

Vergaderjaar 2024–2025

19 637

Vreemdelingenbeleid

Nr. 3327

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ASIEL EN MIGRATIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 december 2024

In het regeerprogramma van dit kabinet (bijlage bij Kamerstuk 36 471, nr. 96) is een lik-op-stukbeleid aangekondigd voor overlastgevers. Daarbij is ook aangegeven dat de lat voor verblijfsrechtelijke consequenties zal worden verlaagd, waardoor de vergunningen van criminele vreemdelingen kunnen worden ingetrokken en zij kunnen worden uitgezet. Daarnaast heeft uw Kamer op 1 oktober 2024 een motie aangenomen van het lid Van Zanten (BBB), ingediend tijdens de begrotingsbehandeling op 25 september 2024, waarin de regering wordt verzocht strengere kaders te ontwikkelen om asielvergunningen eerder te weigeren of in te trekken wanneer er een onherroepelijke gevangenisstraf is opgelegd.¹ Met deze brief geef ik hieraan gevolg.

Hiermee kom ik ook de toezegging na die de (toenmalig) Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid heeft gedaan bij brief van 1 juli 2020. Daarin werd aangegeven dat een beoordeling zou plaatsvinden of er aanleiding is het beleid over het weigeren of intrekken van verblijfsvergunningen asiel op grond van openbare orde verder aan te scherpen.²

Tot slot ga ik met deze brief ook in op de, eveneens op 1 oktober 2024 aangenomen, motie van het lid Eerdmans (JA21), waarin de regering wordt verzocht te garanderen dat geen van de asielzoekers op de Top X-lijst in aanmerking komt voor een verblijfsvergunning.³

¹ Kamerstuk 19 637, nr. 3281.

² Brief van 1 juli 2020, kamerstuk 19 637, nr. 2643. Om verschillende redenen kon deze toezegging nog niet worden nagekomen, zie hierover ook de brief van de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid van 3 oktober 2022, Kamerstuk 19 637, nr. 2990.

³ Kamerstuk 19 637, nr. 3280.

1. Schrappen minimumvereiste aan de strafoplegging

Op grond van EU-wetgeving zijn de vereisten voor het intrekken van een asielvergunning zwaarder dan die voor het intrekken van een reguliere verblijfsvergunning. Redengevend hiervoor is dat als de IND concludeert dat een persoon in aanmerking komt voor een asielvergunning, daarmee is vastgesteld dat deze persoon bescherming van de Nederlandse overheid nodig heeft.

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

In het huidige Nederlandse beleid is vastgelegd dat, bovenop de vereisten die volgen uit de glijdende schaal van artikel 3:86 Vreemdelingenbesluit 2000 (hierna: Vb) voor het intrekken van een verblijfsvergunning, een vluchtelingenstatus alleen op basis van openbare orde kan worden geweigerd of ingetrokken als een onvoorwaardelijke en onherroepelijke gevangenisstraf of vrijheidsbenemende maatregel van in totaal minimaal tien maanden («bijzonder ernstig misdrijf») is opgelegd. Daarnaast moet worden getoetst of er sprake is van een gevaar voor de gemeenschap. Subsidiaire bescherming mag alleen worden geweigerd of ingetrokken als zes maanden gevangenisstraf of een vrijheidsbenemende maatregel met die duur is opgelegd, waarbij in ieder geval één van de veroordelingen betrekking heeft op een misdrijf dat naar zijn aard een gevaar voor de gemeenschap oplevert («ernstig misdrijf»).

Uit jurisprudentie⁴ van 6 juli 2023 van het Hof van Justitie van de EU (hierna: HvJEU) blijkt dat het bestuursorgaan zelf alle omstandigheden van het geval moet beoordelen, waarbij onder meer de aard van de strafbedreiging, de strafmaat en de daadwerkelijk opgelegde straf moeten worden betrokken. Het HvJEU stelt hieraan hoge eisen. Het is voor het betrekken van de individuele feitelijke en juridische omstandigheden niet voldoende om te verwijzen naar de strafoplegging door de strafrechter, ondanks het feit dat de strafoplegging tot stand komt na een individuele afweging van de omstandigheden.

De ruimte om het beleid aan te scherpen is beperkt. Het HvJEU stelt juist hogere eisen aan de beoordeling die het bestuursorgaan moet maken van het gepleegde delict, waardoor het eerder moeilijker dan gemakkelijker wordt om te komen tot de conclusie dat er sprake is van een (bijzonder) ernstig misdrijf.

Anderzijds leid ik uit het feit dat het bestuursorgaan zijn eigen afweging moet maken ook af, dat het juist minder toegevoegde waarde heeft om enkel uit te gaan van de afwegingen die de strafrechter al op deze aspecten heeft gemaakt.

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

⁴ C-8/22, C-663/21 en C-402/22, zie hierover verder de bijlage bij deze brief.

De laatstgenoemde zaak betrof prejudiciële vragen die de Afdeling op 15 juni 2022 had gesteld aan het HvJEU over de invulling van de begrippen «ernstig misdrijf» en «bijzonder ernstig misdrijf»: Uitspraak 202003984/1/V2 - Raad van State.

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

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

Gezien het vorenstaande vind ik het niet langer wenselijk om, bij de beoordeling of een asielvergunning moet worden geweigerd of ingetrokken wegens een strafrechtelijke veroordeling, een minimum te stellen aan de strafoplegging. Dit betekent dat de hierboven beschreven termijnen van zes maanden voor ernstige misdrijven en tien maanden voor bijzonder ernstige misdrijven geschrapt zullen worden uit het beleid.

De beoordeling of er sprake is van een ernstig misdrijf of een bijzonder ernstig misdrijf zal hiermee nog sterker een afweging worden van de individuele merites van de zaak. Hierbij zullen onder andere moeten worden meegewogen het delict, de aard van de strafbedreiging, de strafmaat en de daadwerkelijk opgelegde straf. Een ondergrens wordt gevormd door het vereiste dat de intrekking van de vluchtelingenstatus of afwijzing van de asielaanvraag evenredig moet zijn aan de bedreiging die de betrokken derdelander vormt voor een fundamenteel belang van de samenleving. Daarnaast blijft de ondergrens van de glijdende schaal van artikel 3:86 Vb van toepassing als het gaat om niet verlengen of intrekken van een asielvergunning.

2. Meewegen veroordelingen in het kader van het jeugdstrafrecht

Als tweede maatregel heb ik besloten om bij de beoordeling of een asielvergunning moet worden ingetrokken of geweigerd wegens openbare orde in het vervolg ook veroordelingen van minderjarigen die zijn berecht volgens het jeugdstrafrecht mee te wegen. Dit is een toevoeging op de huidige beleidsregels in de Vreemdelingencirculaire 2000, waarin nu is opgenomen dat de beleidsregels ten aanzien van openbare orde alleen op minderjarigen kunnen worden toegepast als zij berecht zijn volgens het volwassenenstrafrecht.

Het gaat hier om een beleidskeuze die in het verleden is gemaakt. Er is geen nationale of internationale wettelijke bepaling die daartoe verplicht. Dit komt onder meer tot uiting in het feit dat een dergelijk beleid niet geldt in het reguliere migratiebeleid en dat op grond van de Terugkeerrichtlijn ook aan minderjarigen een inreisverbod kan worden opgelegd. Het is dus mogelijk een verblijfsvergunning asiel te weigeren of in te trekken als op grond van de toetsing aan alle individuele feitelijke en juridische omstandigheden wordt geconcludeerd dat sprake is van een (bijzonder) ernstig misdrijf.

Jeugdstrafrecht wordt in beginsel⁵ toegepast op minderjarigen van 12 tot 18 jaar oud. De gedachte hierachter is dat de hersenen op die leeftijd nog niet volledig ontwikkeld zijn en dat minderjarigen de gevolgen van hun daden minder goed kunnen overzien. Het jeugdstrafrecht heeft daarom een pedagogisch karakter met als algemeen uitgangspunt het voorkomen van recidive. Het sanctiestelsel van het jeugdstrafrecht is daarom ingericht op het positief beïnvloeden van de ontwikkeling van de minderjarige.

⁵ De rechter kan aanleiding zien om op minderjarigen vanaf 16 jaar het volwassenenstrafrecht toe te passen.

Deze aspecten zal de IND meewegen bij de beoordeling of de verblijfsvergunning asiel ingetrokken of geweigerd moet worden.

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

3. Motie Eerdmans (JA21)

Tijdens de begrotingsbehandeling op 25 september heeft het lid Eerdmans de regering verzocht te garanderen dat geen van de asielzoekers op de Top X-lijst in aanmerking komt voor een verblijfsvergunning.⁶ Deze motie is op 1 oktober 2024 aangenomen.

Zoals uw Kamer bekend is, is in het Regeerprogramma opgenomen dat in Nederland geen plaats is voor vreemdelingen die overlast veroorzaken en strafbare feiten plegen. Bij de toepassing hiervan is het kabinet vanzelfsprekend gebonden aan het nationale en internationale recht.

Zoals hierboven aangegeven, worden in de jurisprudentie op grond van de Kwalificatierichtlijn hoge eisen gesteld aan het weigeren en intrekken van verblijfsvergunning op grond van openbare orde. Een absolute garantie dat geen van de asielzoekers op de Top X-lijst in aanmerking komt voor een verblijfsvergunning, is hierdoor niet te geven. Het kabinet zal er echter alles aan doen om het verblijfsrecht in te trekken of te weigeren aan vreemdelingen die misdrijven begaan.

De Minister van Asiel en Migratie,
M.H.M. Faber-van de Klashorst

⁶ Kamerstuk 19 637, nr. 3280.