2009, COM(2009) 313 definitief.

om een beperkende maatregel te rechtvaardigen, moeten zij met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel beslissen of de betrokkene de toegang tot het land kan worden ontzegd of het land kan worden uitgezet om redenen van openbare orde of openbare veiligheid. Bij deze belangenafweging moet op grond van, of analoog aan de richtsnoeren van de Europese Commissie bij richtlijn 2004/38,⁴¹ rekening worden gehouden met de volgende factoren:

- omvang van het maatschappelijke gevaar dat voortvloeit uit de aanwezigheid van de betrokkene op het grondgebied van die lidstaat;
- aard van de strafbare activiteiten, de frequentie ervan, het cumulatieve gevaar en de veroorzaakte schade;
- het tijdsverloop sinds de gepleegde strafbare feiten en het gedrag van de betrokkene.

Vervolgens dient een afweging te worden gemaakt tussen het gevaar dat van de migrant uitgaat en zijn persoonlijke belangen bij het verblijf in het gastland, daaronder begrepen de belangen van gezinsleden. Daarbij moet rekening worden gehouden met de volgende factoren:⁴²

- gevolgen van de verwijdering voor de economische, persoonlijke en gezinssituatie van de betrokkene (met inbegrip van de andere familieleden die het recht zouden hebben in het gastland te blijven);
- de ernst van de moeilijkheden waarmee de echtgenoot/partner en de eventuele kinderen in het land van herkomst van de betrokkene zouden kunnen worden geconfronteerd;
- de bindingen (aanwezige familie en sociaal netwerk in de lidstaat, taalbeheersing en mate van integratie) – of het ontbreken van bindingen – met de lidstaat van herkomst en met het gastland (de betrokkene is bijvoorbeeld geboren in het gastland of heeft er van jongs af gewoond);
- de duur van het verblijf in het gastland (de situatie van een nieuwkomer verschilt van die van iemand die vele jaren in het gastland heeft gewoond);
- de leeftijd en gezondheidstoestand van betrokkene.

De hier genoemde criteria van artikel 28 van de Burgerschapsrichtlijn, die overigens vergelijkbaar zijn met die van artikel 17 van de Gezinsherenigingsrichtlijn, zijn door de Uniewetgever ontleend aan rechtspraak van het EHRM. In de jurisprudentie van het Mensenrechten Hof zijn meer precieze criteria geformuleerd in de arresten *Boultif en Üner*. Deze criteria worden aangeduid als de *guiding principles*. De volgende elementen worden betrokken in de belangenafweging van artikel 8 EVRM:

- de aard en ernst van het gepleegde misdrijf;
- de duur van het verblijf in het gastland;
- het tijdsverloop sinds het misdrijf en de gedragingen van de betrokkene gedurende die tijd;
- de nationaliteiten van alle betrokkenen;
- de gezinssituatie van de migrant, zoals de duur van het huwelijk;
- andere factoren die uitdrukking geven aan de feitelijke invulling van het huwelijk;
- de vraag of de (huwelijks)partner op de hoogte was van het misdrijf toen hij/zij met de migrant in het huwelijk trad of de relatie aanging;
- de vraag of er kinderen uit het huwelijk zijn geboren en, als dit het geval is, hun leeftijd;
- de ernst van de moeilijkheden die de echtgeno(o)t(e) zal ondervinden als hij/zij de migrant zou volgen naar het land van herkomst, waarbij het enkele feit dat hij/zij meegaat zekere problemen met zich zal brengen op zichzelf de verblijfsbeëindiging niet in de weg staat;

41 Volgens vaste rechtspraak van de Afdeling zijn richtsnoeren van de Europese Commissie weliswaar juridisch niet bindend maar wel gezaghebbend en bieden zij een handvat bij de uitleg van de bepalingen van de richtlijn. Zie bijvoorbeeld uitspraak van de Afdeling van 17 december 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BY7401.

42 Zie artikel 28, eerste lid richtlijn 2004/38.

- het belang en welzijn van de kinderen, in het bijzonder de ernst van de problemen die kinderen waarschijnlijk zullen ondervinden in het land van herkomst van de migrant;
- de hechtheid van de sociale, culturele en familiebanden van de migrant met het gastland en met zijn land van herkomst.

Uit het arrest Maslov volgt dat als er sprake is van crimineel gedrag op jeugdige leeftijd dit in de belangenafweging van artikel 8 EVRM lichter weegt dan criminaliteit gepleegd door volwassenen.⁴³

Met inachtneming van bovengenoemde factoren dient een belangenafweging plaats te vinden in ieder individueel geval. De gevolgen die een eventuele verblijfsbeëindiging of weigering van verblijf heeft, moeten daarbij worden gewogen tegen het gevaar voor de samenleving. Deze belangenafweging dient toegepast te worden nadat is vastgesteld dat betrokkene een actuele bedreiging vormt voor de samenleving.

2.2 Unierechtelijke normen voor asiel

Hoewel het advies zich concentreert op het reguliere migratierecht is het voor het overzicht van belang om ook uiteen te zetten wat de Unierechtelijke regels met betrekking tot asiel zijn. Aan een migrant die onaanvaardbare risico's loopt bij terugkeer naar het land van herkomst in verband met één van de gronden van het Vluchtelingenverdrag of omdat hij een reëel risico loopt op ernstige schade kan een vluchtelingenstatus of een status van subsidiair beschermde worden verleend. Bescherming van de openbare orde of openbare veiligheid kan reden vormen om een status te onthouden of een verleende status in te trekken. Indien de migrant voor een beschermingsstatus in aanmerking komt wordt hem in beginsel een verblijfstitel verleend, behalve als deze kan worden onthouden of ingetrokken vanwege dwingende redenen van nationale veiligheid of openbare orde. De daarvoor geldende normen zijn vastgelegd in de Kwalificatierichtlijn, zie figuur 2. Hier wordt uitgebreid op ingegaan in de bijlagen 1 en 3.

43 EHRM 22 maart 2007, Maslov t. Oostenrijk, JV 2007/209, EHRC 2007/64 m.nt. A. Woltjer.

Figuur 2: Toepassing openbare orde normen asiel

Richtlijn 2011/95/EU	Toelating	Verlenging/intrekking verblijf	Verwijdering van het grondgebied
	Verblijf op aanvraag	Verlenging op aanvraag Intrekking door besluit	Verwijdering na besluit
Vluchteling	<p><i>Status:</i> a) er goede redenen bestaan om hem te beschouwen als een gevaar voor de veiligheid van de lidstaat waar hij zich bevindt; b) hij een gevaar vormt voor de samenleving van die lidstaat, omdat hij definitief veroordeeld is voor een bijzonder ernstig misdrijf.</p> <p><i>Verblijfstitel:</i> indien de vreemdeling mag worden verwijderd: a) er goede redenen bestaan om hem te beschouwen als een gevaar voor de veiligheid van de lidstaat waar hij zich bevindt; of b) hij een gevaar vormt voor de samenleving van die lidstaat, omdat hij definitief veroordeeld is voor een bijzonder ernstig misdrijf; of indien dwingende redenen van nationale veiligheid of openbare orde zich daartegen verzetten.</p>	<p><i>Status:</i> a) er goede redenen bestaan om hem te beschouwen als een gevaar voor de veiligheid van de lidstaat waar hij zich bevindt; b) hij een gevaar vormt voor de samenleving van die lidstaat, omdat hij definitief veroordeeld is voor een bijzonder ernstig misdrijf.</p> <p><i>Verblijfstitel:</i> indien de vreemdeling mag worden verwijderd: a) er goede redenen bestaan om hem te beschouwen als een gevaar voor de veiligheid van de lidstaat waar hij zich bevindt; of b) hij een gevaar vormt voor de samenleving van die lidstaat, omdat hij definitief veroordeeld is voor een bijzonder ernstig misdrijf; of indien dwingende redenen van nationale veiligheid of openbare orde zich daartegen verzetten.</p>	<p>Lidstaten kunnen een al dan niet formeel erkende vluchteling uitzetten of terugleiden wanneer: a) er goede redenen bestaan om hem te beschouwen als een gevaar voor de veiligheid van de lidstaat waar hij zich bevindt; of b) hij een gevaar vormt voor de samenleving van die lidstaat, omdat hij definitief veroordeeld is voor een bijzonder ernstig misdrijf. Hierbij eerbiedigen de lidstaten het verbod van refoulement.</p>
Subsidiair beschermde	<p><i>Status:</i> Ernstige redenen om aan te nemen dat de subsidiair beschermde een ernstig misdrijf heeft gepleegd of hij een gevaar vormt voor de gemeenschap of voor de veiligheid van de lidstaat.</p> <p><i>Verblijfstitel:</i> indien dwingende redenen van nationale veiligheid of openbare orde zich daartegen verzetten.</p>	<p><i>Status:</i> Ernstige redenen om aan te nemen dat de subsidiair beschermde een ernstig misdrijf heeft gepleegd of hij een gevaar vormt voor de gemeenschap of voor de veiligheid van de lidstaat.</p> <p><i>Verblijfstitel:</i> indien dwingende redenen van nationale veiligheid of openbare orde zich daartegen verzetten.</p>	<p>De lidstaten eerbiedigen het beginsel van non-refoulement met inachtneming van hun internationale verplichtingen.</p>

Bij beantwoording van de vraag wat moet worden verstaan onder de ‘dwingende redenen van openbare orde en openbare veiligheid’ die grond kunnen zijn voor intrekking van een verblijfstitel van een asielstatushouder, heeft het Hof in de zaak H.T. gekeken naar zijn eigen jurisprudentie over de betekenis van een grotendeels gelijkkluidend criterium in de Burgerschapsrichtlijn.⁴⁴ Het Hof merkte op dat het begrip ‘openbare orde’ in die richtlijn hoe dan ook, naast de verstoring van de maatschappelijke orde die bij elke wetsovertreding plaatsvindt, veronderstelt dat er sprake is van ‘een werkelijke, actuele en voldoende ernstige bedreiging, die een fundamenteel belang van de samenleving aantast’.

De ACVZ wees er in een briefadvies van 10 maart 2016 op dat in de Nederlandse regelgeving anders dan in de Kwalificatierichtlijn géén onderscheid wordt gemaakt tussen een status en een verblijfstitel.⁴⁵ De Afdeling heeft in een uitspraak van 2 juni 2016 herhaald dat uit de totstandkomingsgeschiedenis van de Wet tot wijziging van de Vreemdelingenwet ter implementatie van de Kwalificatierichtlijn 2004⁴⁶ volgt dat de verlening van de vluchtelingenstatus in het systeem van de Vreemdelingenwet samenvalt met de verlening van een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd. Uit de uitspraak volgt dat voor de toepassing van het criterium van een (*bijzonder*) *ernstig misdrijf* minstens is vereist dat de vreemdeling door zijn persoonlijk gedrag een werkelijke, actuele en voldoende ernstige bedreiging vormt die een fundamenteel belang van de samenleving aantast.⁴⁷ Dit geldt *ten minste* ook voor een intrekking van een verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd, omdat sprake is van gevaar voor de samenleving wegens een definitieve veroordeling voor een (*bijzonder*) *ernstig misdrijf*.⁴⁸

De Afdeling heeft, zoals eerder opgemerkt, uit het arrest van het Hof in de zaak J.N. afgeleid – in ieder geval wat betreft verblijfsbeëindiging of uitvaardiging van een inreisverbod – dat de uitleg van het Hof van het begrip openbare orde steeds van toepassing is als een richtlijn de lidstaten ruimte laat om bij de uitoefening van een hierin toegekende bevoegdheid bij de beoordeling te betrekken of een vreemdeling een gevaar vormt voor de openbare orde.⁴⁹ Dit betekent dat de uitleg van het Hof van het begrip openbare orde van toepassing is op gebieden die door het Europese recht worden beheerst.

Op grond van het vorenstaande kan geconcludeerd worden dat in asielzaken met betrekking tot de openbare orde sprake is van toetsing aan verschillende criteria, zowel binnen het Unierecht als binnen het nationale recht. De Unierechtelijke criteria met betrekking tot toelating, verlenging en verblijfsbeëindiging zijn vastgelegd in de Kwalificatierichtlijn. Op grond van deze richtlijn wordt onder meer getoetst of sprake is van een (*bijzonder*) *ernstig misdrijf*. Uit de uitleg die de Afdeling geeft aan de zaak J.N. volgt dat in geval van verblijfsbeëindiging ten minste wordt getoetst aan het actuele-bedreigingscriterium ontleend aan de Burgerschapsrichtlijn. In het nationale recht is bepaald dat de glijdende schaal eveneens wordt toegepast op asielzaken.

44 Artikel 28, derde lid van de Burgerschapsrichtlijn.

45 Dit blijkt uit de parlementaire stukken bij de implementatie van richtlijn 2004/83/EG, ACVZ, Briefadvies over wijziging van de Vc 2000 i.v.m. aanscherping van het beleid inzake weigeren en intrekken asielvergunning na ernstig misdrijf, 10 maart 2016, p. 4.

46 *Kamerstukken II*, 2006-2007, 30 925, nr. 3.

47 ABRvS 2 juni 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1550, JV2016/199 m.nt. Boeles.

48 ABRvS 17 juni 2016 nr. 201506290/1/V1, ECLI:NL:RVS:2016:1780.

49 ABRvS 4 juli 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1725, r.o. 65.

Het nationale openbare-ordebeleid

3.1 De Nederlandse regelgeving met betrekking tot de openbare orde, in het bijzonder de glijdende schaal

De bepalingen van de Nederlandse Vreemdelingenwet over weigering of beëindiging van verblijfsvergunningen bevatten als facultatieve weigerings-, afwijzings- of intrekingsgrond het 'gevaar voor de openbare orde'. In het Vreemdelingenbesluit staan de bepalingen die relevant zijn voor de toepassing van deze gronden. Een *eerste aanvraag* van verblijf kan op grond van artikel 3.77, eerste lid, onder c Vb worden afgewezen als er sprake is van een onvoorwaardelijke veroordeling wegens een misdrijf, of wegens zwaarwegende redenen van openbare orde op grond van artikel 3.78 Vb. Aan gratieverlening komt blijkens het derde lid geen betekenis toe. Indien eenmaal legaal verblijf is verkregen, biedt artikel 3.86 Vb een regeling voor de gevallen waarin de *verlenging* kan worden geweigerd. In artikel 3.87 Vb is een bepaling neergelegd die overeenkomt met artikel 3.78 Vb, maar dan voor de weigering van de verlenging. Artikel 3.86 Vb is weergegeven in bijlage 8. De artikelen 3.77 en 3.86 Vb worden in een groot aantal andere bepalingen van het besluit van overeenkomstige toepassing verklaard bijvoorbeeld ook voor *intrekking* van een verblijfsvergunning.

Om te beoordelen of er sprake is van een situatie waarin het rechtmatig verblijf van veroordeelde migranten kan worden beëindigd, is in 1990 de glijdende schaal geïntroduceerd. In bijlage 2 wordt uitgebreid ingegaan op de historie van de glijdende schaal. De glijdende schaal is ingevoerd ten behoeve van de rechtszekerheid en versterking van de verblijfszekerheid van de migrant.⁵⁰ Met de glijdende schaal wordt een verband gelegd tussen de verblijfsduur van de migrant en de ernst van het door hem of haar gepleegde misdrijf. Sinds 1990 is de glijdende schaal zeven maal aangepast.⁵¹ De glijdende schaal is in de Vreemdelingencirculaire 2000 (Vc) van overeenkomstige toepassing verklaard op asielzaken.⁵² In haar adviezen heeft de ACVZ kritiek geuit op de diverse aanscherpingen. Die kritiek bevatte de volgende punten:

- Vraagtekens bij de noodzakelijkheid van wijzigingen gezien de omstandigheid dat aanscherpingen zo kort na elkaar plaatsvonden zonder dat het effect van eerdere aanscherpingen onderzocht was;⁵³
- Twijfel aan de legitimiteit van de voorgenomen wijzigingen. Verschillende voor Nederland geldende verplichtingen, die voortvloeiden uit Europese regelgeving, zijn onvoldoende geïncorporeerd in het nationale beleid ten aanzien van de glijdende schaal;
- Het beginsel van proportionaliteit dreigt ernstig in het gedrang te komen.

50 Brief van Staatssecretaris van Justitie aan de ACV Nr. 7682/90/DVZ, d.d. 23 februari 1990.

51 Zie M.C. Stronks, 'Een bijna ongebreidelde beteugeling van de tijd, Een analyse van aanscherpingen van de glijdende schaal', *NJB*, 24 oktober 2013 aflevering 34, p. 2306-2314.

52 Paragraaf C2/7.10.1 Vc.

53 Zie ACVZ, 'Openbare orde en verblijfsbeëindiging'; een advies over het vreemdelingrechtelijk openbare orde-beleid, en de toepassing van de 'glijdende schaal' als maatstaf voor het intrekken van de verblijfsvergunning van in Nederland verblijvende vreemdelingen, Den Haag, april 2005, <https://acvz.org/wp-content/uploads/2015/07/Advies-ACVZ-NR14-2005.pdf> en ACVZ, *Advies aanscherping glijdende schaal*, 23 augustus 2011, <https://acvz.org/pubs/advies-aanscherping-glijdende-schaal-2/>.

Min of meer dezelfde bezwaren uitte de ACVZ toen de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid in december 2012 advies vroeg over weer een aanscherping van de glijdende schaal.⁵⁴ Ook de Raad van State oordeelde dat dit laatste wijzigingsvoorstel onvoldoende was onderbouwd.⁵⁵ De regering heeft daarop in november 2014 afgezien van een verdere aanscherping.

In het navolgende zal de nadruk liggen op een analyse van artikel 3.86 Vb, dat de kern bevat van het nationale openbare-ordebeleid voor vreemdelingen met rechtmatig verblijf. Het betreft een omvangrijke en moeilijk toegankelijke bepaling die na de laatste aanscherping in 2012 feitelijk drie verschillende glijdende schalen bevat.

3.2 Twee glijdende schalen voor lichtere en zwaardere vergrijpen

Voor de toepassing van de eerste twee glijdende schalen wordt onderscheid gemaakt tussen relatief minder ernstige misdrijven waartegen een maximale gevangenisstraf van zes jaar of *minder* is bedreigd (eerste schaal) en de relatief ernstiger misdrijven waartegen een maximale gevangenisstraf van zes jaar of *meer* is bedreigd (tweede schaal). Bij de tweede schaal kan eerder – dat wil zeggen reeds bij een kortere legale verblijfsduur – tot verblijfsbeëindiging worden overgegaan.⁵⁶

Voorts is een verscherping aangebracht waardoor migranten met een legale verblijfsduur van minder dan drie jaar kunnen worden uitgezet voor misdrijven waartegen een maximale gevangenisstraf van twee jaar of meer is bedreigd terwijl voor migranten met een langere legale verblijfsduur alleen misdrijven in de beoordeling mogen betrokken waartegen een maximale gevangenisstraf van drie jaar of meer is bedreigd.⁵⁷

In beide glijdende schalen bestaat thans nauwelijks bescherming tegen verblijfsbeëindiging op grond van de openbare orde gedurende de eerste drie jaren van het rechtmatige verblijf. Als het gaat om een misdrijf waartegen een maximale gevangenisstraf van tenminste twee jaar is bedreigd, kan het verblijf al worden beëindigd bij een strafoplegging van één dag gevangenisstraf.

Bij strafrechtelijke veroordelingen zijn niet alleen de opgelegde gevangenisstraffen van belang. Ook andere strafrechtelijke maatregelen worden in de beoordeling betrokken.⁵⁸ Specifieke richtsnoeren voor de wijze waarop taakstraffen en jeugd detentie, respectievelijk veroordelingen in het buitenland, in de berekening voor de glijdende schaal worden meegenomen, zijn vastgelegd in het zevende en achtste lid van artikel 3.86 Vb.

In het eerste en vierde lid van artikel 3.86 Vb wordt verwezen naar de totale duur van de onvoorwaardelijk ten uitvoer te leggen gedeelten van de straffen en maatregelen. Bij berekening van de in het tweede, derde en vijfde lid bedoelde normen wordt de totale duur van alle onvoorwaardelijk opgelegde gedeelten van straffen en maatregelen betrokken. Tijdsverloop heeft geen invloed op de termijn waarover opgelegde straffen en maatregelen worden opgeteld. Vóór 31 juli 2010 was de cumulatiemogelijkheid beperkt tot de eerste vijf jaren van het verblijf van de vreemdeling in Nederland.⁵⁹

54 Zie ACVZ, *Advies aanscherping glijdende schaal*, 29 januari 2013, <https://acvz.org/pubs/advies-aanscherping-glijdende-schaal/>.

55 Zie Raad van State, <https://www.raadvanstate.nl/adviezen/zoeken-in-adviezen/tekst-advies.html?id=11455>.

56 Zo mag de straf voor iemand die 10 tot 15 jaar legaal verblijf heeft gehad volgens de eerste glijdende schaal 40 maanden bedragen en volgens de tweede glijdende schaal slechts 30 maanden.

57 Artikel 3.86, eerste lid, onder a en b Vb.

58 Artikel 3.86, eerste lid Vb.

59 Zie Besluit van 24 juli 2010, *Stb.* 2010, 307, p. 159 e.v.

Bij de toepassing van de glijdende schaal wordt alleen rekening gehouden met de duur van het rechtmatig verblijf direct voorafgaande aan het moment waarop het misdrijf is gepleegd of aangevangen. Onderbrekingen in het rechtmatig verblijf leiden ertoe dat eerdere perioden van rechtmatig verblijf in het kader van de toepassing van de glijdende schaal niet relevant zijn. Casus 2 in paragraaf 3.5 illustreert waartoe dat kan leiden.⁶⁰ Ondanks dat de vreemdeling ongeveer 23 jaar in Nederland heeft verbleven, waarvan gedurende ruim 20 jaren in het bezit van een verblijfsvergunning, wordt bij de toepassing van de glijdende schaal uitgegaan van het ontbreken van rechtmatig verblijf.

3.3 Derde glijdende schaal: de veelplegersregeling

Sinds 24 juli 2010 is een speciale regeling in het huidige vierde en vijfde lid van artikel 3.86 Vb opgenomen voor cumulatie van veroordelingen (de ‘veelplegersregeling’). Hier wordt geen onderscheid meer gemaakt tussen lichtere of zwaardere misdrijven en geldt dus ook niet meer de beperking van een strafbedreiging van 2 jaar of meer. Voor degene die bestraft is voor minstens drie misdrijven geldt een derde glijdende schaal die uitzetting ook bij langere legale verblijfsduur eerder mogelijk maakt dan bij zelfs de ernstige categorie van misdrijven met een maximale strafbedreiging van zes jaar of meer.⁶¹ Deze veelplegersregeling dient niet te worden verward met de strafrechtelijke veelplegersregeling, die is vastgelegd in de richtlijn voor strafvordering bij meerderjarige zeer actieve veelplegers. In die strafrechtelijke richtlijn wordt onderscheid gemaakt tussen veelplegers, zeer actieve veelplegers en stelselmatige daders. Een veelpleger is een meerderjarige die in zijn gehele criminele verleden meer dan tien processen-verbaal tegen zich zag opgemaakt waarvan ten minste één in het peiljaar.⁶² De adviescommissie heeft zich in een wetsadvies naar aanleiding van een voorstel tot verdere aanscherping van de glijdende schaal kritisch uitgelaten over de invulling van het begrip veelpleger.⁶³

3.4 Veilig na twintig jaar verblijf?

Tot 1 juli 2012 bevatte artikel 3.86 Vb een bepaling die inhield dat na twintig jaar legaal verblijf geen verblijfsbeëindiging meer mogelijk was, hoe ernstig het vergrijp ook. De afgeschafte bepaling gaf uiting aan de toenmalige opvatting van de wetgever dat de samenleving nu eenmaal ook criminelen omvat, en dat ook zij na verloop van tijd recht hebben op zekerheid omtrent ongestoord verblijf in het land van hun domicilie. Dat laat onverlet dat zij via het strafrecht ter verantwoording kunnen worden geroepen indien daar aanleiding toe bestaat. Die opvatting heeft de Nederlandse wetgever met de beleidswijziging van 1 juli 2012 verlaten.⁶⁴

Bij het wegvallen van de bescherming van migranten met een legaal verblijf van langer dan twintig jaar werd een ‘overgangsregeling’ vastgesteld. Het besluit werd niet toegepast op vreemdelingen van wie het verblijf op grond van het recht zoals dat gold vóór de inwerkingtreding van dit besluit (met name op grond van de twintig-jaarsbepaling) niet kon worden beëindigd. Maar zodra de betrokkene opnieuw een misdrijf pleegde, licht of

60 ABRvS 15 maart 2017, ECLI:NL:RVS:2017:721, JV/2017/115 m.nt. M.C. Stronks.

61 Zo kan volgens de derde glijdende schaal verblijfsbeëindiging voor iemand na 10 tot 15 jaar legaal verblijf al geschieden na een totale straf van 12 maanden.

62 Zie: <http://wetten.overheid.nl/BWBR0021507/2004-10-01/0/#Bijlage>.

63 Zie: ACVZ, *Advies aanscherping glijdende schaal*, 29 januari 2013, <https://acvz.org/pubs/advies-aanscherping-glijdende-schaal/>.

64 Zie: M. Stronks, *Na twintig jaar verblijf was je veilig*, A&MR, 2014, p. 423-427.

zwaar, ongeacht de strafmaat, werd de nieuwe regeling alsnog op hem van toepassing. Deze regeling heeft tot tal van procedures geleid.⁶⁵

Waar toe de afschaffing van de twintigjaarstermijn leidt kan geïllustreerd worden aan de hand van meneer X uit casus 1.⁶⁶ Sinds 1 juli 2012 bestaat er géén categorische bescherming meer van migranten na twintig jaar rechtmatig verblijf. De wetgever beoogde met de aanscherping in de veelplegersregeling van 2012 meer verblijfsbeëindigingen te realiseren. Hierbij is het oorspronkelijke doel van de glijdende schaal uit het oog verloren. Dat zag toe op een zekere bescherming tegen intrekking van de verblijfsvergunning van langdurig, rechtmatig in Nederland verblijvende, maar delinquente migranten. Dit heeft niet zozeer gevolgen voor recidiverende nieuwkomers, maar vooral voor langdurig in Nederland verblijvende migranten die recidiveren na 1 juli 2012, zoals blijkt uit het volgende voorbeeld. Casus 2 vormt een illustratie van de toepassing van de veelplegersregeling.

Casus 2: Veelplegersregeling

Meneer Y kwam op 31 augustus 1991 Nederland binnen. Op 23 september 1991 werd hij in het bezit gesteld van een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd. Op 4 november 1994 werd aan Y een verblijfsvergunning zonder beperking verleend, die verlengd werd tot 22 september 1996, nadat een eerdere aanvraag om verlening van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd buiten behandeling was gesteld. Y vroeg op 1 september 1997 een zelfstandige verblijfsvergunning voor bepaalde tijd aan die hem werd verleend. De geldigheidsduur van de verblijfsvergunning werd verlengd tot 1 september 2000. Daarna werd aan Y een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd verleend. Hij heeft een verblijfsgat van 22 september 1996 tot 1 september 1997.

De verblijfsvergunning werd ingetrokken met ingang van 24 juni 2013, omdat Y zich schuldig had gemaakt aan het plegen van meerdere misdrijven. Hij werd aangemerkt als veelpleger. De veelplegersregeling van artikel 3.86, vierde lid, Vb werd op Y van toepassing omdat hij op 24 juni 2013 een misdrijf had gepleegd. Een feit gepleegd op 10 november 1994 zorgde op dat moment voor een normoverschrijding in de zin van de veelplegersregeling. Omdat sprake was van een verblijfsgat van latere datum had Y ten tijde van het plegen van het hem fatale delict op grond van de normen in het vijfde lid van artikel 3.86 Vb geen rechtmatig verblijf.

Voor de toepassing van de glijdende schaal werd uitgegaan van het ontbreken van rechtmatig verblijf, terwijl in de belangenafweging in het kader van artikel 8 EVRM werd uitgegaan van een verblijf van ongeveer 23 jaar in Nederland.

In het negende en tiende lid van artikel 3.86 Vb zijn twee belangrijke nuanceringen aangebracht, die de werking van de veelplegersregeling beperken. Na een verblijfsduur van tien jaren is verblijfsbeëindiging slechts mogelijk bij misdrijven die in artikel 22b, eerste lid Wetboek van Strafrecht⁶⁷ te ernstig worden geacht voor het opleggen van een taakstraf of voor een misdrijf uit de Opiumwet waarop zes jaar of meer gevangenisstraf is gesteld.⁶⁸

65 Zie onder meer ABRvS 29 januari 2016, 201502905/1, JV 2016/72, m.nt. J. Luscuere en ABRvS 7 juni 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1525, JV 2017/180 m.nt. M.C. Stronks.

66 Zie paragraaf 2.1, ABRvS 7 juni 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1525, JV 2017/180 m.nt. M.C. Stronks.

67 Artikel 22b, eerste lid Wetboek van Strafrecht luidt als volgt:

1. Een taakstraf wordt niet opgelegd in geval van veroordeling voor:

a. een misdrijf waarop naar de wettelijke omschrijving een gevangenisstraf van zes jaren of meer is gesteld en dat een ernstige inbreuk op de lichamelijke integriteit van het slachtoffer ten gevolge heeft gehad;

b. een van de misdrijven omschreven in de artikelen 181, 240b, 248a, 248b, 248c en 250.

68 Artikel 3.86, tiende lid Vb.

Voorts is verblijfsbeëindiging wegens de openbare orde niet mogelijk indien de migrant minderjarig is en één van zijn ouders met de Nederlandse nationaliteit in Nederland is gevestigd.⁶⁹

3.5 Beoordeling van recidivegevaar

Het systeem van de glijdende schaal biedt op zich geen ruimte om gedragsverandering na het plegen van het misdrijf en daarmee de actualiteit van het gevaar voor de openbare orde in de beoordeling te betrekken. Dit uitgangspunt is sinds de introductie van de glijdende schaal voor derdelanders leidend gebleven.⁷⁰ De irrelevantie van latere gedragsverbetering voor het systeem van de glijdende schaal blijkt duidelijk uit de definitie in het zesde lid van artikel 3.86: ‘onder verblijfsduur wordt verstaan: de duur van het rechtmatige verblijf of verblijf als Nederlander, *direct voorafgaande aan het moment waarop het misdrijf is gepleegd of aangevangen.*’

Zo wordt een duidelijke afbakening verkregen van de perioden van rechtmatig verblijf die in aanmerking moeten worden genomen. Voor de beantwoording van de vraag of de betrokkene na het plegen van het misdrijf zijn gedrag heeft veranderd zodanig dat het recidivegevaar is geweken, biedt deze bepaling echter geen aanknopingspunt.

Overigens schrijft artikel 3.86, zeventiende lid van het Vb voor dat de aanvraag niet wordt afgewezen indien uitzetting van de vreemdeling in strijd zou zijn met artikel 8 EVRM. In de door artikel 8 EVRM geveerde afweging van belangen is de beoordeling van het recidivegevaar wel relevant. Een aanzienlijke periode van goed gedrag na de vrijlating heeft invloed op de beoordeling van het risico voor de openbare orde dat van het individu uitgaat. Het EHRM draagt verdragstaten op om het systeem op zo’n manier in te richten dat rekening kan worden gehouden met nieuwe ontwikkelingen.⁷¹ Het EHRM heeft echter ook geoordeeld dat de ernst van het delict zwaar moet meewegen in de belangenafweging.⁷²

3.6 De rol van het inreisverbod

De intrekking van de verblijfsvergunning gaat in de praktijk gepaard met de oplegging van een (zwaar) inreisverbod. Uit de jurisprudentie van de Afdeling volgt dat de uitleg van het openbare-ordebegrip van het Hof in het arrest Z.Zh en I.O. van toepassing is op de uitvaardiging van een inreisverbod voor de duur van meer dan vijf jaar.⁷³ In een uitspraak van 4 juli 2017⁷⁴ is de Afdeling teruggekomen op haar jurisprudentie met betrekking tot de toepassing van artikel 6.5a, derde lid van het Vb.⁷⁵ De Afdeling is thans van oordeel dat de staatssecretaris per geval moet beoordelen of het persoonlijke gedrag van die vreemdeling een werkelijke, actuele en voldoende ernstige bedreiging vormt die een fundamenteel belang van de samenleving aantast.⁷⁶ Het actuele-bedreigingscriterium

69 Artikel 3.86, negende lid Vb.

70 De glijdende schaal is niet van toepassing op EU-burgers en hun familieleden.

71 EHRM 22 maart 2007, Maslov t. Oostenrijk, para. 90-93, *JV* 2007/209, *EHRC* 2007/64 m.nt. A. Woltjer, zie ook EHRM 1 juni 2017, 30441/09, Külekci t. Oostenrijk, para. 42.

72 EHRM 3 november 2011, Arvelo Aponte t. Nederland, no. 28770/05, *EHRC* 2012/39 m.nt. M.A.K. Klaassen.

73 ABRvS 13 juli 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2063, r.o. 1.2.

74 ABRvS 4 juli 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1725.

75 Artikel 6.5a, derde lid Vb luidt als volgt:

In afwijking van het eerste en tweede lid, bedraagt de duur van het inreisverbod ten hoogste drie jaren, indien het betreft een vreemdeling die is veroordeeld tot een vrijheidsstraf van minder dan zes maanden.

ABRvS 5 juni 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW 9112.

76 ABRvS 4 juli 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1725, r.o. 10.2.

is dus van toepassing op de oplegging van zware inreisverboden en inreisverboden waaraan gevaar voor de openbare orde ten grondslag worden gelegd.⁷⁷ Het effect van het opleggen van een inreisverbod is dat de migrant in de procedure geacht wordt geen belang te hebben bij beoordeling van de intrekking (met terugwerkende kracht) van de verblijfsvergunning. Daarvoor moet eerst het inreisverbod van tafel. Indien de staatssecretaris het opgelegde inreisverbod opheft, dient hij alsnog het verzoek van de migrant tot herziening van het besluit tot intrekking van de verleende verblijfsvergunning te beoordelen.⁷⁸

77 De duur van een inreisverbod kan variëren van één tot tien jaar. Inreisverboden van vijf jaar of meer worden aangeduid als zware inreisverboden.

78 ABRvS 7 juni 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1525, JV2017/180 m.nt. M.C. Stronks.

HOOFDSTUK 4

Conclusies

In dit hoofdstuk wordt aan de hand van de Unierechtelijke beginselen van proportionaliteit en effectiviteit nader ingegaan op de relatie tussen het Unierecht en het nationale openbare-ordebeleid. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een aantal conclusies.

4.1 Proportionaliteit

Het huidige openbare-ordebeleid is volgens de adviescommissie in strijd met de proportionaliteit:

1. Uit casus 1 blijkt dat migranten die gedurende tientallen jaren (in dit geval 32 jaar van legaal verblijf) in Nederland verblijfszekerheid genoten, over de hele periode alsnog voor hun strafrechtelijke verleden verantwoordelijk kunnen worden gehouden. Dit op grond van de overgangsregeling, die het nieuwe beleid op hen van toepassing maakt na een willekeurig, niet-ernstig misdrijf dat na 1 juli 2012 is gepleegd.
2. In een eerder wetsadvies heeft de adviescommissie vragen gesteld over de proportionaliteit en de effectiviteit van wat thans in deze regeling is opgenomen. In 2011 schreef de ACVZ niet overtuigd te zijn van de noodzaak van de maatregel die het mogelijk maakt een migrant die korter dan drie jaar in Nederland verblijft na een veroordeling voor één strafbaar feit (het kan gaan om bijvoorbeeld schending van het briefgeheim, belediging, vandalisme of een klein vermogensdelict zonder geweld zoals winkeldiefstal) uit te zetten.⁷⁹ De ACVZ wees erop dat het wijzigingsvoorstel niet was onderbouwd met cijfers over het aantal criminele migranten die met de huidige regeling niet en met de voorgestelde regeling wel zouden kunnen worden uitgezet.
3. Ten aanzien van de veelplegersregeling, zoals die inmiddels in het vierde en vijfde lid van artikel 3.86 Vb is opgenomen, schreef de ACVZ in 2011: 'Er is een grens aan de toelaatbaarheid van het maken van onderscheid tussen eigen burgers, EU-burgers en derdelanders.' Gezien de beschreven maatregelen, waarbij het onderscheid alleen maar verder is vergroot, vindt de adviescommissie het nodig deze waarschuwing hier te herhalen. De onderbouwing van het gemaakte onderscheid ten nadele van veelplegers is vooral, dat zonder de getroffen regeling de vereiste strafmaat niet zou worden gehaald. Hoewel dat doelmatigheidsargument in het kader van de doelstelling van een strenger beleid begrijpelijk is, is toch niet goed te begrijpen waarom ten aanzien van plegers van meer dan drie misdrijven, ongeacht de ernst daarvan, de totale strafduur in de glijdende schaal steeds aanmerkelijk korter zou mogen zijn dan voor plegers van één ernstig misdrijf. Anders dan de wetgever was de ACVZ in haar advies van 2005 van oordeel dat van een veelpleger pas sprake zou moeten zijn bij vier à vijf veroordelingen in een periode van maximaal vijf jaar, waarbij gevangenisstraf is opgelegd. Bij drie veroordelingen, zoals voorgesteld door de wetgever, is het patroon van doorgaand crimineel gedrag, zeker als ze een behoorlijke tijd uit elkaar liggen, volgens de ACVZ niet zonder twijfel vast te stellen.
4. De openbare-ordetoets waaraan beleidsmatige aspecten en complexe afwegingen zijn verbonden, kan niet gelijk worden gesteld met de simpele vaststelling dat niet meer aan de beperking wordt voldaan. Door het buiten de beoordeling houden van gunstige ontwikkelingen na het plegen van het misdrijf komt de proportionaliteit in het gedrang. Verwezen wordt naar wat hierna in paragraaf 4.3 wordt opgemerkt over de terugwerkende kracht.

⁷⁹ Zie ACVZ, *Advies aanscherping glijdende schaal*, 23 augustus 2011, <https://acvz.org/pubs/advies-aanscherping-glijdende-schaal-2/>.

4.2 Effectiviteit

De ACVZ vraagt zich af of de opeenvolgende aanscherpingen in de glijdende schaal effectief zijn. Het antwoord op deze vraag hangt mede af van het doel dat wordt gesteld. De doelstelling van de aanscherping van het openbare-ordebeleid is om eerder tot verblijfsbeëindiging over te gaan om zo criminaliteit onder migranten met name onder niet-Nederlandse veelplegers, terug te dringen.⁸⁰ Blijkens de toelichting op de aanscherping van 2010 verwachtte de regering jaarlijks tenminste enkele tientallen extra besluiten tot verblijfsbeëindiging. Volgens een schatting van het WODC blijkt dat achtereenvolgende aanscherpingen in het openbare-ordebeleid in 2010 (en prognose voor 2012) zouden leiden tot meer verblijfsbeëindigingen.⁸¹ Uit recente gegevens blijkt echter dat het aantal verblijfsbeëindigingen met enkele tientallen in de jaren 2013 tot 2016 relatief laag is.⁸² In 2016 zijn slechts 80 reguliere verblijfsvergunningen van criminele migranten geregistreerd als ingetrokken en 44 asielvergunningen ingetrokken of geweigerd op grond van de bescherming van de openbare orde. Dit kan te maken hebben met vele factoren.⁸³ Wanneer men de doelstelling niet uitdrukt in aantallen extra verblijfsbeëindigingen maar in het voorkomen van (herhaalde) misdrijven en bevorderen van de samenhang en de rust in de samenleving, dan is de effectiviteit moeilijker te meten. Dit valt buiten het bestek van dit advies en vergt verder onderzoek. Bekend is dat verblijfsbeëindigingen die niet leiden tot het vrijwillige vertrek dan wel uitzetting van de migrant leiden tot risico's in de sfeer van de openbare orde. Illegaal verblijvende migranten maken zich vaker schuldig aan verwervingscriminaliteit.⁸⁴

4.3 Terugwerkende kracht

Problematisch is het effect in de praktijk van de regeling in het zesde lid van artikel 3.86 Vb. Hierin is vastgelegd dat de relevante verblijfsduur, de duur van het rechtmatige verblijf is, direct voorafgaande aan het moment waarop het misdrijf is gepleegd (of aangevangen). Met name de beslisprijktijd om de intrekking van de verblijfsvergunning met terugwerkende kracht te laten ingaan op de dag waarop het misdrijf werd gepleegd (of aangevangen) leidt tot problemen, omdat tussen het moment van plegen van het misdrijf en (voornemen of) beschikking tot intrekking van het verblijf veel tijd kan verstrijken. De Afdeling heeft in een uitspraak van 2007 uit het systeem van de wet afgeleid dat het mogelijk moet zijn de beslissing tot intrekking te kunnen laten terugwerken tot het tijdstip waarop niet meer werd voldaan aan de beperking waaronder die verblijfsvergunning

80 *Kamerstukken II*, 2006-2007, 19 637, nr. 1168, p. 3.

81 Het aantal verblijfsbeëindigingen zou volgens het WODC op kunnen lopen van 329 in 2010 naar 706 in 2013, *Aanscherpingen glijdende schaal, Geschatte resultaten van recente en voorgenomen aanscherpingen*, Panteia, 2014, p. 60 e.v.

82 Zie <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2017/07/13/overzicht-van-het-aantal-intrekkingen-van-verblijfsvergunningen-en-het-aantal-uitzettingen-van-vreemdelingen-en-criminele-vreemdelingen>.

83 Andere factoren zijn onder andere:

- Andere intrekkingsoorzaken zoals het niet voldoen aan de voorwaarden voor verblijf. De openbare orde is niet afzonderlijk geregistreerd; De uitkomst van de belangenafweging in het kader van artikel 8 EVRM die ertoe kan nopen af te zien van verblijfsbeëindiging in geval de glijdende schaal die wel zou toelaten, wordt niet afzonderlijk geregistreerd;
- uitbreiding van de EU met 10 landen in 2004, Bulgarije en Roemenië in 2007 en Kroatië in 2013, als gevolg waarvan het toepassingsbereik van de glijdende schaal is ingeperkt. Ongeveer 43% van de criminele migranten valt buiten de reikwijdte van de glijdende schaal vanwege hun EU-nationaliteit.

84 Leerkes, A.S. en Bernasco, W., *Tegen de wetten van de staat, tegen de wetten van de straat? Illegaal verblijven veiligheid in Nederlandse stadsbuurten*, Sociologie 2007, p. 168-204.

was verleend.⁸⁵ De adviescommissie is van oordeel dat de openbare-ordetoets waaraan beleidsmatige aspecten en complexe afwegingen zijn verbonden, niet gelijk kan worden gesteld met de simpele vaststelling dat niet meer aan de beperking wordt voldaan. Gunstige ontwikkelingen in het gedrag van de migrant na het plegen van het misdrijf worden bij de toepassing van de glijdende schaal niet meer relevant geacht. Aan het maatschappelijk belang bij een streng openbare-ordebeleid wordt stelselmatig uitvoering gegeven. Door het buiten de beoordeling houden van gunstige ontwikkelingen na het plegen van het misdrijf komt de proportionaliteit in het gedrag. De effecten voor de migrant én zijn gezinsleden zijn ingrijpend. Er was immers in alle opzichten sprake van rechtmatig verblijf, zowel van de migrant zelf als van de van hem afhankelijke gezinsleden. Dit gold ook voor instanties als de Belastingdienst en het UWV. Maar door de beschikking tot intrekking wordt het verblijf na het plegen van het misdrijf over een vaak lange periode met terugwerkende kracht illegaal verklaard. Dit kan ook gevolgen hebben voor het recht op toeslagen. Het verlies van het verblijfsrecht kan leiden tot terugvordering van verkregen toeslagen door de Belastingdienst.⁸⁶ De Centrale Raad van Beroep (CRvB) heeft met betrekking tot een bijstandsuitkering geoordeeld dat de intrekking met terugwerkende kracht van een verblijfsvergunning niet meebrengt dat over de aan dat besluit voorafgaande periode verleende bijstand reeds op die grond kan worden ingetrokken en/of teruggevorderd. Naar het oordeel van de CRvB is dat in strijd met de in de bepalingen van de Wet werk en bijstand tot uitdrukking komende beginsel van materiële rechtszekerheid, inhoudende dat een ten tijde van de betaling rechtmatig ontvangen bijstand nadien in beginsel niet kan worden ingetrokken en/of teruggevorderd.⁸⁷ Het is de adviescommissie niet duidelijk waarom dit niet ook voor andere uitkeringen of toeslagen zou moeten gelden.

4.4 De glijdende schaal en het Unierecht

Aan het eind van hoofdstuk 2 is geconstateerd dat het EU-recht behalve de opgelegde gevangenisstraf in relatie tot de verblijfsduur, ook het individuele gedrag en dus het risico dat van het individu uitgaat, meeweegt. De uit de verschillende EU-richtlijnen en artikel 8 EVRM voortvloeiende toetsing verschilt van het huidige nationale openbare-ordebeleid. In de eerste plaats omdat de richtlijnen een verderstreckende rechtsbescherming bieden, in de tweede plaats omdat in het nationale beleid voorbij wordt gegaan aan het EU-rechtelijke criterium ‘actuele, werkelijke en voldoende ernstige bedreiging voor een fundamenteel belang van de samenleving’. Dit is een open norm die de lidstaten naar hun nationale behoeften – die per tijdperk kunnen verschillen – mogen invullen, echter binnen de grenzen die het EU-recht en dan in het bijzonder het Hof aan de uitleg van de openbare-ordenorm stelt. De vele factoren die betrokken moeten worden in de belangenafweging zijn aan het eind van hoofdstuk 2 genoemd.

In de voorgaande paragrafen is kritiek op de huidige regeling van de glijdende schaal geuit vanuit het oogpunt van de beginselen van proportionaliteit en effectiviteit. Een deel van de bezwaren zal worden ondervangen wanneer, conform de lijn van de jurisprudentie van de Afdeling, het Unierechtelijke criterium van de actuele bedreiging over de hele linie

85 In een uitspraak van 26 maart 2007, *JV* 2007/255, stelde de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State vast dat weliswaar nergens in de Vreemdelingenwet staat dat een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd met terugwerkende kracht kan worden ingetrokken, maar dat daaruit niet volgt dat dit in strijd zou zijn met het stelsel van de wet. De Afdeling meende dat de wetgever met het toekennen van de bevoegdheid aan de minister om een verblijfsvergunning in te trekken tevens heeft beoogd een beslissing tot intrekking te kunnen laten terugwerken tot het tijdstip waarop niet meer werd voldaan aan de beperking waaronder die verblijfsvergunning was verleend.

86 Zie bijvoorbeeld ABRvS 19 april 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1087.

87 Zie CRvB 22 december 2015, 14/1885 WWB, ECLI:NL:CRVB:2015:4831, r.o. 4.7.1.

van het vreemdelingenrecht wordt toegepast. In de termen van de Afdeling gaat het hier om een onderzoeks- en motiveringsplicht.

De Afdeling heeft inmiddels in een reeks uitspraken overwogen dat niet was voldaan aan de door het Unierecht gevestigde onderzoeks- en motiveringsplicht in verband met de actuele bedreigingstoets wanneer de beschikking uitsluitend werd gebaseerd op een verwijzing naar de criteria in de Vreemdelingenwet of het -besluit (zie onderstaand kader).

Citaten uitspraken Afdeling bestuursrechtspraak over actuele-bedreigingstoets

‘Gelet op het voorgaande, heeft de staatssecretaris, door naar de letter van artikel 35, eerste lid, aanhef en onder b, van de Vw 2000 uitsluitend te beoordelen of de vreemdeling bij onherroepelijk geworden rechterlijk vonnis is veroordeeld wegens een misdrijf waartegen een gevangenisstraf van drie jaar of meer is bedreigd, een onjuiste maatstaf toegepast. Voorts is de staatssecretaris in het besluit weliswaar ingegaan op de ernst van de en het aantal door de vreemdeling gepleegde delicten, maar heeft hij in het geheel niet gemotiveerd dat en waarom het persoonlijk gedrag van de vreemdeling een actuele bedreiging vormt.’⁸⁸

‘Gelet op het voorgaande, heeft de staatssecretaris, door naar de letter van artikel 6.5a, vijfde lid, aanhef en onder a, van het Vb uitsluitend te beoordelen of de vreemdeling is veroordeeld naar aanleiding van een opiumdelict, een onjuiste maatstaf toegepast. Voorts is de staatssecretaris in het besluit weliswaar ingegaan op de ernst van de en het aantal door de vreemdeling gepleegde delicten, maar heeft hij in het geheel niet gemotiveerd dat en waarom het persoonlijk gedrag van de vreemdeling een actuele bedreiging vormt.’⁸⁹

‘Gelet op het voorgaande, heeft de staatssecretaris, door naar de letter van artikel 6.5a, vijfde lid, aanhef en onder a, van het Vb uitsluitend te beoordelen of de vreemdeling is veroordeeld naar aanleiding van een geweldsdelict, een onjuiste maatstaf toegepast. Voor het overige heeft de staatssecretaris slechts onder verwijzing naar het uittreksel Justitiële Documentatie betrokken dat de vreemdeling voor een groot aantal strafbare feiten is veroordeeld die hij als meerderjarige heeft gepleegd. De staatssecretaris is in het geheel niet ingegaan op de aard en ernst van die strafbare feiten en het tijdsverloop sinds het laatst gepleegde strafbare feit. De staatssecretaris heeft derhalve ondeugdelijk gemotiveerd dat en waarom het persoonlijk gedrag van de vreemdeling een werkelijke, actuele en voldoende ernstige bedreiging vormt die een fundamenteel belang van de samenleving aantast.’⁹⁰

Een toepassing naar de letter van de glijdende schaal, waarbij slechts een formele beoordeling plaatsvindt aan de hand van strafrechtelijke veroordelingen zal dan ook, in de lijn van deze Afdelingsjurisprudentie, doorgaans in strijd zijn met de onderzoeks- en motiveringsplicht (de belangenafweging) van de actuele-bedreigingstoets. De glijdende schaal is gebaseerd op een formele beoordeling aan de hand van strafrechtelijke veroordelingen.

De regeling van de glijdende schaal moet dus in overeenstemming worden gebracht met de actuele-bedreigingstoets en de bescherming van fundamentele rechten van migranten. Wetstechnisch houdt dit in, dat zowel de actuele-bedreigingstoets als de brede

88 ABRvS 2 juni 2016, JV 2016/199, ECLI:NL:RVS:2016:1550, r.o. 3.6.

89 ABRvS 13 juli 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2063, r.o. 1.3.

90 ABRvS 5 september 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2489, r.o. 2.3.

belangenafweging in het kader van de toets aan de grondrechten een integraal onderdeel van artikel 3.86 Vb moeten worden en niet pas in de staart van de bepaling zouden mogen figureren als een aanvulling of uitzondering. In het huidige artikel 3.86 Vb zijn de grondrechten opgenomen als aanvulling of als uitzondering op de eerste elf leden die de eigenlijke glijdende schaal bevatten. De adviescommissie is van oordeel dat op deze wijze onvoldoende recht wordt gedaan aan de bescherming van de fundamentele rechten van derdelanders in het openbare-ordebeleid.

4.5 Conclusies

De ACVZ concludeert het volgende:

Conclusie 1

Duidelijke – ook cijfermatige – gegevens over de toepassing van het openbare-ordebeleid en de wenselijkheid of gevolgen van voorgestelde wijzigingen zijn in onvoldoende mate beschikbaar.

Conclusie 2

De Unierechtelijke bescherming strekt verder dan die van de glijdende schaal in het nationale openbare-ordebeleid. In het EU-recht wordt het criterium van de ‘actuele, werkelijke en voldoende ernstige bedreiging vormt die een fundamenteel belang van de samenleving aantast’ gehanteerd.

Conclusie 3

De regeling van de glijdende schaal moet in overeenstemming worden gebracht met de actuele-bedreigingstoets en de bescherming van de fundamentele belangen van migranten, door zowel de actuele-bedreigingstoets als de brede belangenafweging in het kader van de toets aan de grondrechten in artikel 3.86 Vb te verankeren.

HOOFDSTUK 5

Aanbevelingen

De ACVZ adviseert de regelgeving als volgt te wijzigen:

Aanbeveling 1

Biedt een wettelijke basis aan een ‘ex nunc’ beoordeling van het bestaan van een actuele bedreiging. Pas daartoe het huidige zesde lid van artikel 3.86 Vb aan.

Aanbeveling 2

Pas over de hele linie van het vreemdelingenrecht het Unierechtelijke criterium van de actuele bedreiging toe. Daarmee kan kritiek op de glijdende schaal vanuit het oogpunt van proportionaliteit en effectiviteit worden ondervangen. Geef in de regelgeving aan dat een migrant een gevaar voor de openbare orde vormt als sprake is van een actuele bedreiging die een fundamenteel belang van de samenleving aantast.

Aanbeveling 3

Neem in de regelgeving op dat bij de actuele bedreigingstoets en de individuele belangenafweging behalve aan de glijdende schaal ook toepassing gegeven wordt aan de richtsnoeren van de Europese Commissie bij de Burgerschapsrichtlijn en de *guiding principles* van het EHRM en geef de uitvoeringspraktijk handvatten door dit nader uit te werken in een openbare werkinstructie.

Aanbeveling 4

Herzie de huidige praktijk van intrekking van het verblijfsrecht met terugwerkende kracht. De Unierechtelijke benadering brengt met zich mee dat zelfs in het stadium van hoger beroep bij de Afdeling nog rekening moet kunnen worden gehouden met nieuwe ontwikkelingen die het bestaan van een reëel gevaar gunstig of ongunstig beïnvloeden.

Aanbeveling 5

Hanteer slechts één glijdende schaal. Het naast elkaar hanteren van drie glijdende schalen die weinig samenhang vertonen, is niet bevorderlijk voor de doelmatigheid en effectiviteit van het beleid.

Aanbeveling 6

Vergroot de effectiviteit van het openbare-ordebeleid door besluiten op grond van dat beleid duidelijk als zodanig te registreren en aan de hand daarvan de uitvoering van het beleid te monitoren. Onderbouw op grond daarvan de gewenste wijzigingen in het beleid.

Literatuurlijst

ACVZ (2005), *Openbare orde en verblijfsbeëindiging; een advies over het vreemdeling-rechtelijk openbare orde-beleid, en de toepassing van de 'glijdende schaal' als maatstaf voor het intrekken van de verblijfsvergunning van in Nederland verblijvende vreemdelingen*, Den Haag.

Blom M. en Jennissen R. (2013), *The Involvement of Different Ethnic Groups in Various Types of Crime in the Netherlands*, Springer, Dordrecht, p. 51-72.

Boeles, P. (2016), *Is het verbod van refolement absoluut?*, JNVR 2016, afl. 2, 23 juni 2016.

Boeles, P. (2016), *Gevaar voor de openbare orde, Een nieuwe blik op de glijdende schaal*, A&MR 2016, nr. 5, p. 223-224.

Bolhuis M. en Van Wijk J. (2016), *Ongewenste maar onuitzetbare migranten in Nederland*, A&MR 2016, nr. 9, p. 412-418.

Brouwer, J. (2016), *Wat is openbare orde?*, NJB 2016, 1561.

Engbersen, G., Dagevos, J., Jennissen, R., Bakker, L., & Leerkes, A., m.m.v. Klaver, J. & Odé, A. (2015), *Geen tijd verliezen: van opvang naar integratie van asielmigranten*, WRR-Policy Brief 4, Den Haag, 2015.

Groenendijk, C.A. en Van Riel, M.L. (2017), *Migratierecht is bijna helemaal Unierecht*, A&MR 2017, nr. 9, p. 405-414.

IOO (2009), *Toepassing en aanscherping van de glijdende schaal*, Zoetermeer.

Klap, A.P. (2007), *Rechter en bestuur: communicerende vaten of concurrerende machten?*, NTB 2007, 27, p. 1-12.

Leerkes, A.S. en Bernasco, W. (2007), *Tegen de wetten van de staat, tegen de wetten van de straat? Illegaal verblijf en veiligheid in Nederlandse stadsbuurten*, Sociologie 2007, p. 168-204.

Oosterom-Staples, H. (2006), *Botsende openbare-ordebegrippen in het Europese Migratierecht*, NtER 2012-8/9, p. 265-272.

Oosterom-Staples, H. (2012), *Naar een Europese glijdende openbare ordeschaal voor het personenverkeer?*, NtER 2006-8/9, p. 169-181.

Pahladsingh, A. (2009), *De burger van de Unie en de openbare orde exceptie bij toegang en verblijf vanuit Europees perspectief*, Migrantenrecht 2009, 6, p. 258-265.

Pahladsingh, A. en Waasdorp, J.R.K.A.M. (2016), *Het inreisverbod en de openbare orde: een interne rechtsvergelijking tussen het vreemdelingenrecht en het strafrecht*, JNVR 2016, afl. 3, 10 november 2016.

Panteia (2014), *Aanscherpingen glijdende schaal, geschatte resultaten van recente en voorgenomen aanscherpingen*, Zoetermeer.

Schutter de S. en Berends A. (2016), *Wat is een daadwerkelijk en actueel gevaar voor de openbare orde?*, A&MR 2016, nr. 3, p. 123-127.

Sijbrands, A.G. (2007), *Openbare orde en nationale veiligheid in het Nederlandse en Europese migratierecht*, afstudeerscriptie, Amsterdam.

Stronks, M.C. (2013), *Een bijna ongebreidelde beteugeling van de tijd, Een analyse van aanscherpingen van de glijdende schaal*, NJB, 24 oktober 2013, aflevering 34, p. 2306-2314.

Stronks, M.C. (2014), *Na twintig jaar was je veilig*, A&MR 2014, p. 423-427.

Waasdorp, J.R.K.A.M. (2015), *Het terugkeerbesluit op de balans*, A&MR 2015, nr. 2, p. 58-64.

Waasdorp, J.R.K.A.M. (2016), *Algemene onderzoeks- en motiveringsplicht voor staatssecretaris bij communautaire openbareordebegrippen*, A&MR 2016, nr. 8, p. 390-392.

Waasdorp, J.R.K.A.M. (2016), *Uitspraak uitgelicht*, A&MR 2016, nr. 8, p. 290-292.

Wijngaarden, M. en Pahladsingh, A. (2014), *De strafrechter en het inreisverbod: een moeizaam huwelijk*, A&MR 2014, nr. 2, p. 80-85.

De nationale regels voor het openbare-ordebeleid

1. Inleiding

De Nederlandse regelgeving met betrekking tot verblijf op grond van een verblijfsvergunning heeft een gelaagde structuur, bestaande uit de Vreemdelingenwet 2000 (Vw), het Vreemdelingenbesluit 2000 (Vb), het Voorschrift Vreemdelingen 2000 (VV) en de Vreemdelingen-circulaire 2000 (Vc).

In het vreemdelingenrecht wordt onderscheid gemaakt tussen verblijf op asielgerelateerde of reguliere gronden. Asielgerelateerde gronden zijn gronden opgenomen in het Vluchtelingenverdrag, artikel 3 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) en de Kwalificatierichtlijn (vluchtelingenstatus en subsidiaire bescherming). In artikel 29, eerste lid van de Vw is vastgelegd dat op grond van deze internationaalrechtelijke normen een nationale verblijfsvergunning kan worden verleend. De overige gronden waarop een vreemdeling verblijf kan aanvragen worden aangemerkt als reguliere gronden. Deze gronden zijn vastgelegd in de Vreemdelingenwet of het Vreemdelingenbesluit. Het reguliere vreemdelingenrecht (toelating en verblijf) betreft grotendeels implementatie van het Unierecht. Het betreft het Verdrag tot Werking van de EU (VWEU), het Associatierecht EEG-Turkije en de volgende richtlijnen: Burgerschapsrichtlijn (2004/38/EG), Langdurig ingezetenen richtlijn (2003/109/EG), Gezinsherenigingsrichtlijn (2003/86/EG), Studentenrichtlijn (2004/114/EG), Blauwekaartrichtlijn (2009/50/EU), Onderzoekersrichtlijn (2005/71/EU) en Seizoenarbeidersrichtlijn (2014/36/EU).⁹¹ Op het Unierecht en het EVRM wordt nader ingegaan in bijlage 3.

Een vreemdeling die aan de voorwaarden voldoet kan verblijf worden toegestaan op grond van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd. Deze verblijfsvergunning kan telkens met een jaar worden verlengd.⁹² Na vijf jaar onafgebroken verblijf komt de vreemdeling in beginsel in aanmerking voor een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd.

In deze bijlage wordt het openbare-ordebeleid beschreven waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen regulier en asiel. Verblijfsrecht op grond van regulier of asiel kan worden verleend voor bepaalde en voor onbepaalde tijd. De gelaagde structuur van de regelgeving wordt gevolgd, waarbij eerst de wet, dan het besluit en vervolgens de beleidsregels aan de orde komen.

91 De Studentenrichtlijn 2004/114/EG en de Onderzoekersrichtlijn 2005/71/EG zijn samengevoegd in een herschikte richtlijn 2016/801/EU (richtlijn inzake de toelating van onderzoekers, studenten, stagiairs en vrijwilligers van buiten de EU).

92 Op grond van artikel 3.58, derde lid Vb kan de verblijfsvergunning onder de beperking verband houdend met medische behandeling onderscheidenlijk tijdelijk humanitaire gronden worden verleend of verlengd voor een langere geldigheidsduur dan één jaar indien tussen de aanvraag en de beschikking ten minste één jaar verstreken is.

2. Regulier

2.1 Verblijfsvergunning voor bepaalde tijd

Afwijzing aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning

Een aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning kan worden afgewezen indien de vreemdeling een gevaar vormt voor de openbare orde of nationale veiligheid.⁹³

Gevaar voor de openbare orde

Een aanvraag tot verlening van een verblijfsvergunning kan op grond van artikel 3.77 Vb worden afgewezen wegens de openbare orde indien de vreemdeling terzake van een misdrijf is veroordeeld tot een onvoorwaardelijke gevangenisstraf of onvoorwaardelijke jeugddetentie, tot een terbeschikkingstelling, plaatsing in een inrichting voor stelselmatige daders of plaatsing in een inrichting voor jeugdigen of een maatregel betreffende het gedrag van de jeugdige, tot een taakstraf of tot een onvoorwaardelijke geldboete, dan wel indien hij voor een misdrijf een transactieaanbod heeft aanvaard of jegens hem een strafbeschikking is uitgevaardigd.⁹⁴ Bij de toepassing wordt mede betrokken de buiten Nederland gepleegde inbreuk op de openbare orde, voor zover die naar Nederlands recht een misdrijf oplevert.⁹⁵ In geval de aanvraag verband houdt met verblijf als familie- of gezinslid wordt ten minste rekening gehouden met de aard en de hechtheid van de gezinsband van de vreemdeling en de duur van zijn verblijf, alsmede het bestaan van familiebanden of culturele of sociale banden met het land van herkomst.⁹⁶ Buiten de gevallen genoemd in artikel 3.77 Vb kan de aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning slechts worden afgewezen wegens gevaar voor de openbare orde, indien zwaarwegende belangen daartoe nopen.⁹⁷

In B1/4.4 Vc is neergelegd dat de aanvraag tot verlening van een verblijfsvergunning wordt afgewezen in de in artikel 3.77 Vb omschreven gevallen. Daarbij geldt als beleidsmatige uitzondering dat de IND de aanvraag niet afwijst wegens gevaar voor de openbare orde als het transactieaanbod of de strafbeschikking er uitsluitend toe strekt dat betrokkene afstand doet van illegale beeld- of geluidsdragers.

Onder gevaar voor de openbare orde wordt ingevolge het beleid ook verstaan, gevaar voor de openbare rust, gevaar voor de goede zeden, gevaar voor de volksgezondheid, gevaar voor de (goede) internationale betrekkingen of ongewenste politieke activiteiten.⁹⁸

Gevaar voor de nationale veiligheid

De aanvraag voor een verblijfsvergunning wordt afgewezen als er concrete aanwijzingen zijn dat de vreemdeling een gevaar vormt voor de nationale veiligheid. Het bestaan van concrete aanwijzingen blijkt in ieder geval uit een (individueel) ambtsbericht van de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD), of een (individueel) ambtsbericht van andere (buitenlandse) ministeries of inlichtingendiensten. De toepassing van deze grond is niet afhankelijk van een strafrechtelijke veroordeling.⁹⁹

93 Artikel 16, eerste lid, aanhef en onder d Vw.

94 Artikel 3.77, eerste lid, aanhef en onder c Vb.

95 Artikel 3.77, tweede lid Vb.

96 Artikel 3.77, vierde lid Vb.

97 Artikel 3.78 Vb.

98 Paragraaf B1/4.4. Vc.

99 Paragraaf B1/4.4 Vc.

Afwijzing aanvraag tot verlenging en intrekking verblijfsvergunning

Een aanvraag tot het verlengen van een verblijfsvergunning kan worden afgewezen indien de vreemdeling een gevaar vormt voor de openbare orde of nationale veiligheid.¹⁰⁰

De verblijfsvergunning kan op dezelfde grond worden ingetrokken.¹⁰¹

Van een gevaar voor de openbare orde in het kader van niet-verlenging of intrekking van een verblijfsvergunning is sprake indien de vreemdeling wegens een misdrijf bij onherroepelijk geworden rechterlijk vonnis is veroordeeld tot een gevangenisstraf of jeugddetentie, of aan hem een taakstraf, een terbeschikkingstelling, plaatsing in een inrichting voor stelstelmatige daders, plaatsing in een inrichting voor jeugdigen, een maatregel betreffende het gedrag van de jeugdige of bij onherroepelijke strafbeschikking een taakstraf is opgelegd en de totale duur van de onvoorwaardelijk ten uitvoer te leggen gedeelten van die straffen en maatregelen ten minste gelijk is aan de zogenaamde 'glijdende schaal', neergelegd in het tweede, onderscheidenlijk het derde lid van artikel 3.86 Vb.¹⁰² Het leidend principe achter de glijdende schaal is dat hoe langer de vreemdeling rechtmatig in Nederland verblijft hoe zwaarder de inbreuk op de openbare orde moet zijn, wil dit kunnen leiden tot beëindiging van het rechtmatige verblijf. In de glijdende schalen van het tweede en derde lid van artikel 3.86 Vb wordt onderscheid gemaakt tussen misdrijven waartegen een gevangenisstraf van zes jaar of minder is bedreigd en misdrijven waartegen meer dan zes jaar is bedreigd.¹⁰³ In het vierde en vijfde lid van artikel 3.86 Vb is een recidiveregeling opgenomen met een aparte glijdende schaal. De aanvraag tot het verlengen van een verblijfsvergunning kan worden afgewezen indien de vreemdeling wegens ten minste drie misdrijven bij onherroepelijk geworden rechterlijk vonnis is veroordeeld of aan hem een onherroepelijke strafbeschikking is opgelegd en

100 Artikel 18, eerste lid, aanhef en onder e Vw.

101 Artikel 19 Vw.

102 Artikel 3.86, eerste lid Vb.

103 Artikel 3.86, tweede lid Vb: De in het eerste lid bedoelde norm bedraagt bij een gevangenisstraf wegens een misdrijf waartegen een gevangenisstraf van zes jaar of minder is bedreigd, een verblijfsduur van:

minder dan 3 jaar: 1 dag;

ten minste 3 jaar, maar minder dan 4 jaar: 5 maanden;

ten minste 4 jaar, maar minder dan 5 jaar: 7 maanden;

ten minste 5 jaar, maar minder dan 6 jaar: 15 maanden;

ten minste 6 jaar, maar minder dan 7 jaar: 18 maanden;

ten minste 7 jaar, maar minder dan 8 jaar: 22 maanden;

ten minste 8 jaar, maar minder dan 9 jaar: 27 maanden;

ten minste 9 jaar, maar minder dan 10 jaar: 33 maanden;

ten minste 10 jaar, maar minder dan 15 jaar: 40 maanden;

ten minste 15 jaar: 65 maanden.

Artikel 3.86, derde lid Vb: De in het eerste lid bedoelde norm bedraagt bij een gevangenisstraf wegens een misdrijf waartegen een gevangenisstraf van meer dan zes jaar is bedreigd, bij een verblijfsduur van:

minder dan 3 jaar: 1 dag;

ten minste 3 jaar, maar minder dan 4 jaar: 4 maanden en 2 weken;

ten minste 4 jaar, maar minder dan 5 jaar: 6 maanden;

ten minste 5 jaar, maar minder dan 6 jaar: 12 maanden;

ten minste 6 jaar, maar minder dan 7 jaar: 15 maanden;

ten minste 7 jaar, maar minder dan 8 jaar: 18 maanden;

ten minste 8 jaar, maar minder dan 9 jaar: 22 maanden en 2 weken;

ten minste 9 jaar, maar minder dan 10 jaar: 27 maanden;

ten minste 10 jaar, maar minder dan 15 jaar: 30 maanden;

ten minste 15 jaar: 48 maanden.

de totale duur van de onvoorwaardelijk ten uitvoer te leggen gedeelten van die straffen en maatregelen ten minste gelijk is aan de in het vijfde lid bedoelde norm.¹⁰⁴

Onder verblijfsduur wordt verstaan de duur van het rechtmatig verblijf als bedoeld in artikel 8, onder a tot en met e, dan wel l, Vw of als Nederlander, direct voorafgaande aan het moment waarop het misdrijf is gepleegd of aangevangen.¹⁰⁵

Bij de toepassing van het eerste tot en met het zevende lid van artikel 3.86 Vb wordt mede betrokken de buiten Nederland gepleegde of bestrafte inbreuk op de openbare orde, voor zover die naar Nederlands recht een misdrijf oplevert waartegen een gevangenisstraf van twee, onderscheidenlijk drie of zes jaar of meer is bedreigd, waarbij de strafmaat vergelijkbaar is met de strafmaat die in Nederland zou zijn opgelegd wanneer het feit in Nederland zou zijn gepleegd.¹⁰⁶ Voor de toepassing van het achtste lid van artikel 3.86 Vb verzoekt de IND het Openbaar Ministerie (OM) te beoordelen of het buiten Nederland gepleegde feit een misdrijf oplevert en welke straf in Nederland voor het betreffende strafbare feit zou zijn gevorderd. Hierbij wordt aangesloten bij de door het OM gepubliceerde richtlijnen met betrekking tot de eis van de officier van justitie ter zitting.¹⁰⁷

In de leden negen en tien van artikel 3.86 Vb worden beperkingen opgelegd aan de voorgaande bepalingen. De aanvraag wordt niet afgewezen indien de vreemdeling minderjarig is en één van zijn ouders met de Nederlandse nationaliteit in Nederland is gevestigd.¹⁰⁸ De aanvraag wordt evenmin afgewezen bij een verblijfsduur van tien jaren tenzij er sprake is van een misdrijf als bedoeld in artikel 22b, eerste lid van het Wetboek van Strafrecht, of een misdrijf uit de Opiumwet waarop naar de wettelijke omschrijving een gevangenisstraf van zes jaar of meer is gesteld.¹⁰⁹

Als de verblijfsvergunning is verleend onder een beperking verband houdende met verblijf als familie- of gezinslid houdt de minister van Justitie en Veiligheid bij de toepassing van de glijdende schaal in ieder geval terdege rekening met de aard en de hechtheid van de gezinsband van de vreemdeling, alsmede het bestaan van familiebanden of culturele of sociale banden met het land van herkomst.¹¹⁰

Buiten de gevallen genoemd in artikel 3.86 Vb kan de aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning slechts worden afgewezen wegens gevaar voor de openbare orde, indien zwaarwegende belangen daartoe nopen.¹¹¹

104 Artikel 3.86, vijfde lid Vb: De in het vierde lid bedoelde norm bedraagt bij een verblijfsduur van: minder dan 3 jaar: 1 dag;

ten minste 3 jaar, maar minder dan 4 jaar: 4 maanden;

ten minste 4 jaar, maar minder dan 5 jaar: 5 maanden;

ten minste 5 jaar, maar minder dan 6 jaar: 6 maanden;

ten minste 6 jaar, maar minder dan 7 jaar: 7 maanden;

ten minste 7 jaar, maar minder dan 8 jaar: 8 maanden;

ten minste 8 jaar, maar minder dan 9 jaar: 9 maanden;

ten minste 9 jaar, maar minder dan 10 jaar: 10 maanden;

ten minste 10 jaar, maar minder dan 15 jaar: 12 maanden;

ten minste 15 jaar: 14 maanden.

105 Artikel 3.86, zesde lid Vb.

106 Artikel 3.86, achtste lid Vb.

107 Paragraaf B1/6.2.2 Vc.

108 Artikel 3.86, negende lid Vb.

109 Artikel 3.86, tiende lid Vb luidt als volgt:

In afwijking van de voorgaande leden wordt de aanvraag niet afgewezen bij een verblijfsduur van tien jaren, tenzij er sprake is van:

a. een misdrijf als bedoeld in artikel 22b, eerste lid, van het Wetboek van Strafrecht;

b. een misdrijf uit de Opiumwet waarop naar de wettelijke omschrijving een gevangenisstraf van zes jaar of meer is gesteld.

Artikel 22b, eerste lid Wetboek van Strafrecht luidt als volgt:

1. Een taakstraf wordt niet opgelegd in geval van veroordeling voor:

a. een misdrijf waarop naar de wettelijke omschrijving een gevangenisstraf van zes jaren of meer is gesteld en dat een ernstige inbreuk op de lichamelijke integriteit van het slachtoffer ten gevolge heeft gehad;

b. een van de misdrijven omschreven in de artikelen 181, 240b, 248a, 248b, 248c en 250.

110 Artikel 3.86, twaalfde lid Vb.

111 Artikel 3.87 Vb.

De beleidsregels met betrekking tot het gevaar voor de nationale veiligheid zijn van overeenkomstige toepassing op de afwijzing van een aanvraag tot verlenging en de intrekking van een verblijfsvergunning.¹¹²

2.2 Verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd

Afwijzing aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd

Een vreemdeling kan in aanmerking komen voor een verblijfsvergunning als hij gedurende vijf achtereenvolgende jaren rechtmatig verblijf heeft gehad.¹¹³ Indien de vreemdeling aan deze voorwaarde voldoet, kan de aanvraag op grond van limitatief in artikel 21 Vw opgesomde gronden worden afgewezen. Eén van de gronden is dat de vreemdeling een gevaar voor de openbare orde vormt wegens een onherroepelijke veroordeling voor een misdrijf waartegen een gevangenisstraf van drie jaren of meer is bedreigd, dan wel dat hij ter beschikking is gesteld.¹¹⁴ Een andere grond is dat de vreemdeling een gevaar vormt voor de nationale veiligheid.¹¹⁵

Indien de vreemdeling in Nederland is geboren dan wel voor zijn vierde levensjaar in Nederland verbleef en sindsdien zijn hoofdverblijf niet buiten Nederland heeft verplaatst en inmiddels 18 jaar oud is, kan de aanvraag slechts worden afgewezen op grond van gevaar voor de openbare orde indien de vreemdeling bij onherroepelijk geworden rechterlijk vonnis is veroordeeld tot een gevangenisstraf van meer dan zestig maanden, ter zake van handel in verdovende middelen.¹¹⁶ De artikelen 3.86 en 3.87 Vb zijn van overeenkomstige toepassing op de afwijzing van een aanvraag tot verlening van een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd.¹¹⁷

Intrekking van de verblijfsvergunning

De verblijfsvergunning kan onder dezelfde voorwaarden worden ingetrokken waaronder de aanvraag om verlening kan worden afgewezen.¹¹⁸ De artikelen 3.86 en 3.87 Vb zijn van overeenkomstige toepassing.¹¹⁹

2.3 Langdurig ingezetenen

Afwijzing aanvraag tot verlening van EU-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen

De status van langdurig ingezetene kan worden verworven door de aanvraag en verlening van een EU-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen. De aanvraag tot het verlenen van een EU-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen kan worden afgewezen indien de vreemdeling bij onherroepelijk geworden rechterlijk vonnis is veroordeeld wegens een misdrijf waartegen een gevangenisstraf van drie jaren of meer is bedreigd dan wel de vreemdeling ter beschikking is gesteld,¹²⁰ of een gevaar vormt voor de nationale veiligheid.¹²¹

Behoudens overeenkomstige toepassing van artikel 3.87 Vb, kan de aanvraag slechts worden afgewezen indien de totale duur van de straffen of maatregelen ten minste gelijk is aan de normen opgenomen in de glijdende schaal. Artikel 3.86 Vb is van overeenkomstige toepassing.¹²² Bij de toepassing van de glijdende schaal wordt mede rekening

112 Paragraaf B1/6.2.2 Vc.

113 Het gaat om rechtmatig verblijf op grond van artikel 8, onder a, c, e of l van de Vw.

114 Artikel 21, eerste lid, onder c Vw.

115 Artikel 21, eerste lid, onder d Vw.

116 Artikel 21, vierde lid Vw.

117 Artikel 3.95 Vb.

118 Artikel 22, tweede lid, onder c en d Vw.

119 Artikel 3.98, tweede lid Vb.

120 Artikel 45b, tweede lid, onder d Vw.

121 Artikel 45b, tweede lid, onder e Vw.

122 Artikel 3.125, tweede lid Vb.

gehouden met de ernst van de inbreuk of het soort van inbreuk dat door de vreemdeling op de openbare orde is gepleegd, respectievelijk met het gevaar dat van de vreemdeling uitgaat en het bestaan van banden met Nederland.¹²³

Intrekking van EU-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen

De EU-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen kan worden ingetrokken, indien de vreemdeling een actuele en ernstige bedreiging voor de openbare orde of de nationale veiligheid vormt.¹²⁴

In het Vreemdelingenbesluit is nader geregeld dat de EU-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen kan worden ingetrokken op de grond dat de vreemdeling een actuele en ernstige bedreiging vormt voor de openbare orde, indien de totale duur van de straffen of maatregelen ten minste gelijk is aan de toepasselijke norm opgenomen in de glijdende schaal.¹²⁵ Bij de toepassing van het eerste tot en met het twaalfde lid van artikel 3.86 Vb wordt mede rekening gehouden met de ernst van de inbreuk of het soort van inbreuk dat door de langdurig ingezetene of diens gezinslid op de openbare orde of nationale veiligheid is gepleegd, respectievelijk met het gevaar dat van de langdurig ingezetene of dat gezinslid uitgaat.¹²⁶ Tevens wordt rekening gehouden met de leeftijd van de vreemdeling, de gevolgen van verblijfsbeëindiging voor de vreemdeling en zijn gezinsleden en met de banden met Nederland en het land van herkomst.¹²⁷

De discretionaire bevoegdheid, vastgelegd in artikel 3.87 Vb, is van overeenkomstige toepassing.¹²⁸

2.4 EU-burgers¹²⁹

De nationale regelgeving met betrekking tot Unieburgers staat in de artikelen 8.7 tot en met 8.25 Vb. In artikel 3.86 Vb wordt van de categorie van de EU-burger geen melding gemaakt. EU-burgers hebben op grond van het burgerschap van de Unie (artikel 20 en 21 VWEU) en het vrij verkeer van personen toegang tot het grondgebied van Nederland. EU-burgers hebben op grond van de Burgerschapsrichtlijn 2004/38 van rechtswege tot drie maanden verblijfsrecht en een geclausuleerd verblijfsrecht langer dan drie maanden in Nederland.¹³⁰ Het rechtmatig verblijf kan worden ontzegd of beëindigd om redenen van openbare orde, openbare veiligheid of volksgezondheid, indien het persoonlijke gedrag van de vreemdeling een actuele, werkelijke en ernstige bedreiging voor een fundamenteel belang van de samenleving vormt.¹³¹

De EU-burger die gedurende vijf jaar ononderbroken rechtmatig verblijf in Nederland heeft gehad, heeft duurzaam verblijfsrecht in Nederland.¹³² Familieleden die een EU-burger begeleiden of die zich bij hem in Nederland voegen hebben onder dezelfde voorwaarden een duurzaam verblijfsrecht in Nederland.¹³³ Het moet dan gaan om de echtgenoot, de partner waarmee de EU-burger een naar Nederlands internationaal privaatrecht geldig geregistreerd partnerschap is aangegaan, het kind van de EU-burger of van diens echtgenoot of geregistreerde partner dat jonger is dan 21 jaar of ten laste is van die echtgenoot of geregistreerde partner, en de rechtstreekse bloedverwant in opgaande lijn die ten laste is van de EU-burger of van het gezinslid. Dit geldt tevens voor andere

123 Artikel 3.125, derde lid Vb.

124 Artikel 45d, eerste lid, onder b Vw.

125 Artikel 3.127, derde lid Vb.

126 Artikel 3.86, dertiende lid Vb.

127 Artikel 3.86, veertiende lid Vb.

128 Artikel 3.127, derde lid Vb.

129 Onder EU-burger wordt verstaan de vreemdeling die de nationaliteit bezit van een staat die partij is bij het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie. Met EU-burgers worden gelijkgesteld vreemdelingen die de nationaliteit hebben van een staat die partij is bij de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte, dan wel van Zwitserland.

130 Artikelen 6 en 7 richtlijn 2004/38.

131 Artikel 8.22, eerste lid Vb.

132 Artikel 8.7, eerste lid Vb.

133 Artikel 8.7, tweede lid Vb.

familieleden die een EU-burger naar Nederland begeleiden of zich bij hem in Nederland voegen, in geval zij in het land van herkomst ten laste zijn van of inwonen bij die EU-burger, of vanwege ernstige gezondheidsredenen een persoonlijke verzorging door die EU-burger behoeven.¹³⁴ De ongehuwde partner die een EU-burger naar Nederland begeleidt of zich bij hem in Nederland voegt en die een deugdelijk bewezen duurzame relatie met die EU-burger heeft, en de rechtstreekse bloedverwant in de neergaande lijn van een zodanige partner, voor zover die bloedverwant jonger is dan 18 jaar en die partner vergezelt of zich bij die partner in Nederland voegt, heeft eveneens onder dezelfde voorwaarden duurzaam verblijfsrecht.¹³⁵ Duurzaam verblijfsrecht kan worden beëindigd indien ernstige redenen van openbare orde of openbare veiligheid daartoe nopen.¹³⁶ Na tien jaar rechtmatig verblijf in Nederland als EU-burger wordt het rechtmatig verblijf niet beëindigd tenzij dwingende redenen van openbare veiligheid daartoe nopen.¹³⁷ Het verblijf kan alleen op grond van dwingende redenen van openbare veiligheid worden beëindigd als het persoonlijke gedrag van een burger van de Unie een actuele, werkelijke en ernstige bedreiging voor een fundamenteel belang van de samenleving vormt. De glijdende schaal wordt volgens het beleid dat is neergelegd in de Vreemdelingencirculaire, analoog toegepast. Indien de verblijfsduur zwaarder weegt dan de ernst van het gepleegde strafbare feit wordt niet tot verblijfsbeëindiging overgegaan.¹³⁸

2.5 Associatierecht EEG-Turkije

In artikel 3.86 Vb zijn enkele uitzonderingen opgenomen voor de toepassing van de glijdende schaal met betrekking tot Turkse onderdanen die aanspraken kunnen ontlenen aan het Associatierecht EEG-Turkije. In afwijking van de eerste veertien leden van artikel 3.86 Vb wordt de aanvraag tot verlenging van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd niet afgewezen dan wel de vergunning niet ingetrokken, indien de vreemdeling verblijfsrecht ontleent aan het Aanvullend Protocol bij de Overeenkomst EEG-Turkije en Besluit 1/80 van de Associatieraad EEG-Turkije betreffende de ontwikkeling van de Associatie, tenzij diens persoonlijke gedrag een actuele, werkelijke en ernstige bedreiging voor een fundamenteel belang van de samenleving vormt.¹³⁹ Bovendien wordt de aanvraag niet afgewezen, indien uitzetting van de vreemdeling in strijd zou zijn met het Associatierecht EEG-Turkije.¹⁴⁰

3 Asiel

3.1 Afwijzing verblijfsvergunning voor bepaalde tijd

Een verblijfsvergunning kan worden verleend aan de vreemdeling die verdragsvluchteling is, of die aannemelijk heeft gemaakt dat hij gegronde redenen heeft om aan te nemen dat hij bij uitzetting een reëel risico loopt op ernstige schade, bestaande uit:

- 1°. doodstraf of executie;
- 2°. folteringen, onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen; of
- 3°. ernstige en individuele bedreiging van het leven of de persoon van een burger als gevolg van willekeurig geweld in het kader van een internationaal of binnenlands gewapend conflict.¹⁴¹

134 Artikel 8.7, derde lid Vb.

135 Artikel 8.7, vierde lid j° 8.13, derde lid, onder g Vb.

136 Artikel 8.18 Vb.

137 Artikel 8.22, derde lid Vb.

138 Paragraaf B10/2.3 Vc.

139 Artikel 3.86, vijftiende lid Vb.

140 Artikel 3.86, zestiende lid Vb.

141 Artikel 29, eerste lid Vw.

Vluchtelingschap

Aan de vreemdeling die aannemelijk heeft gemaakt dat hij verdragsvluchteling is, kan een verblijfsvergunning asiel slechts worden geweigerd, indien er goede redenen bestaan om de vreemdeling te beschouwen als een gevaar voor de nationale veiligheid, of hij bij onherroepelijk geworden rechterlijk vonnis veroordeeld is voor een *bijzonder ernstig misdrijf* en een *gevaar vormt voor de gemeenschap*.¹⁴²

Er is volgens het beleid neergelegd in de Vreemdelingencirculaire sprake van een *bijzonder ernstig misdrijf* indien de vreemdeling bij onherroepelijk rechterlijk vonnis is veroordeeld tot een gevangenisstraf, of aan hem een vrijheidsbenemende maatregel is opgelegd en de optelsom van de opgelegde straffen in totaal ten minste tien maanden bedraagt.¹⁴³

Een reëel risico op ernstige schade

Aan de vreemdeling die aannemelijk heeft gemaakt dat hij gegronde redenen heeft om aan te nemen dat hij bij uitzetting een reëel risico loopt op ernstige schade wordt geen verblijfsvergunning verleend indien er ernstige redenen zijn om aan te nemen dat hij een *ernstig misdrijf* heeft gepleegd¹⁴⁴, of hij een gevaar vormt voor de gemeenschap of de nationale veiligheid,¹⁴⁵ of hij heeft aangezet tot of anderszins heeft deelgenomen aan deze misdrijven of daden.¹⁴⁶

Er kan volgens het beleid neergelegd in de Vreemdelingencirculaire sprake zijn van een *ernstig misdrijf* indien de vreemdeling is veroordeeld tot een gevangenisstraf, of aan hem een vrijheidsbenemende maatregel is opgelegd, de opgelegde straf of maatregel bedraagt in totaal ten minste zes maanden, en in ieder geval één van de veroordelingen heeft betrekking op een misdrijf dat naar zijn aard een gevaar voor de gemeenschap oplevert.¹⁴⁷

Beoordeling (bijzonder) ernstig misdrijf

Bij de beoordeling van de vraag of sprake is van een (bijzonder) ernstig misdrijf wegen de individuele omstandigheden zwaar mee, waaronder de vraag hoe groot het aandeel is van de delicten die een gevaar voor de gemeenschap vormen. In ieder geval één van de veroordelingen zal betrekking moeten hebben op een misdrijf dat een gevaar voor de gemeenschap oplevert.

Het voorwaardelijk ten uitvoer te leggen gedeelte van de straffen wordt bij de beoordeling betrokken als, en voor zover er (mede) sprake is van drugs-, zeden- en geweldsmisdrijven, mensenhandel, of het plegen, voorbereiden of vergemakkelijken van een terroristisch misdrijf.¹⁴⁸

Gevaar voor de gemeenschap

Bij beoordeling van het *gevaar voor de gemeenschap* worden in ieder geval de aard van het misdrijf en de opgelegde straf meegewogen. Het gevaar dat de vreemdeling vormt voor de gemeenschap wordt beoordeeld aan de hand van de situatie op het moment van beoordeling van de aanvraag. Een gevaar voor de gemeenschap kan worden aangenomen in geval van drugs-, zeden- en geweldsmisdrijven, brandstichting, mensenhandel, illegale handel in wapens, munitie en explosieven en illegale handel in menselijke organen en weefsels. De vreemdeling vormt ook een gevaar voor de gemeenschap of nationale veiligheid indien de vreemdeling in het buitenland handelingen heeft verricht die de publieke rechtsorde ernstig schokten en die naar Nederlands recht als zware misdrijven worden aangemerkt.¹⁴⁹

142 Artikel 3.105c Vb.

143 Paragraaf C2/7.10.1 Vc.

144 Artikel 3.105e onder b Vb.

145 Artikel 3.105e onder d Vb.

146 Artikel 3.105e onder e Vb.

147 Paragraaf C2/7.10.1 Vc.

148 Paragraaf C2/7.10.1 Vc.

149 Artikel 3.105c Vb en paragraaf C2/7.10.1 Vc.

Gevaar voor de nationale veiligheid

Voor de toepassing van het begrip ‘gevaar voor de nationale veiligheid’ wordt verwezen naar B1/4.4 Vc.¹⁵⁰

3.2 Afwijzing aanvraag tot verlenging en intrekking verblijfsvergunning voor bepaalde tijd

De verblijfsvergunning asiel kan volgens de Vreemdelingenwet worden ingetrokken dan wel de aanvraag voor verlenging van de geldigheidsduur ervan kan worden afgewezen indien de vreemdeling een gevaar vormt voor de openbare orde of nationale veiligheid.¹⁵¹ In het Vreemdelingenbesluit is vastgelegd dat de verblijfsvergunning die verleend is op grond van vluchtelingenstatus wordt ingetrokken dan wel de aanvraag tot het verlengen van de geldigheidsduur van die vergunning wordt afgewezen indien er goede redenen bestaan om de vreemdeling te beschouwen als een gevaar voor de nationale veiligheid, of de vreemdeling bij onherroepelijk geworden rechterlijk vonnis veroordeeld is voor een bijzonder ernstig misdrijf en een gevaar vormt voor de gemeenschap.¹⁵²

De verblijfsvergunning die is verleend aan de vreemdeling die aannemelijk heeft gemaakt dat hij gegronde redenen heeft om aan te nemen dat hij bij uitzetting een reëel risico loopt op ernstige schade wordt slechts ingetrokken dan wel de aanvraag tot het verlengen van de geldigheidsduur ervan wordt slechts afgewezen, indien er ernstige redenen zijn om aan te nemen dat de vreemdeling een *ernstig misdrijf* heeft gepleegd,¹⁵³ of hij een gevaar vormt voor de gemeenschap of voor de nationale veiligheid,¹⁵⁴ of hij heeft aangezet tot of anderszins heeft deelgenomen aan de genoemde misdrijven of daden.¹⁵⁵

Indien een verblijfsvergunning wordt ingetrokken omdat de vreemdeling een gevaar vormt voor de openbare orde of nationale veiligheid, wordt de verblijfsvergunning ingetrokken met terugwerkende kracht tot aan de pleegdatum van het misdrijf. Het bepaalde in C2/7.10.1 Vc en artikel 3.86 eerste tot en met elfde lid van het Vb is van overeenkomstige toepassing, voor zover de daarin opgenomen strafmaat de norm van C2/7.10.1 Vc overstijgt. Dit betekent dat alleen aan de glijdende schaal wordt getoetst nadat is vastgesteld dat sprake is van een (bijzonder) ernstig misdrijf. De bepalingen over de nationale veiligheid, vastgelegd in B1/4.4 Vc, zijn eveneens van overeenkomstige toepassing.¹⁵⁶

3.3 Afwijzing aanvraag tot verlening verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd

De aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd van de vreemdeling die direct voorafgaande aan de aanvraag gedurende vijf achtereenvolgende jaren rechtmatig verblijf heeft genoten, kan slechts worden afgewezen indien zich op het moment dat de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning voor bepaalde tijd afloopt, de vreemdeling een gevaar vormt voor de openbare orde of nationale veiligheid.¹⁵⁷

De beleidsregels opgenomen in paragraaf C2/10 Vc zijn van overeenkomstige toepassing bij de afwijzing van een aanvraag om verlening van een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd.¹⁵⁸ Ook ten aanzien van de aanvraag tot verlening van een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd geldt dat alleen aan de glijdende schaal wordt getoetst nadat is vastgesteld dat sprake is van een (bijzonder) ernstig misdrijf.

150 Paragraaf C2/7.10.1 Vc.

151 Artikel 32, eerste lid Vw.

152 Artikel 3.105d, tweede lid Vb.

153 Artikel 3.105f, tweede lid, onder b Vb.

154 Artikel 3.105f, tweede lid, onder d Vb.

155 Artikel 3.105f, tweede lid, onder e Vb.

156 Paragraaf C2/10.3 Vc.

157 Artikel 34, eerste lid Vw.

158 Paragraaf C5/3 Vc.

3.4 Intrekking verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd

De verblijfsvergunning kan volgens de Vreemdelingenwet worden ingetrokken indien de vreemdeling bij onherroepelijk geworden rechterlijk vonnis is veroordeeld wegens een misdrijf waartegen een gevangenisstraf van drie jaren of meer is bedreigd dan wel de vreemdeling ter beschikking is gesteld,¹⁵⁹ of hij een gevaar vormt voor de nationale veiligheid.¹⁶⁰

Het bepaalde in C2/10.3 Vc en artikel 3.86 Vb is volgens de Vreemdelingen-circulaire van overeenkomstige toepassing op de intrekking van een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd.¹⁶¹ Ook ten aanzien van de intrekking van een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd geldt dat alleen aan de glijdende schaal wordt getoetst nadat is vastgesteld dat sprake is van een (bijzonder) ernstig misdrijf.

3.5 Toepasselijke normen

De van toepassing zijnde normen zijn in deze paragraaf in tabelvorm weergegeven.

Verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd

Onderwerp	Bepaling	Norm
Afwijzing aanvraag tot verlening	Artikel 16 Vw	Gevaar voor de openbare orde of nationale veiligheid
	Artikel 3.78 Vb	Gevaar voor de openbare orde indien zwaarwegende belangen daartoe nopen
Afwijzing aanvraag tot verlenging	Artikel 18, eerste lid, onder e Vw	Gevaar voor de openbare orde of nationale veiligheid
	Artikel 3.87 Vb	Gevaar voor de openbare orde indien zwaarwegende belangen daartoe nopen
Intrekking	Artikel 19 Vw	Gevaar voor de openbare orde of nationale veiligheid
	Artikel 3.87 Vb	Gevaar voor de openbare orde indien zwaarwegende belangen daartoe nopen

Verblijfsvergunning regulier voor onbepaalde tijd

Onderwerp	Bepaling	Norm
Afwijzing aanvraag tot verlening	Artikel 21, eerste lid, onder c en d Vw	Gevaar voor de openbare orde, of gevaar voor de nationale veiligheid
Intrekking	Artikel 22, tweede lid, onder c en d Vw	Gevaar voor de openbare orde, of gevaar voor de nationale veiligheid

159 Artikel 35, eerste lid, onder b Vw.

160 Artikel 35, eerste lid, onder d Vw.

161 Paragraaf C5/4 Vc.

EU-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen

Onderwerp	Bepaling	Norm
Afwijzing aanvraag tot verlening	Artikel 45b, tweede lid, onder d Vw j° artikel 3.125, tweede lid Vb	Veroordeling bij onherroepelijk vonnis wegens een misdrijf waartegen een gevangenisstraf van drie jaren of meer is bedreigd; of, terbeschikkingstelling; en de totale duur van de straffen of maatregelen ten minste gelijk aan de normen opgenomen in de glijdende schaal
	Artikel 45b, tweede lid, onder e Vw	Gevaar voor de nationale veiligheid
	Artikel 3.125, tweede lid Vb	Gevaar voor de openbare orde indien zwaarwegende belangen daartoe nopen
Intrekking	Artikel 45d, eerste lid, onder b Vw	Actuele en ernstige bedreiging voor de openbare orde of nationale veiligheid

EU-burgers en familieleden

Onderwerp	Bepaling	Norm
Ontzegging of beëindiging van rechtmatig verblijf	Artikel 8.22, eerste lid Vb	Een actuele, werkelijke en ernstige bedreiging voor een fundamenteel belang van de samenleving
Beëindiging duurzaam verblijfsrecht	Artikel 8.18 Vb	Ernstige redenen van openbare orde, of openbare veiligheid
Beëindiging rechtmatig verblijf indien de vreemdeling: 1. in de voorafgaande tien jaar in Nederland heeft gewoond; of 2. minderjarig is.	Artikel 8.22, derde lid Vb	Dwingende redenen van openbare veiligheid

Associatierecht EEG-Turkije

Onderwerp	Bepaling	Norm
Afwijzing aanvraag tot verlenging verblijfsvergunning voor bepaalde tijd	Artikel 3.86, vijftiende lid Vb	Actuele, werkelijke en ernstige bedreiging voor een fundamenteel belang van de samenleving
Intrekking		

Verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd

Onderwerp	Bepaling	Norm
Afwijzing aanvraag tot verlening	Artikel 30b, eerste lid, onder j Vw	Afwijzing als kennelijk ongegrond, in de zin van artikel 32, tweede lid Procedure-richtlijn, indien de vreemdeling op ernstige gronden een gevaar vormt voor de openbare orde of nationale veiligheid
	Artikel 3.105c Vb	Vluchtelingschap: Goede redenen bestaan om de vreemdeling te beschouwen als een gevaar voor de nationale veiligheid; of hij onherroepelijk is veroordeeld voor een bijzonder ernstig misdrijf en een gevaar vormt voor de gemeenschap
	Artikel 3.105e, onder b, d en e Vb	Reëel risico op ernstige schade: Ernstige redenen zijn om aan te nemen dat de vreemdeling een ernstig misdrijf heeft gepleegd; of hij een gevaar voor de gemeenschap; of hij een gevaar vormt voor de nationale veiligheid; of hij heeft aangezet tot of anderszins heeft deelgenomen aan deze misdrijven of daden
Intrekking of afwijzing verlenging	Artikel 32 Vw	Gevaar voor de openbare orde of de nationale veiligheid
	Artikel 3.105d, tweede lid Vb	Vluchtelingschap: Goede gronden bestaan om de vreemdeling te beschouwen als een gevaar voor de nationale veiligheid; of hij onherroepelijk is veroordeeld voor een bijzonder ernstig misdrijf en een gevaar vormt voor de gemeenschap
	Artikel 3.105f, tweede lid, onder b, c of e Vb	Reëel risico op ernstige schade: Ernstige redenen om aan te nemen dat de vreemdeling een ernstig misdrijf heeft gepleegd; of een gevaar vormt voor de gemeenschap; of een gevaar vormt voor de nationale veiligheid; of heeft aangezet of anderszins heeft deelgenomen aan genoemde misdrijven of daden

Verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd

Onderwerp	Bepaling	Norm
Afwijzing aanvraag tot verlening	Artikel 34 Vw	Gevaar voor de openbare orde, of de nationale veiligheid
Intrekking	Artikel 35, eerste lid, onder b en d Vw	Veroordeling bij onherroepelijk vonnis wegens een misdrijf waartegen een gevangenisstraf van drie jaren of meer is bedreigd; of, terbeschikkingstelling; of, de vreemdeling een gevaar vormt voor de nationale veiligheid en de totale duur van de straffen of maatregelen ten minste gelijk aan de normen opgenomen in de glijdende schaal

Inkadering criterium gevaar voor de openbare orde

Onderwerp	Bepaling	Criterium
Afwijzing aanvraag tot verlening verblijfsvergunning voor bepaalde tijd	Artikel 3.77, eerste lid, onder c Vb	Onherroepelijke veroordeling tot een gevangenisstraf of onvoorwaardelijke jeugddetentie, tot een terbeschikkingstelling, plaatsing in een inrichting voor stelselmatige daders of plaatsing in een inrichting of een maatregel betreffende de jeugdige, tot een taakstraf of tot een onvoorwaardelijke geldboete, dan wel indien voor een misdrijf een transactie-aanbod is aanvaard of een strafbeschikking is uitgevaardigd.
Afwijzing aanvraag tot verlenging van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd of intrekking van de verblijfsvergunning	Artikel 3.86, eerste lid, onder a Vb	De vreemdeling met een verblijfsduur korter dan drie jaar wegens een misdrijf waartegen een gevangenisstraf van twee jaar of meer is bedreigd, onherroepelijke is veroordeeld tot een gevangenisstraf of jeugddetentie, of een taakstraf, een terbeschikkingstelling, plaatsing in een inrichting voor stelselmatige daders, plaatsing in een inrichting voor jeugdigen, een maatregel betreffende het gedrag van de jeugdige of bij onherroepelijke strafbeschikking een taakstraf is opgelegd en de totale duur van de onvoorwaardelijk ten uitvoer te leggen gedeelten van die straffen en maatregelen ten minste gelijk is aan de glijdende schaal.
	Artikel 3.86, eerste lid onder b Vb	De vreemdeling wegens een misdrijf waartegen een gevangenisstraf van drie jaar of meer is bedreigd, onherroepelijk is veroordeeld tot een gevangenisstraf of jeugddetentie, of een taakstraf, een terbeschikkingstelling, plaatsing in een inrichting voor stelselmatige daders, plaatsing in een inrichting voor jeugdigen, een maatregel betreffende het gedrag van de jeugdige of bij onherroepelijke strafbeschikking een taakstraf is opgelegd en de totale duur van de onvoorwaardelijk ten uitvoer te leggen gedeelten van die straffen en maatregelen ten minste gelijk is aan de glijdende schaal.

Onderwerp	Bepaling	Criterium
Afwijzing aanvraag tot verlening en intrekking verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd	Artikel 3.95, eerste lid Vb	de vreemdeling wegens een misdrijf waartegen een gevangenisstraf van drie jaren of meer is bedreigd, onherroepelijk is veroordeeld tot een gevangenisstraf, een taakstraf of ter beschikking is gesteld en de totale duur van de onvoorwaardelijk ten uitvoer te leggen gedeelten van die straffen en maatregelen ten minste gelijk is aan de glijdende schaal.
Afwijzing aanvraag tot verlening van een EU-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen	Artikel 45b, tweede lid, onder d Vw	Onherroepelijke veroordeling wegens een misdrijf waartegen een gevangenisstraf van drie jaren of meer is bedreigd dan wel oplegging van een terbeschikkingstelling.
Intrekking EU-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen	Artikel 45d, eerste lid, onder b Vw 2000 j° artikel 3.125 tweede lid Vb	Actuele en ernstige bedreiging voor de openbare orde en de totale duur van de straffen of maatregelen ten minste gelijk is aan de toepasselijke norm van de glijdende schaal.
Ontzegging of beëindiging van rechtmatig verblijf	Artikel 8.22, eerste lid Vb	Een actuele, werkelijke en ernstige bedreiging voor een fundamenteel belang van de samenleving
Beëindiging duurzaam verblijfsrecht EU-burgers	Artikel 8.18 Vb	Ernstige redenen van openbare orde
Beëindiging rechtmatig verblijf indien de vreemdeling: a. in de voorafgaande tien jaar in Nederland heeft gewoond; of b. minderjarig is.	Artikel 8.22, derde lid Vb	Dwingende redenen van openbare veiligheid
Aanvraag tot verlening van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd van een vreemdeling die verblijfsrecht ontleent aan Besluit 1/80 van de Associatie-raad EEG-Turkije en het Aanvullend Protocol	Artikel 3.86, vijftiende lid Vb	Actuele, werkelijke en ernstige bedreiging voor een fundamenteel belang van de samenleving en de totale duur van de straffen of maatregelen ten minste gelijk is aan de toepasselijke norm van de glijdende schaal.

BIJLAGE 2

Historie van de glijdende schaal

1. Inleiding

In deze bijlage wordt ingegaan op de introductie van de glijdende schaal en de wijzigingen die door de jaren heen in de glijdende schaal zijn aangebracht.

2. Introductie van de glijdende schaal

In 1990 is de glijdende schaal geïntroduceerd als hulpmiddel om te beoordelen of er sprake is van een situatie waarin het rechtmatig verblijf van veroordeelde vreemdelingen kan worden beëindigd.¹⁶² De glijdende schaal is ingevoerd ten behoeve van de rechtszekerheid en versterking van de verblijfszekerheid van de vreemdeling.¹⁶³ Hij is vastgelegd in artikel 3.86 van het Vreemdelingenbesluit (Vb). Met de glijdende schaal wordt een verband gelegd tussen de verblijfsduur van de vreemdeling en de ernst van het door hem of haar gepleegde misdrijf. De mate van ernst van het gepleegde misdrijf komt tot uitdrukking in het aantal maanden onvoorwaardelijke gevangenisstraf waartoe de vreemdeling veroordeeld is. Alleen veroordelingen wegens een misdrijf waartegen een gevangenisstraf van drie jaar of meer is bedreigd werden in de glijdende schaal betrokken. Bij een verblijfsduur van minder dan vijf jaar werd cumulatie van straffen toegepast. Dit betekent dat eerder opgelegde straffen bij het bepalen van de strafmaat werden meegeteld.

Glijdende schaal geldend van 1990 tot 17 juli 2002

Duur verblijf	Ernst inbreuk
Minder dan 3 jaar	9 maanden
3-4 jaar	18 maanden
4-5 jaar	21 maanden
5-6 jaar	24 maanden
6-7 jaar	30 maanden
7-8 jaar	36 maanden
8-9 jaar	45 maanden
9-10 jaar	54 maanden
10-15 jaar	60 maanden
15-20 jaar	96 maanden
Meer dan 20 jaar	Geen intrekking verblijfsrecht

162 In de regeringsnota over het minderhedenbeleid, die op 15 september 1983 aan de Tweede Kamer werd aangeboden, werden enkele wijzigingen van het beleid betreffende de verblijfsbeëindiging gepresenteerd. Het betrof hier met name de verblijfsrechtelijke positie van de tweede generatie verblijfsgerechtigde vreemdelingen. In de Staatscourant van 12 maart 1990, nr. 50, werd uiteindelijk een beleidsrichtlijn opgenomen die voorzag in een systematisch kader voor het vreemdelingenbeleid ten aanzien van inbreuken op de openbare orde. De nadere systematisering van het beleid inzake de openbare orde werd bereikt door het invoeren van een eenvoudige normstelling met algemene gelding, te weten de 'glijdende schaal'. De doelstellingen die in 1990 werden nagestreefd, betroffen het realiseren van een heldere regelgeving en een versterking van de rechtspositie van reeds toegelaten vreemdelingen, Brief van staatssecretaris van Justitie aan de ACV Nr. 7682/90/DVZ, d.d. 23 februari 1990.

163 Brief van de staatssecretaris van Justitie aan de ACV Nr. 7682/90/DVZ, d.d. 23 februari 1990.

Zoals blijkt uit bovenstaande tabel was intrekking van een verblijfsvergunning pas mogelijk bij een veroordeling voor een onvoorwaardelijke gevangenisstraf van tenminste negen maanden, indien sprake was van minder dan drie jaar rechtmatig verblijf. Bij een verblijfsduur van meer dan tien jaar was intrekking van een verblijfsvergunning alleen mogelijk bij een veroordeling waarbij een onvoorwaardelijke gevangenisstraf van ten minste 60 maanden was opgelegd. Bij een verblijfsduur van vijftien tot twintig jaar was intrekking alleen mogelijk na een veroordeling voor ten minste 96 maanden. Bij een verblijfsduur van meer dan twintig jaar was intrekking van het verblijfsrecht niet mogelijk.

3. Besluit van 5 juli 2002

Van april 1998 tot april 1999 heeft een project Vreemdelingen in de Strafrechtsketen (VRIS) gelopen, begeleid door de stuurgroep VRIS. Aanleiding voor het project was het project Strafrechtelijke Opvang Verslaafden dat in 1996 in Rotterdam is gestart. In dat project bleek dat het veelvuldig plegen van strafbare feiten door langdurig verslaafde vreemdelingen geen invloed had op de verblijfsstatus en/of het feitelijk verblijf in Nederland.

Uit het VRIS blijkt dat in de meeste gevallen de Vreemdelingenwet (Vw) en de Vreemdelingencirculaire (Vc) geen mogelijkheden boden om administratiefrechtelijke gevolgen te verbinden aan het criminele gedrag van vreemdelingen. De kloof tussen de toegekende strafmaat en de strafmaat die vereist was om vreemdelingrechtelijke gevolgen te verbinden aan crimineel gedrag bleek hiervoor te groot, met andere woorden, de beleidsnorm volgens de glijdende schaal was te hoog ten opzichte van de straffen waartoe vreemdelingen veroordeeld waren. Uit het VRIS bleek bovendien dat indien meerdere feiten in korte tijd werden gepleegd, bij de strafoplegging een vorm van kwantumkorting werd toegepast (in verband met de wettelijke samenloopbepalingen).

In het VRIS werd voorts gesteld dat belemmerende factoren om te komen tot de strafmaat zoals die was vastgesteld in de glijdende schaal gelegen was in het feit dat alleen het onvoorwaardelijke deel van de straf mocht meetellen, en dat taakstraffen en TBS-maatregelen geheel buiten beschouwing werden gelaten, ook al werden zij in plaats van een gevangenisstraf opgelegd.

In een brief van 20 april 2000 heeft staatssecretaris van Justitie, Cohen, (in reactie op het rapport Vreemdelingen in de Strafrechtsketen van juni 1999) medegedeeld dat alternatieve straffen en maatregelen (zoals TBS) zullen gaan meetellen voor de glijdende schaal.¹⁶⁴

Bij besluit van 5 juli 2002 heeft staatssecretaris van Justitie, Kalsbeek, de glijdende schaal gewijzigd.¹⁶⁵ De staatssecretaris heeft onderkend dat aan het begin van de glijdende schaal sprake was van een zwakte omdat 'vaste klanten' van het Openbaar Ministerie vaak niet aan de periode van negen maanden gevangenisstraf toekwamen.¹⁶⁶ Om die reden was de maximale straf die tegen het misdrijf moest zijn bedreigd, tijdens de eerste periode van drie jaren verblijf in Nederland verlaagd van drie naar twee jaar.

Waar de strafmaat in de glijdende schaal was uitgedrukt in veroordelingen tot straffen die het aangegeven aantal maanden overtreffen, was dat veranderd in veroordelingen tot straffen die het aangegeven aantal maanden tenminste evenaren. Daarmee werd bereikt dat verblijf ook in die gevallen waarin een straf was opgelegd die precies op de grens viel, kon worden beëindigd.

164 *Kamerstukken II 1999/2000*, 19 637 en 26 646, nr. 523, p. 6.

165 *Stb.* 2002, 371.

166 *Kamerstukken II 2000/2001*, 19 637, nr. 566, p. 10.

Aan de glijdende schaal werden twee treden toegevoegd. Bij een verblijfsduur van minder dan een jaar was de norm om het verblijf te kunnen beëindigen een maand gevangenisstraf. Bij een verblijfsduur van ten minste een jaar, maar minder dan twee jaar was de norm drie maanden gevangenisstraf.

Glijdende schaal geldend van 17 juli 2002 tot 1 juli 2012

Duur verblijf	Ernst inbreuk
Minder dan 1 jaar	1 maand
Ten minste 1 jaar, maar minder dan 2 jaar	3 maanden
Ten minste 2 jaar, maar minder dan 3 jaar	6 maanden
Ten minste 3 jaar, maar minder dan 4 jaar	9 maanden
Ten minste 4 jaar, maar minder dan 5 jaar	12 maanden
Ten minste 5 jaar, maar minder dan 6 jaar	24 maanden
Ten minste 6 jaar, maar minder dan 7 jaar	30 maanden
Ten minste 7 jaar, maar minder dan 8 jaar	36 maanden
Ten minste 8 jaar, maar minder dan 9 jaar	45 maanden
Ten minste 9 jaar, maar minder dan 10 jaar	54 maanden
Ten minste 10 jaar, maar minder dan 15 jaar	60 maanden
Ten minste 15 jaar, maar minder dan 20 jaar	96 maanden
Ten minste 20 jaar	Geen intrekking verblijfsrecht

In de periode van 17 juli 2002 tot 24 juli 2010 zijn geen duidelijke aanscherpingen in de glijdende schaal doorgevoerd. Dit betekende niet dat de glijdende schaal in deze periode rustig bezit was. Een aantal bewindspersonen heeft voorstellen gedaan om de glijdende schaal verder aan te scherpen. De ACVZ heeft op deze voorstellen geadviseerd, zoals hieronder wordt toegelicht.

4. Besluit van 29 september 2004¹⁶⁷

Met ingang van 1 november 2004 is het eerste lid van artikel 3.86 Vb onder c en d gewijzigd. De passage ‘een gevangenisstraf, een taakstraf of de maatregel, bedoeld in artikel 37a van het Wetboek van Strafrecht’ is telkenmale vervangen door: een gevangenisstraf of jeugddetentie, een taakstraf of een maatregel als bedoeld in artikel 37a, 38m of 77h, vierde lid, onder a, van het Wetboek van Strafrecht. Als motivering is gegeven dat bij het uitgangspunt dat alle naar aanleiding van een misdrijf opgelegde vrijheidsontnemende straffen en maatregelen werden betrokken bij de beoordeling van de vraag naar verblijfsbeëindiging, paste niet dat de maatregel van plaatsing in een inrichting voor de opvang van verslaafden, jeugddetentie en de maatregel van plaatsing in een inrichting voor jeugdigen zonder meer buiten beschouwing zouden blijven. In die gevallen was een misdrijf gepleegd dat met vrijheidsontneming was bestraft. Verblijfsrechtelijke consequenties moesten ook in die gevallen mogelijk zijn en niet op voorhand worden uitgesloten. Met de toevoeging van genoemde sancties is het advies gevolgd dat de Raad van State had uitgebracht op 27 mei 2002¹⁶⁸ over de wijziging van de glijdende schaal bij besluit van 5 juli 2002.

167 *Stb.* 2004, 496.

168 Advies Raad van State 27 mei 2002.

5. ACVZ-advies van april 2005 over aanscherping van de glijdende schaal

Op 19 november 2004 heeft de toenmalige minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie, Verdonk, de ACVZ verzocht advies uit te brengen over een voorstel tot aanscherping van de glijdende schaal. In het voorstel stonden, samengevat, de volgende vijf punten:

I

- a. In de periode tot drie jaar van het rechtmatig verblijf van de vreemdeling kan elke strafrechtelijke veroordeling wegens een misdrijf in beginsel vreemdelingrechtelijke consequenties hebben.
- b. De ernst en zwaarte van het gepleegde misdrijf speelt – anders dan thans het geval is – bij de beslissing tot beëindiging van het rechtmatig verblijf in een aantal gevallen geen (doorslaggevende) rol meer.
- c. De glijdende schaal in de huidige vorm wordt voor de eerste periode van rechtmatig verblijf losgelaten en er wordt (meer) aangesloten bij het beleid inzake de eerste toelating.

II

- a. Voor de periode na drie jaar van rechtmatig verblijf, wordt de glijdende schaal aangescherpt door de strafmaat te verlagen en/of de treden van de schaal te vergroten.
- b. Ingeval van meerdere veroordelingen worden de onvoorwaardelijke gedeelten van de opgelegde strafmaat bij elkaar opgeteld, zoals dit ook op dit moment het geval is.

III

Bij een verblijfsduur van ten minste drie jaar, maar minder dan vijf jaar, geldt dat niet alleen een veroordeling tot een gevangenisstraf van een maand maar ook elke drie veroordelingen wegens een misdrijf, (onafhankelijk van een/de opgelegde straf) kunnen leiden tot beëindiging van het verblijf.

IV

In de periode na vijf jaar van rechtmatig verblijf wordt de glijdende schaal aangescherpt door verlaging van de strafmaat.

V

Na tien jaar van rechtmatig verblijf blijft de glijdende schaal onverkort van toepassing. Er bestaat dus geen eindtrede meer.

De ACVZ kwam in het advies van april 2005 tot de volgende conclusies.¹⁶⁹

De aanscherping zoals die in de adviesaanvraag werd voorgesteld was naar het oordeel van de adviescommissie niet in overeenstemming met de verblijfsrichtlijn. Het EG-recht weegt, behalve de opgelegde gevangenisstraf in relatie tot de verblijfsduur, ook het individuele gedrag en dus het risico dat van het individu uitgaat mee. De uit de richtlijn voortvloeiende toetsing is complexer dan het (voorgestelde) nationale openbare-ordebeleid. Ook de langdurig ingezetenenrichtlijn en de definitierichtlijn leveren problemen op voor het in de adviesaanvraag voorgestelde openbare-ordebeleid en de beoogde aanscherping van de glijdende schaal. In de eerste plaats omdat de richtlijnen een verderstreckende rechtsbescherming bieden dan is voorgesteld en, in de tweede plaats omdat voorbij

169 ACVZ advies 'Openbare orde en verblijfsbeëindiging'; een advies over het vreemdelingrechtelijk openbare orde-beleid, en de toepassing van de 'glijdende schaal' als maatstaf voor het intrekken van de verblijfsvergunning van in Nederland verblijvende vreemdelingen, Den Haag, april 2005, <https://acvz.org/wp-content/uploads/2015/07/Advies-ACVZ-NR14-2005.pdf>

wordt gegaan aan de in een richtlijn vastgelegde ondergrens voor rechtsbescherming van verdragsvluchtelingen.

Een toetsing van het voorstel van de minister aan het Europese Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens (EVRM), alsmede toepasselijke jurisprudentie leidde naar het oordeel van de adviescommissie tot de conclusie dat een complex van factoren bij een beslissing omtrent verblijfsbeëindiging in beschouwing diende te worden genomen. Een rechtstreekse koppeling van opgelegde straf en verblijfsduur als in het voorstel voorzien, werd hierdoor problematisch. Dat gold in versterkte mate voor tweede-generatie vreemdelingen.

Een beperkte vergelijking van het voorgestelde beleid met betrekking tot de openbare orde en de glijdende schaal met het beleid in omliggende landen, leidde tot de conclusie dat de voorgestelde aanpassing van de glijdende schaal zou resulteren in het – op Denemarken na – meest restrictieve beleid. Dit bracht de ACVZ tot de slotsom dat het voornemen tot verdere restrictie van het vreemdelingrechtelijk openbare-ordebeleid, door de aanscherping van de glijdende schaal, deels onvoldoende basis vond in de toen bestaande praktijk en slechts in zeer beperkte mate een oplossing zou bieden voor de gestelde problemen. Voorts was het voorstel problematisch omdat het onvoldoende rekening hield met de Europese regelgeving met betrekking tot de richtlijn gezinshereniging en de richtlijn langdurig ingezetenen. Daarnaast stelde de ACVZ vast dat de praktische betekenis van de aanscherping voor een belangrijk deel zou kunnen wegvallen omdat de normen van het EVRM de toepassing ervan in veel gevallen zouden doorkruisen. Het voorgaande betekende echter niet dat de ACVZ meende dat het beleid ter zake van verblijfsbeëindiging bij inbreuken op de openbare orde niet voor verbetering vatbaar was. Daarom gaf de ACVZ in de eerste plaats mogelijkheden aan om zonder algemene aanscherping van de huidige glijdende schaal, maar wel met een nieuwe regeling voor veelplegers, te komen tot een consistente en effectieve uitvoering van het beleid. De ACVZ meende dat een consequente en snelle uitvoering meer zou bijdragen aan een waarschuwing van potentieel criminele vreemdelingen dan verscherping van de norm. Een veelpleger werd gedefinieerd als iemand die doorgaand crimineel gedrag vertoont. De ACVZ was van oordeel dat daarvan zonder twijfel sprake is bij vier à vijf veroordelingen in een periode van maximaal vijf jaar, waarbij gevangenisstraf is opgelegd. Van daaruit kwam de ACVZ tot het navolgende voorbeeld van een veelplegersregeling.

Verblijf van

- 2–3 jaar minimaal 4 à 5 veroordelingen tot een totaal van gevangenisstraf/werkstraf van 3 maanden
- 3–4 jaar idem met een totaal van 4 maanden
- 4–5 jaar idem met een totaal van 5 maanden

Voorts werden een aantal uitvoeringsmaatregelen benoemd die zouden kunnen leiden tot een vergroting van de effectiviteit door verbetering in de uitvoering, uiteenlopend van wijzigingen in de voorlichting aan vreemdelingen tot een aantal verbeteringen in de sfeer van de uitvoering van het beleid door de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) en het Openbaar Ministerie (OM). Daarnaast heeft de ACVZ verder gekeken dan alleen de voorgestelde aanscherping en heeft zij zich, in een meer fundamentele benadering, gebogen over het principiële punt van de systematiek van schending van de openbare orde en de mogelijke verblijfsrechtelijke consequenties daarvan. Het door de ACVZ ontwikkelde alternatief ging niet uit van een glijdende schaal maar stelde de vraag centraal of een vreemdeling een actueel gevaar voor de openbare orde vormde, waarbij niet uitsluitend criminele feiten werden meegewogen maar waarbij een integrale afweging werd gemaakt tussen de belangen van de Nederlandse gemeenschap en die van de betrokkene.

Dit ACVZ-alternatief was in grote lijnen gebaseerd op het vreemdelingrechtelijk openbare-orde-systeem dat ten aanzien van EU-burgers was neergelegd in de verblijfsrichtlijn.

6. Kabinetsreactie van 30 september 2005

In een brief van 30 september 2005¹⁷⁰ heeft de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie, Verdonk, een reactie gegeven op het advies van de ACVZ. De minister stelde dat het nationale vreemdelingenrechtelijke openbare-ordebeleid werd begrensd door de Europeesrechtelijke normen die zowel uit Europese wet- en regelgeving als het EVRM voortvloeien. Om deze reden werd, zoals de ACVZ voorstelde, gekozen voor een integrale benadering van het vreemdelingenrechtelijke openbare-ordebeleid die was gebaseerd op het Europees recht. De minister stelde dat binnen het Europeesrechtelijke kader altijd een individuele persoonsgerelateerde belangenafweging plaatsvindt. Het gevolg van deze belangenafweging kan volgens de minister zijn dat het belang van de bescherming van de samenleving prevaleert boven het belang van de vreemdeling. In dat geval kan, volgens de minister, het nationale openbare-ordebeleid worden toegepast. Indien de belangenafweging tot gevolg heeft dat het belang van de vreemdeling prevaleert, vindt geen toepassing van het nationale openbare-ordebeleid plaats. Er was derhalve naar het oordeel van de minister geen sprake van strijdigheid tussen de voorgenomen aanscherping van de glijdende schaal en Europese wet- en regelgeving.

Ten aanzien van de richtlijn inzake de erkenning als vluchteling geldt volgens de minister dat het openbare-ordebeleid geen onderscheid maakt tussen verdragsvluchtelingen en regulier verblijf hebbende vreemdelingen, maar dat het daaraan ook niet in de weg staat. De minister wees op het bepaalde in de Vreemdelingencirculaire: 'De Vreemdelingencirculaire bepaalt dat indien de vreemdeling is toegelaten op grond van artikel 29, eerste lid, onder a of b, Vw, (allereerst) onderzocht wordt of verwijdering mogelijk is op grond van internationale regels. Indien dat mogelijk is, wordt vervolgens de glijdende schaal toegepast. Indien de verblijfsvergunning is verleend op grond van artikel 29, eerste lid, onder c of d, Vw vindt bedoeld onderzoek niet plaats en wordt de glijdende schaal wel dadelijk toegepast.'¹⁷¹

Het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) heeft volgens de minister aangegeven dat bij verblijfsbeëindiging op grond van openbare-ordebeleid met een aantal algemene wegingsfactoren rekening moet worden gehouden. Toetsing aan deze algemene wegingsfactoren vindt altijd plaats voordat getoetst wordt aan het nationale openbare-ordebeleid. De voorgenomen aanscherping heeft naar het oordeel van de minister niet tot gevolg dat Nederland in Europa uit de pas gaat lopen voor wat betreft het openbare-ordebeleid. Nederland zal mogelijk wel tot de groep van landen gaan behoren met het meest stringente vreemdelingenrechtelijke openbare-ordebeleid hetgeen volgens de minister zal bijdragen aan de beoogde signaalwerking van de aanscherping.

De minister concludeerde als volgt: 'Tot slot, de opvatting van de ACVZ dat verbeteringen in de uitvoering kunnen bijdragen aan de effectiviteit van het openbare-ordebeleid onderschrijf ik. Hierbij teken ik aan dat onlangs in de uitvoering al een serie maatregelen is genomen. De aanvullende uitvoeringsmaatregelen die door de ACVZ worden voorgesteld kunnen het uitvoeringsproces verder verbeteren en zullen worden overgenomen.'¹⁷²

170 *Kamerstukken II 2005/2006*, 19 637, nr. 971.

171 *Kamerstukken II 2005/2006*, 19 637, nr. 971, p. 15.

172 *Kamerstukken II 2005/2006*, 19 637, nr. 971, p. 15.

7. Brief van 13 augustus 2007 van de staatssecretaris van Justitie

In een brief van 13 augustus 2007¹⁷³ heeft de staatssecretaris van Justitie, Albayrak, de Tweede Kamer meegedeeld dat de voorgestelde aanscherping van de glijdende schaal werd aangehouden omdat de Raad van State een kanttekening plaatste bij de effectiviteit van de voorgestelde aanscherping van de glijdende schaal en uit een evaluatie van de IND in 2004 geen conclusie kon worden getrokken over de effectiviteit van een in 2002 doorgevoerde aanscherping. De staatssecretaris heeft in de brief aangekondigd voornemens te zijn een onderzoek te laten verrichten naar de toepassing en effectiviteit van het toen geldende beleid en de mogelijke verhoging van de effectiviteit door middel van de voorgestelde aanscherping. De staatssecretaris haalde in de brief het arrest Commissie tegen Nederland aan waarin het Hof van Justitie heeft bevestigd dat het persoonlijk gedrag van betrokkene een actuele, werkelijke en voldoende ernstige bedreiging voor een fundamenteel belang van de samenleving moet vormen. De staatssecretaris dacht hierbij aan zeer zware misdrijven en/of terrorisme, of bedreiging van de Staat of het Koningshuis, het Parlement, of bewindslieden etc. Ten aanzien van de overgrote meerderheid van criminale EU-onderdanen kunnen daarom naar het oordeel van de staatssecretaris (slechts) strafrechtelijke maatregelen worden getroffen.¹⁷⁴

Uit een brief van het hoofd van de IND aan advocaat mr. G. Adang blijkt dat beslissingen tot ongewenstverklaring van EU-burgers en hun familieleden die dateren van voor het arrest Commissie tegen Nederland van 7 juni 2007 door de IND niet ambtshalve zijn herbeoordeeld. De instructie van de IND aan de politie was dat EU-burgers eerst moesten verzoeken om opheffing van de ongewenstverklaring om strafvervolgning te voorkomen, ook al was die beslissing evident in strijd met het EU-recht.¹⁷⁵

8. Brief van 30 oktober 2009 van minister en staatssecretaris van Justitie¹⁷⁶

In een brief van 30 oktober 2009 van de minister en staatssecretaris van Justitie (Hirsch Ballin en Albayrak) aan de Tweede Kamer heeft het kabinet zijn visie gegeven op het vreemdelingenrechtelijke openbare-ordebeleid. De aangekondigde maatregelen waren gebaseerd op het onderzoeksrapport 'Toepassing en aanscherping van de glijdende schaal' van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC). Het kabinet stelde dat uit het WODC-rapport naar voren kwam dat het voorstel uit 2005 meer verblijfsbeëindigingen teweeg zou brengen, maar dat deze meerwaarde sterk was geconcentreerd in de bovenste treden van de gestelde glijdende schaal, namelijk bij personen die hooguit drie jaar rechtmatig in Nederland verblijven. Bovendien werd geconstateerd dat wanneer de voorgenomen glijdende schaal uit 2005 toen ingevoerd zou worden, de meerwaarde bescheiden zou zijn, omdat er in de loop van 2002-2008 steeds minder veroordeelde vreemdelingen waren die nog maar kort een verblijfsvergunning hadden. Het kabinet voerde aan dat het belang van een evenwichtige rechtshandhaving niet was gediend met een aanscherping over de gehele linie, maar dat een wijziging van de glijdende schaal gericht op een specifieke groep, de veelpleger en gericht op specifieke misdrijven, effectiever en doelgerichter zou zijn. 'Op deze wijze kan daadwerkelijk worden opgetreden tegen de in de praktijk geconstateerde problemen. Doel is het handhaven van de rechtsorde. De aanpak van overlastgevende en veelplegende probleemjongeren, waar de Kamer meermaals om

173 *Kamerstukken II* 2006/2007, 19 637, nr. 1168.

174 *Kamerstukken II* 2006/2007, 19 637, nr. 1168.

175 Brief van 21 juli 2009 van het hoofd van de IND aan advocaat mr. G. Adang, *Instructie van de IND aan de politie inzake ongewenstverklaarde Unieburgers*, kenmerk 6960053A.

176 *Kamerstukken II* 2009/2010, 19 637, nr. 1306.

heeft gevraagd, is daarvan een goed voorbeeld. Onderhavig voorstel draagt ertoe bij dat de criminaliteit en overlast van deze groep gericht en steviger kan worden aangepakt. Op deze wijze zijn strafrechtelijke en vreemdelingrechtelijke doelstellingen in elkaars verlengde gesteld, hetgeen verder bijdraagt aan de ontkokering van de vreemdelingen- en strafrechtsketen.¹⁷⁷

De eerste maatregel die werd getroffen introduceerde zodanige normatieve elementen in de glijdende schaal dat het verblijfsrecht van plegers van ernstige delicten vaker kon worden ingetrokken.

‘Dit betekent dat door het noemen van bepaalde delicten een zwaarder gewicht wordt toegekend bij de toepassing van de glijdende schaal wanneer het gaat om misdrijven die rechtstreeks in de weg staan aan vreedzame deelneming aan de Nederlandse samenleving. Hiermee komt tot uiting dat het kabinet van oordeel is dat de gevolgen die bepaalde soorten misdrijven hebben, wegens de ernstige schok die deze delicten voor de samenleving met zich meebrengen, zowel in de strafrechtelijke procedure als in de vreemdelingrechtelijke procedure tot uiting moeten komen. Hierbij wordt met name gedoeld op de misdrijven strafbaar gesteld in Titel XIV (misdrijven tegen de zeden), Titel XIX (misdrijven tegen het leven gericht) en Titel XX (mishandeling) van het wetboek van Strafrecht. Deze misdrijven hebben een ernstige inbreuk op de lichamelijke integriteit van het slachtoffer ten gevolge gehad. Daarnaast wordt beoogd om aan het plegen van zware delicten die een ernstige inbreuk op de rechtsorde opleveren, zoals drugsdelicten, misdrijven tegen de openbare orde, misdrijven tegen het openbaar gezag, waaronder mensenhandel, wapendelicten en misdrijven waardoor de algemene veiligheid van personen of goederen in gevaar wordt gebracht, zoals brandstichting vaker dan thans vreemdelingenrechtelijke consequenties verbinden. Plegers van deze delicten zal, vaker dan nu het geval is, het verblijfsrecht kunnen worden ontnomen. Om dit tot uiting te brengen in de glijdende schaal zal, indien de vreemdeling een onherroepelijke en onvoorwaardelijke straf krijgt opgelegd voor een misdrijf waarop naar de wettelijke omschrijving gevangenisstraf is gesteld van meer dan zes jaar, de opgelegde onvoorwaardelijke gevangenisstraf, maatregel of taakstraf voor toepassing van de glijdende schaal worden vermenigvuldigd met een factor twee. Dit (wettelijk verankerde) criterium sluit aan bij de soorten delicten die het kabinet vreemdelingrechtelijk harder wil aanpakken. Het formele criterium sluit bovendien aan bij opvatting van de wetgever over de ernst van het delict.’¹⁷⁸

De tweede maatregel maakte het mogelijk om ook na vijf jaar verblijf de onvoorwaardelijk opgelegde straffen en maatregelen bij elkaar op te tellen.

‘Tijdens het debat met de Kamer op 18 juni 2009 is al aangegeven dat het stapelen van straffen en maatregelen ook na vijf jaar rechtmatig verblijf één van de voorstellen was waarnaar gekeken werd in het kader van de wijziging van het openbare-ordebeleid. Het is wenselijk gebleken om deze maatregel te introduceren, in het bijzonder in relatie tot eerdergenoemde normatieve benadering. Door bepaalde misdrijven zwaarder te laten wegen in combinatie met het uitbreiden van het stapelen van straffen en maatregelen kan effectiever worden opgetreden tegen vreemdelingen die ernstige delicten plegen.’¹⁷⁹

177 *Kamerstukken II 2009/2010, 19 637, nr. 1306, p. 3.*

178 *Kamerstukken II 2009/2010, 19 637, nr. 1306, p. 3.*

179 *Kamerstukken II 2009/2010, 19 637, nr. 1306, p. 3.*

De derde maatregel die het kabinet trof was het invoeren van een aparte glijdende schaal voor veelplegers.

‘Het kabinet heeft reeds de nodige beleidsinitiatieven getroffen om veelplegers aan te pakken. Ook vreemdelingrechtelijk is hierbij aangesloten door, zoals hiervoor aangegeven, de ISD-maatregel toe te passen op illegalen. Hiermee wordt het belang van de maatschappelijke veiligheid gediend door overlast en criminaliteit terug te dringen. Door in het vreemdelingrechtelijke openbare-ordebeleid een specifiek op deze doelgroep toegesneden maatregel te introduceren wordt mogelijk gemaakt om ook op deze wijze bij te dragen aan de terugdringing van de overlast die deze groep voor de Nederlandse samenleving oplevert. De afgelopen jaren is namelijk gebleken dat de vreemdelingrechtelijke aanpak van veelplegers achterblijft, doordat veelal de opgelegde straf onvoldoende is voor verblijfsbeëindiging. Ook een aanzienlijk aantal veroordelingen leidt vaak niet tot het minimum aan totaal opgelegde straf waarmee tot intrekking van de verblijfsvergunning kan worden overgegaan.

Dit is onwenselijk en daarom is gezocht naar een manier om ook van deze groep het verblijf te kunnen beëindigen. Om de veelplegers aan te pakken wordt niet (alleen) de opgelegde straf, maar ook het aantal keren dat een misdrijf wordt gepleegd (dat tot een veroordeling leidt), bepalend voor verblijfsbeëindiging. Het kabinet is van oordeel dat indien er sprake is van vijf veroordelingen of meer voor een misdrijf, sprake is van een crimineel gedragspatroon dat zou moeten leiden tot verblijfsbeëindiging.¹⁸⁰

De vierde maatregel betrof het toepassen van de glijdende schaal bij minderjarigen en langdurig verblijvenden die zijn veroordeeld voor een geweldsmisdrijf.

‘Door ‘geweldsmisdrijf’, naast handel in verdovende middelen, toe te voegen als grond om tot verblijfsbeëindiging over te gaan, wordt tot uitdrukking gebracht dat aan geweldsmisdrijven een zwaarder gewicht wordt toegekend en de pleger van deze delicten sneller zijn verblijfsrecht kan worden ontnomen.¹⁸¹

In de brief wordt opgemerkt dat de herziening van de glijdende schaal wordt aangegrepen om de strafbeschikking waarin een taakstraf is opgelegd, evenals de gedragsbeïnvloedende maatregel onder de glijdende schaal te brengen. Dit betekent volgens de bewindspersonen dat een onherroepelijke en onvoorwaardelijk opgelegde gevangenisstraf, taakstraf (leer- of werkstraf of een combinatie hiervan) en maatregel (TBS, ISD, PIJ en gedragsbeïnvloedende maatregel) kan leiden tot verblijfsbeëindiging.¹⁸²

9. Besluit van 24 juli 2010¹⁸³

Het besluit strekt tot aanpassing van artikel 3.86 Vb aan de maatregelen die met het oog op een effectiever openbare-ordebeleid zijn opgenomen in de brief van de minister van Justitie en de toenmalige staatssecretaris van Justitie van 30 oktober 2009.

In het besluit is een glijdende schaal voor veelplegers geïntroduceerd.

180 *Kamerstukken II 2009/2010*, 19 637, nr. 1306, p. 4.

181 *Kamerstukken II 2009/2010*, 19 637, nr. 1306, p. 4.

182 *Kamerstukken II 2009/2010*, 19 637, nr. 1306, p. 5.

183 In werking getreden op 31 juli 2010.

Glijdende schaal voor veelplegers geldend vanaf 31 juli 2010

Minder dan 1 jaar	2 weken
Ten minste 1 jaar, maar minder dan 2 jaar	1 maand
Ten minste 2 jaar, maar minder dan 3 jaar	3 maanden
Ten minste 3 jaar, maar minder dan 4 jaar	4 maanden
Ten minste 4 jaar, maar minder dan 5 jaar	5 maanden
Ten minste 5 jaar, maar minder dan 6 jaar	6 maanden
Ten minste 6 jaar, maar minder dan 7 jaar	7 maanden
Ten minste 7 jaar, maar minder dan 8 jaar	8 maanden
Ten minste 8 jaar, maar minder dan 9 jaar	9 maanden
Ten minste 9 jaar, maar minder dan 10 jaar	10 maanden
Ten minste 10 jaar, maar minder dan 15 jaar	12 maanden
Ten minste 15 jaar, maar minder dan 20 jaar	14 maanden

10. Brief van de minister voor Immigratie, Integratie en Asiel van 6 februari 2012¹⁸⁴

In deze brief heeft de minister (Leers) de Tweede Kamer geïnformeerd over voorgestelde aanscherping van de glijdende schaal. Het VVD-CDA kabinet acht het beschermen van de Nederlandse samenleving tegen criminele vreemdelingen van groot belang.

In het regeerakkoord is in dit kader het voornemen opgenomen om de glijdende schaal aan te scherpen.¹⁸⁵

De aanscherping van de glijdende schaal bestaat uit een aantal onderdelen:

1. Er wordt een aanscherping geïntroduceerd voor de eerste drie jaar van verblijf. Dit betekent dat in de eerste drie jaar van verblijf elk misdrijf waar een gevangenisstraf van twee jaar of meer is bedreigd kan leiden tot intrekking of niet verlenging van de verblijfsvergunning.
2. De definitie van veelplegers als omschreven in het vierde lid wordt aangepast. Als veelplegers worden thans aangemerkt personen die hetzij in de eerste twee jaar ten minste drie misdrijven hebben gepleegd, hetzij ten minste vijf misdrijven hebben gepleegd. Deze regeling wordt gewijzigd zodat iedere vreemdeling die drie misdrijven pleegt wordt aangemerkt als veelpleger, ongeacht of iemand langer dan twee jaar verblijf heeft.
3. De tabel van de glijdende schaal wordt aangescherpt voor diegenen die niet onder de regeling voor veelplegers en niet onder de regeling voor zware misdrijven vallen. Bij de vorige aanscherping van de glijdende schaal zijn de normen voor zowel veelplegers als plegers van zware misdrijven (misdrijven waar een straf van zes jaar of meer op staat) aangescherpt. Met de voorgestelde wijziging wordt ook de norm voor 'gewone' misdrijven aangescherpt.
4. De mogelijkheid wordt uitgebreid om ook na tien jaar verblijf de verblijfsvergunning in te trekken. Thans kan dit alleen bij geweldsmisdrijven en drugsgerelateerde misdrijven en bijvoorbeeld niet bij zeer ernstige zedenmisdrijven. Teneinde dit te wij-

¹⁸⁴ Kamerstukken II 2011/2012, 19 637, nr. 1494.

¹⁸⁵ Vrijheid en verantwoordelijkheid, *Regeerakkoord VVD-CDA*, p. 24: 'Het kabinet zal inzetten op strafbaarstelling van illegaliteit en de handhaving hiervan vooral richten op criminele en overlastgevende personen met het oogmerk deze zo snel mogelijk het land uit te zetten. Deze maatregelen vormen onderdeel van een bredere aanpak van criminaliteit bij vreemdelingen. Deze houdt tevens in dat vreemdelingen die hier rechtmatig verblijven maar strafrechtelijk zijn veroordeeld eerder het land worden uitgezet. Hiertoe zal het kabinet de zogenaamde glijdende schaal aanscherpen.'

zigen, is aansluiting gezocht bij de categorie misdrijven waarvoor geen taakstraf kan worden opgelegd, zoals bepaald in het nieuwe artikel 22b, eerste lid, van het Wetboek van Strafrecht. Dit betekent dat na een verblijf van tien jaar een verblijfsrecht kan worden ingetrokken of geweigerd in geval van veroordeling voor een ernstig drugsdelict, voor een misdrijf waarop naar de wettelijke omschrijving een gevangenisstraf van zes jaren of meer is gesteld en dat een ernstige inbreuk op de lichamelijke integriteit van het slachtoffer ten gevolge heeft gehad, dan wel voor een van de misdrijven als bedoeld in de artikelen 181, 240b, 248a, 248b, 248c en 250 van het Wetboek van Strafrecht. Het gaat hier om ambtswang en wederspanning met lichamelijk letsel of de dood tot gevolg en zedenmisdrijven jegens of in relatie tot minderjarigen.

5. Tot slot komen de eindtermijnen van de glijdende schaal te vervallen, waardoor ook na verblijf van meer dan twintig jaar bij de hiervoor genoemde zeer ernstige misdrijven de glijdende schaal kan worden toegepast. Onder het huidige besluit kan bij een verblijfsduur van twintig jaar of meer niet meer worden overgegaan tot intrekking van de verblijfsvergunning. Dit doet niet altijd recht aan het rechtsgevoel. Ondanks de lange verblijfsperiode kan er aanleiding zijn om voortzetting van het verblijf te ontzeggen. Hierom vervalt deze eindtermijn, en kan dus bij zeer ernstige misdrijven, na een individuele belangenafweging, ook na twintig jaar verblijf de verblijfsvergunning worden ingetrokken.

11. Besluit van 26 maart 2012¹⁸⁶

De in de brief van 6 februari 2012 opgenomen beleidswijzigingen zijn vastgelegd in het Besluit van 26 maart 2012:

1. voor de eerste drie jaren van verblijf wordt de glijdende schaal aangescherpt. Elk misdrijf kan worden tegengeworpen bij een verzoek tot verlenging van de verblijfsvergunning, indien er sprake is van een veroordeling van ten minste één dag gevangenisstraf;
2. de glijdende schaal wordt aangepast voor diegenen die niet onder de regeling voor veelplegers en niet onder de regeling voor zware misdrijven vallen;
3. de definitie van veelpleger wordt aangepast. Als veelpleger wordt aangemerkt de persoon die hetzij in de eerste twee jaar ten minste drie misdrijven heeft gepleegd, hetzij ten minste vijf misdrijven heeft gepleegd;
4. toepassing van de glijdende schaal is niet langer beperkt tot een verblijfsduur van ten minste twintig jaar;
5. artikel 3.77 Vb is aangepast aan artikel 3.86 Vb. Ook bij de toepassing van artikel 3.77 Vb kunnen jeugd-detentie en de maatregel betreffende het gedrag als straf worden tegengeworpen.

186 *Stb.*2012, 158. In werking getreden op 1 juli 2012.

Glijdende schalen geldend vanaf 1 juli 2012

Glijdende schaal voor misdrijven waartegen een gevangenisstraf van zes jaar of minder is bedreigd

Minder dan 3 jaar	1 dag
Ten minste 3 jaar, maar minder dan 4 jaar	5 maanden
Ten minste 4 jaar, maar minder dan 5 jaar	7 maanden
Ten minste 5 jaar, maar minder dan 6 jaar	15 maanden
Ten minste 6 jaar, maar minder dan 7 jaar	18 maanden
Ten minste 7 jaar, maar minder dan 8 jaar	22 maanden
Ten minste 8 jaar, maar minder dan 9 jaar	27 maanden
Ten minste 9 jaar, maar minder dan 10 jaar	33 maanden
Ten minste 10 jaar, maar minder dan 15 jaar	40 maanden
Ten minste 15 jaar	65 maanden

Glijdende schaal voor misdrijven waartegen een gevangenisstraf van meer dan zes jaar is bedreigd

Minder dan 3 jaar	1 dag
Ten minste 3 jaar, maar minder dan 4 jaar	4 maanden en 2 weken
Ten minste 4 jaar, maar minder dan 5 jaar	6 maanden
Ten minste 5 jaar, maar minder dan 6 jaar	12 maanden
Ten minste 6 jaar, maar minder dan 7 jaar	15 maanden
Ten minste 7 jaar, maar minder dan 8 jaar	18 maanden
Ten minste 8 jaar, maar minder dan 9 jaar	22 maanden en 2 weken
Ten minste 9 jaar, maar minder dan 10 jaar	27 maanden
Ten minste 10 jaar, maar minder dan 15 jaar	30 maanden
Ten minste 15 jaar	48 maanden

12. Brief van 19 september 2014 van de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie¹⁸⁷

Bij brief van 19 september 2014 heeft de staatssecretaris (Teeven) van VenJ het WODC-rapport *Aanscherpingen glijdende schaal, geschatte resultaten van recente en voorgenomen aanscherpingen*, aangeboden aan de Tweede Kamer. Aanleiding voor het WODC-onderzoek vormde de afspraak in het regeerakkoord van de VVD en PvdA om criminele vreemdelingen eerder uit te zetten. Daartoe is een voorstel tot aanscherping van de glijdende schaal gemaakt. De Raad van State adviseerde daarop eerst de effecten van vorige aanscherpingen en de verwachte effectiviteit van het voorstel in kaart te brengen.¹⁸⁸ De staatssecretaris heeft daarom het WODC gevraagd te onderzoeken wat de mogelijke effecten zijn van het voorstel en welke gevolgen de aanscherpingen van 2010 en 2012 hebben gehad.

De belangrijkste conclusie van het onderzoek was voor de staatssecretaris dat een verdere aanscherping van de glijdende schaal, conform voorstel, niet of nauwelijks leidt tot meer verblijfsbeëindigingen van derdelanders. Daarom is besloten de glijdende schaal nog niet verder aan te scherpen. Hij heeft aangekondigd de ontwikkelingen op de voet te volgen en te monitoren.

187 *Kamerstukken II* 2014/2015, 19 637, nr. 1891.

188 De ACVZ heeft over dit voorstel geadviseerd op 29 januari 2013.

BIJLAGE 3

Europeesrechtelijk kader openbare veiligheid en openbare orde

1. Inleiding

Deze bijlage geeft een overzicht van Europese regelgeving die van toepassing is op de beoordeling van de openbare orde en openbare veiligheid in Europees perspectief. In paragraaf 2 zijn de twee meest relevante bepalingen in het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens beschreven. In paragraaf 3 is het Unierechtelijk kader beschreven per richtlijn en het Associatierecht EEG-Turkije.

2. Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens

In het kader van het Europese Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) hebben de verdragsluitende staten een beoordelingsmarge (*margin of appreciation*) om te bepalen of een vreemdeling het recht heeft om in de staat te verblijven en ruimte om een openbare orde beleid te voeren. Echter, deze ruimte is niet onbegrensd. In de praktijk wordt de beoordelingsmarge met betrekking tot het openbare-ordebeleid vooral begrensd door artikel 3 EVRM en artikel 8 EVRM. Het EVRM kent geen definitie van de begrippen ‘openbare orde’ en ‘nationale veiligheid’. Deze begrippen zijn geduid in de jurisprudentie van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM). Het verbod op foltering of een onmenselijke behandeling neergelegd in artikel 3 EVRM is absoluut. Het is vaste rechtspraak van het EHRM dat artikel 3 EVRM zich verzet tegen elke maatregel van verwijdering van betrokkene naar het land van herkomst of derde land waar een reëel risico bestaat op foltering of een onmenselijke behandeling. Het recht om het gezins- en/of privéleven uit te oefenen neergelegd in artikel 8 EVRM is relatief en levert volgens het EHRM geen fundamenteel recht op verblijf op. Op grond van de rechtspraak van het EHRM zal zowel het bestuur als de rechter in het kader van artikel 8 EVRM de belangen van de staat moeten afwegen tegen het belang van betrokkene om zijn privé- en/of gezinsleven daar voort te zetten. In bijlage 4 is jurisprudentie van het EHRM inzake artikel 3 en 8 EVRM opgenomen.

Het Comité van Ministers van de Raad van Europa heeft voor de toepassing van artikel 8 EVRM in 2000 en 2002 twee richtinggevende aanbevelingen gedaan. Wat de beslissing tot verwijdering van migranten die langdurig in een Verdragsstaat verblijven betreft, beveelt het Comité van Ministers aan:¹⁸⁹

‘(a) Any decision on expulsion of a long-term immigrant should take account, having due regard to the principle of proportionality and in the light of the European Court of Human Rights’ constant case-law, of the following criteria:

- the personal behaviour of the immigrant;
- the duration of residence;
- the consequences for both the immigrant and his or her family;
- existing links of the immigrant and his or her family to his or her country of origin.

189 Rec(2000)15 concerning the security of residence of long-term migrants, adopted on 13 September 2000.

(b) In application of the principle of proportionality as stated in paragraph 4 (a), member States should duly take into consideration the length or type of residence in relation to the seriousness of the crime committed by the long-term immigrant. More particularly, member States may provide that a long-term immigrant should not be expelled:

- after five years of residence, except in the case of a conviction for a criminal offence where sentenced to in excess of two years' imprisonment without suspension; and
- after ten years of residence, except in the case of a conviction for a criminal offence where sentenced to in excess of five years' imprisonment without suspension.

After twenty years of residence, a long-term immigrant should no longer be expellable.

(c) Long-term immigrants born on the territory of the member State or admitted to the member State before the age of ten, who have been lawfully and habitually resident, should not be expellable once they have reached the age of 18.

Long-term immigrants who are minors may in principle not be expelled.

(d) In any case, each member State should have the option to provide in its internal law that a long-term immigrant may be expelled if he or she constitutes a serious threat to national security or public safety.'

In 2002 beveelt het Comité over de weigering of intrekking van de verblijfstatus of verwijdering van een persoon met verblijf in verband met gezinshereniging aan dat Verdragsstaten:¹⁹⁰

'...should have proper regard to criteria such as the person's place of birth, his age of entry on the territory, the length of residence, his family relationships, the existence of family ties in the country of origin and the solidity of social and cultural ties with the country of origin. Special consideration should be paid to the best interest and well-being of children.'

3. Unierechtelijk kader

3.1 Inleiding

Het Unierecht kent geen eenduidige omschrijving van de begrippen 'openbare veiligheid' en 'openbare orde'. Volgens vaste rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie (het Hof) in de context van de interne markt blijven de lidstaten in hoofdzaak vrij om de eisen van openbare orde en openbare veiligheid af te stemmen op hun nationale behoeften, die per lidstaat en per tijdsgewricht kunnen verschillen.¹⁹¹ Echter, de inhoud van die eisen kunnen niet eenzijdig door de lidstaten worden bepaald zonder controle door de instellingen van de Europese Unie (EU).¹⁹² Omdat de openbare veiligheid en openbare orde uitzonderingsbepalingen op het Unierecht betreffen dienen deze bepalingen volgens het Hof in beginsel op een strikte wijze te worden uitgelegd.¹⁹³

190 Rec(2002)4 on the legal status of persons admitted for family reunification, adopted on 26 March 2002.

191 HvJ EU 10 juli 2008, Jipa, C-33/07, JV2008/290, m.nt P. Boeles.

192 HvJ EU 22 mei 2012, P.I, C-348/09, EHRC 2012/145, m.nt. M. van den Brink, punt 23 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

193 HvJ EU Wallentin-Hermann 22 december 2008, C-549/07, punt 17 en HvJ EU 11 juni 2015, Z.Zh. en I.O., C-554/13, JV2015/209 m.nt. G.N. Cornelisse en EHRC 2015/186 m.nt. P. Boeles.

Het Hof geeft onder meer in het arrest J.N. aan wat onder de begrippen openbare orde en openbare veiligheid valt:¹⁹⁴

‘Zo heeft het Hof geoordeeld dat het begrip ‘openbare orde’, naast de versterking van de maatschappelijke orde die bij elke wetsovertreding plaatsvindt, in elk geval veronderstelt dat sprake is van een werkelijke, actuele en voldoende ernstige bedreiging, die een fundamenteel belang van de samenleving aantast.

Ten aanzien van het begrip ‘nationale veiligheid’ blijkt uit de rechtspraak van het Hof dat dit zowel de interne als de externe veiligheid van een lidstaat dekt en dat bijgevolg de aantasting van het functioneren van instellingen en essentiële openbare diensten, alsook het overleven van de bevolking, het risico van een ernstige versterking van de externe betrekkingen of van de vreedzame co-existentie van de volkeren, evenals de aantasting van militaire belangen, de openbare veiligheid in gevaar kunnen brengen.’

Volgens de Europese Commissie wordt onder openbare veiligheid zowel de interne als externe veiligheid verstaan, in de zin van het behoud van de integriteit van het grondgebied van een lidstaat en zijn instellingen.¹⁹⁵ Onder openbare orde wordt in het algemeen verstaan het voorkomen van de versterking van de sociale orde.¹⁹⁶ Het is volgens de Europese Commissie van cruciaal belang dat de lidstaten duidelijk omschrijven welke belangen van de samenleving worden beschermd, en dat zij een duidelijk onderscheid maken tussen openbare orde en openbare veiligheid. Het begrip openbare veiligheid mag niet zover worden opgerekt dat er maatregelen onder vallen die onder het begrip openbare orde zouden moeten vallen.

Maatregelen tot bescherming van de openbare orde en openbare veiligheid worden in het EU-migratierecht doorgaans gezien als uitzonderingen op de regel dat de betrokkene een recht bezit, dat effectieve bescherming verdient. Hieronder wordt de EU-regelgeving in de context van migratie met daarin opgenomen openbare orde en openbare veiligheid excepties uiteengezet. De begrippen worden in geen van de teksten gedefinieerd, echter in elk van de richtlijnen of verordeningen is wel een aantal factoren genoemd waarmee rekening moet worden gehouden wanneer de excepties worden opgeworpen. In bijlage 4 is jurisprudentie van het Hof opgenomen.

3.2 Artikel 20 en 21 Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU) en Burgerschapsrichtlijn 2004/38/EG

De termen ‘openbare orde’ en ‘openbare veiligheid’ worden in verband met alle vrijheden van de interne markt vermeld als grond waarop afwijkingen van het vrije verkeer in de EU gerechtvaardigd kunnen zijn. Daarnaast heeft het Hof in de context van de bepalingen inzake het EU-burgerschap in het VWEU in een exceptie van openbare orde en openbare

194 HvJ EU 15 februari 2016, J.N., C-601/15 PPU, JV 2016/90 m.nt. G.N. Cornelisse, EHRC 2016/85 m.nt. M. den Heijer en J. Krommendijk, punt 65 en 66 en aldaar aangehaalde jurisprudentie.

195 Zie HvJ EG 4 oktober 1991, Richardt en Les Accessoires Scientifiques, C-367/89, punt 22. Zie ook richtsnoeren voor een betere omzetting en toepassing van richtlijn 2004/38 van de Europese Commissie van 2 juli 2009, COM (2009)313.

196 Zie richtsnoeren richtlijn 2004/38 van de Europese Commissie van 2 juli 2009, COM (2009)313.

veiligheid voorzien door te oordelen dat artikel 20 en 21 VWEU¹⁹⁷ niet afdoen aan de mogelijkheid voor de lidstaten om zich te beroepen op een uitzondering in verband met, met name, de handhaving van de openbare orde of de bescherming van de openbare veiligheid. De eisen van openbare veiligheid kunnen afwijkingen van de regels van het VWEU slechts rechtvaardigen, voor zover daarbij het evenredigheidsbeginsel wordt geëerbiedigd, dat wil zeggen voor zover de betrokken maatregel niet verder gaat dan passend en noodzakelijk is ter bereiking van het nagestreefde doel.¹⁹⁸

De Burgerschapsrichtlijn heeft betrekking op de vrijheid van verblijf van burgers van de Unie op het grondgebied van een gastlidstaat. Het recht op verblijf kan op grond van de Burgerschapsrichtlijn worden geweigerd of beëindigd om redenen van openbare orde, openbare veiligheid of volksgezondheid.¹⁹⁹

Het openbare-ordecriterium is in de richtlijn nader ingekleed. De om redenen van openbare orde of openbare veiligheid genomen maatregelen moeten in overeenstemming zijn met het evenredigheidsbeginsel²⁰⁰ en mogen uitsluitend gebaseerd zijn op het gedrag van betrokkene.²⁰¹ Het gedrag moet een actuele, werkelijke en voldoende ernstige bedreiging voor een fundamenteel belang van de samenleving vormen.²⁰² Het begrip volksgezondheid is niet nader ingekaderd.²⁰³

Artikel 28 van de Burgerschapsrichtlijn geeft bescherming tegen verwijdering. Alvorens een besluit tot verwijdering van het grondgebied om redenen van openbare orde of open-

197 Artikel 20 VWEU:

1. Iedere burger van de Unie heeft het recht vrij op het grondgebied van de lidstaten te reizen en te verblijven, onder voorbehoud van de beperkingen en voorwaarden die bij de Verdragen en de bepalingen ter uitvoering daarvan zijn vastgesteld.
2. Indien een optreden van de Unie noodzakelijk blijkt om deze doelstelling te verwezenlijken en de Verdragen niet in de daartoe vereiste bevoegdheden voorziet, kunnen het Europees Parlement en de Raad, volgens de gewone wetgevingsprocedure bepalingen vaststellen die de uitoefening van de in lid 1 bedoelde rechten vergemakkelijken.
3. Ter verwezenlijking van dezelfde doelstellingen als in lid 1 genoemd en tenzij de Verdragen in de daartoe vereiste bevoegdheden voorzien, kan de Raad, volgens een bijzondere wetgevingsprocedure, maatregelen inzake sociale zekerheid en sociale bescherming vaststellen. De Raad besluit met eenparigheid van stemmen, na raadpleging van het Europees Parlement.

Artikel 21 VWEU:

1. Iedere burger van de Unie die verblijf houdt in een lidstaat waarvan hij geen onderdaan is, bezit het actief en passief kiesrecht bij gemeenteraadsverkiezingen in de lidstaat waar hij verblijft, onder dezelfde voorwaarden als de onderdanen van die staat. Dit recht wordt uitgeoefend onder voorbehoud van de door de Raad met eenparigheid van stemmen, volgens een bijzondere wetgevingsprocedure, en na raadpleging van het Europees Parlement vastgestelde nadere regelingen; deze nadere regelingen kunnen voorzien in afwijkingen wanneer zulks gerechtvaardigd wordt door bijzondere problemen in een lidstaat.
2. Onverminderd artikel 223, lid 1, en de bepalingen ter uitvoering daarvan, heeft iedere burger van de Unie die verblijft houdt in een lidstaat waarvan hij geen onderdaan is, het actief en passief kiesrecht bij de verkiezingen voor het Europees Parlement in de lidstaat waar hij verblijft, onder dezelfde voorwaarden als de onderdanen van die staat. Dit recht wordt uitgeoefend onder voorbehoud van de door de Raad met eenparigheid van stemmen, volgens een bijzondere wetgevingsprocedure, en na raadpleging van het Europees Parlement vastgestelde nadere regelingen; deze nadere regelingen kunnen voorzien in afwijkingen wanneer zulks gerechtvaardigd wordt door bijzondere problemen in een bepaalde lidstaat.

198 Zie HvJ EG 13 juli 2000, Albore, C-423/98, punt 19 en arrest van 15 mei 1986, Johnston, 222/84, punt 38.

199 Zie artikel 27, eerste lid richtlijn 2004/38.

200 In de literatuur wordt vaak een onderscheid gemaakt tussen de algemene redelijkheidstoets en de eigenlijke evenredigheidstoets. Binnen deze laatste toets worden in de literatuur drie klassieke toetsingscriteria onderscheiden: het besluit moet een effectief middel vormen om de doelstellingen te realiseren die met het besluit worden nagestreefd; het besluit moet voor het bereiken van deze doelstellingen noodzakelijk zijn; en, het besluit wordt ontoelaatbaar bevonden als geen redelijke afweging is gemaakt tussen de doelstellingen en de belangen die door het besluit worden aangetast. J.H. Gerards, Het evenredigheidsbeginsel van art. 3:4 lid 2 Awb en het Europees recht, in: Europees recht effectueren: algemeen bestuursrecht als instrument voor de effectieve uitvoering van EG-recht, Kluwer, 2007, p. 73-113.

201 Zie artikel 27, tweede lid richtlijn 2004/38.

202 Zie preambule 23 en artikel 27, tweede lid richtlijn 2004/38.

203 Zie mededeling van de Europese Commissie bij richtlijn 64/221/EG van 19 juli 1999, COM (1999)372, paragraaf 3.1.2. De lidstaten hebben het recht bij toelating een medisch certificaat te verlangen indien dat voorzien is in het nationale recht en tot doel heeft vast te stellen of betrokkene een ziekte heeft zoals genoemd in de Annex. In de Annex bij richtlijn 64/221/EG is niet vastgelegd welke (groepen van) ziekten het betreft.

bare veiligheid te nemen, neemt een gastland de duur van het verblijf van de betrokkene op zijn grondgebied, diens leeftijd, gezondheidstoestand, gezins- en economische situatie, sociale en culturele integratie in het gastland en de mate waarin hij bindingen heeft met zijn land van oorsprong, in overweging. De richtlijn kent de volgende twee gekwalificeerde normen voor Unieburgers en hun familieleden in geval van verwijdering van het grondgebied van de gastlidstaat:

- 1) Voor personen die duurzaam verblijfsrecht hebben (na vijf jaar verblijf), geldt de norm dat sprake moet zijn van ‘ernstige redenen van openbare orde of openbare veiligheid’;
- 2a) Voor personen die langer dan tien jaar hebben verbleven in het gastland geldt de norm dat sprake moet zijn van ‘dwingende redenen van openbare veiligheid’;
- 2b) Minderjarigen genieten diezelfde bescherming, tenzij verwijdering noodzakelijk is in het belang van de minderjarige zoals bepaald in het VN-Verdrag inzake de rechten van het kind van 20 november 1989.²⁰⁴

Kortom, ten aanzien van burgers van de EU en hun familieleden kunnen slechts maatregelen worden genomen indien uit het persoonlijk gedrag kan worden afgeleid dat sprake is van een werkelijke, actuele en voldoende ernstige bedreiging voor een fundamenteel belang van de samenleving. Een tweede voorwaarde is dat de openbare orde maatregel moet berusten op een belangenafweging die voldoet aan het vereiste van proportionaliteit.²⁰⁵ Bij de proportionaliteitstoets heeft de lidstaat een plicht om naast het belang van de samenleving zorgvuldig de persoonlijke en familiesituatie van de betrokkene te onderzoeken.

3.3 Langdurig ingezetenen Richtlijn 2003/109/EG

De Richtlijn langdurig ingezetenen stelt voorwaarden aan de toekenning van de status van langdurig ingezetene aan onderdanen van derde landen die legaal verblijven op het grondgebied van een lidstaat. Op grond van de richtlijn kunnen lidstaten weigeren een verblijfsvergunning toe te kennen aan langdurig ingezetenen of aan hun gezinsleden indien de betrokkene een bedreiging voor de openbare orde of de binnenlandse veiligheid vormt.²⁰⁶ Bij de besluitvorming wordt mede rekening gehouden met de ernst van de inbreuk of het soort van inbreuk dat door de langdurig ingezetene of zijn gezinslid/gezinsleden op de openbare orde of de binnenlandse veiligheid is gepleegd, respectievelijk met het gevaar dat van de persoon in kwestie uitgaat.

De lidstaten mogen ingevolge de richtlijn bepalen dat de langdurig ingezetene zijn status niet langer mag behouden wanneer hij, gelet op de ernst van de feiten die hij heeft gepleegd, een bedreiging vormt voor de openbare orde.²⁰⁷ Op grond van artikel 9, derde lid van de richtlijn kan de status van langdurig ingezetene worden ingetrokken, maar dit is onvoldoende voor verwijdering van de betrokkene.²⁰⁸ De vraag op welke (nationale)

204 Zie preambule 24 en artikel 28, derde lid, onder b richtlijn 2004/38.

205 Zie richtsnoeren richtlijn 2004/38 van de Europese Commissie van 2 juli 2009, COM (2009)313.

206 Artikel 6 Openbare orde en binnenlandse veiligheid.

1. De lidstaten mogen om redenen van openbare orde of binnenlandse veiligheid weigeren de status van langdurig ingezetene toe te kennen. De lidstaat houdt bij zijn besluitvorming mede rekening met de ernst van de inbreuk of het soort van inbreuk dat op de openbare orde of de binnenlandse veiligheid is gepleegd, respectievelijk met het gevaar dat van de persoon in kwestie uitgaat, en let daarbij tevens terdege op de duur van het verblijf en het bestaan van banden met het land van verblijf.

207 Zie preambule 8 en 18 en artikel 9 Intrekking of verlies van de status.

3. De lidstaten mogen bepalen dat de langdurig ingezetene zijn status van langdurig ingezetene niet langer mag behouden wanneer hij, gelet op de ernst van de feiten die hij heeft gepleegd, een bedreiging vormt voor de openbare orde; dit is evenwel geen reden voor verwijdering in de zin van artikel 12.

208 Artikel 9, derde lid: De lidstaten mogen bepalen dat de langdurig ingezetene zijn status van langdurig ingezetene niet langer mag behouden wanneer hij, gelet op de ernst van de feiten die hij heeft gepleegd, een bedreiging vormt voor de openbare orde; dit is evenwel geen reden voor verwijdering in de zin van artikel 12.

verblijfstitel betrokkene in de lidstaat mag verblijven bij toepassing van artikel 9, derde lid, van de richtlijn is (nog) niet beantwoord in de jurisprudentie van het Hof. Deze vraag is echter in Nederland niet relevant, omdat gelet op de meeromvattende beschikking (intrekking verblijfsvergunning en verwijderingsbesluit) in die situatie de zwaardere openbare norm van artikel 12 van de richtlijn voor verwijdering geldt.

Met betrekking tot de verwijdering van langdurig ingezetenen bepaalt de richtlijn dat lidstaten uitsluitend een besluit tot verwijdering ten aanzien van een langdurig ingezetene mogen nemen, wanneer hij een actuele en voldoende ernstige bedreiging voor de openbare orde of de binnenlandse veiligheid vormt.²⁰⁹ Alvorens tot verwijdering van een langdurig ingezetene wordt besloten, houden de lidstaten rekening met de volgende elementen:²¹⁰

- a) de duur van het verblijf op het grondgebied;
- b) de leeftijd van de betrokkene;
- c) de gevolgen voor de betrokkene en de leden van zijn gezin;
- d) het bestaan van banden met het land van verblijf of het ontbreken van banden met het land van herkomst.

3.4 Associatierecht EEG-Turkije

Onder het Associatierecht EEG-Turkije wordt verstaan de bepalingen uit de Associatieovereenkomst EEG-Turkije, het Aanvullend Protocol bij die overeenkomst en de Besluiten 2/76 en 1/80, voor zover relevant voor het Nederlandse vreemdelingenrecht. Turkse burgers en hun familieleden kunnen een beroep doen op het Associatierecht indien zij vallen onder de reikwijdte van Besluiten 2/76 en 1/80 en het Aanvullend Protocol in de hoedanigheid van een (familielid van een) werknemer.

De bepalingen die zien op een (familielid van een) Turkse werknemer die vallen onder de reikwijdte van het Besluit 1/80, worden ingevolge artikel 14 van Besluit 1/80 toegepast onder voorbehoud van beperkingen die gerechtvaardigd zijn uit hoofde van de openbare orde, openbare veiligheid en volksgezondheid.

Volgens het Hof moet bij de beoordeling of zich een gevaar voor de openbare orde of openbare veiligheid voordoet, worden vastgesteld of er sprake is van persoonlijk gedrag dat een actuele, werkelijke en voldoende ernstige bedreiging voor een fundamenteel belang van de samenleving vormt.²¹¹

Een uitdrukkelijke regeling ten aanzien van Turkse zelfstandigen en dienstverrichters ontbreekt. Er is geen analoge toepassing van het communautaire openbare orde begrip.²¹² Turkse zelfstandigen en dienstverrichters kunnen evenwel een beroep doen op de rechtstreeks werkende standstill-bepaling in artikel 41 Aanvullend Protocol: de lidstaat mag geen nieuwe beperkingen invoeren na 1 januari 1973.²¹³

209 Artikel 12, eerste lid: De lidstaten mogen uitsluitend een besluit tot verwijdering ten aanzien van een langdurig ingezetene nemen, wanneer hij een actuele en voldoende ernstige bedreiging voor de openbare orde of de binnenlandse veiligheid vormt.

210 Zie artikel 12, derde lid richtlijn 2003/109.

211 HvJ EG 10 februari 2000, C-340/97, Nazli, JV 2000/81 m.nt. C.A. Groenendijk en HvJ EG 8 december 2011, C-371/08, Ziebell, JV 2012/76 m.nt. C.A. Groenendijk.

212 Zie ABRvS 29 april 2005, 200406039/1, JV 2005/249 met m.nt. C.A. Groenendijk.

213 Bijvoorbeeld het aannemen van een 'gevaar voor de openbare orde' op grond van het aanvaarden van een transactieaanbod is een nieuwe beperking en in strijd met de standstill-bepaling. Zie ABRvS van 12 juli 2011 in zaak nr. 201004824/1/V3, ECLI:NL:RVS:2011:BR2048, JV 2011/350; N/B 2011/1560.

3.5 Gezinsherenigingsrichtlijn 2003/86/EG

De Gezinsherenigingsrichtlijn is van toepassing op het recht op gezinshereniging van onderdanen van derde landen. Het recht op verblijf kan op grond van de Gezinsherenigingsrichtlijn worden geweigerd of beëindigd om redenen van openbare orde, openbare veiligheid of volksgezondheid.²¹⁴ Volgens de preambule bij de richtlijn kan het begrip ‘openbare orde’ een veroordeling voor een ernstig misdrijf omvatten.²¹⁵ In geval van afwijzing van een verzoek op grond van de Gezinsherenigingsrichtlijn houden de lidstaten terdege rekening met de aard en de hechtheid van de gezinsband van de betrokken persoon en met de duur van zijn verblijf in de lidstaat, alsmede met het bestaan van familiebanden of culturele of sociale banden met zijn land van herkomst.²¹⁶

De Gezinsherenigingsrichtlijn kent één openbare-orde-norm, of het nu afwijzen, intrekken of niet verlengen betreft, en schrijft voor dat er een belangenafweging plaatsvindt gelet op de ernst en de soort van inbreuk en het risico dat het gezinslid vormt.²¹⁷

3.6 Studenten-, Blauwekaart-, Onderzoekers-, Seizoensarbeiders- en Intra Corporate transfereesrichtlijn

De Studentenrichtlijn 2004/114/EG bevat de voorwaarden voor toegang en verblijf van derdelanders, met als doel een studie in de EU te volgen. Personen die onder deze richtlijn vallen kan verblijf worden geweigerd om redenen van openbare orde, openbare veiligheid of volksgezondheid.²¹⁸ In de considerans van de richtlijn is opgenomen dat toelating kan worden geweigerd indien een lidstaat op basis van feiten tot het oordeel is gekomen dat de betrokken onderdaan van een derde land *een potentiële bedreiging vormt* voor de openbare orde en de binnenlandse veiligheid.²¹⁹

De Onderzoekersrichtlijn 2005/71/EG bevat een specifieke procedure voor de toelating van onderdanen van derde landen met het oog op wetenschappelijk onderzoek.²²⁰ Onderdanen van derde landen die verzoeken te worden toegelaten met het oog op de in deze richtlijn

214 Artikel 6, eerste lid: De lidstaten kunnen een verzoek om toegang en verblijf van gezinsleden afwijzen om redenen van openbare orde, openbare veiligheid of volksgezondheid.

Artikel 6, tweede lid: De lidstaten kunnen een verblijfstitel van een gezinslid intrekken of verlenging ervan weigeren om redenen van openbare orde, openbare veiligheid of volksgezondheid. De lidstaat neemt bij zijn besluitvorming naast artikel 17 ook de ernst van de inbreuk of het soort van inbreuk van het gezinslid op de openbare orde of de openbare veiligheid in overweging, of het risico dat van die persoon uitgaat.

215 Zie preambule 14 richtlijn 2003/86.

216 Artikel 17: In geval van afwijzing van een verzoek, intrekking of niet-verlenging van een verblijfstitel, alsmede in geval van een verwijderingsmaatregel tegen de gezinshereniger of leden van diens gezin houden de lidstaten terdege rekening met de aard en de hechtheid van de gezinsband van de betrokken persoon en met de duur van zijn verblijf in de lidstaat, alsmede met het bestaan van familiebanden of culturele of sociale banden met zijn land van herkomst.

217 Bij de ABRvS is zaak 201705770/1 aanhangig. Op 7 december 2017 heeft een zitting plaatsgevonden. Partijen is gevraagd naar het standpunt over de vraag of voor de afwijzing van een verzoek om toegang en verblijf van een gezinslid om redenen van openbare orde in de zin van artikel 6, eerste lid van de Gezinsherenigingsrichtlijn is vereist dat de betreffende vreemdeling wegens zijn persoonlijke gedragingen een daadwerkelijke, actuele en voldoende ernstige bedreiging voor de openbare orde vormt. Voorts legde de Afdeling de vraag aan partijen voor of prejudiciële vragen gesteld dienen te worden aan het Hof van Justitie.

218 Artikel 6, eerste lid richtlijn 2004/114. Een onderdaan van een derde land die verzoekt te worden toegelaten voor de doeleinden zoals uiteengezet in de artikelen 7 tot en met 11:
d) wordt niet beschouwd als een bedreiging voor de openbare orde, de openbare veiligheid of de volksgezondheid.

219 Considerans punt 14. Toelating ten behoeve van de in deze richtlijn uiteengezette doeleinden kan op grond van geldige redenen worden geweigerd. Met name kan toelating worden geweigerd indien een lidstaat op basis van feiten tot het oordeel is gekomen dat de betrokken onderdaan van een derde land een potentiële bedreiging vormt voor de openbare orde en de binnenlandse veiligheid. Voor het begrip openbare orde kan een veroordeling wegens het plegen van een ernstig misdrijf relevant zijn. In dit verband zij erop gewezen dat voor de begrippen openbare orde en binnenlandse veiligheid tevens relevant is of een onderdaan van een derde land behoort of heeft behoort tot een vereniging die steun verleent aan terrorisme, een dergelijke vereniging steunt of heeft gesteund, dan wel extremistische doelstellingen huldigt of heeft gehuldigd.

220 Artikel 7, eerste lid, onder d richtlijn 2005/71.

genoemde doeleinden mogen geen bedreiging voor de openbare orde, de openbare veiligheid of de volksgezondheid vormen.

De Blauwekaartrichtlijn 2009/50/EU bevat de voorwaarden voor toegang en verblijf van derdelanders, en hun gezin, met als doel hooggekwalificeerde arbeid in de EU te verrichten (met uitzondering van Denemarken, Ierland en het Verenigd Koninkrijk). Onderdanen van derde landen die worden geacht een bedreiging te vormen voor de openbare orde, de openbare veiligheid of de volksgezondheid, worden in het kader van deze richtlijn niet toegelaten.²²¹ De Europese Blauwe kaart kan op deze gronden ingetrokken of niet verlengd worden.

De herschikte Onderzoekersrichtlijn 2016/801/EU bevat de voorwaarden voor toegang en verblijf van derdelanders met het oog op onderzoek, studie, stages, vrijwilligerswerk, scholierenuitwisseling, educatieve projecten of au-pairactiviteiten. Deze richtlijn, die de voornoemde richtlijnen 2004/114/EG en 2005/71/EG vervangt, dient uiterlijk op 23 mei 2018 omgezet te worden in de Nederlandse regelgeving.²²² In de considerans van de herschikte richtlijn is opgenomen dat toelating kan worden geweigerd indien een lidstaat op basis van feiten tot het oordeel is gekomen dat de betrokken onderdaan van een derde land een potentiële bedreiging vormt voor de openbare orde, de openbare veiligheid of de volksgezondheid.²²³

De Seizoenarbeidersrichtlijn 2014/36/EU harmoniseert de voorwaarden voor toegang en verblijf van seizoenarbeiders. Personen die onder de richtlijn vallen wordt verblijf geweigerd om redenen van openbare orde, openbare veiligheid of volksgezondheid.²²⁴ In de considerans van de richtlijn is opgenomen dat toelating kan worden geweigerd indien een lidstaat op basis van feiten tot het oordeel is gekomen dat de betrokken onderdaan van een derde land *een potentiële bedreiging vormt* voor de openbare orde, de openbare veiligheid of de volksgezondheid.²²⁵

De Intra Corporate Transferees (ICT)richtlijn 2014/66/EU harmoniseert de voorwaarden voor toegang en verblijf van onderdanen van derde landen in het kader van een overplaatsing binnen een onderneming. Onderdanen van derde landen die worden

221 Artikel 5, eerste lid, onder f en artikel 9, derde lid, onder a richtlijn 2009/50.

222 Artikel 7, zesde lid: Derdelanders die geacht worden een bedreiging te vormen voor de openbare orde, de openbare veiligheid of de volksgezondheid, worden niet toegelaten.

Artikel 21, vierde lid: De lidstaten kunnen een vergunning intrekken of weigeren te verlengen om redenen die verband houden met de openbare orde, de openbare veiligheid, of de volksgezondheid.

Artikel 28, achtste lid: Onderzoekers die worden beschouwd als een bedreiging voor de openbare orde, de openbare veiligheid of de volksgezondheid wordt niet toegestaan het grondgebied van de tweede lidstaat binnen te komen of er te verblijven.

Artikel 29, vierde lid: Onderzoekers die worden beschouwd als een bedreiging voor de openbare orde, de openbare veiligheid of de volksgezondheid wordt niet toegestaan het grondgebied van de tweede lidstaat binnen te komen of er te verblijven.

Artikel 30, vierde lid: Gezinsleden die worden beschouwd als een bedreiging voor de openbare orde, de openbare veiligheid of de volksgezondheid wordt niet toegestaan het grondgebied van de tweede lidstaat binnen te komen of er te verblijven.

223 Considerans punt 36: Toelating voor de in deze richtlijn uiteengezette doeleinden dient op naar behoren verantwoorde gronden te kunnen worden geweigerd. Met name dient toelating te kunnen worden geweigerd indien een lidstaat, in een individueel geval, op basis van feiten en rekening houdend met het evenredigheidsbeginsel tot het oordeel is gekomen dat de betrokken derdelander een potentiële bedreiging vormt voor de openbare orde, de openbare veiligheid of de volksgezondheid.

224 Artikel 6, vierde lid richtlijn 2014/36: Onderdanen van derde landen die geacht worden een bedreiging te vormen voor de openbare orde, de openbare veiligheid of de volksgezondheid, worden niet toegelaten.

225 Considerans punt 16: Toelating voor de in deze richtlijn uiteengezette doeleinden moet op grond van naar behoren gemotiveerde redenen kunnen worden geweigerd. Met name moet het mogelijk zijn om toelating te weigeren indien een lidstaat op basis van een beoordeling van de feiten tot het oordeel is gekomen dat de betrokken onderdaan van een derde land een potentiële bedreiging vormt voor de openbare orde, de openbare veiligheid of de volksgezondheid.

geacht een bedreiging te vormen voor de openbare orde, de openbare veiligheid of de volksgezondheid, worden in het kader van deze richtlijn niet toegelaten.²²⁶

De Studenten-, Blauwkaart-, Onderzoekers- en Seizoensarbeiders- en ICT-richtlijn hanteren dezelfde terminologie voor openbare orde, openbare veiligheid of de volksgezondheid, of het nu afwijzen, intrekken of niet verlengen betreft met uitzondering van de term *potentiële bedreiging* die tot nu toe slechts in de Studenten-, Seizoensarbeiders- en in de herschikte Onderzoekersrichtlijn in relatie tot de toelating voorkomt.

3.7 Richtlijn verblijfsrecht slachtoffer mensenhandel

De richtlijn verblijfsrecht slachtoffer mensenhandel 2004/81/EG bevat een specifieke procedure voor afgifte van een verblijfstitel die in ruil voor samenwerking met de bevoegde autoriteiten wordt afgegeven aan derdelanders die het slachtoffer zijn van mensenhandel of hulp hebben gekregen bij illegale immigratie. Onderdanen van derde landen die een beroep doen op deze richtlijn mogen geen bedreiging voor de openbare orde of de binnenlandse veiligheid vormen anders kan de lidstaat de bedenktijd beëindigen,²²⁷ de verblijfstitel weigeren of niet verlengen²²⁸ of intrekken.²²⁹

3.8 Herzienne Kwalificatierichtlijn 2011/95/EU

De richtlijn bepaalt wie voor internationale bescherming in aanmerking komt. Internationale bescherming omvat de vluchtelingenstatus en de subsidiaire beschermingsstatus. De richtlijn kent uitsluitingsgronden voor internationale bescherming.²³⁰ De lidstaten mogen op grond van de Kwalificatierichtlijn besluiten geen vluchtelingenstatus te verlenen dan wel een verleende status in te trekken wanneer er goede redenen zijn om de vreemdeling te beschouwen als een gevaar voor de veiligheid van de lidstaat waar hij zich bevindt of hij definitief is veroordeeld voor een bijzonder ernstig misdrijf en een gevaar vormt voor de gemeenschap van de lidstaat.²³¹ Hierbij eerbiedigen de

226 Artikel 5, achtste lid richtlijn 2014/66.

Artikel 21, negende lid richtlijn 2014/66: Binnen een onderneming overgeplaatste personen die worden beschouwd als een bedreiging voor de openbare orde, de openbare veiligheid of de volksgezondheid wordt niet toegestaan het grondgebied van de tweede lidstaat binnen te komen of er te verblijven.

227 Artikel 6, vierde lid: De lidstaat kan de bedenktijd te allen tijde beëindigen indien de bevoegde autoriteiten hebben vastgesteld dat de betrokkene actief, vrijwillig en uit eigen beweging opnieuw contact heeft opgenomen met de daders van de strafbare feiten als bedoeld in artikel 2, onder b) en c), alsook om redenen die verband houden met de openbare orde of de bescherming van de binnenlandse veiligheid.

228 Artikel 8, tweede lid: Onverminderd redenen die verband houden met de openbare orde of de bescherming van de binnenlandse veiligheid mag de verblijfstitel alleen worden afgegeven als aan de in lid 1 genoemde voorwaarden is voldaan.

229 Artikel 14 onder c: om redenen die verband houden met de openbare orde of de bescherming van de binnenlandse veiligheid.

230 Zie artikel 12 en 17 richtlijn 2011/95.

231 Artikel 14, vierde lid: De lidstaten kunnen de door een regerings-, administratieve, rechterlijke of quasi-rechterlijke instantie aan een vluchteling verleende status intrekken, beëindigen of weigeren te verlengen wanneer:

a) er goede redenen bestaan om hem te beschouwen als een gevaar voor de veiligheid van de lidstaat waar hij zich bevindt;

b) hij een gevaar vormt voor de samenleving van die lidstaat, omdat hij definitief veroordeeld is voor een bijzonder ernstig misdrijf.

Vijfde lid: De lidstaten mogen onder de in het vierde lid omschreven omstandigheden besluiten geen status te verlenen aan een vluchteling wanneer nog geen besluit in die zin is genomen.

Zesde lid: Personen op wie het vierde of vijfde lid van toepassing is, genieten de rechten die zijn vastgelegd in de artikelen 3, 4, 16, 22, 31, 32 en 33 van het Verdrag van Genève of daarmee vergelijkbare rechten, voor zover zij in de lidstaat aanwezig zijn.

lidstaten het verbod van refolement.²³² Aan een vreemdeling waaraan een vluchtelingenstatus is verleend hoeven de lidstaten geen verblijfstitel te verlenen indien dwingende redenen van nationale veiligheid of openbare orde zich daartegen verzetten.²³³ Volgens het Hof mag een verblijfstitel op dezelfde gronden worden ingetrokken.²³⁴ De Kwalificatierichtlijn maakt voor vluchtelingenstatus onderscheid tussen een status en een verblijfstitel. In de nationale regelgeving wordt dat onderscheid niet gemaakt. De Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft geoordeeld dat de verblijfsvergunning en de status in Nederland samenvallen.²³⁵ Met het intrekken van de verblijfsvergunning op grond van openbare orde of openbare veiligheid is zowel de status als de verblijfstitel ingetrokken.

Een vreemdeling wordt uitgesloten van subsidiaire bescherming wanneer er ernstige redenen zijn om aan te nemen dat hij een ernstig misdrijf heeft gepleegd of hij een gevaar vormt voor de gemeenschap of voor de veiligheid van de lidstaat waar hij zich bevindt.²³⁶ Op dezelfde gronden kan de verleende subsidiaire beschermingsstatus worden ingetrokken.²³⁷ Aan een vreemdeling die de subsidiaire beschermingsstatus is verleend hoeven de lidstaten geen verblijfstitel te verlenen indien dwingende redenen van nationale veiligheid of openbare orde zich daartegen verzetten.²³⁸ Volgens het Hof mag een verblijfstitel op dezelfde gronden worden ingetrokken.²³⁹

De vraag die het Hof nog moet beantwoorden is of artikel 14, leden 4 en 6, van de Kwalificatierichtlijn ongeldig zijn wegens schending van het verbod op refolement en het recht op asiel (artikelen 4 en 18 van het Handvest van de grondrechten van de EU).²⁴⁰

3.9 Herziene Procedurerichtlijn 2013/32/EU

De richtlijn stelt voorwaarden aan de procedures voor de toekenning en intrekking van de internationale bescherming. Het begrip ‘openbare orde’ kan onder meer een veroordeling wegens een ernstig misdrijf bestrijken.²⁴¹ In bepaalde omstandigheden, wanneer een verzoek waarschijnlijk ongegrond is of wanneer de nationale veiligheid of de openbare orde ernstig in het gedrang komt, moeten de lidstaten de behandelingsprocedure kunnen

232 Artikel 21 Bescherming tegen refolement:

1. De lidstaten eerbiedigen het beginsel van non-refolement met inachtneming van hun internationale verplichtingen.
2. Wanneer dit op grond van de in lid 1 genoemde internationale verplichtingen niet verboden is, mogen de lidstaten een al dan niet formeel erkende vluchteling uitzetten of terugleiden wanneer:
 - a) er goede redenen bestaan om hem te beschouwen als een gevaar voor de veiligheid van de lidstaat waar hij zich bevindt; of
 - b) hij een gevaar vormt voor de samenleving van die lidstaat, omdat hij definitief veroordeeld is voor een bijzonder ernstig misdrijf.
3. De lidstaten mogen de verblijfstitel van een vluchteling op wie lid 2 van toepassing is, intrekken, beëindigen of weigeren te verlengen of te verstrekken.

233 Artikel 24, eerste lid: Zo spoedig mogelijk nadat internationale bescherming is verleend en zonder dat afbreuk wordt gedaan aan artikel 21, derde lid, verstrekken de lidstaten aan personen met de vluchtelingenstatus een verblijfstitel die ten minste drie jaar geldig is en kan worden verlengd, tenzij dwingende redenen van nationale veiligheid of openbare orde zich daartegen verzetten.

234 HvJ EU 24 juni 2015, C-373/13, H.T., JV 2015/258, m.nt. Battjes, r.o. 51.

235 Zie ABRS 2 juni 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1550, JV 2016/199 m.nt. Boeles.

236 Artikel 17 richtlijn 2011/95.

237 Artikel 19 richtlijn 2011/95.

238 Artikel 24, tweede lid richtlijn 2011/95.

239 HvJ EU 24 juni 2015, C-373/13, H.T., JV 2015/258, m.nt. Battjes, r.o. 51, naar analogie.

240 Zie het verzoek om een prejudiciële beslissing van 14 juli 2016 in de zaak M/Tsjechische Republiek (C-391/16) en EU Law Analysis door prof. mr. P. Boeles: <http://eulawanalysis.blogspot.nl/2017/01/non-refolement-is-part-of-eus.html>.

241 Zie preambule 24 richtlijn 2013/32.

versnellen.²⁴² De richtlijn stelt dat toegang tot informatie en counseling in accommodaties voor bewaring en aan grensdoorlaatposten alleen mag worden beperkt indien dit krachtens het nationale recht objectief noodzakelijk is voor de veiligheid, de openbare orde of het administratieve beheer van de doorlaatposten, mits de toegang hierdoor niet ernstig wordt belemmerd of onmogelijk wordt gemaakt.²⁴³

De richtlijn kent bovendien bijzondere waarborgen voor niet-begeleide minderjarigen.²⁴⁴

3.10 Herziene Opvangrichtlijn 2013/33/EU

De richtlijn stelt normen vast voor de opvang van verzoekers om internationale bescherming. De richtlijn staat toe dat de lidstaten beslissen over het verblijf en de bewegingsvrijheid om redenen van openbaar belang, openbare orde of indien nodig voor een snelle behandeling en een doeltreffende controle van het verzoek om internationale bescherming.²⁴⁵ Een verzoeker om internationale bescherming mag onder andere alleen in bewaring worden gehouden wanneer de bescherming van de nationale veiligheid of de openbare orde dat vereisen.²⁴⁶ In het arrest *J.N.* oordeelt het Hof van Justitie EU dat artikel 8, derde lid, onder e van de richtlijn, de bepaling die detentie van asielzoekers op openbare-ordegronden (of gronden van nationale veiligheid) mogelijk maakt, niet strijdig is met het Handvest van de grondrechten van de EU.²⁴⁷ De toegang tot de bewaringsaccommodatie mag alleen worden beperkt indien dit volgens het nationale recht objectief noodzakelijk is voor de veiligheid, de openbare orde of het administratieve beheer van de bewaringsaccommodatie, mits de toegang hierdoor niet ernstig wordt belemmerd of onmogelijk wordt gemaakt.²⁴⁸

3.11 Terugkeerrichtlijn 2008/115/EG

De richtlijn stelt voorwaarden aan procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven. Het begrip ‘gevaar voor de openbare orde’ is bij de definities in artikel 3 van de Terugkeerrichtlijn noch elders in die richtlijn omschreven. De lidstaten kunnen een terugkeerbesluit uitvaardigen en de onderdaan van een derde land die illegaal op het grondgebied verblijft, onder andere om redenen van openbare orde of nationale veiligheid, opdragen onmiddellijk te vertrekken indien dit bevel niet wordt nageleefd.²⁴⁹ De lidstaten kunnen op

242 Artikel 31, achtste lid: De lidstaten kunnen bepalen dat een behandelingsprocedure overeenkomstig de fundamentele beginselen en waarborgen in hoofdstuk II wordt versneld en/of aan de grens of in transitzones wordt gevoerd overeenkomstig artikel 43 indien:

j) de verzoeker op ernstige gronden als gevaar te beschouwen is voor de nationale veiligheid of de openbare orde van de lidstaat; of de verzoeker onder dwang is uitgezet om ernstige redenen van openbare veiligheid of openbare orde krachtens het nationale recht.

243 Zie artikel 8 richtlijn 2013/32.

244 Artikel 25, zesde lid: Bij de uitvoering van deze richtlijn laten de lidstaten zich leiden door het belang van het kind als eerste overweging. Wanneer de lidstaten in de loop van de asielprocedure constateren dat een persoon een niet-begeleide minderjarige is, kunnen zij:

a) artikel 31, achtste lid, alleen toepassen of blijven toepassen indien:

iii) de verzoeker om ernstige redenen geacht kan worden een gevaar te vormen voor de nationale veiligheid of de openbare orde van de lidstaat, of de verzoeker onder dwang is uitgezet om ernstige redenen van nationale veiligheid of openbare orde krachtens het nationale recht;

b) artikel 43 alleen toepassen of blijven toepassen, overeenkomstig de artikelen 8 tot en met 11 van Richtlijn 2013/33/EU, indien:

iii) de verzoeker om ernstige redenen geacht kan worden een gevaar te vormen voor de nationale veiligheid of de openbare orde van de lidstaat, of de verzoeker onder dwang is uitgezet om ernstige redenen van nationale veiligheid of openbare orde krachtens het nationale recht.

245 Zie artikel 7, tweede lid richtlijn 2013/33.

246 Zie artikel 8, derde lid richtlijn 2013/33.

247 HvJ EU 15 februari 2016, *J.N.*, C-601/15 PPU, *JV* 2016/90 m.nt. G.N. Cornelisse, *EHRC* 2016/85 m.nt. M. den Heijer en J. Krommendijk.

248 Zie artikel 10, vierde lid richtlijn 2013/33.

249 Zie artikel 6, tweede lid richtlijn 2008/115.

bepaalde gronden, onder andere omdat betrokkene een gevaar vormt voor de openbare orde, afzien van het toekennen van een termijn voor vrijwillig vertrek, of een termijn toekennen die korter is dan zeven dagen.²⁵⁰

Lidstaten kunnen, gelet op de omstandigheden van het geval, een inreisverbod opleggen dat in principe niet meer dan vijf jaar bedraagt. De duur kan meer dan vijf jaar bedragen indien de onderdaan van een derde land een ernstige bedreiging vormt voor de openbare orde, de openbare veiligheid of de nationale veiligheid.²⁵¹ De lidstaten kunnen het inreisverbod intrekken of schorsen, mits betrokkene kan aantonen het grondgebied van een lidstaat te hebben verlaten.²⁵² In het geval van slachtoffers van mensenhandel wordt geen inreisverbod uitgevaardigd, op voorwaarde dat zij geen bedreiging vormen voor de openbare orde, de openbare veiligheid of de nationale veiligheid.

EU-burgers en familieleden

Onderwerp	Bepaling	Norm
Weigering toegang en verblijf EU-burger en zijn familielid	Artikel 27 richtlijn 2004/38	Actuele, werkelijke en ernstige bedreiging voor een fundamenteel belang van de samenleving.
Verwijdering	Artikel 28, eerste lid richtlijn 2004/38	0-5 jaar verblijf: actuele, werkelijke en ernstige bedreiging voor een fundamenteel belang van de samenleving.
	Artikel 28, tweede lid richtlijn 2004/38	5-10 jaar verblijf: ernstige redenen van openbare orde, of ernstige redenen van openbare veiligheid
	Artikel 28, derde lid richtlijn 2004/38	Langer dan 10 jaar verblijf: dwingende redenen van openbare veiligheid; Minderjarigen genieten (vanaf dag één verblijf) dezelfde bescherming.
Weigering toegang en verblijf non-EU ouder van een afhankelijke minderjarige EU-burger	Artikel 20 en 21 VWEU (arresten Rendón Marín en CS, Chavez-Vilchez)	Actuele, werkelijke en ernstige bedreiging voor een fundamenteel belang van de samenleving.

Associatierecht EEG-Turkije

Onderwerp	Bepaling	Norm
Afwijzing aanvraag tot verlenging en intrekking verblijfsrecht	Artikel 14 Besluit 1/80	Actuele, werkelijke en ernstige bedreiging voor een fundamenteel belang van de samenleving
Verwijdering		

250 Zie artikel 7, vierde lid richtlijn 2008/115.

251 Zie artikel 11, tweede lid richtlijn 2008/115.

252 Zie artikel 11, derde lid richtlijn 2008/115.

Langdurig ingezetenen

Onderwerp	Bepaling	Norm
Weigering toekenning status Langdurig ingezetene	Artikel 6, eerste lid richtlijn 2003/109	De lidstaten mogen om redenen van openbare orde of binnenlandse veiligheid weigeren de status van langdurig ingezetene toe te kennen. De lidstaat houdt bij zijn besluitvorming rekening met de ernst van de inbreuk of het soort van inbreuk dat op de openbare orde of de binnenlandse veiligheid is gepleegd, respectievelijk met het gevaar dat van de persoon in kwestie uitgaat, en let daarbij tevens terdege op de duur van het verblijf en het bestaan van banden met het land van verblijf.
Intrekking	Artikel 9, derde lid richtlijn 2003/109	De lidstaten mogen bepalen dat de langdurig ingezetene zijn status van langdurig ingezetene niet langer mag behouden wanneer hij, gelet op de ernst van de feiten die hij heeft gepleegd, een bedreiging vormt voor de openbare orde; dit is evenwel geen reden voor verwijdering in de zin van artikel 12.
Verwijdering	Artikel 12, eerste en derde lid richtlijn 2003/109	Actuele en ernstige bedreiging voor de openbare orde of binnenlandse veiligheid.
Weigering verlenging of intrekking verblijfsvergunning in tweede lidstaat	Artikel 17, eerste lid en 22, eerste lid richtlijn 2003/109	Redenen van openbare orde of de binnenlandse veiligheid, zoals bedoeld in artikel 17
Verwijdering uit tweede lidstaat	Artikel 22, derde lid richtlijn 2003/109	Ernstige redenen in verband met de openbare orde of de binnenlandse veiligheid

Gezinsherenigers

Weigering verblijf op grond van gezinshereniging	Artikel 6, eerste en tweede lid richtlijn 2003/86	Openbare orde, openbare veiligheid of volksgezondheid.
	Artikel 17 richtlijn 2003/86	De lidstaat houdt terdege rekening met de aard en de hechtheid van de gezinsband van de betrokken persoon en met duur van zijn verblijf in de lidstaat, alsmede met het bestaan van familiebanden of culturele of sociale banden met zijn land van herkomst.

Studenten, onderzoekers, blue card, seizoenarbeiders, intra corporate transferees

Weigering verblijf op grond van studie	Artikel 6, eerste lid richtlijn 2004/114	Openbare orde, openbare veiligheid of volksgezondheid.
Weigering verblijf op grond van onderzoek	Artikel 7, eerste lid, onder d richtlijn 2005/71	
Weigering toekenning en intrekking verblijf op grond van blue card	Artikel 5, eerste lid richtlijn 2009/50	
	Artikel 9, derde lid richtlijn 2009/50	
Weigering verblijf op grond van seizoensarbeid	Artikel 6, vierde lid richtlijn 2014/36	
Weigering verblijf op grond van Intra Corporate Transferees	Artikel 5, achtste lid richtlijn 2014/66	
	Artikel 21, negende lid richtlijn 2014/66	

Slachtoffer mensenhandel

Weigering bedenktijd aangifte slachtoffer mensenhandel	Artikel 6, vierde lid richtlijn 2004/81	Openbare orde of binnenlandse veiligheid.
Weigering verblijf op grond van slachtoffer mensenhandel	Artikel 8, vierde lid richtlijn 2004/81	
Intrekking verblijf op grond van slachtoffer mensenhandel	Artikel 14, onder c richtlijn 2004/81	

Vluchtelingen en subsidiair beschermden (Kwalificatierichtlijn)

Intrekken, beëindigen of weigeren te verlengen van de vluchtelingenstatus	Artikel 14, vierde lid richtlijn 2011/95	De lidstaten kunnen een vluchteling verleende status intrekken, beëindigen of weigeren te verlengen wanneer: a) er goede redenen bestaan om hem te beschouwen als een gevaar voor de veiligheid van de lidstaat waar hij zich bevindt; b) hij een gevaar vormt voor de samenleving van die lidstaat, omdat hij definitief veroordeeld is voor een bijzonder ernstig misdrijf .
Verwijdering vluchteling	Artikel 21, tweede lid richtlijn 2011/95	Lidstaten kunnen een al dan niet formeel erkende vluchteling uitzetten of terugleiden wanneer: a) er goede redenen bestaan om hem te beschouwen als een gevaar voor de veiligheid van de lidstaat waar hij zich bevindt; of b) hij een gevaar vormt voor de samenleving van die lidstaat, omdat hij definitief veroordeeld is voor een bijzonder ernstig misdrijf . Hierbij eerbiedigen de lidstaten het verbod van refoulement.

Intrekken, beëindigen of weigeren te verlengen of te verstrekken van de verblijfstitel van een vluchteling dan wel subsidiair beschermde.	Artikel 21, derde j ^o tweede lid richtlijn 2011/95	Indien het tweede lid op de vreemdeling van toepassing is en a) er goede redenen bestaan om hem te beschouwen als een gevaar voor de veiligheid van de lidstaat waar hij zich bevindt; of b) hij een gevaar vormt voor de samenleving van die lidstaat, omdat hij definitief veroordeeld is voor een bijzonder ernstig misdrijf .
Weigering verlening subsidiaire beschermingsstatus	Artikel 17, richtlijn 2011/95	Ernstige redenen om aan te nemen dat de subsidiair beschermde een ernstig misdrijf heeft gepleegd of hij een gevaar vormt voor de gemeenschap of voor de veiligheid van de lidstaat.
Intrekking subsidiaire beschermingsstatus	Artikel 19, richtlijn 2011/95	
Weigering tot verlening of verlenging van verblijfstitel aan personen waaraan vluchtelingenstatus dan wel subsidiaire beschermingsstatus is verleend	Artikel 24, tweede lid richtlijn 2011/95	Aan een persoon die internationale bescherming is verleend kan een verblijfstitel worden geweigerd of de verblijfstitel niet worden verlengd indien dwingende redenen van nationale veiligheid of openbare orde zich daartegen verzetten.

Overzicht toepassing EU openbare orde norm

Unieburgers	Toelating	Verlenging/intrekking verblijf	Verwijdering van het grondgebied
Richtlijn 2004/38	EU verblijf van rechtswege tot 3 maanden, familielid (niet-EU) verblijf op aanvraag.	Verlenging automatisch. Intrekking door besluit.	Verwijdering na besluit.
EU openbare norm Unieburger en familieleden	+	+ (< 5 jaar) ++ (> 5 jaar) +++ (> 10 jaar of kind)	+ (< 5 jaar) ++ (> 5 jaar) +++ (> 10 jaar of kind)

Turks Associatierecht	Toelating	Verlenging/intrekking verblijf	Verwijdering van het grondgebied
Turkse burger en familieleden	Verblijf op aanvraag.	Verlenging automatisch. Intrekking door besluit.	Verwijdering na besluit.
EU openbare norm Turkse burgers en familieleden	+	+	+

Regulier richtlijnen derdelanders	Toelating	Verlenging/ intrekking verblijf	Verwijdering van het grondgebied
Derdelanders en familieleden	Verblijf op aanvraag.	Verlenging op aanvraag. Intrekking door besluit.	Verwijdering na besluit.
Langdurig ingezetene	+	+	+
Gezinshereniger	+	+	+
Student	+	+	+
Onderzoeker	+	+	+
Blauwe kaarthouder	+	+	+
Seizoenarbeider	+	+	+
ICT	+	+	+
Slachtoffer mensenhandel	+	+	+

- + betekent actuele, werkelijke en ernstige bedreiging voor een fundamenteel belang van de samenleving.
++ betekent ernstige redenen van openbare orde, of ernstige redenen van openbare veiligheid.
+++ dwingende redenen van openbare veiligheid.

Asiel richtlijnen	Toelating	Verlenging/intrekking verblijf	Verwijdering van het grondgebied
	Verblijf op aanvraag	Verlenging op aanvraag Intrekking door besluit	Verwijdering na besluit
Vluchteling	<p><i>Status:</i> a) er goede redenen bestaan om hem te beschouwen als een gevaar voor de veiligheid van de lidstaat waar hij zich bevindt; b) hij een gevaar vormt voor de samenleving van die lidstaat, omdat hij definitief veroordeeld is voor een bijzonder ernstig misdrijf.</p> <p><i>Verblijfstitel:</i> indien de vreemdeling mag worden verwijderd: a) er goede redenen bestaan om hem te beschouwen als een gevaar voor de veiligheid van de lidstaat waar hij zich bevindt; of b) hij een gevaar vormt voor de samenleving van die lidstaat, omdat hij definitief veroordeeld is voor een bijzonder ernstig misdrijf; of</p> <p>indien dwingende redenen van nationale veiligheid of openbare orde zich daartegen verzetten.</p>	<p><i>Status:</i> a) er goede redenen bestaan om hem te beschouwen als een gevaar voor de veiligheid van de lidstaat waar hij zich bevindt; b) hij een gevaar vormt voor de samenleving van die lidstaat, omdat hij definitief veroordeeld is voor een bijzonder ernstig misdrijf.</p> <p><i>Verblijfstitel:</i> indien de vreemdeling mag worden verwijderd: a) er goede redenen bestaan om hem te beschouwen als een gevaar voor de veiligheid van de lidstaat waar hij zich bevindt; of b) hij een gevaar vormt voor de samenleving van die lidstaat, omdat hij definitief veroordeeld is voor een bijzonder ernstig misdrijf; of</p> <p>indien dwingende redenen van nationale veiligheid of openbare orde zich daartegen verzetten.</p>	<p>Lidstaten kunnen een al dan niet formeel erkende vluchteling uitzetten of terugleiden wanneer: a) er goede redenen bestaan om hem te beschouwen als een gevaar voor de veiligheid van de lidstaat waar hij zich bevindt; of b) hij een gevaar vormt voor de samenleving van die lidstaat, omdat hij definitief veroordeeld is voor een bijzonder ernstig misdrijf.</p> <p>Hierbij eerbiedigen de lidstaten het verbod van refolement.</p>

Subsidiar beschermde	<p><i>Status:</i> ernstige redenen om aan te nemen dat de subsidiar beschermde een ernstig misdrijf heeft gepleegd of hij een gevaar vormt voor de gemeenschap of voor de veiligheid van de lidstaat.</p> <p><i>Verblijfstitel:</i> indien dwingende redenen van nationale veiligheid of openbare orde zich daartegen verzetten.</p>	<p><i>Status:</i> ernstige redenen om aan te nemen dat de subsidiar beschermde een ernstig misdrijf heeft gepleegd of hij een gevaar vormt voor de gemeenschap of voor de veiligheid van de lidstaat.</p> <p><i>Verblijfstitel:</i> indien dwingende redenen van nationale veiligheid of openbare orde zich daartegen verzetten.</p>	
----------------------	--	--	--

BIJLAGE 4

Ontwikkelingen in de Europeesrechtelijke en nationale jurisprudentie

1. Inleiding

Dit overzicht beschrijft de belangrijkste ontwikkelingen in de Europeesrechtelijke en nationale jurisprudentie en is gelet op de omvangrijkheid daarvan niet uitputtend. In dit overzicht zijn in paragraaf 2 enkele richtinggevende uitspraken in de rechtspraak van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) met betrekking tot artikel 3 en met name artikel 8 EVRM opgenomen. In paragraaf 3 zijn belangrijke ontwikkelingen in de rechtspraak van het Hof van Justitie EU (HvJ EU) opgenomen. In paragraaf 4 worden enkele uitspraken van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (de Afdeling) over de interpretatie van het Unierechtelijke openbare-ordecriterium genoemd.

2. Het Europese Hof voor de Rechten van de Mens

2.1 Inleiding

In het kader van het Europese Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) hebben de verdragsluitende staten een wijde beoordelingsmarge ('margin of appreciation') om te bepalen of een vreemdeling het recht heeft om in de staat te verblijven. Echter, deze beoordelingsmarge wordt in het openbare-ordebeleid onder meer begrensd door de artikelen 3 en 8 EVRM. Het absolute verbod in artikel 3 EVRM verzet zich tegen elke maatregel van verwijdering van betrokkene naar het land van herkomst of een derde land waar een reëel risico bestaat op foltering of een onmenselijke behandeling in de zin van artikel 3 EVRM. Daarentegen is het recht op privé- en/of gezinsleven in artikel 8 EVRM relatief. Het EHRM interpreteert daarom artikel 8 EVRM bij het afwegen van de belangen van de staat tegen de belangen van de vreemdeling ('fair balance').

2.2 Artikel 3 EVRM

De absolute grens in de toepassing van het openbare-ordebeleid in asielzaken is een mogelijke schending van artikel 3 EVRM of opgelegde voorlopige maatregel bij verwijdering uit Nederland en terugkeer naar het land van herkomst of een derde land. Het is vaste rechtspraak van het EHRM dat artikel 3 EVRM zich verzet tegen elke maatregel van verwijdering van betrokkene naar een land waar een reëel risico bestaat op foltering of een onmenselijke behandeling.²⁵³ Het absolute karakter van het verbod in artikel 3 EVRM brengt met zich mee dat de maatregel van openbare orde of nationale veiligheid, ongeacht de ernst van het gedrag van betrokkene, in geen enkel geval mag leiden tot refoulement naar het land van herkomst of derde land waar een schending van artikel 3 EVRM dreigt.²⁵⁴

253 EHRM 7 juli 1989, Soering t. het Verenigd Koninkrijk, 14038/88, para. 90-91. EHRM 15 november 1996 Chahal t. het Verenigd Koninkrijk, RV 1996/20. EHRM 28 februari 2008, Saadi t. Italië, 37201/06, para. 124-125.

254 EHRM 7 maart 2000, T.I. t. het Verenigd Koninkrijk, 43844/98. EHRM 26 april 2005 Müslim t. Turkije, 53566/99, para. 72-76. EHRM 21 januari 2011, M.S.S. t. België en Griekenland, 30696/09, para. 286, JV 2011/68 m.nt. Battjes.

Het EHRM kan hangende de behandeling van een klachtprocedure tegen een Verdragsstaat een voorlopige maatregel treffen. Voorlopige maatregelen bestaan erin dat de voorzitter van een sectie van het EHRM aangeeft dat het wenselijk is dat betrokkene niet worden uitgeleverd of uitgewezen zolang een procedure hangende is voor het EHRM. Het EHRM treft met enige regelmaat voorlopige maatregelen in klachten tegen Nederland in asielzaken met betrekking tot herkomstlanden waar de veiligheidssituatie diffuus is, bijvoorbeeld asielzoekers afkomstig uit onveilig gebied in Somalië, Irak en Afghanistan.

2.3 Artikel 8 EVRM

In artikel 8 EVRM is het recht op privé-, familie- en gezinsleven neergelegd. Volgens het EHRM is er geen fundamenteel recht op verblijf wegens gezinsleven. Het recht op toegang tot, verblijf op, of verwijdering uit het grondgebied van een land behoren tot de discretionaire bevoegdheden van de staat, en worden bovendien niet als zodanig door het Verdrag erkend.²⁵⁵ Onder omstandigheden, vooral indien betrokkene in het land van verblijf sterke persoonlijke en familiale banden heeft die door een maatregel als verwijdering ingrijpend zouden kunnen worden verstoord, kan niettemin sprake zijn van een schending van artikel 8 EVRM. De belangen van de staat om maatregelen van openbare orde en nationale veiligheid te treffen, wegens in de belangenafweging onder artikel 8 EVRM vaak zwaarder dan de belangen van de vreemdeling om het familie- en gezinsleven voort te zetten. De belangrijkste uitspraken over het openbare-ordebeleid in het kader van artikel 8 EVRM en verblijfsbeëindiging zijn de zaken *Boultif*,²⁵⁶ *Üner*,²⁵⁷ en *Maslov*,²⁵⁸ waarin het EHRM de wegingscriteria heeft uiteengezet die moeten worden betrokken bij de beoordeling of uitzetting wegens strafrechtelijke vergrijpen is toegestaan. Sindsdien heeft het EHRM vele uitspraken gedaan over dezelfde materie.²⁵⁹

Boultif-criteria

Uit het arrest *Boultif* uit 2001 volgen de zogenoemde *Boultif-criteria* of *guiding principles* die in de belangenafweging van artikel 8 EVRM betrokken worden:

- de aard en ernst van het gepleegde misdrijf;
- de duur van het verblijf in het gastland;
- het tijdsverloop sinds het misdrijf en de gedragingen van de betrokkene gedurende die tijd;
- de nationaliteiten van alle betrokkenen;
- de gezinssituaties van de vreemdeling, zoals de duur van het huwelijk;
- andere factoren die uitdrukking geven aan de feitelijke invulling van het huwelijk;
- de vraag of de (huwelijks)partner op de hoogte was van het misdrijf toen hij/zij met de vreemdeling in het huwelijk trad of de relatie aanging;
- de vraag of er kinderen uit het huwelijk zijn geboren en, als dit het geval is, hun leeftijd;
- de ernst van de moeilijkheden die de echtgeno(o)t(e) zal ondervinden als hij/zij de vreemdeling zou volgen naar het land van herkomst, waarbij het enkele feit dat hij/zij meegaat zekere problemen met zich zal brengen op zichzelf de verblijfsbeëindiging niet in de weg staan.

255 EHRM 30 november 1999, Baghli t. Frankrijk, 34374/97, para. 45, of EHRM 2 augustus 2001, Boultif t. Zwitserland, EHRC 2001/60, para. 39.

256 EHRM 7 maart 2001, Boultif t. Zwitserland, JV 2001/254 m.nt P. Boeles, EHRC 2011/60 m.nt. A. Woltjer, AB 2001, 341 m.nt. I. Sewandono.

257 EHRM 18 januari 2006, Üner t. Nederland, JV 2006/417, m.nt. P. Boeles.

258 EHRM 22 maart 2007, Maslov t. Oostenrijk, JV 2007/209, EHRC 2007/64 m.nt. A. Woltjer.

259 Zie bijvoorbeeld EHRM 8 januari 2009, Grant, JV 2009/73, EHRM 24 november 2009, Omojudi, JV 2010/27, EHRM 12 januari 2010, Khan junior, JV 2010/56, EHRM 25 maart 2010, Mutlag, JV 2010/176, EHRM 17 februari 2009, Onur, JV 2009/141 en EHRM 3 september 2010, Bousarra, JV 2010/433, m.nt. P. Boeles.

Uit het arrest *Üner* uit 2006 volgt dat er naast de *Boultif-criteria* ook de volgende wegingscriteria gelden (voor zover van toepassing op de casus):

- het belang en welzijn van de kinderen, in het bijzonder de ernst van de problemen die kinderen waarschijnlijk zullen ondervinden in het land van herkomst van de vreemdeling; en
- de hechtheid van de sociale, culturele en familiebanden van de vreemdeling met het gastland en met zijn land van herkomst.

Uit het arrest *Maslov* uit 2007 volgt dat als er sprake is van criminaliteit gepleegd op jeugdige leeftijd dit in de belangenafweging van artikel 8 EVRM lichter weegt dan criminaliteit gepleegd door volwassenen.

Recidive

De vraag of sprake is van een enkele veroordeling of recidive is in hoge mate bepalend voor de jurisprudentie van het EHRM. De personen in de arresten *Grant*,²⁶⁰ *Onur*,²⁶¹ *Mutlag*,²⁶² en *Balogun*²⁶³ hadden allemaal gerecidiveerd. Dat woog in al die zaken voor het EHRM zwaar en leidde tot de conclusie dat hun verblijfsbeëindiging en uitzetting niet in strijd was met artikel 8 EVRM. Het duidelijkst komt dit verschil (en andere factoren) tot uiting in de arresten in de zaken *Khan junior* en *Khan senior*.²⁶⁴ Khan junior kreeg zeven jaar gevangenisstraf voor de invoer van heroïne, maar had verder geen antecedenten en geen sterke banden met het land van herkomst, Pakistan. De lange duur van het verblijf in Engeland en de afwezigheid van recidive gaven de doorslag in het oordeel van het EHRM dat zijn uitzetting in strijd was met artikel 8 EVRM. Khan senior daarentegen recidiveerde wel, pleegde ook ernstige strafbare feiten en had nog wel sterke banden met Pakistan. Ondanks de lange duur van zijn verblijf was zijn uitzetting niet in strijd met artikel 8 EVRM. Ook de zaak *Balogun* is een voorbeeld waarin de recidive de doorslag gaf.²⁶⁵ Balogun had sinds zijn derde levensjaar sterkere banden met Engeland ontwikkeld dan met Nigeria. Echter, de ernst van de strafbare feiten en de recidive gaven de doorslag dat hij mocht worden uitgezet.

Het moment van het laatste (verwijderings)besluit is niet het toetsmoment, omdat ook een aanzienlijke periode van goed gedrag na de vrijlating invloed heeft op de beoordeling van het risico voor de openbare orde dat van de betrokkene uitgaat. In dergelijke zaken is het aan de staat om het systeem op zo'n manier in te richten dat rekening kan worden gehouden met nieuwe ontwikkelingen.²⁶⁶ Het EHRM heeft echter ook geoordeeld dat de ernst van het delict zwaar moet meewegen in de belangenafweging.²⁶⁷ In de zaak *Külekcı* concludeert het EHRM dat uitzetting geen schending van artikel 8 EVRM oplevert, gelet op de ernst van de delicten (waaronder een gewelddadige overval op een aantal bejaarde vrouwen) en het gedrag van Külekcı na vrijlating dat volgens de reclassering niet een *onvoorwaardelijk positieve prognose* opleverde. Dit ondanks het feit dat hij het jaar na zijn vrijlating niet recidiveerde en hij zich goed had gedragen tijdens zijn gevangenschap.²⁶⁸ Het is nadrukkelijk niet zo dat in het geval van recidive dit altijd (in negatieve zin) de doorslag geeft in de belangenafweging.²⁶⁹ Dit hangt af van vele andere omstandigheden.

260 EHRM 8 januari 2009, Grant t. het Verenigd Koninkrijk, *JV* 2009/73.

261 EHRM 17 februari 2009, Onur t. het Verenigd Koninkrijk, *JV* 2009/141.

262 EHRM 25 maart 2010, Mutlag t. Duitsland, *JV* 2010/176.

263 EHRM 10 april 2012, Balogun t. het Verenigd Koninkrijk, *JV* 2012/198, *EHRC* 2012/139 m.nt. G. Lodder.

264 EHRM 12 januari 2010, Khan junior t. het Verenigd Koninkrijk, *JV* 2010/56 en EHRM 20 december 2011, Khan Senior t. het Verenigd Koninkrijk, *JV* 2012/36.

265 EHRM 10 april 2012, Balogun t. het Verenigd Koninkrijk, *JV* 2012/198, *EHRC* 2012/139 m.nt. G. Lodder.

266 EHRM 22 maart 2007, Maslov t. Oostenrijk, para. 90-93, *JV* 2007/209, *EHRC* 2007/64 m.nt. A. Woltjer, zie ook EHRM 1 juni 2017, 30441/09, Külekcı t. Oostenrijk, *JV* 2017/175, m.nt. M.C. Stronks, para. 42.

267 EHRM 3 november 2011, Arvelo Aponte t. Nederland, no. 28770/05, *EHRC* 2012/39 m.nt. M.A.K. Klaassen.

268 EHRM 1 juni 2017, 30441/09, Külekcı t. Oostenrijk, *JV* 2017/175, m.nt. M.C. Stronks, para. 48.

269 EHRM 2 april 2015, Sarközi en Marhan t. Oostenrijk, *JV* 2015/133, m.nt. P. Boeles.

Belangen van het kind

In de uitspraak *Nunez tegen Noorwegen* heeft het EHRM in het licht van de belangen van de in Noorwegen geboren en verblijvende kinderen, geoordeeld dat de tijdelijke ongenestverklaring van de moeder in strijd is met artikel 8 EVRM.²⁷⁰ In het arrest *Antwi tegen Noorwegen* geeft het EHRM een duiding aan de uitspraak *Nunez*, waar ook sprake was van identiteitsfraude, en wijst hij op de verschillen.²⁷¹ In *Antwi* ziet het EHRM fundamentele verschillen met *Nunez*, gelegen in:

- Het kind was niet kwetsbaar geworden door eerdere verstoringen en stress in de verzorgingssituatie;
- de beslissing tot uitzetting en inreisverbod is snel genomen; en
- er zijn geen bijzondere omstandigheden.

Het EHRM benoemt in de uitspraak *Antwi* andere kenmerkende verschillen met de uitspraak *Nunez* zoals de omstandigheden dat in de uitspraak *Antwi* het gezin niet gescheiden is, er geen gezagsbeslissing is en er geen objectieve belemmering is het gezinsleven in het land van herkomst uit te oefenen.

In de uitspraak *Ndidi* concludeert het EHRM dat uitzetting geen disproportionele inbreuk oplevert op het recht op gezins- en privéleven. Hoewel de zaak van *Ndidi* volgens het EHRM kritisch onderzoek vergt gelet op de lengte van zijn verblijf (vanaf zijn tweede levensjaar in het Verenigd Koninkrijk), zijn relatie met zijn zoon en ander gezinsleden en zijn beperkte banden met Nigeria, is er desalniettemin geen reden de beslissingen van de nationale autoriteiten te betwisten, mede gezien zijn lange geschiedenis van overtredingen en misdrijven (waaronder een veroordeling tot zeven jaar voor een drugsdelict). Er zijn volgens het EHRM geen veranderingen in *Ndidi*'s omstandigheden sinds de laatste beslissing van de nationale autoriteiten die ertoe nopen een eigen beoordeling in de plaats te stellen van die van de nationale autoriteiten. Sindsdien is de relatie van *Ndidi* met zijn Britse partner geëindigd en het contact met zijn zoon beperkt tot een dag per twee weken.²⁷²

Het EHRM verricht een vrij zorgvuldige en uitvoerige belangenafweging, waarbij niet alleen criteria uit de uitspraken *Boultif* en *Üner*, maar met name ook de belangen van de kinderen uitvoerig worden gewikt en gewogen.²⁷³ Eén van de belangrijkste uitspraken, met de meeste gevolgen voor de Nederlandse rechtspraak, is de uitspraak *Udeh tegen Zwitserland*. Het EHRM wijst in de uitspraak *Udeh* op het grote belang van de kinderen om in de nabijheid van hun beide ouders op te kunnen groeien. Uit de uitspraak blijkt dat incidentele bezoeken aan de kinderen in de Verdragsstaat, voor zover ze al tot de reële mogelijkheden behoren, nooit als compensatie kunnen gelden voor de inbreuk die gemaakt wordt in het recht om samen te leven, dat een van de fundamentele elementen vormt van het recht op respect voor het gezinsleven.²⁷⁴ Dit arrest heeft in Nederland veel navolging gekregen.²⁷⁵ Als er geen minderjarige kinderen in het spel zijn dan zal een beroep op de zaak *Udeh* niet snel slagen.²⁷⁶ Volgens commentaren zit er spanning tussen twee lijnen in de jurisprudentie van het EHRM; enerzijds de lijn dat een beslissing van de ouders (bijvoorbeeld om hun verblijf illegaal voort te zetten) om zwaarwegende redenen

270 EHRM 28 juni 2011, *Nunez t. Noorwegen*, JV 2011/402 m.nt. S.K. van Walsum en EHRC 2011/133 m.nt. A. Woltjer.

271 EHRM 14 februari 2012, *Antwi t. Noorwegen*, EHRC 2012/89 m.nt. A. Woltjer.

272 Zie EHRM 14 september 2017, 41215/14, *Ndidi t. Verenigd Koninkrijk*, para. 81, JV 2017/227 m.nt. E. Hilbrink.

273 Zie bijvoorbeeld EHRM 28 juni 2011, *Nunez t. Noorwegen*, JV 2011/402, EHRM 14 februari 2012, *Antwi t. Noorwegen*, JV 2012/170, EHRM 11 juni 2013, *Hasanbasic t. Zwitserland*, JV 2013/270, EHRM 25 maart 2014, *Palancic v. Zwitserland*, JV 2014/142, EHRM 24 juli 2014, *Kaplan e.a. t. Noorwegen*, JV 2014/320 en EHRM 3 oktober 2014, 12738/10, *Jeunesse t. Nederland*, AB 2014/433 m.nt. A. Woltjer en EHRC 2014/262 m.nt. M. den Heijer.

274 EHRM 16 april 2013, *Udeh t. Zwitserland*, punten 52 en 53, JV 2013/246 m.nt. S. van Walsum.

275 Vergelijk de uitspraken van de ABRvS van 23 december 2013, JV 2014/71, ABRvS 28 augustus 2014, JV 2014/331, ABRvS 27 november 2014, JV 2015/18.

276 ABRvS 3 november 2014, JV 2014/399, ABRvS 3 december 2014, ECLI:RVS:2014:4481.

van migratiebeleid aan hun kinderen toegerekend mag worden en anderzijds de lijn dat het ‘belang van het kind’ een primaire overweging moet zijn in de belangenafweging.²⁷⁷

Privéleven

In artikel 8 EVRM is het recht op respect voor het privéleven neergelegd. Volgens artikel 8, tweede lid EVRM moet een inmenging op het recht van privéleven bij wet zijn voorzien, een legitiem doel dienen en noodzakelijk zijn in een democratische samenleving. Deze criteria zijn verder uitgewerkt in rechtspraak van het EHRM. In het arrest *Slivenko* komt het EHRM tot de conclusie dat er geen schending is van het familie- of gezinsleven, omdat er geen aanspraak is op een vrije keuze voor een land waar men familieleden wil opbouwen of voortzetten.²⁷⁸ De voorgenomen verwijdering betrof namelijk het gehele kerngezin (vader, moeder en dochter). Het EHRM constateert echter een inbreuk op het privéleven, omdat beide klaagsters sinds hun geboorte met Letland een persoonlijke, sociale en economische band hadden. Zij verloren hun domicilie in Letland na zeer lang verblijf. Ook in de uitspraak *Balogun* overwoog het EHRM dat geen sprake was van gezinsleven, maar privéleven. Ondanks dat Balogun sinds zijn derde levensjaar sterkere banden met Engeland dan met Nigeria had ontwikkeld, mocht hij vanwege de ernst van de strafbare feiten worden uitgezet.²⁷⁹ Het maakt voor de belangenafweging voor het EHRM weinig uit of het familie- en gezinsleven of privéleven betreft, omdat de toetsen inhoudelijk weinig meer verschillen. Dit is ook bevestigd in de uitspraak *Samsonnikov*.²⁸⁰

Stilzitten van de nationale autoriteiten

Dat het stilzitten van de nationale autoriteiten (het op z'n beloop laten van de uitzetting) gevolgen kan hebben voor de belangenafweging onder artikel 8 EVRM, en met name het gewicht van de belangen van het kind in die afweging, blijkt uit meerdere uitspraken. Bijvoorbeeld de uitspraken *A.A. tegen het Verenigd Koninkrijk* en *Jeunesse tegen Nederland*, hoewel die laatste zaak niet gaat over een maatregel van openbare orde.²⁸¹

3. Het Hof van Justitie van de EU

3.1 Inleiding

Het Unierecht kent geen definitie van de begrippen ‘openbare veiligheid’ en ‘openbare orde’. Volgens vaste rechtspraak van het HvJ EU moeten de betekenis en de draagwijdte van begrippen waarvoor het Unierecht geen definitie geeft, worden bepaald in overeenstemming met hun in de omgangstaal gebruikelijke betekenis, met inachtneming van de context waarin zij worden gebruikt en de doeleinden die worden beoogd door de regeling waarvan zij deel uitmaken. Komen deze begrippen voor in een bepaling die een afwijking vormt van een beginsel, dan moeten zij strikt worden uitgelegd. Tot slot kan de considerans van een Uniehandeling de inhoud ervan preciseren.²⁸²

277 EHRM 24 juli 2014, Kaplan e.a. t. Noorwegen, *JV* 2014/320 m.nt. J. Werner. Enerzijds de zaak Butt, *JV* 2013/85, m.nt. Stronks waarin het EHRM herhaalt dat zwaarwegende redenen van migratiebeleid aanleiding kunnen zijn om het gedrag van ouders aan kinderen toe te rekenen vanwege het risico dat ouders anders verblijfsrechtelijk van hun kinderen kunnen profiteren en anderzijds ook belang hecht aan het uit artikel 3 IVRK afkomstige beginsel dat het ‘belang van het kind’ een primaire overweging dient te zijn. Voor dit laatste aspect verwijst het EHRM naar de zaak Nunez, *JV* 2011/402, m.nt. Van Walsum.

278 EHRM 9 oktober 2003, 48321/99, Slivenko t. Letland, *JV* 2003/494 m.nt. B.P. Vermeulen.

279 EHRM 10 april 2012, Balogun t. het Verenigd Koninkrijk, *JV* 2012/198, *EHRC* 2012/139 m.nt. G. Lodder.

280 EHRM 3 juli 2012, Samsonnikov t. Estland, *JV* 2012/368.

281 EHRM 20 september 2011, A.A. t. het Verenigd Koninkrijk, *JV* 2011/484 m.nt. S.K. van Walsum en EHRM 3 oktober 2014, Jeunesse t. Nederland, *AB* 2014/433 m.nt. A. Woltjer en *EHRC* 2014/262 m.nt. M. den Heijer.

282 Zie HvJ EU 22 december 2008, Wallentin-Hermann, C-549/07, punt 17. HvJ EU 11 juni 2015, Z.Zh. en I.O., C-554/13, punt 42, *JV* 2015/209 m.nt. G.N. Cornelisse en *EHRC* 2015/186 m.nt. P. Boeles. HvJ EU 24 juni 2015, H.T., C-373/13, punt 58, *JV* 2015/258, m.nt. H. Battjes.

Het HvJ EU heeft bij herhaling geoordeeld dat onder het begrip ‘openbare orde’, naast de verstoring van de maatschappelijke orde die bij elke wetsovertreding plaatsvindt, in elk geval veronderstelt dat sprake is van een werkelijke, actuele en voldoende ernstige bedreiging, die een fundamenteel belang van de samenleving aantast.²⁸³

Uit rechtspraak van het HvJ EU blijkt dat het begrip ‘openbare veiligheid’ zowel de interne als de externe veiligheid van een lidstaat dekt en dat de openbare veiligheid in gevaar kan worden gebracht door “de aantasting van het functioneren van instellingen en essentiële openbare diensten, risico’s voor het overleven van de bevolking, het risico van een ernstige verstoring van de externe betrekkingen of van de vreedzame co-existentie van de volkeren, alsook de aantasting van militaire belangen”.²⁸⁴ Het HvJ EU heeft tevens geoordeeld dat de bestrijding van de georganiseerde drugscriminaliteit,²⁸⁵ de bestrijding van seksuele uitbuiting van kinderen²⁸⁶ en de bestrijding van terrorisme²⁸⁷ door het begrip “openbare veiligheid” worden gedekt. De eisen van openbare veiligheid kunnen afwijkingen van de regels van het Verdrag betreffende de Werking van de EU (VWEU) slechts rechtvaardigen, voor zover daarbij het evenredigheidsbeginsel wordt geëerbiedigd, dat wil zeggen voor zover de betrokken maatregel niet verder gaat dan passend en noodzakelijk is ter bereiking van het nagestreefde doel.²⁸⁸

Het Unierecht verleent duidelijke rechten aan Unieburgers en derdelanders waarop zij zich kunnen beroepen. Zo hebben Unieburgers en hun familieleden het recht op vrij verkeer van personen op het grondgebied van de EU in de Burgerschapsrichtlijn. Derdelanders hebben bijvoorbeeld een recht op gezinshereniging in de Gezinsherenigingsrichtlijn, een instrument waarvan het doel volgens het HvJ EU is ‘gezinshereniging te bevorderen’. De openbare orde en openbare veiligheid is een exceptie op het vrij verkeer van personen en gezinshereniging en mag slechts worden tegengeworpen indien de genomen maatregelen in overeenstemming zijn met het evenredigheidsbeginsel en uitsluitend gebaseerd zijn op het gedrag van betrokkene.

De ontwikkelingen in de rechtspraak van het HvJ EU zijn hieronder samengevat per categorie personen die onder het Unierecht vallen. Ten eerste de categorie Unieburgers en hun familieleden en Turkse burgers voor zover zij zich kunnen beroepen op het Associatierecht EEG-Turkije. Ten tweede een categorie personen die vallen onder verschillende richtlijnen die voorwaarden stellen aan het verblijfsrecht op reguliere gronden van derdelanders en hun familieleden. Ten derde een categorie personen die vallen onder verschillende richtlijnen die voorwaarden stellen aan het verblijfsrecht op asielgronden.

3.2 EU-burgers en hun familieleden

Het verblijfsrecht van een EU-burger en zijn familieleden (ook met een niet EU-nationaliteit) kan slechts ontzegd worden indien het persoonlijk gedrag een ‘actuele, werkelijke en voldoende ernstige bedreiging voor een fundamenteel belang van de samenleving vormt’. Dit criterium volgt uit het arrest van het HvJ EU in de zaak *Bouchereau*.²⁸⁹

283 Zie onder meer HvJ EU 15 februari 2016, J.N., C-601/15 PPU, *JV* 2016/90 m.nt. G.N. Cornelisse, *EHRC* 2016/85 m.nt. M. den Heijer en J. Krommendijk, punt 65 en aldaar aangehaalde jurisprudentie.

284 Idem, punt 66 en aldaar aangehaalde jurisprudentie. HvJ EU 13 september 2016, CS, C-304/14, punt 39, *EHRC* 2016/239 m.nt. A.A.M. Schraauwen.

285 Zie HvJ EU 23 november 2010, Tsakouridis C-145/09, punten 45 en 46, *JV* 2011/3, m.nt. P. Boeles.

286 Zie HvJ EU 22 mei 2012, P.I, C-348/09, *EHRC* 2012/145, m.nt. M. van den Brink, punt 28.

287 Zie HvJ EG 26 november 2002, Oteiza Olazabal, C-100/01, punten 12 en 35, *JV* 2003/69.

288 Zie HvJ EG 13 juli 2000, Albore, C-423/98, punt 19 en arrest van 15 mei 1986, Johnston, 222/84, punt 38.

289 HvJ EG 27 oktober 1977, *Bouchereau*, zaak 30-77. Uitleg openbare orde in richtlijn 64/221/EG als voorloper van de Burgerschapsrichtlijn 2004/38/EG.

De wegingscriteria die voortvloeien uit de jurisprudentie van het HvJ EU zijn opgenomen in de Burgerschapsrichtlijn. In artikel 27, tweede lid, van de richtlijn is het Unierechtelijk openbare-ordecriterium neergelegd. De getroffen maatregelen moeten evenredig zijn en gebaseerd op het gedrag van de betrokken persoon. Strafrechtelijke veroordelingen vormen als zodanig geen reden voor deze maatregelen. Redenen die los staan van het individuele geval of die verband houden met algemene preventieve redenen mogen niet aangevoerd worden.²⁹⁰ De bedreiging van de openbare orde moet bovendien ‘actueel’ zijn en er moet rekening worden gehouden met recidivegevaar en het verstrijken van tijd tussen het beëindigingsbesluit en daadwerkelijke verwijdering.²⁹¹

In het arrest *Jipa* overweegt het HvJ EU dat de lidstaten in hoofdzaak vrij blijven om de eisen van openbare orde en openbare veiligheid af te stemmen op hun nationale behoeften en die per lidstaat en per tijdperk kunnen verschillen.²⁹² Het HvJ EU benadrukt dat de openbare-orde-exceptie in het Unierecht restrictief dient te worden uitgelegd en dat de inhoud daarvan niet eenzijdig door de lidstaten kan worden bepaald.²⁹³ Het begrip openbare orde veronderstelt, naast de verstoring van de maatschappelijk orde die bij elke wetsovertreding plaatsvindt, dat er sprake is van een werkelijke, actuele en genoegzaam ernstige bedreiging, die een fundamenteel belang van de samenleving aantast.

Naast strafmaatregelen is het niet uitgesloten dat ook andere, bijvoorbeeld bestuurs- of civielrechtelijke maatregelen, onder het openbare-orde- of openbare-veiligheids criterium gebracht kunnen worden. Een bestaand lidmaatschap van een organisatie kan in aanmerking worden genomen wanneer de betrokkene deelneemt aan de activiteiten van de organisatie en zich identificeert met haar doel en strekking.²⁹⁴ Het HvJ EU staat echter niet toe dat een lidstaat maatregelen treft tegen EU-burgers, terwijl de lidstaat het lidmaatschap van een organisatie en gedrag van eigen burgers tolereert.²⁹⁵ De toepassing van Unierechtelijke openbare-ordecriterium mag niet leiden tot een arbitrair onderscheid tussen eigen burgers en EU-burgers en hun familieleden.²⁹⁶

Het HvJ EU heeft bij herhaling geoordeeld dat de openbare-ordemaatregel ook moet voldoen aan het vereiste van proportionaliteit. Bij de proportionaliteitstoets heeft de lidstaat een plicht om zorgvuldig de persoonlijke en familiesituatie van de betrokkene te onderzoeken. Een belangrijk bezwaar dat het HvJ EU in het arrest *Commissie tegen Nederland* uit 2007 aanvoert tegen toepassing van de glijdende schaal op EU-burgers en hun familieleden is, dat tegen iemand, ‘ook al wordt rekening gehouden met gezinsoverwegingen, een besluit tot uitzetting wordt genomen, zonder dat dit gebaseerd is op zijn persoonlijke gedrag en zonder af te wegen of er al dan niet sprake is van een reële en voldoende ernstige bedreiging van de openbare orde’.²⁹⁷ Een automatisch en stelselmatig verband tussen de duur van het verblijf en strafoplegging in de toepassing van de glijdende schaal op EU-burgers en hun gezinsleden is dus niet toegestaan.

290 HvJ EG 26 februari 1975, *Bonsignore*, zaak 67-74. HvJ EG 7 juni 2007, *Commissie tegen Nederland*, C-50/06, *JV* 2007/369, m.nt. C.A. Groenendijk.

291 HvJ EG 29 april 2004, arrest *Orfonoupolos en Olivieri*, *JV* 2004/227, m.nt. P. Boeles.

292 HvJ EU 10 juli 2008, *Jipa*, C-33/07, *JV* 2008/290, m.nt. P. Boeles.

293 Zie o.a. HvJ EG, *Calfa*, C-348/96, punt 22 tot 24.

294 Zie richtsnoeren voor een betere omzetting en toepassing van richtlijn 2004/38 van de Europese Commissie van 2 juli 2009, COM (2009)313, p. 12.

295 Zie HvJ EG, zaak 14/74, *Van Duyn*, punt 17. EFTA-Hof 22 juli 2013, *Anfinn Wahl*, E-15/12, punt 108.

296 Zie HvJ EG, C-268/99, *Jany and Others*, punt 61. HvJ EG, gevoegde zaken 115/81 en 116/81, *Adoui and Cornuaille*, punt 7 tot 9.

297 HvJ EU 7 juni 2007, *Commissie tegen Nederland*, *JV* 2007/369, m.nt. C.A. Groenendijk.

Na vaststelling bedreiging openbare orde een belangenafweging

In het arrest *P.I.* bevestigt het HvJ EU dat artikel 28, eerste lid van de richtlijn vereist dat de individuele omstandigheden in de afweging worden meegewogen.²⁹⁸ Alvorens een besluit tot verwijdering te nemen moeten de duur van het verblijf van de betrokkene op zijn grondgebied, diens leeftijd, gezondheidstoestand, gezins- en economische situatie, sociale en culturele integratie in dat land en de banden met het land van herkomst in de overweging worden betrokken. Deze criteria lijken sterk op de belangenafweging die in het kader van artikel 8 EVRM wordt verricht (zie paragraaf 2.3).

Ernstige redenen

Unieburgers en hun familieleden, ongeacht hun nationaliteit, die een duurzaam verblijfsrecht hebben verworven, kunnen slechts worden verwijderd indien sprake is van ernstige redenen van openbare orde of nationale veiligheid.

Dwingende redenen

Is de betrokken Unieburger, dan wel zijn familielid, ongeacht zijn nationaliteit, minderjarig, of heeft hij gedurende de laatste tien jaar in het gastland verbleven, dan is ingevolge artikel 28, derde lid van de richtlijn een dwingende reden van openbare veiligheid nodig om tot verwijdering over te kunnen gaan.

In het arrest *Tsakouridis* heeft het HvJ EU onder verwijzing naar punt 24 van de considerans van de richtlijn overwogen dat het begrip *dwingende redenen* aanzienlijk enger is dan het begrip *ernstige redenen*.²⁹⁹ Dit blijkt ook uit de tekst van artikel 28, derde lid van de richtlijn en uit de systematiek van deze bepaling. Het begrip dwingende redenen van openbare veiligheid veronderstelt niet alleen een aantasting van de openbare veiligheid, maar ook dat deze aantasting bijzonder ernstig is. Of sprake is van een dergelijk delict wordt door de lidstaten vastgesteld. In het arrest *Tsakouridis* oordeelt het HvJ EU dat de bestrijding van georganiseerde drugscriminaliteit kan vallen binnen de termen van 'dwingende redenen' in artikel 28, derde lid van de richtlijn.

In de zaken *P.I. en E.* was ook sprake van een dergelijk delict.³⁰⁰ Het ging hier om seksuele uitbuiting van een kind. Volgens artikel 83, eerste lid, VWEU valt dit delict onder vormen van bijzonder zware criminaliteit met een grensoverschrijdende dimensie, waarbij is voorzien in het optreden van de wetgever van de Unie. Wel dient het gedrag van de betrokken persoon een reële en actuele bedreiging voor een fundamenteel belang van de samenleving of van het betrokken gastland te vormen. In de regel vereist deze vaststelling dat betrokkene de neiging vertoont om dit gedrag in de toekomst voort te zetten.

Beoordeling verblijfsduur

In de zaak *M.G.* heeft het HvJ EU zich uitgelaten over de vraag hoe de lengte van de verblijfsduur van de Unieburger (of familielid) moet worden beoordeeld.³⁰¹ De verblijfsperiode wordt berekend door terug te tellen vanaf de datum van het verwijderingsbesluit. Bij de bepaling van de verblijfsduur moet per geval rekening worden gehouden met alle relevante aspecten, met name met de duur van elke afwezigheid van de betrokken vreemdeling uit het gastland, de gecumuleerde duur en de frequentie van deze afwezigheden, en de beweegredenen van de vreemdeling bij het verlaten van dit land, waaruit kan worden afgeleid of door deze afwezigheden het centrum van zijn persoonlijke- beroeps- bedrijfs- of familiebelangen naar een andere staat is verplaatst. Om als Unieburger (of familielid) een beroep te kunnen doen op de sterkste bescherming onder de Burgerschapsrichtlijn

298 HvJ EU 22 mei 2012, P.I., C-348/09, EHRC 2012/145, m.nt. M. van den Brink.

299 HvJ EU 23 november 2010, Tsakouridis, C-145/09, punten 40 en 41, JV 2011/3, m.nt. P. Boeles.

300 HvJ EU 22 mei 2012, P.I., C-348/09, EHRC 2012/145, m.nt. M. van den Brink en HvJ EU 13 juli 2017, E., C-193/16.

301 HvJ EU 16 januari 2014, M.G., C-400/12, JV 2014/59.

(de openbare orde exceptie ‘dwingende redenen’) moet de verblijfsperiode van tien jaar op het grondgebied van de lidstaat in beginsel ononderbroken zijn, omdat afwezigheden van het grondgebied kunnen afdoen aan de toekenning van die bescherming.

Perioden van verblijf in de gevangenis

In het arrest Onuekwere heeft het HvJ EU de vraag beantwoord of perioden in de gevangenis kunnen worden beschouwd als rechtmatig verblijf op grond waarvan duurzaam verblijfsrecht in de zin van artikel 16 van de Burgerschapsrichtlijn kan worden verkregen.³⁰² Het Hof heeft deze vraag in dit arrest ontkennend beantwoord.³⁰³ Uit punt 17 van de preambule bij de richtlijn blijkt dat het duurzame verblijfsrecht tot doel heeft de sociale samenhang te bevorderen. Daarom komt belang toe aan de mate van integratie van de betrokken derdelander. Uit de oplegging van een onvoorwaardelijke gevangenisstraf blijkt dat de betrokken derdelander de in het strafrecht tot uitdrukking gebrachte waarden van het gastland niet eerbiedigt. Daarom zou het meetellen van perioden in de gevangenis voor de opbouw van het verblijfsrecht indruisen tegen het doel van het duurzame verblijfsrecht.

Artikel 20 en 21 Verdrag betreft de werking van de Europese Unie

Het Unierecht, en in het bijzonder de artikelen 20 en 21 VWEU, kan eraan in de weg staan dat een lidstaat een derdelander uitzet die de ouder is van en daadwerkelijk zorgt voor een kind met de nationaliteit van die lidstaat. In bepaalde uitzonderlijke situaties kan het kind het effectieve genot van de belangrijkste aan de status van burger van de Unie ontleende rechten worden ontzegd. Het HvJ EU oordeelt dat de artikelen 20 en 21 VWEU (en de Burgerschapsrichtlijn) zich verzetten tegen een nationale regeling die gebiedt dat automatisch wordt geweigerd een verblijfsvergunning te verlenen aan een derdelander die ouder is van een minderjarig kind dat Unieburger is, dat te zijnen laste komt en met hem in de gastlidstaat woont, louter wegens het strafblad van deze derdelander.³⁰⁴ Het HvJ EU weegt bij die beoordeling artikel 7 Handvest (privé- en familielevens) en artikel 24 Handvest (het belang van het kind) mee.³⁰⁵

3.3 Turkse burgers onder het Associatierecht EEG-Turkije

Het is vaste rechtspraak van het HvJ EU dat ter bepaling van de draagwijdte van de openbare-orde-exceptie in artikel 14 van Besluit 1/80 moet worden uitgegaan van de uitlegging zoals die is gegeven op het gebied van het vrije verkeer van werknemers die gemeenschapsonderdaan zijn.³⁰⁶ Echter, Turkse burgers en hun familieleden kunnen zich niet beroepen op de bijzondere verwijderingsbescherming van artikel 28, tweede en derde lid van de Burgerschapsrichtlijn.³⁰⁷

Een uitdrukkelijke regeling ten aanzien van Turkse zelfstandigen en dienstenverrichters ontbreekt. Er is geen analoge toepassing van het communautaire openbare-ordebegrip.³⁰⁸ Turkse zelfstandigen en dienstenverrichters kunnen evenwel een beroep doen op de rechtstreeks werkende standstill-bepaling in artikel 41 Aanvullend Protocol: de lidstaat mag geen nieuwe beperkingen invoeren na 1 september 1973.³⁰⁹

302 Bij het HvJ EU lopen nog de gevoegde zaken B, C-316/16 en Vomero, C-424/16.

303 HvJ EU 16 januari 2014, Onuekwere, C-378/12, *JV* 2014/58.

304 HvJ EU 13 september 2016, Rendón Marín, C-165/14 en CS, C-303/14, *EHRC* 2016/239 m.nt. A.A.M. Schraauwen; HvJ EU 10 mei 2017, Chavez-Vilchez, C-133/15, *JV* 2017/143 m.nt. C.A. Groenendijk.

305 Idem.

306 HvJ EG 10 februari 2000, Nazli, C-340/97, *JV* 2000/81, m.nt. C.A. Groenendijk.

307 HvJ EU 8 december 2011, Ziebell, C-371/08, *JV* 2012/76 m.nt. C.A. Groenendijk.

308 Zie ABRvS 29 april 2005, 200406039/1, *JV* 2005/249 met m.nt. C.A. Groenendijk.

309 Bijvoorbeeld het aannemen van een ‘gevaar voor de openbare orde’ op grond van het aanvaarden van een transactieaanbod is een nieuwe beperking en in strijd met de standstill-bepaling. Zie ABRvS van 12 juli 2011 in zaak nr. 201004824/1/V3, ECLI:NL:RVS:2011:BR2048, *JV* 2011/350; *NJB* 2011/1560.

3.4 Derdelanders onder reguliere richtlijnen en verordeningen

Het HvJ EU heeft tot nu toe geen richtinggevende uitspraken gedaan over de interpretatie van de openbare-orde- en openbare-veiligheidsnormen in de Langdurig ingezetenen richtlijn, de Gezinsherenigingsrichtlijn of andere reguliere richtlijnen, zoals de Blauwekaartrichtlijn en Onderzoekersrichtlijn.

Het HvJ EU oordeelt in de zaak Fahimian over de uitleg van het begrip *openbare veiligheid* in artikel 6, eerste lid, onder d, van de Studentenrichtlijn en de beoordelingsmarge van de lidstaten bij de behandeling van een visumaanvraag met als doel studie in de lidstaat.³¹⁰ De bevoegde nationale autoriteiten beschikken, wanneer bij hen door een derdelander een visum voor studiedoeleinden wordt aangevraagd, over een ruime beoordelingsmarge om in het licht van alle relevante gegevens die de situatie van deze derdelander kenmerken, na te gaan of deze derdelander een – al was het maar potentiële – bedreiging voor de openbare veiligheid vormt. Het Hof van Justitie geeft aan dat de nationale rechter met name moet nagaan of het besluit op een toereikende motivering en op een voldoende solide feitelijke grondslag berust.

De Uniewetgever heeft enkel in de Studentenrichtlijn, de Seizoenarbeidersrichtlijn en in de herschikte Onderzoekersrichtlijn in de considerans opgenomen dat toelating kan worden geweigerd indien een lidstaat op basis van feiten tot het oordeel is gekomen dat de betrokken onderdaan van een derde land een *potentiële bedreiging vormt* voor de openbare orde en de openbare veiligheid.³¹¹ De strekking van het arrest *Fahimian* lijkt beperkt tot de eerste toelating van studenten, seizoenarbeiders en onderzoekers en gaat in de kern om preventieve maatregelen in verband met de openbare veiligheid.³¹² Gelijke bewoordingen komen niet voor in de Blauwekaart-, ICT-, Gezinsherenigings-, Verblijfsrecht slachtoffer mensenhandel- en Langdurig ingezetenenrichtlijn.

Verder hanteren de Studenten-, Gezinsherenigings-, Blauwekaart-, Onderzoekers-, ICT- en Seizoenarbeidersrichtlijn dezelfde terminologie voor openbare orde, openbare veiligheid of de volksgezondheid, of het nu afwijzen, intrekken of niet verlengen betreft. Een bijzondere categorie zijn personen die de status van langdurig ingezetene aanvragen en vervolgens verliezen. De richtlijn Langdurig ingezetenen maakt onderscheid in:

- 1) de toelating en weigering van de status van langdurig ingezetene;
- 2) het intrekken en verlies van de status van langdurig ingezetene;
- 3) de verwijdering van de langdurig ingezetene;
- 4) het verkrijgen van de status van langdurig ingezetene in een tweede lidstaat.

De richtlijn bepaalt dat lidstaten uitsluitend een besluit tot verwijdering ten aanzien van een langdurig ingezetene mogen nemen, wanneer hij ‘een actuele en voldoende ernstige bedreiging voor de openbare orde of de binnenlandse veiligheid vormt’.³¹³ Gelet op de bewoording in de richtlijn is het evident dat de derdelander met de status van langdurig ingezetene bij een voorgenomen verwijdering van het grondgebied van de lidstaat een vergelijkbare bescherming kent als de hiervoor genoemde categorie Unieburgers en Turkse burgers. Echter, vanwege graduele verschillen in de bewoordingen van de openbare-ordebepalingen in deze richtlijn en het ontbreken van rechtspraak van het HvJ EU over deze bepalingen is het de vraag of hetzelfde openbare-ordecriterium geldt bij het weigeren van de status van langdurig ingezetene en het intrekken en verlies van de status.³¹⁴

310 HvJ EU 4 april 2017, Fahimian, C-544/15, JV2017/99 m.nt. P. Boeles.

311 Considerans punt 14 richtlijn 2004/114 en punt 16 richtlijn 2014/36.

312 HvJ EU 4 april 2017, Fahimian, C-544/15, JV2017/99 m.nt. P. Boeles.

313 Zie artikel 12, derde lid richtlijn 2003/109/EG.

314 Zie artikel 6, eerste lid en artikel 9, derde lid richtlijn 2003/109, toegelicht in bijlage 3.

De Nederlandse regelgeving kent, vanwege de meeromvattende beschikking, geen onderscheid tussen de intrekking van het verblijfsrecht en de verwijdering van de derdelander met de status van langdurig ingezetene uit Nederland. Gelet hierop geldt in Nederland bij intrekking van het verblijfsrecht (en de langdurig ingezetene status die daarmee samenvalt) dezelfde Unierechtelijke openbare orde norm als bij verwijdering.

Hoewel het advies de toegang en toelating aan de grens (visa) buiten beschouwing laat, heeft het HvJ EU belangwekkende uitspraken gedaan over het openbare-ordecriterium in de Visumcode en de Schengengrenscodes. Het HvJ EU heeft in de zaak *Commissie tegen Spanje* over de weigering van een visum van een *familielid van een Unieburger* geoordeeld dat het visum slechts om redenen van openbare orde kan worden geweigerd, indien die onderdaan ‘een werkelijke, actuele en voldoende ernstige bedreiging vormt voor de openbare orde’.³¹⁵

Het HvJ EU oordeelt in de zaak *Koushkaki* over de beoordelingsmarge van de lidstaten bij de behandeling van visumaanvragen en de toelating aan de grens van een *derdelander*.³¹⁶ Die beoordelingsmarge heeft volgens het HvJ EU betrekking op de beoordeling van de relevante feiten, teneinde te bepalen of de in de Visumcode genoemde gronden, waaronder de bedreiging van de openbare orde, in de weg staan aan de afgifte van het gevraagde visum.³¹⁷ Het HvJ EU heeft in dit arrest geen definitie gegeven van ‘bedreiging voor de openbare orde’. Het is aan de bevoegde autoriteiten overgelaten om dit begrip binnen de hun toekomstige beoordelingsmarge uit te leggen.

3.5 Derdelanders onder Kwalificatierichtlijn, Terugkeerrichtlijn en Opvangrichtlijn

Kwalificatierichtlijn

Het HvJ EU oordeelt in de zaak H.T. dat een verblijfstitel, wanneer deze eenmaal aan een vluchteling is verleend, kan worden ingetrokken, hetzij krachtens artikel 24, eerste lid van de Kwalificatierichtlijn, wanneer er *dwingende redenen* van nationale veiligheid of openbare orde in de zin van die bepaling bestaan, hetzij ingevolge artikel 21, derde lid van die richtlijn, wanneer er redenen bestaan om de uitzondering op het beginsel van non-refoulement als bedoeld in artikel 21, tweede lid van deze richtlijn toe te passen.³¹⁸ Het HvJ EU onderzoekt vervolgens of het feit dat een vluchteling steun verleent aan een terroristische vereniging een van de ‘dwingende redenen van nationale veiligheid of openbare orde’ in de zin van artikel 24, eerste lid van de richtlijn kan vormen, ook al valt die vluchteling niet binnen de werkingssfeer van artikel 21, tweede lid van deze richtlijn. Een enkele verwijzing naar een veroordeling is onvoldoende om een gevaar voor de openbare orde te motiveren. Het HvJ EU wijst er op dat alleen een vluchteling *die definitief is veroordeeld voor een ‘bijzonder ernstig misdrijf’* kan worden geacht een ‘gevaar te vormen voor de samenleving van die lidstaat’ in de zin van artikel 21, tweede lid van de richtlijn. Zelfs wanneer aan die voorwaarden is voldaan, vormt terugkeer overigens slechts een mogelijkheid die aan de discretionaire bevoegdheid van de lidstaten is gelaten, die vrij blijven om voor andere, minder rigoureuze opties te kiezen.

315 HvJ EU 31 januari 2006, C-503/03, Europese Commissie tegen Spanje, punt 59.

316 HvJ EU 19 december 2013, C-84/12, Koushkaki, punt 60, JV2014/57 m.nt. P. Boeles.

317 Het betreft artikel 21, eerste lid, artikel 32, eerste lid, en artikel 35, zesde lid. In artikel 32, eerste lid, aanhef en onder a, sub vi, van de Visumcode is bepaald dat een visum wordt geweigerd indien de aanvrager wordt beschouwd als een bedreiging voor de openbare orde.

318 HvJ EU 24 juni 2015, H.T., C-373/13, JV2015/258, m.nt. H. Battjes.

Een verwijzing naar het plaatsen van een organisatie op een gemeenschappelijke lijst van terroristische organisaties is onvoldoende. Volgens het HvJ EU moet per geval worden nagegaan of de handelingen van de betrokken organisatie een gevaar kunnen vormen voor de nationale veiligheid of de openbare orde. In dat verband heeft het Hof met betrekking tot artikel 12, tweede lid, onder b van de richtlijn geoordeeld dat terroristische daden, die worden gekenmerkt door geweld tegen de burgerbevolking, ook al worden zij met een beweerd politiek oogmerk verricht, als ernstige, niet-politieke misdrijven in de zin van die bepaling moeten worden aangemerkt.

Een belangrijke overweging van het HvJ EU in het arrest H.T. is dat de omvang van de bescherming die een samenleving aan haar fundamentele belangen wenst te bieden, niet mag verschillen naar gelang de juridische status van de persoon die deze belangen schaadt.³¹⁹ Voor de uitleg van het begrip dwingende redenen van nationale veiligheid of openbare orde in de zin van artikel 24, eerste lid van de Kwalificatierichtlijn heeft het HvJ EU expliciet aansluiting gezocht bij de artikelen 27 en 28 van de Burgerschapsrichtlijn en de eigen rechtspraak over openbare orde en Unieburgers, zoals de eis dat er sprake moet zijn van een ‘werkelijke, actuele en voldoende ernstige bedreiging’.³²⁰ Daarmee is de uitleg van het openbare-ordebegrip dat geldt ten aanzien van Unieburgers leidend voor de toepassing van dat begrip op vluchtelingen en op subsidiair beschermden.

In het arrest Lounani oordeelt het HvJ EU dat een asielaanvraag kan worden afgewezen als de asielzoeker heeft deelgenomen aan de activiteiten van een terroristisch netwerk.³²¹ De toepassing van de in de richtlijn neergelegde grond voor uitsluiting van de vluchtelingenstatus, artikel 12, tweede lid, onder c van richtlijn 2004/83, is niet beperkt tot degenen die daadwerkelijk terroristische daden hebben gepleegd, maar kan zij zich tevens uitstrekken tot individuen die personen werven, vervoeren of uitrusten die zich – onder meer met het oogmerk om terroristische daden te plegen, te plannen of voor te bereiden – begeven naar een andere staat dan de staat waar zij wonen of waarvan zij de nationaliteit hebben, of die zich bezighouden met de organisatie.

Terugkeerrichtlijn

In het arrest Z.Zh. en I.O. heeft het HvJ EU vooropgesteld dat het begrip ‘gevaar voor de openbare orde’ bij de definities in artikel 3 van de Terugkeerrichtlijn noch elders in die richtlijn is omschreven. Per geval dient te worden beoordeeld of de persoonlijke gedragingen van de betrokken derdelander een daadwerkelijk en actueel gevaar voor de openbare orde van de betrokken lidstaat vormen.³²² Volgens het HvJ EU verzet artikel 7, vierde lid van de richtlijn zich tegen een nationale praktijk volgens welke een illegaal op het grondgebied van een lidstaat verblijvende derdelander wordt geacht een gevaar voor de openbare orde te vormen in de zin van die bepaling, louter omdat hij wordt verdacht van het plegen van een naar nationaal recht als misdrijf strafbaar gesteld feit of daarvoor strafrechtelijk is veroordeeld.³²³

Het HvJ EU geeft twee overwegingen in antwoord op de vraag wanneer de vertrektermijn mag worden verkort. Ten eerste staat het feit dat een strafrechtelijke veroordeling niet onherroepelijk is geworden er niet aan in de weg dat een lidstaat zich op de uitzondering bedoeld in artikel 7, vierde lid van de richtlijn kan beroepen. In de bewoordingen van deze richtlijn is voor een voorwaarde van onherroepelijkheid geen steun te vinden en die

319 HvJ EU 24 juni 2015, H.T., C-373/13, punt 77, JV 2015/258, m.nt. H. Battjes.

320 HvJ EU 24 juni 2015, H.T., C-373/13, punt 78-79, JV 2015/258, m.nt. H. Battjes.

321 HvJ EU 31 januari 2017, Lounani, C-573/14, JV 2017/78, m.nt. M. van Eik, AB 2017/203, m.nt. P.R. Rodrigues.

322 HvJ EU 11 juni 2015, Z.Zh. en I.O., C-554/13, punt 50, JV 2015/209 m.nt. G.N. Cornelisse en EHRC 2015/186 m.nt. P. Boeles.

323 Idem, punt 54, JV 2015/209 m.nt. G.N. Cornelisse en EHRC 2015/186 m.nt. P. Boeles.

voorwaarde zou indruisen tegen het doel van artikel 7 van die richtlijn, te weten dat er een specifieke termijn voor vrijwillig vertrek wordt vastgesteld, ‘aangezien die termijn in veel gevallen zou dreigen te worden overschreden als gevolg van de duur van de nationale gerechtelijke procedures’. Ten tweede kan de enkele verdenking dat een derdelander een naar nationaal recht als misdrijf strafbaar gesteld feit heeft gepleegd, samen met andere elementen betreffende het specifieke geval, rechtvaardigen dat wordt geconstateerd dat er een gevaar voor de openbare orde bestaat in de zin van artikel 7, vierde lid. De lidstaten blijven immers in wezen vrij om de eisen van het begrip openbare orde af te stemmen op hun nationale behoeften, en noch artikel 7 van deze richtlijn, noch enige andere bepaling ervan laat de opvatting toe dat een strafrechtelijke veroordeling in dit verband noodzakelijk zou zijn. Het HvJ EU benadrukt dat rekening moet worden gehouden met ‘elk gegeven dat betrekking heeft op de gegrondheid van de verdenking van het aan de betrokken derdelander verweten misdrijf’. Blijkbaar rust er een onderzoeksplicht op de nationale autoriteiten in hoeverre de verdenking gegrond kan zijn.

Opvangrichtlijn

In het arrest J.N. oordeelde het HvJ EU over de vraag van de ABRvS of bewaring van asielzoekers op grond van artikel 8, derde lid, onder b van de Opvangrichtlijn in overeenstemming is met artikel 6 van het Handvest, bezien in het licht van jurisprudentie van het EHRM over detentie inzake artikel 5 EVRM. Het HvJ EU brengt zijn jurisprudentie onder de Burgerschapsrichtlijn, de Terugkeerrichtlijn en de Kwalificatierichtlijn in herinnering om te benadrukken dat inbewaringstelling van een asielzoeker op grond van artikel 8, derde lid, onder e van de Opvangrichtlijn alleen is toegestaan ‘wanneer zijn persoonlijke gedrag een werkelijke, actuele en voldoende ernstige bedreiging vormt die een fundamenteel belang van de samenleving of de interne of externe veiligheid van de betrokken lidstaat aantast.’ Het HvJ EU maakt duidelijk dat dezelfde redenen die het opleggen van een inreisverbod van meer dan vijf jaar rechtvaardigen, redenen kunnen zijn voor een inbewaringstelling op grond van de betreffende bepaling. Daarbij onderstreept het HvJ EU echter wel dat steeds moet worden nagegaan of de bewaringsmaatregel ‘met strikte inachtneming van het evenredigheidsbeginsel is opgelegd, en of deze redenen nog steeds opgaan.’³²⁴

4. Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS)

4.1 Inleiding

Dit deel van het overzicht betreft enkele richtinggevende uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (de Afdeling) waarin zij op basis van jurisprudentie van het HvJ EU Unierechtelijke openbare-ordenormen interpreteert.

4.2 Burgerschapsrichtlijn

Een verwijderingsmaatregel of ongewenstverklaring op grond van artikel 67, eerste lid, aanhef en onder b van de Vreemdelingenwet mag pas als een EU-burger een ‘actuele bedreiging van de openbare orde’ vormt. Die lat ligt erg hoog zoals blijkt uit de rechtspraak. Er dient in elk individueel geval grondig onderzoek te zijn gedaan naar het persoonlijk gedrag dat die bedreiging vormt, het moet een werkelijke en actuele dreiging zijn, concreet welke schade is aangericht door de EU-burger en onder welke omstandigheden. De bewijslast ligt bij de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid om dat in de individuele zaak aan te tonen.³²⁵

324 HvJ EU 15 februari 2016, J.N. C-601/15 PPU, JV 2016/90 m.nt. G.N. Cornelisse.

325 Zie o.a. ABRvS van 12 september 2008, 200704924/1 en 17 september 2008, 200801996/1.

Recidivegevaar en het EU-recht

Er moet conform rechtspraak van het Hof van Justitie rekening worden gehouden met recidivegevaar en het verstrijken van tijd tussen het beëindigingsbesluit en daadwerkelijke verwijdering.³²⁶ Volgens de Afdeling moet de staatssecretaris ter beoordeling van de verschillende strafrechtelijke veroordelingen de afzonderlijke elementen, zoals de ernst van de bedreiging en de actualiteit van de bedreiging in samenhang met elkaar bezien en nader motiveren of er sprake is van recidivegevaar.³²⁷

De ACVZ stelde in haar advies van april 2005 een integrale benadering van een vreemdelingrechtelijk openbare-ordebeleid voor.³²⁸ In deze integrale benadering zal niet meer in beginsel worden uitgegaan van alleen de ernst van het misdrijf, uitgedrukt in de duur van opgelegde onvoorwaardelijke gevangenisstraf, maar ook van de blootstelling van gevaar voor de samenleving die uit het gepleegde misdrijf voortvloeit. Daarbij moet rekening worden gehouden met de omstandigheden waaronder het is gepleegd en de omstandigheden waarin de dader ten tijde van het gepleegde verkeerde. De maatstaf kan een ander beeld opleveren dan de opgelegde gevangenisstraf, waarbij de vergelding een dominante rol speelt. Het kan voorkomen dat een relatief ernstig misdrijf door de bijzonder omstandigheden waaronder het is gepleegd toch niet of nauwelijks gevaar voor herhaling in zich draagt. Evenzeer kunnen relatief licht bestrafte feiten, in combinatie met het overige gedragspatroon van de dader een hoog recidivegevaar opleveren. De voorgestane integrale belangenafweging biedt de mogelijkheid om het criminele gedrag als zodanig en in samenhang in beschouwing te nemen. Ook de maatschappelijke en sociale context van crimineel gedrag kunnen mee in aanmerking worden genomen.

Glijdende schaal en het EU-recht

De glijdende schaal, opgenomen in artikel 3.86 van het Vreemdelingenbesluit, speelt een belangrijke rol bij de verwijdering van een vreemdeling op grond van openbare orde. De glijdende schaal is door de jaren heen meermaals gewijzigd. De glijdende schaal is een instrument voor de handhaving van de openbare orde, waarbij tot uitdrukking wordt gebracht dat er een verband bestaat tussen de *verblijfsduur* van de vreemdeling en de *ernst van de inbreuk* op de openbare orde. Dit houdt in dat wanneer er sprake is van een korte verblijfsduur, een relatief licht vergrijp doorslaggevend kan zijn om over te gaan tot een verblijfsbeëindiging. Daarbij moeten uiteraard ook nog steeds de belangen van de staat tegen de belangen van de vreemdeling worden afgewogen. Wanneer er sprake is van een lang(er) verblijf, moet er ook sprake zijn van een zwaardere inbreuk op de openbare orde. De glijdende schaal is op meerdere punten aangescherpt, waarvan hieronder de vier belangrijkste zijn uitgelicht ten aanzien van vreemdelingen en houdt in dat:

- In de eerste drie jaar van verblijf elk misdrijf, waar een gevangenisstraf van twee jaar of meer is bedreigd kan leiden tot verblijfsbeëindiging;
- als veelplegers worden aangemerkt personen die hetzij in de eerste twee jaren ten minste drie misdrijven hebben gepleegd, hetzij ten minste vijf misdrijven hebben gepleegd;
- de eindtermijnen van de glijdende schaal zijn komen te vervallen, waardoor ook na een verblijf van meer dan 20 jaar het verblijf beëindigd kan worden;
- daarnaast is de tabel van de glijdende schaal aangescherpt voor diegenen die niet onder de regeling voor veelplegers en niet onder de regeling voor zware misdrijven vallen.³²⁹

326 HvJ EG 29 april 2004, arrest Orfanopoulos en Olivieri, JV 2004/227, m.nt. P. Boeles.

327 Zie ABRvS van 13 december 2011, 201102012/1, JV 2012/85.

328 ACVZ advies 'Openbare orde en verblijfsbeëindiging'; een advies over het vreemdelingrechtelijk openbare orde-beleid, en de toepassing van de 'glijdende schaal' als maatstaf voor het intrekken van de verblijfsvergunning van in Nederland verblijvende vreemdelingen, Den Haag, april 2005, <https://acvz.org/wp-content/uploads/2015/07/Advies-ACVZ-NR14-2005.pdf>.

329 *Kamerstukken II* 2011-2012, 19 637, nr. 1494.

In het arrest *Commissie tegen Nederland* voert het HvJ EU als bezwaar tegen de glijdende schaal aan, dat tegen iemand, ‘ook al wordt rekening gehouden met gezinsoverwegingen, een besluit tot uitzetting wordt genomen, zonder dat dit gebaseerd is op zijn persoonlijke gedrag en zonder af te wegen of er al dan niet sprake is van een reële en voldoende ernstige bedreiging van de openbare orde’.³³⁰ Dat met alle elementen die de persoon betreffen, waaronder de gezinsrelatie, rekening moet worden gehouden volgt niet alleen uit het vereiste van proportionaliteit.

Veelplegers en het EU-recht

In een uitspraak van 18 juni 2013 waarin een EU-burger ten onrechte tot ongewenst vreemdeling is verklaard, overweegt de Afdeling onder verwijzing naar het arrest *Murat Polat*,³³¹ dat een aantal kleine(re) veroordelingen bij elkaar opgeteld en die op zichzelf beschouwend, niet voldoende waren om een werkelijke en voldoende ernstige bedreiging van een fundamenteel belang van de samenleving aan te tonen, onder meer omdat het het Openbaar Ministerie (OM) geen ISD-maatregel had gevorderd.³³² In de uitspraak van 5 september 2013 maakt de Afdeling voor de toepassing van het openbare-ordecriterium op veelplegers een onderscheid tussen het bestaan van een *werkelijke en actuele bedreiging* en een *ernstige bedreiging* voor een fundamenteel belang van de samenleving. Betrokkene was terecht als een werkelijke en actuele bedreiging gekenmerkt, maar het bestaan van zowel een *ernstige bedreiging* als een bedreiging voor een *fundamenteel belang* van de samenleving was onvoldoende aangetoond.³³³ Bij de beoordeling van het Unierechtelijke openbare-ordecriterium bij veelplegers kijkt de Afdeling naar drie aspecten:

- 1) is er een werkelijke en actuele bedreiging;
- 2) is de bedreiging voldoende ernstig en;
- 3) is het een bedreiging voor een fundamenteel belang van de samenleving.

De Afdeling laat in de genoemde uitspraken op zich ruimte voor het oordeel van de staatssecretaris om EU-burgers op grond van meermaals gepleegde lichtere strafbare feiten ongewenst te verklaren. Echter, de Afdeling vereist bij veelplegers dat de staatssecretaris voor de ernst van de bedreiging motiveert waarom het niet eisen door het OM van een ISD-maatregel (een strafmaatregel om de samenleving tegen betrokkene te beveiligen), niet afdoet aan het standpunt dat betrokkene een ernstige bedreiging voor een fundamenteel belang van de samenleving vormt.

In een uitspraak van 7 augustus 2015 oordeelt de Afdeling dat de staatssecretaris niet afdoende heeft gemotiveerd waarom een eenmalig misdrijf gepleegd door een EU-burger een ernstige bedreiging voor een fundamenteel belang van de samenleving vormt.³³⁴ In andere uitspraken oordeelt de Afdeling dat een eenmalige veroordeling voldoende kan zijn.³³⁵ Ook volgens rechtspraak van het HvJ EU kan een eenmalig gepleegd (bijzonder) ernstig misdrijf op zich voldoende zijn om een actuele bedreiging van de openbare orde voor een fundamenteel belang van de samenleving aan te nemen, mits het goed is gemotiveerd en als proportioneel kan worden aangemerkt (vergelijk o.a. het arrest P.I.).

In een zaak van 15 maart 2017 gaat het over een vreemdeling wiens verblijfsvergunning is ingetrokken wegens 21 strafrechtelijke vergrijpen, goed voor een gevangenisstraf van

330 HvJ EU 7 juni 2007, *Commissie tegen Nederland*, JV2007/369, m.nt. C.A. Groenendijk.

331 HvJ EU 4 oktober 2007, *Murat Polat*, C-349/06, *EHRC* 2008/1, m.nt. A. Woltjer.

332 Zie ABRvS van 18 juni 2013, 201207575/1/V1, ECLI:NL:RVS:2013:62, JV2013/379 m.nt. C.A. Groenendijk.

333 Zie ABRvS 5 september 2013, 201205094/1/V1, ECLI:NL:RVS:2013:1054, AB2013/410, m.nt. G.G. Lodder.

334 Zie ABRvS 7 augustus 2015, 201410469/1, ECLI:NL:RVS:2015:2627, JV2015/290 m.nt. A.A.M. Schrauwen.

335 Zie ABRvS 24 mei 2017 ECLI:NL:RVS:2017:1410 en ABRvS 13 juli 2017, ECLI:NL:RVS:2017:643, JV2017/101.

opgeteld 48 maanden. Hij kwam in 1991 op 17-jarige leeftijd naar Nederland en heeft 26 jaar verblijf gehad in Nederland. De Afdeling oordeelt dat de staatssecretaris zich niet ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat de vreemdeling een werkelijke, actuele en voldoende ernstige bedreiging vormt, die een fundamenteel belang van de samenleving aantast. Dit gelet op de ernst van de delicten en het betrekkelijk geringe tijdsverloop sedert het meest recente, in 2013 door de vreemdeling gepleegde delict. De wijziging in de persoonlijke situatie van de vreemdeling doet volgens de Afdeling niet af aan de actualiteit van die bedreiging.³³⁶

In een zaak van 7 juni 2017 gaat het om een vreemdeling die vanaf 1978 tot de intrekking in 2014 van de hem verleende verblijfsvergunning rechtmatig verblijf in Nederland heeft gehad. Sinds 1988 pleegde hij strafbare feiten die opgeteld genoeg waren voor veroordelingen tot onherroepelijke gevangenisstraffen van in totaal 71,5 maanden. De Afdeling oordeelt dat de rechtbank eraan voorbij is gegaan dat de staatssecretaris niet heeft aangegeven welk gewicht toekomt aan deze lange periode van rechtmatig verblijf. Hoewel de rechtbank de vreemdeling is gevolgd in zijn betoog dat zijn strafrechtelijke veroordelingen de laatste jaren een min of meer lichter karakter hebben, heeft zij overwogen dat dat niet wegneemt dat het patroon van het plegen van misdrijven gedurende een periode van 24 jaar niet wezenlijk is doorbroken en dat de staatssecretaris aan de strafrechtelijke veroordelingen niet ten onrechte een zwaar gewicht heeft toegekend gelet op totale duur van de opgelegde straffen. De rechtbank is er daarbij echter aan voorbijgegaan dat de staatssecretaris het gewicht dat toekomt aan de aard en ernst van de gepleegde strafbare feiten in belangrijke mate heeft gebaseerd op straffen die al geruime tijd geleden zijn opgelegd. Zo bedroeg de duur van de opgelegde onvoorwaardelijke gevangenisstraffen plus vervangende hechtenis bij een opgelegde taakstraf medio 2000 al 66,5 maanden. Hoewel de vreemdeling daarna nog voor andere strafbare feiten is veroordeeld, is er anders dan in het arrest *Sarközi en Marhan* geen duidelijke toename maar afname in de aard en ernst van de gepleegde strafbare feiten.³³⁷

4.3 Kwalificatie-, Opvang- en Terugkeerrichtlijn

Kwalificatierichtlijn

In een uitspraak van 30 december 2015, overwoog de Afdeling dat uit het arrest H.T. volgt dat de Opvangrichtlijn op dezelfde manier als de Terugkeerrichtlijn moest worden geïnterpreteerd. Een enkele verwijzing naar een veroordeling is onvoldoende om een gevaar voor de openbare orde te motiveren.³³⁸

Opvangrichtlijn

In de einduitspraak van 8 april 2016 van de Afdeling, die volgt op het arrest *J.N.*, komt de Afdeling terug van haar rechtspraak dat een eerder uitgevaardigd terugkeerbesluit op het moment van het indienen van een asielverzoek van rechtswege is vervallen. De terugkeerprocedure moet, als de aanvraag wordt afgewezen, kunnen worden hervat in het stadium waarin zij is onderbroken als gevolg van de indiening van het asielverzoek.³³⁹ De Afdeling oordeelt dat niet mag worden volstaan met het steunen op een algemene praktijk om vast te stellen dat iemand een gevaar voor de openbare orde is, en dus ook niet kan worden volstaan met een enkele verwijzing naar een veroordeling om het gevaar voor de openbare orde te motiveren. De staatssecretaris moet, in het besluit waarin de bewaringsmaatregel wordt opgelegd, motiveren dat en ook waarom diens persoonlijk gedrag een werkelijk, actueel en voldoende ernstig gevaar voor de openbare orde vormt.

336 Zie ABRvS 15 maart 2017, 201603294/1/V1, JV 2017/115, m.nt. M.C. Stronks.

337 Zie ABRvS 7 juni 2017, 201604794/1/V2, JV 2017/180, m.nt. M.C. Stronks.

338 Zie ABRvS 30 december 2015, 201507479/1/V3, ECLI:NL:RVS:2015:4075, AB 2016/27 m.nt. P. Boeles.

339 Zie ABRvS 8 april 2016, 201507608/2/V3, ECLI:NL:RVS:2016:959, JV 2016/143 m.nt. M.F. Wijngaarden.

De ACVZ wijst er in haar briefadvies van 10 maart 2016 op dat anders dan in de Definitierichtlijn in de Nederlandse regelgeving, zoals blijkt uit de parlementaire stukken bij de implementatie van richtlijn 2004/83/EG, géén onderscheid wordt gemaakt tussen een status en een verblijfstitel.³⁴⁰ De Afdeling heeft in haar uitspraak van 2 juni 2016 herhaald dat uit de totstandkomingsgeschiedenis van de Wet tot wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 (Vw) ter implementatie van de Kwalificatierichtlijn 2004³⁴¹ volgt dat de verlening van de vluchtelingenstatus in het systeem van de Vw samenvalt met de verlening van een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd. Uit de uitspraak volgt dat voor de toepassing van artikel 14, vierde lid, onder b Kwalificatierichtlijn minstens is vereist dat de vreemdeling door zijn persoonlijk gedrag een werkelijke, actuele en voldoende ernstige bedreiging vormt die een fundamenteel belang van de samenleving aantast.³⁴² Dit geldt *ten minste* ook voor een intrekking van een verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd, omdat sprake is van gevaar voor de samenleving wegens een definitieve veroordeling voor een *bijzonder ernstig* misdrijf.³⁴³ Onduidelijk is nog wat onder een bijzonder ernstig misdrijf valt.

Gelet op de uitspraak van 2 juni 2016 kan worden aangenomen dat de Afdeling een algemene onderzoeks- en motiveringsplicht voor de staatssecretaris vereist bij toepassing van communautaire openbare orde begrippen.³⁴⁴

De Afdeling heeft in een uitspraak van 4 juli 2017 uit het arrest J.N. afgeleid – in ieder geval wat betreft verblijfsbeëindiging of uitvaardiging van een inreisverbod – dat de uitleg van het Hof van het begrip openbare orde steeds van toepassing is als een richtlijn de lidstaten ruimte laat om bij de uitoefening van een hierin toegekende bevoegdheid bij de beoordeling te betrekken of een vreemdeling een gevaar vormt voor de openbare orde.³⁴⁵ Dit betekent dat de uitleg van het Hof van het begrip openbare orde van toepassing is op *alle* gebieden die het Unierecht raken.

Terugkeerrichtlijn

In de uitspraak van 20 november 2015 heeft de Afdeling uit het arrest *Z.Zh. en I.O.* afgeleid dat de staatssecretaris bij zijn beoordeling alle feitelijke en juridische gegevens moet betrekken die zien op de situatie van de vreemdeling in relatie met het door hem gepleegde strafbare feit.³⁴⁶ Bij het onthouden van of verkorten van de duur van een vertrektermijn van een terugkeerbesluit moeten de gedragingen van de vreemdeling een daadwerkelijk en actueel gevaar voor de openbare orde vormen. De Afdeling overweegt dat uit het arrest *Boudjlida*³⁴⁷ volgt dat de staatssecretaris voor het nemen van het terugkeerbesluit de vreemdeling dient te horen, zodat de vreemdeling zijn standpunt uiteen kan zetten, onder andere met betrekking tot de vraag of hij valt onder de uitzonderingen van artikel 6, vierde en vijfde lid, van de Terugkeerrichtlijn.

In de hiervoor genoemde uitspraak van 30 december 2015 past de Afdeling het Unierechtelijke begrip ‘openbare orde’ na het arrest *Z.Zh. en I.O.* in brede zin toe, vanwege zijn oordeel dat er geen ruimte bestaat om het begrip ‘openbare orde’ in artikel 8, derde lid, aanhef en onder e van de Opvangrichtlijn anders uit te leggen dan het begrip ‘gevaar voor de openbare orde’ in artikel 7, vierde lid van de Terugkeerrichtlijn.³⁴⁸ De Afdeling

340 Zie ACVZ briefadvies van 10 maart 2016 – Brief over wijziging van de Vc 2000 i.v.m. aanscherping van het beleid inzake weigeren en intrekken asielvergunning na ernstig misdrijf, p. 4.

341 *Kamerstukken II* 2006/07, 30 925, nr. 3.

342 Zie ABRvS 2 juni 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1550, *JV* 2016/199 m.nt. P. Boeles.

343 Zie ABRvS 17 juni 2016, 201506290/1/V1, ECLI:NL:RVS:2016:1780.

344 Zie J. Waasdorp, *Uitspraak uitgelicht*, *A&MR* 2016 nr. 8, p. 290-292.

345 Zie ABRvS 4 juli 2017, 201604476/1/V1, ECLI:NL:RVS:2017:1725, r.o. 65, *JV* 2017/195.

346 Zie ABRvS 20 november 2016, ECLI:NL:RVS:2015:3579, *JV* 2016/23 en *JV* 2016/43 m.nt. M.F. Wijngaarden.

347 Zie HvJ EU van 11 december 2014, *JV* 2015/80, m.nt. M.L. van Riel.

348 Zie ABRvS 30 december 2015, 201507479/1/V3, ECLI:NL:RVS:2015:4075, *AB* 2016/27 m.nt. P. Boeles.

stelt geen prejudiciële vragen aan het HvJ EU en acht de overeenkomstige toepassing van het communautaire openbare begrip dus een ‘acte clair’.

In een uitspraak van 17 juni 2016 overweegt de Afdeling dat het opleggen van een inreisverbod van vijf jaar of meer (dat is gekoppeld aan de intrekking van de verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd) ondeugdelijk gemotiveerd is ten aanzien van de *actualiteit* van de bedreiging die de vreemdeling vormt.³⁴⁹

In een uitspraak van 13 juli 2016 overweegt de Afdeling dat de staatssecretaris het opleggen van een inreisverbod wel op de ernst van en het aantal door de vreemdeling gepleegde delicten motiveert, maar in het besluit geheel niet motiveert dat en waarom het *persoonlijk gedrag* van de vreemdeling een actuele bedreiging vormt.³⁵⁰ In andere uitspraken oordeelt de Afdeling dat het persoonlijk gedrag van de vreemdeling voldoende gemotiveerd is gewogen.³⁵¹

Samengevat komt de Afdeling in een uitspraak van 8 november 2016 tot het oordeel dat bij elk zwaar inreisverbod, ongeacht de duur, het Unierechtelijk openbare-ordecriterium geldt.³⁵² Het arrest *Z.Zh. en I.O.* en de in de uitspraak van de Afdeling van 2 juni 2016 omschreven onderzoeks- en motiveringsplicht zijn van toepassing. Daarom volstaat het enkel verwijzen naar een gevangenisstraf bij toepassing van artikel 66a, zevende lid, onder b Vw niet.

Uit deze voorbeelden blijkt dat de Afdeling haar oordeel over de rechtmatigheid van inreisverboden met name toespitst op de onderzoeksplicht van de staatssecretaris en motivering van de actualiteit van de dreiging en het persoonlijk gedrag van de vreemdeling. Overigens moet de staatssecretaris in het kader van artikel 8 EVRM ook kenbaar motiveren welk gewicht aan eerdere strafrechtelijke veroordelingen toekomt, mede bezien in het licht van bijvoorbeeld langdurig rechtmatig verblijf en afname van de aard en ernst van gepleegde strafbare feiten.³⁵³ Er lijkt sprake van convergentie tussen elementen in de Unierechtelijke actuele-bedeigingstoets en de 8 EVRM-toets.

4.4 Gezinsherenigingsrichtlijn

De Afdeling Advisering van de Raad van State heeft in 2004 in haar advies over de ontwerp-amvb over de omzetting van de Gezinsherenigingsrichtlijn in het Vreemdelingenbesluit er op gewezen dat het Unierecht toelaat om de aanspraken op grond van de artikel 3.13 t/m 3.22 van het Vreemdelingenbesluit ook toe te kennen aan in Nederland gevestigde Nederlanders.³⁵⁴ De Raad voorzag als wetgevingsadviseur destijds dat het Nederlanders bij gezinshereniging slechter behandelen dan derdelanders problemen zou opleveren. Kort na het einde van de omzettingstermijn van de Gezinsherenigingsrichtlijn oordeelde de Afdeling dat de Gezinsherenigingsrichtlijn niet van toepassing was op derdelanders die ook de Nederlandse nationaliteit bezitten.³⁵⁵ Die lijn werd in de uitspraak van de Afdeling van 17 december 2014 verlaten.³⁵⁶

349 Zie ABRvS 17 juni 2016, 201506290/1/V1, ECLI:NL:RVS:2016:1780.

350 Zie ABRvS 13 juli 2016, 201600798/1/V1, ECLI:NL:RVS:2016:2063.

351 Zie ABRvS AbRS 18 mei 2017, 201608226/1, ECLI:NL:RVS:2017:1328, JV 2017/151 en ABRvS 13 juli 2017, ECLI:NL:RVS:2017:643, JV 2017/101.

352 Zie ABRvS 8 november 2016, 201507441/1/V3, ECLI:NL:RVS:2016:3012, JV 2017/48.

353 Zie ABRvS van 7 juni 2017, 201604794/1, JV 2017/180 m.nt. M.C. Stronks. De Afdeling wijst erop dat bij de herbeoordeling van de opheffing van het inreisverbod ook rekening gehouden moet worden met de inhoud van het arrest *Z.Zh. en I.O.*

354 Zie advies van de Raad van State van 18 juni 2004, Bijvoegsel Stcrt. 2006, 216.

355 Zie ABRvS 29 maart 2006, JV 2006/172, ABRvS 21 juni 2006, JV 2006/345 en ABRvS 31 juli 2006, JV 2006/355.

356 Zie ABRvS 17 december 2014, 201400027/1/V3, JV 2015/60 m.nt. C.A. Groenendijk.

De Afdeling verklaart het middelenvereiste van de Gezinsherenigingsrichtlijn, zoals uitgelegd in het Chakroun-arrest van het HvJ EU, van overeenkomstige toepassing op de situatie van gezinshereniging van een derdelander met een Nederlander. Uitgangspunt voor de uitspraak was een brief van de toenmalige staatssecretaris van Veiligheid en Justitie van 29 oktober 2014.³⁵⁷ Volgens die brief, als weergegeven door de Afdeling, “zijn de toelatingsvoorwaarden voor gezinsleden van Nederlanders die geen gebruik hebben gemaakt van hun recht op vrij verkeer inhoudelijk identiek aan de toelatingsvoorwaarden voor gezinshereniging met een derdelander en is van een achterstelling van Nederlanders dan ook geen sprake”. Hieruit volgt dat de voorwaarden in de Gezinsherenigingsrichtlijn bij alle gevallen van gezinshereniging met derdelanders moeten worden toegepast, ongeacht of de referent derdelander is (rechtstreekse toepassing) dan wel Nederlander (“overeenkomstige” toepassing). Dit geldt niet alleen als het gaat om het middelenvereiste dat in de uitspraak van 17 december 2014 vooropstond, maar voor *alle* voorwaarden, zoals bijvoorbeeld het inburgeringsvereiste³⁵⁸ en de openbare-ordernorm in de Gezinsherenigingsrichtlijn.

357 *Kamerstukken II* 2014/15, 30573, nr. 127.

358 Zie ABRvS 7 december 2015, *JV* 2016/30 en ABRvS 28 december 2015, ECLI:NL:RVS:2015:4066, waarin de Gezinsherenigingsrichtlijn van overeenkomstige toepassing op gezinnen van Nederlandse referenten is verklaard, als het gaat om het inburgeringsvereiste.

EMN samenvatting

Samenvatting EMN informatievraag over de implementatie en toepassing van de openbare orde en openbare veiligheidsnormen in Europese richtlijnen

Nederland heeft op 7 december 2016 een informatievraag gesteld over de implementatie en toepassing van de openbare orde en openbare veiligheidsnormen in Europese richtlijnen. De Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) heeft deze informatie gebruikt voor dit advies.

EMN Ad-Hoc Query on The implementation and execution of EU Directives concerning public order or public security

Responses from Austria, Belgium, Croatia, Czech Republic, Germany, Latvia, Lithuania, Luxembourg, Netherlands, Poland, Slovak Republic (11 in total)

Background Information and Description:

The Advisory Committee for Migration Affairs (ACVZ) in The Netherlands is currently preparing a recommendation for the Dutch government on the application of public policy in migration affairs. By launching this EMN AHQ, the Committee wishes to enhance its understanding of the legislation and enforcement practices of public policy in other EU Member States.

The Qualification Directive, the Citizens Rights Directive and the Family Reunification Directive stipulate the rejection, withdrawal and refusal to renew of legal residence. The ACVZ would like to know how EU Member States have interpreted these legal provisions and how they have implemented them in their national systems.

Questions:

1. How are the legal provisions from the Qualification Directive, Citizens Rights Directive and Family Reunification Directive with regard to public policy implemented in your Member State?
2. Could you send a text preferably in English, but if unavailable in your national language, of the article in which you have implemented the respective paragraphs?
3. Which criteria determine whether an application is rejected, or legal residence is withdrawn on the grounds of public order?
4. Which aspects are taken into account to determine whether the subject poses a genuine, present and sufficiently serious threat to public order?
5. What do you consider serious grounds of public policy or public security in the sense of article 28, paragraph 2 of the Citizens Rights Directive 2004/38/EG?
6. What do you consider imperative grounds of public security in the sense of article 28, paragraph 3 of the Citizens Rights Directive 2004/38/EG?
7. What do you consider a serious crime or a particular serious crime in the sense of article 14 and 17 of the Qualification Directive 2011/95/EU?
8. Do you have examples (e.g. of case law) of what constitutes a genuine, present and sufficiently serious threat to public order, preferably in English, but if unavailable in your national language?

CONCLUSIONS:

The Member States Austria, Croatia, Czech Republic, Germany, Latvia, Lithuania, Luxembourg, The Netherlands and The Slovak Republic have implemented most of the legal provisions on public policy and public security from the Qualification Directive,

Citizens Rights Directive and Family Reunification Directive in their national systems. Most Member States have transposed the provisions on public policy and public security rather literally, not indicating precise criteria for determining the level of threat to public policy. Although sometimes provisions are not transposed by Member States into national legislation it is possible to apply grounds of public policy, or public security or public health in practice. The application of these grounds is in general done on a case-by-case assessment. To determine whether the subject poses a genuine, present and sufficiently serious threat to public order all relevant circumstances are taken into account. Because of the different transposition of the Directives and variation in used criteria and national practice it is not possible to indicate best practices.

General observations:

Articles 14(4) and 17 of the Qualification Directive 2011/95/EU have been transposed into the respective national systems of the Member States. The Qualification Directive 2011/95/EU does not give an explicit explanation of the concept of a ‘serious crime’ or a ‘particularly serious crime’ in article 14 and 17 of the QD. Although there is a differentiation between a particularly serious crime and a serious crime, Member States have different views on what constitutes a serious crime and particularly serious crime in their national laws and practice. Several Member States apply criteria linked to their administrative practice or refer to their Criminal Law. For example Austria, Germany, The Netherlands and The Slovak Republic refer to different types of crime and minimum duration of prison sentence or a custodial punishment as a threshold to apply these articles in the QD. The Czech Republic refers especially to attacks against life and health of persons (murder, rape, arson) to be considered as serious or particularly serious crimes. However, the individual assessment of each case is necessary.

Member States have mostly transposed article 27 and 28 of the Citizens Rights Directive. Croatia has not explicitly transposed article 24(2), but in practice it offers to EU citizens equal treatment as Croatians. All Member States apply the criteria ‘genuine, present and sufficiently serious threat to public order or public security’ to EU citizens and their family members. There are common grounds in the Member States which aspects are taken into account to determine whether the subject poses a genuine, present and sufficiently serious threat to public order. Each case is assessed individually. The decision has to be based on all relevant individual circumstances and type of potential danger. Decisions are based on future behavior and likelihood of reoccurrence of criminal offence. For example Germany examines details of the individual offence, with a particular focus on the danger of repeat offences (e.g. drug offences related to an addiction); criminal records are routinely examined. If (part of) the prison sentence is suspended on probation, the legal prognosis shall be taken into account when gauging the danger.

The Citizens Directive (articles 28(2) and 28(3)) does not give an explicit explanation of the concept ‘serious grounds’ or ‘imperative grounds’ of public policy or public security. Member States apply these concepts therefore on a case by case basis. Latvia very rarely applies the concept of ‘serious grounds’ in practice. Lithuania has transposed the concept in article 28(3) in national law as an extreme threat to national security. The Netherlands has no elaboration on serious or imperative grounds as it depends on individual circumstances.

The concept of public policy in article 6 of the Family Reunification Directive is not well defined and therefore in general terms transposed in the Member States. In Luxembourg for example the term public policy is transposed in the Law on free movement of persons and immigration that transposes both Directives n° 2004/38/EC and n° 2003/86/EC. When Member States make a decision they take, besides Article 17 of the Family Reunification Directive, also into consideration the seriousness or kind of offence against

public order or public security committed by the family member, or danger which may result from such a person.

BIJLAGE 6

De openbare veiligheid

In het Unierecht wordt de openbare orde vaak in één adem vermeld met de openbare veiligheid en vaak ook samen met de volksgezondheid.³⁵⁹ Soms wordt alleen de veiligheid van de staat vermeld.³⁶⁰

In de Nederlandse Vreemdelingenwet 2000 (Vw) wordt de openbare orde meestal samen met de nationale veiligheid vermeld.³⁶¹ In sommige gevallen figureert de nationale veiligheid alleen.³⁶² Net als de ‘openbare orde’ omvat de ‘nationale veiligheid’ een open norm en is er geen vastomlijnde definitie. De ACVZ heeft in een eerder advies geoordeeld dat het begrip ‘nationale veiligheid’ ruim moet worden opgevat.³⁶³ In de Nederlandse beslispraktijk over de Vw speelt de (openbare, nationale) veiligheid als afzonderlijke categorie geen prominente rol. De voorbeelden zijn schaars.³⁶⁴

Ook het Hof van Justitie van de Europese Unie (het Hof) heeft nog maar weinig gelegenheid gehad zich specifiek over de nationale/openbare veiligheid in relatie tot verblijfsrechten uit te laten.³⁶⁵ Het Hof heeft geoordeeld dat het begrip ‘openbare veiligheid’ zowel de interne als de externe veiligheid van een lidstaat dekt en dat de openbare veiligheid in gevaar kan worden gebracht door “de aantasting van het functioneren van instellingen en essentiële openbare diensten, risico’s voor het overleven van de bevolking, het risico van een ernstige verstoring van de externe betrekkingen of van de vreedzame co-existentie van de volkeren, alsook de aantasting van militaire belangen”.³⁶⁶ Onlangs heeft het Hof in de zaak *Fahimian* beslist, dat de bevoegde nationale autoriteiten, wanneer bij hen door een derdelander een visum voor studiedoeleinden wordt aangevraagd, over een ruime beoordelingsmarge beschikken om in het licht van alle relevante gegevens die de situatie van deze derdelander kenmerken, na te gaan of deze derdelander een – al was het maar potentiële – bedreiging voor de openbare veiligheid vormt.³⁶⁷ De autoriteiten van de lidstaat zijn verplicht om alle relevante gegevens van de betrokken situatie zorgvuldig en onpartijdig te onderzoeken en hun besluit genoegzaam te motiveren teneinde de nationale rechter in staat te stellen om te toetsen of voldaan was aan alle feitelijke en juridische vereisten voor het gebruik van de beoordelingsvrijheid. Het is aan de nationale rechter waarbij beroep is ingesteld om na te gaan of dat besluit op een toereikende motivering en op een voldoende solide feitelijke grondslag berust.

Het valt op dat hier niet het actuele-bedreigingscriterium geldt zoals dat voor de openbare orde is geformuleerd, maar dat de relevante vraag luidt of de derdelander een – al was het maar potentiële – bedreiging voor de openbare veiligheid vormt. Het Hof zal zich hierbij hebben gebaseerd op punt 14 van de preambule van de Studentenrichtlijn, waarin deze formulering is opgenomen en waarmee de Studentenrichtlijn samen met de

359 Zie bijvoorbeeld art. 36, 45, derde lid, 52 lid 1 VWEU, art. 6, eerste lid, Gezinsherenigingsrichtlijn, art. 6, eerste lid, Richtlijn Langdurig ingezetenen, art. 24 Kwalificatierichtlijn; art. 6, eerste lid, sub d, Studentenrichtlijn.

360 Art. 14, vierde lid, Kwalificatierichtlijn.

361 Bijvoorbeeld: Art. 2x, eerste lid, sub g, art. 3, eerste lid, sub b, art. 6, zesde lid, art. 12, eerste lid, sub d, art. 16, eerste lid, sub d, Art. 18, eerste lid, sub d, art. 30b, eerste lid, sub j en k, art. 32, eerste lid, sub b, Vw.

362 Art. 21 lid 1 sub d, art. 22 lid 1 sub d Vw.

363 Zie ACVZ advies 2003, p. 24 waarin een regeling van de AIVD is aangehaald die verwijst naar uiteenlopende aspecten die een risico kunnen vormen voor de nationale veiligheid.

364 Zie bijvoorbeeld ABRvS, 201508690/1, JV 2016/297 (deelname gewelddadige jihad).

365 Zie arrest van 23 november 2010, Tsakouridis C-145/09, punten 45 en 46; arrest van 22 mei 2012, P.I, C-348/09, punt 28; arrest van 26 november 2002, Oteiza Olazabal, C-100/01, punten 12 en 35.

366 Zie arrest van 13 september 2016, CS, C-304/14, punt 39.

367 HvJ EU 4 april 2017, C-544/15, *Fahimian*, JV 2017/99 m.nt. Boeles.

Seizoenarbeidsrichtlijn een uitzonderingspositie inneemt. De beoordeling van dat gevaar moet overigens op een voldoende solide feitelijke grondslag rusten. Het is nog te vroeg om de implicaties van het Fahimian-arrest naar waarde te schatten.

BIJLAGE 7

Verblijfsrechtelijke aanvragen waarop het Unierecht van toepassing is

Een argument om het Unierechtelijke openbare-ordecriterium in alle vreemdelingrechtelijke procedures toe te passen kan ontleend worden aan een getalsmatige onderbouwing. Het percentage procedures waarop het Unierecht van toepassing is, is niet exact te berekenen, maar kan wel worden benaderd. Voor deze getalsmatige benadering is uitgegaan van het aantal aanvragen ingediend in 2016.³⁶⁸

Asiel		Regulier	
Eerste aanvragen	18.170	Familie en gezin	36.840
Herhaalde aanvragen	1.660	Studie	16.170
Nareis	11.810	Arbeid tijdelijk	450
<i>Totaal</i>	<i>31.640</i>	Arbeid regulier	1.580
		Kennis en talent	13.900
		Uitwisseling	2.900
		Humanitair tijdelijk	560
		Humanitair niet-tijdelijk	780
		Bijzonder verblijf	60
		<i>Totaal</i>	<i>73.240</i>

Asiel

Op alle asielpcedures is het Unierecht van toepassing. Op eerste en herhaalde aanvragen is de Kwalificatierichtlijn van toepassing. Op de nareisprocedure is de Gezinsherenigingsrichtlijn van (overeenkomstige) toepassing.³⁶⁹

Regulier

Een van de doelstellingen van het Modern migratiebeleid is het vereenvoudigen van het stelsel van verblijfsvergunningen. De bestaande verblijfsdoelen zijn geordend in acht verblijfskolommen. In de Rapportage vreemdelingenketen worden aantallen aanvragen vermeld per verblijfskolom. De verblijfskolommen zijn onder te verdelen in kolommen waarbij op alle aanvragen het Unierecht van toepassing is. Kolommen waarop louter nationaal recht van toepassing is en gemengde kolommen. Gemengde kolommen bestaan dus uit aanvragen waarop het Unierecht van toepassing is en aanvragen waarvoor dat niet geldt.

³⁶⁸ De cijfers zijn ontleend aan de Rapportage vreemdelingenketen over de periode januari – december 2016.

³⁶⁹ De Gezinsherenigingsrichtlijn ziet sec op gezinsleden van vluchtelingen en de staatssecretaris maakte daarom sinds de inwerkingtreding van de Gezinsherenigingsrichtlijn een onderscheid naar gelang de vergunning is verleend op de a-grond dan wel de b-, c-, of d-grond van artikel 29, eerste lid, Vw. Dat onderscheid is echter per 1 januari 2014 komen te vervallen en wordt conform de richtlijn de voorwaarde gesteld dat de gezinsband is gevormd voor binnenkomst van de hoofdpersoon in Nederland. Het nareisbeleid heeft bovendien een ruimere doelgroep dan de Gezinsherenigingsrichtlijn, omdat ook pleegkinderen en meerderjarige kinderen, mits sprake is van een bijzondere afhankelijkheidsrelatie met de ouder(s), kunnen nareizen. De voorwaarden in hoofdstuk IV van de Gezinsherenigingsrichtlijn zijn dan van overeenkomstige toepassing.

In onderstaande tabel zijn de verblijfskolommen weergegeven met daarachter de verblijfsdoelen voor en na de inwerkingtreding van het Modern migratiebeleid.

Kolom	Verblijfsdoelen oud	Verblijfsdoelen nieuw
Kolom I: Uitwisseling	Au pair	Uitwisseling
	Uitwisseling particuliere organisatie	Uitwisseling
	Uitwisseling WHS ³⁷⁰	Uitwisseling WHS/WHP
	Uitwisseling WHP ³⁷¹	Uitwisseling WHS/WHP
Kolom II: Studie	Studie hoger onderwijs en beroepsonderwijs	Studie
	Vorbereidend jaar	Vervallen, is onderdeel van studietijd
Kolom III: Arbeid tijdelijk		Seizoenarbeid
		Overplaatsing binnen een onderneming
	Verblijf als stagiair	Lerend werken
	Verblijf als practicant	Lerend werken
Kolom IV: Arbeid regulier	Arbeid in loondienst	Arbeid in loondienst
	Arbeid als geestelijk voorganger of godsdienstleraar	Vervallen, is Arbeid in loondienst
	Trainee	Vervallen, is Arbeid in loondienst
	Verblijf als niet-geprivilegieerd militair of niet geprivilegieerd burgerpersoneel	Arbeid als geprivilegieerd militair of burgerpersoneel
	Grensoverschrijdende dienstverlening	Grensoverschrijdend dienstverlener
	Arbeid in loondienst aan boord van NI's zeeschip, mijnbouwinstallatie, boorplatform	Arbeid in loondienst
Kolom V: Kennis en talent	Kennismigrant	Kennismigrant ³⁷²
		Verblijf als houder van een Europese blauwe kaart
	Onbezoldigde gastdocent	Vervallen, ondergebracht onder Kennismigranten
	Zelfstandige	Zelfstandige
	EU-richtlijn wetenschappelijk onderzoekers	Wetenschappelijk onderzoeker
	Onbezoldigde wetenschappelijk onderzoekers	Vervallen, valt onder EU-richtlijn wetenschappelijk onderzoekers
Zoekjaar	Zoekjaar	

370 Working Holiday Scheme.

371 Working Holiday programma.

372 Met de implementatie van de richtlijn kennismigranten in het Besluit Modern migratiebeleid bevat het Nederlandse vreemdelingenrecht een Europese kennismigrantenregeling naast de oudere, Nederlandse kennismigrantenregeling.

Kolom	Verblijfsdoelen oud	Verblijfsdoelen nieuw
Kolom VI: Familie en gezin	Gezinshereniging/-vorming	Familie en gezin
	Verruimde gezinshereniging	Familie en gezin
	Adoptie	Familie en gezin
	Afwachten onderzoek geschiktheid adoptief ouders	Familie en gezin
	Pleegkind	Familie en gezin
	Familiebezoek	Vervallen, valt onder visum kort verblijf
Kolom VII: Humanitair tijdelijk	Medische behandeling	Medische behandeling
	Slachtoffer mensenhandel	Tijdelijk humanitaire gronden
	Buitenschuld	Tijdelijk humanitaire gronden
	AMV	Tijdelijk humanitaire gronden
	Artikel 17 RWN	Tijdelijk humanitaire gronden
	Eergerelateerd geweld	Tijdelijk humanitaire gronden
	Kinderbeschermingsmaatregel	Tijdelijk humanitaire gronden
Kolom VIII: Bijzonder verblijf	Wedertoelating	Niet-tijdelijke humanitaire gronden
	Voortgezet verblijf	Niet-tijdelijke humanitaire gronden
	Economisch niet-actieven	Verblijf als economisch niet-actieve langdurig ingezetene of vermogende vreemdeling

Na de inwerkingtreding van het Besluit Modern migratiebeleid zijn naar aanleiding van de inwerkingtreding van de verschillende Europese richtlijnen de verblijfsdoelen seizoenarbeid, overplaatsing binnen een onderneming en verblijf als houder van een Europese blauwe kaart aan de Nederlandse regelgeving toegevoegd.

In de Rapportage vreemdelingenketen worden cijfers gepubliceerd per verblijfskolom met uitzondering van de verblijfskolom Bijzonder verblijf. Deze verblijfskolom is uitgesplitst in humanitair niet-tijdelijk en Bijzonder verblijf. Met de inwerkingtreding van het Besluit Modern migratiebeleid zijn de verblijfsdoelen wedertoelating en voortgezet verblijf samengevoegd tot humanitair niet-tijdelijk. De cijfers in de Rapportage vreemdelingenketen onder de titel Bijzonder verblijf hebben betrekking op het verblijfsdoel verblijf als economisch niet-actieve langdurig ingezetene of vermogende vreemdeling.

In onderstaande tabel zijn de asielzaken en de reguliere verblijfskolommen weergegeven, onderverdeeld in kolommen waarop het Unierecht van toepassing is, kolommen die door het nationale recht worden beheerst en gemengde kolommen waarop deels het Unierecht en deels het nationale openbare-ordebeleid van toepassing is. Opgemerkt wordt dat de verblijfskolom Kennis en talent voornamelijk beheerst wordt door het Unierecht. Van de toepasbaarheid van het Unierecht zijn alleen de zelfstandigen uitgezonderd die geen duurzaam verblijfsrecht kunnen ontleen aan het Associatierecht EEG/Turkije.

Unierecht		Gemengd		Nationaal recht	
Eerste aanvragen	18.170	Kennis en talent	13.900	Arbeid regulier*	1.580
Herhaalde aanvragen	1.660	Arbeid tijdelijk	450	Uitwisseling	2.900
Nareis	11.810	Bijzonder verblijf	60	Humanitair tijdelijk	560
Familie en gezin	36.840			Humanitair niet-tijdelijk	780
Studie	16.170				
<i>Totaal</i>	<i>84.650</i>	<i>Totaal</i>	<i>14.410</i>	<i>Totaal</i>	<i>5.820</i>

* Hoewel richtlijn 2011/98/EU deels van toepassing is gelden nationale bepalingen van openbare orde.

Op grond van het vorenstaande is de conclusie gerechtvaardigd dat op ten minste 90% van alle aanvragen het Unierecht van toepassing is, gelet op de grote aantallen aanvragen binnen de gemengde verblijfskolommen waarvan het overgrote deel onder het Unierecht valt.

BIJLAGE 8

Artikel 3.86 Vb 2000

1. De aanvraag tot het verlengen van de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd kan worden afgewezen op grond van artikel 18, eerste lid, onder e, van de Wet wegens gevaar voor de openbare orde, indien:
 - a. de vreemdeling met een verblijfsduur korter dan drie jaar wegens een misdrijf waartegen een gevangenisstraf van twee jaar of meer is bedreigd, bij onherroepelijk geworden rechterlijk vonnis een gevangenisstraf of jeugddetentie, een taakstraf of een maatregel als bedoeld in artikel 37a, 38m of 77h, vierde lid, onder a of b, van het Wetboek van Strafrecht is opgelegd, bij onherroepelijke strafbeschikking een taakstraf is opgelegd, dan wel het buitenlandse equivalent van een dergelijke straf of maatregel is opgelegd, en de totale duur van de onvoorwaardelijk ten uitvoer te leggen gedeelten van die straffen en maatregelen ten minste gelijk is aan de in het tweede lid, onderscheidenlijk derde lid, bedoelde norm;
 - b. de vreemdeling wegens een misdrijf waartegen een gevangenisstraf van drie jaar of meer is bedreigd, bij onherroepelijk geworden rechterlijk vonnis een gevangenisstraf of jeugddetentie, een taakstraf of een maatregel als bedoeld in artikel 37a, 38m of 77h, vierde lid, onder a of b, van het Wetboek van Strafrecht is opgelegd, bij onherroepelijke strafbeschikking een taakstraf is opgelegd, dan wel het buitenlandse equivalent van een dergelijke straf of maatregel is opgelegd, en de totale duur van de onvoorwaardelijk ten uitvoer te leggen gedeelten van die straffen en maatregelen ten minste gelijk is aan de in het tweede lid, onderscheidenlijk derde lid, bedoelde norm.
2. De in het eerste lid bedoelde norm bedraagt bij een gevangenisstraf wegens een misdrijf waartegen een gevangenisstraf van zes jaar of minder is bedreigd, een verblijfsduur van:

minder dan 3 jaar:	1 dag;
ten minste 3 jaar, maar minder dan 4 jaar:	5 maanden;
ten minste 4 jaar, maar minder dan 5 jaar:	7 maanden;
ten minste 5 jaar, maar minder dan 6 jaar:	15 maanden;
ten minste 6 jaar, maar minder dan 7 jaar:	18 maanden;
ten minste 7 jaar, maar minder dan 8 jaar:	22 maanden;
ten minste 8 jaar, maar minder dan 9 jaar:	27 maanden;
ten minste 9 jaar, maar minder dan 10 jaar:	33 maanden;
ten minste 10 jaar, maar minder dan 15 jaar:	40 maanden;
ten minste 15 jaar:	65 maanden.

3. De in het eerste lid bedoelde norm bedraagt bij een gevangenisstraf wegens een misdrijf waartegen een gevangenisstraf van meer dan zes jaar is bedreigd, bij een verblijfsduur van:

minder dan 3 jaar:	1 dag;
ten minste 3 jaar, maar minder dan 4 jaar:	4 maanden en 2 weken;
ten minste 4 jaar, maar minder dan 5 jaar:	6 maanden;
ten minste 5 jaar, maar minder dan 6 jaar:	12 maanden;
ten minste 6 jaar, maar minder dan 7 jaar:	15 maanden;
ten minste 7 jaar, maar minder dan 8 jaar:	18 maanden;
ten minste 8 jaar, maar minder dan 9 jaar:	22 maanden en 2 weken;
ten minste 9 jaar, maar minder dan 10 jaar:	27 maanden;
ten minste 10 jaar, maar minder dan 15 jaar:	30 maanden;
ten minste 15 jaar:	48 maanden.

4. De aanvraag kan voorts worden afgewezen op grond van artikel 18, eerste lid, onder e, van de Wet, indien de vreemdeling wegens ten minste drie misdrijven bij onherroepelijk geworden rechterlijk vonnis een gevangenisstraf of jeugddetentie, een taakstraf of een maatregel als bedoeld in artikel 37a, 38m of 77h, vierde lid, onder a of b, van het Wetboek van Strafrecht is opgelegd, bij onherroepelijke strafbeschikking een taakstraf is opgelegd, dan wel het buitenlandse equivalent van een dergelijke straf of maatregel is opgelegd, en de totale duur van de onvoorwaardelijk ten uitvoer te leggen gedeelten van die straffen en maatregelen ten minste gelijk is aan de in het vijfde lid bedoelde norm.

5. De in het vierde lid bedoelde norm bedraagt bij een verblijfsduur van:

minder dan 3 jaar:	1 dag;
ten minste 3 jaar, maar minder dan 4 jaar:	4 maanden;
ten minste 4 jaar, maar minder dan 5 jaar:	5 maanden;
ten minste 5 jaar, maar minder dan 6 jaar:	6 maanden;
ten minste 6 jaar, maar minder dan 7 jaar:	7 maanden;
ten minste 7 jaar, maar minder dan 8 jaar:	8 maanden;
ten minste 8 jaar, maar minder dan 9 jaar:	9 maanden;
ten minste 9 jaar, maar minder dan 10 jaar:	10 maanden;
ten minste 10 jaar, maar minder dan 15 jaar:	12 maanden;
ten minste 15 jaar:	14 maanden.

6. Voor de toepassing van de voorgaande leden wordt onder verblijfsduur verstaan: de duur van het rechtmatige verblijf als bedoeld in artikel 8, onder a tot en met e, dan wel l, van de Wet of als Nederlander, direct voorafgaande aan het moment waarop het misdrijf is gepleegd of aangevangen.
7. Bij de berekening van de in het tweede en vijfde lid bedoelde normen wordt betrokken:
- indien een taakstraf is opgelegd:
 - de duur van de vrijheidsstraf die de rechter heeft vastgesteld voor het geval de veroordeelde de taakstraf niet naar behoren verricht;

- 2°. voor iedere twee uren bij strafbeschikking opgelegde taakstraf: een dag vrijheidsstraf;
- b. indien een maatregel als bedoeld in artikel 77h, vierde lid, onder b, van het Wetboek van Strafrecht is opgelegd: de duur van de vervangende jeugd detentie die de rechter heeft vastgesteld voor het geval dat de veroordeelde niet naar behoren aan de tenuitvoerlegging van de maatregel heeft meegewerkt.
8. Bij de toepassing van de voorgaande leden, wordt mede betrokken de buiten Nederland gepleegde of bestrafte inbreuk op de openbare orde, voor zover die naar Nederlands recht een misdrijf oplevert waartegen een gevangenisstraf van twee, onderscheidenlijk drie of zes jaren of meer is bedreigd en waarbij de strafmaat vergelijkbaar is met de strafmaat die in Nederland zou zijn opgelegd wanneer het feit in Nederland zou zijn gepleegd.
9. In afwijking van de voorgaande leden wordt de aanvraag niet afgewezen, indien de vreemdeling minderjarig is en één van zijn ouders met de Nederlandse nationaliteit in Nederland is gevestigd.
10. In afwijking van de voorgaande leden wordt de aanvraag niet afgewezen bij een verblijfsduur van tien jaren, tenzij er sprake is van:
- a. een misdrijf als bedoeld in artikel 22b, eerste lid, van het Wetboek van Strafrecht;
- b. een misdrijf uit de Opiumwet waarop naar de wettelijke omschrijving een gevangenisstraf van zes jaar of meer is gesteld.
11. In afwijking van de voorgaande leden kan de aanvraag eveneens op grond van artikel 18, eerste lid, onder e, van de Wet worden afgewezen, indien:
- a. er ernstige redenen zijn om te veronderstellen dat de vreemdeling zich schuldig heeft gemaakt aan gedragingen als bedoeld in artikel 1F van het Vluchtelingenverdrag;
- b. de vreemdeling de echtgenoot of de echtgenote, het minderjarige kind, de partner of het meerderjarige kind, bedoeld in artikel 29, tweede lid, onder a of b, van de Wet, is van een in Nederland verblijvende vreemdeling ten aanzien van wie er ernstige redenen zijn om te veronderstellen dat deze zich schuldig heeft gemaakt aan gedragingen als bedoeld in artikel 1F van het Vluchtelingenverdrag.
12. In geval de verblijfsvergunning is verleend onder een beperking verband houdende met verblijf als familie- of gezinslid houdt Onze Minister bij de toepassing van de voorgaande leden in ieder geval terdege rekening met de aard en de hechtheid van de gezinsband van de vreemdeling, alsmede het bestaan van familiebanden of culturele of sociale banden met het land van herkomst.
13. In geval de aanvraag is ingediend door een vreemdeling die houder is van een EU-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen, houdt Onze Minister bij de toepassing van de voorgaande leden mede rekening met de ernst van de inbreuk of het soort van inbreuk dat door de langdurig ingezetene of diens gezinslid op de openbare orde of nationale veiligheid is gepleegd, respectievelijk met het gevaar dat van de langdurig ingezetene of dat gezinslid uitgaat.
14. Bij toepassing van het dertiende lid houdt Onze Minister rekening met de leeftijd van de vreemdeling, de gevolgen van verblijfsbeëindiging voor de vreemdeling en zijn gezinsleden en met de banden met Nederland en het land van herkomst.

15. In afwijking van de voorgaande leden wordt de aanvraag niet afgewezen, indien de vreemdeling verblijfsrecht ontleent aan Besluit 1/80 van de Associatieraad EEG-Turkije betreffende de ontwikkeling van de Associatie, tenzij diens persoonlijke gedrag een actuele, werkelijke en ernstige bedreiging voor een fundamenteel belang van de samenleving vormt.
16. Onverminderd het vijftiende lid, wordt de aanvraag niet afgewezen, indien uitzetting van de vreemdeling in strijd zou zijn met de op 12 september 1963 te Ankara gesloten Overeenkomst waarbij een associatie tot stand wordt gebracht tussen de Europese Economische Gemeenschap en Turkije (Trb. 1964, 217), het op 23 november 1970 te Brussel tot stand gekomen Aanvullend Protocol bij die overeenkomst (Trb. 1971, 70) of Besluit 1/80 van de Associatieraad EEG-Turkije betreffende de ontwikkeling van de Associatie.
17. De aanvraag wordt niet afgewezen, indien uitzetting van de vreemdeling in strijd zou zijn met artikel 8 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden.
18. De vreemdeling van twaalf jaar of ouder ondertekent een antecedentenverklaring, waarvan het model bij ministeriële regeling is vastgesteld.
19. Bij ministeriële regeling kunnen nadere regels worden gesteld omtrent de toepassing van het twaalfde tot en met het zestiende lid.

BIJLAGE 9

Samenstelling adviescommissie

Voorzitter:

- mr. J.N.M. Richelle (Koos), voormalig directeur-generaal bij de Europese Commissie

Plaatsvervangend voorzitter:

- dr. mr. T. de Lange (Tesseltje), docent bestuurs- en migratierecht, Universiteit van Amsterdam

Leden:

- M.A. Beuving (Minze), voormalig korpschef van politie, commandant Koninklijke Marechaussee en voorzitter managementboard Frontex
- prof. mr. P. Boeles (Pieter), emeritus hoogleraar immigratierecht, Universiteit Leiden, thans gasthoogleraar bij de Vrije Universiteit Amsterdam
- dr. S.A. Bonjour (Saskia), docent Politicologie, Universiteit van Amsterdam
- dr. mr. E.R. Brouwer (Evelien), senior onderzoeker/docent sectie migratierecht, Vrije Universiteit Amsterdam
- mr. T.M.A. Claessens (Tom), oud-rechter en -staatsraad in buitengewone dienst
- prof. dr. J.P. van der Leun (Joanne), hoogleraar criminologie, Universiteit Leiden
- mr. J.M.C. Louwinger-Rijk (Judith), raadsheer Gerechtshof Amsterdam
- prof.dr.mr. C.R.J.J. Rijken (Conny), hoogleraar mensenhandel en globalisering, Universiteit van Tilburg

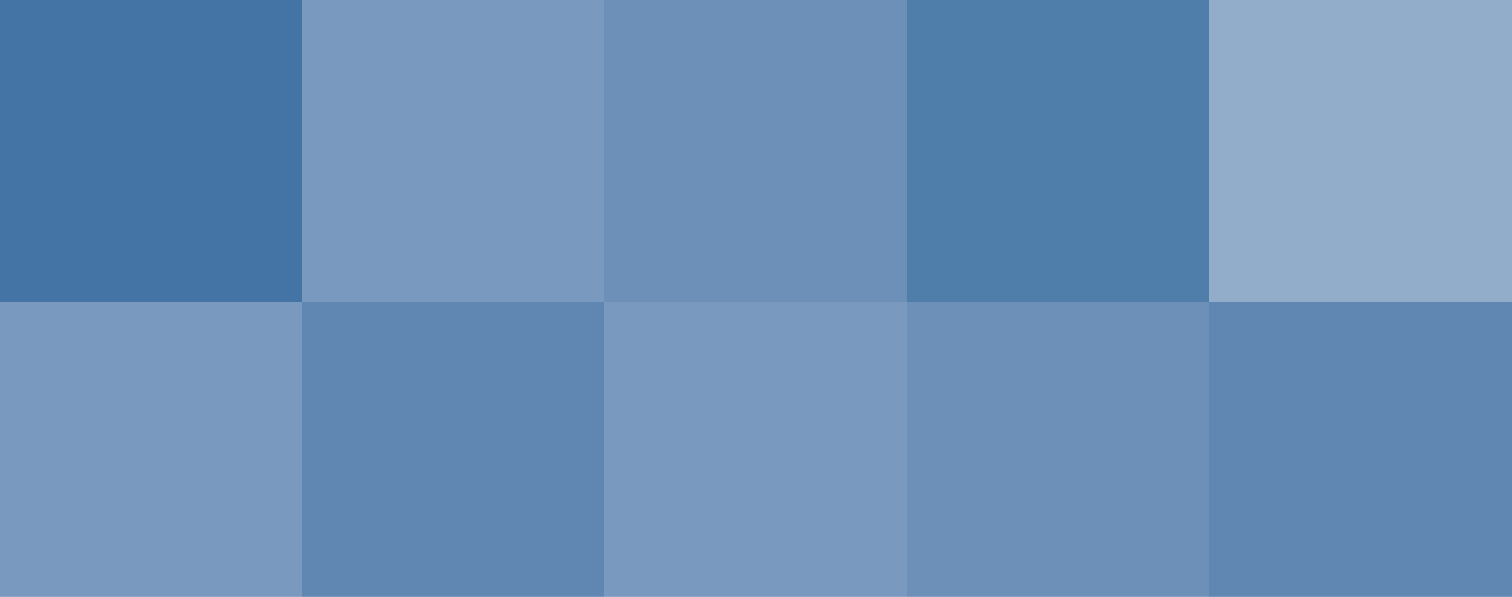
Secretaris:

- mr. W.N. Mannens (Wolf)

BIJLAGE IO

Afkortingen

ABRvS	Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State
ACVZ	Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken
AIVD	Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst
COA	Centraal Orgaan opvang Asielzoekers
EHRM	Europese Hof voor de Rechten van de Mens
EMN	Europees Migratie Netwerk
EU	Europese Unie
EU-burger	De vreemdeling die de nationaliteit bezit van een staat die partij is bij het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
EVRM	Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens
Hof van Justitie EU	Hof van Justitie van de Europese Unie
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
OM	Openbaar Ministerie
Vb	Vreemdelingenbesluit 2000
Vc	Vreemdelingencirculaire 2000
JenV	Justitie en Veiligheid
VV	Vluchtelingenverdrag
VV	Voorschrift Vreemdelingen 2000
Vw	Vreemdelingenwet 2000
VWEU	Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie
WODC	Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum



ISBN: 978-90-8521-075-7