

Vergaderjaar 2005–2006

19 637

Vreemdelingenbeleid

Nr. 971

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR VREEMDELINGENZAKEN EN INTEGRATIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 30 september 2005

Inleiding

Via deze brief informeer ik u over het voorstel voor een nieuw beleidskader inzake de aanscherping van het vreemdelingenrechtelijke openbare orde beleid, het advies van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) terzake en mijn reactie op het ACVZ-advies.

In deze brief wordt eerst teruggeblikt op het voorstel voor aanscherping van het vreemdelingenrechtelijk openbare orde beleid, de motivering daartoe en de adviesaanvraag. Vervolgens volgen de conclusies en de door de ACVZ voorgestelde beleidsalternatieven, beide voorzien van een reactie.

1. Achtergrond

Eén van de belangrijkste doelstellingen van het kabinet is het terugdringen van criminaliteit en overlast en de bevordering van de veiligheid in Nederland. Deze doelstellingen zijn mede ingegeven door de groeiende ergernis in de Nederlandse samenleving over berovingen, geweld, vernielingen en overlast. Er zijn inmiddels belangrijke beleidsinitiatieven genomen ter bestrijding van criminaliteit en overlast. Hierbij valt te denken aan het «Veiligheidsprogramma» en het actieprogramma «Jeugd terecht». Deze initiatieven zijn veelal niet specifiek gericht op speciale groepen zoals bijvoorbeeld vreemdelingen, maar vergroten de mogelijkheden om risicogroepen te identificeren en aan te pakken.

Het vreemdelingenrechtelijk openbare orde beleid is specifiek gericht op het verminderen van het risico dat vreemdelingen een inbreuk op de openbare orde maken. De intrekking van de verblijfsvergunning en vervolgens verwijdering van de vreemdeling is een vreemdelingenrechtelijke maatregel gericht op de bescherming van de samenleving. Deze maat-

regel staat naast de sanctiemaatregelen die in het kader van het strafrecht kunnen worden uitgevoerd.

De aanwezigheid van criminele vreemdelingen, waaronder een grote groep veelplegers, is in Nederland een toenemend probleem. Veelplegers worden veelal tot beperkte vrijheidsstraffen veroordeeld. Hierdoor wordt de huidige minimale (cumulatieve) strafoplegging, die de voorwaarde vormt om tot intrekking van de verblijfsvergunning over te gaan, niet gehaald. De aanscherping van het openbare orde beleid is een specifiek instrument dat primair bedoeld is voor de vreemdelingenrechtelijke aanpak van niet-Nederlandse veelplegers. Het nieuwe beleidskader zal tevens een duidelijk signaal moeten geven aan nieuwkomers en aan hen die het voornemen hebben naar Nederland te komen. De boodschap is: misdrijven worden in Nederland niet getolereerd en zullen verblijfsrechtelijke consequenties hebben, ongeacht de strafmaat. De preventieve werking staat hier centraal.

Eind 2004 is er een nieuw beleid voor de aanpak van veelplegers geïmplementeerd. In de nieuwe aanpak staat de persoonsgerichte aanpak voorop. Dit betekent dat het totale criminele verleden van de veelpleger in beeld wordt gebracht en niet alleen de afzonderlijke delicten worden berecht. Zeer actieve meerderjarige veelplegers kunnen langdurig uit de roulatie worden genomen door plaatsing in een inrichting voor stelselmatige daders (ISD). Met deze maatregel kan van deze groep tot maximaal twee jaar de vrijheid worden ontnomen. Ten behoeve van de aanpak van jeugdige veelplegers zijn extra plaatsen in justitiële jeugdinstellingen gecreëerd. Deze algemene aanpak voor veelplegers voorziet niet in specifieke vreemdelingenrechtelijke maatregelen voor de aanpak van niet-Nederlandse veelplegers. De voorgenomen aanscherping voorziet daarin wel en kan dus worden gezien als een aanvullende maatregel op het veelplegersbeleid.

Aanscherping van het openbare orde beleid past ook in het Integratiebeleid Nieuwe Stijl, waarin afstand wordt genomen van de sfeer van vrijblijvendheid, en waar nodig eisen zullen worden gesteld en sancties worden ingevoerd die ook daadwerkelijk worden toegepast. Pluriformiteit, het kenmerk bij uitstek van de Nederlandse samenleving, kan immers alleen dan floreren wanneer er consensus is over basiswaarden en wanneer men zich houdt aan vigerende normen. Met name de oververtegenwoordiging van (jonge) allochtonen in de criminaliteit heeft een nadelig effect op de integratie van minderheden, en dient dus te worden bestreden. Aanscherping van openbare orde-criteria met het oog op het vreemdelingenrechtelijk stringenter kunnen aanpakken van niet-Nederlandse daders van strafbare feiten is dan ook geheel in de geest van het huidige integratiebeleid.

Voorts valt aanscherping van openbare orde-criteria in de context van het huidige beleid ter preventie en bestrijding van geweldsmisdrijven onder allochtonen, vooral met het oog op huiselijk geweld en eiegerelateerd geweld met als meest extreem verschijnsel het eerwraakmotief. In de door het kabinet in 2002 gepresenteerde nota Privé Geweld – Publieke Zaak, werd al geconstateerd dat huiselijk geweld in Nederland een ernstig maatschappelijk probleem is. In het eveneens in 2002 gepresenteerde onderzoeksrapport inzake huiselijk geweld onder Surinamers, Antillianen, Arubanen, Marokkanen en Turken bleek dat huiselijk geweld onder allochtone gezinnen verontrustend hoog is. Op basis van deze rapporten is al veel beleid ontwikkeld. Desalniettemin ontbreekt het de politie momenteel nog aan een geschikt vreemdelingenrechtelijk instrument om een groep beruchte niet-Nederlandse veelplegers van huiselijk geweld proportioneel aan te kunnen pakken.

In dit verband verwijs ik naar het in april van dit jaar verschenen WODC-rapport «Verdacht van criminaliteit». De hoofdconclusie van het rapport is dat allochtonen in het algemeen vaker verdacht worden van criminaliteit dan autochtonen en dat het hoogste verdachtenpercentage de groep mannelijke niet-westerse allochtonen betreft. In het rapport wordt geen onderscheid gemaakt tussen allochtonen en vreemdelingen, echter indien wordt vastgesteld dat een van criminaliteit verdachte allochtoon een misdrijf waarop een gevangenisstraf staat heeft begaan en geen Nederlander is dan is het vreemdelingenrechtelijk openbare orde beleid van toepassing.

Tot slot kunnen de voorgestelde aanscherpingen tevens in samenhang worden gezien met maatregelen zoals voorgesteld in het huidige wetsvoorstel Herijking Strafmaxima, dat momenteel ter behandeling in de Eerste Kamer ligt. Hierbij zijn met name de voorgestelde verhogingen met een jaar van de strafbedreiging voor mishandeling en mishandeling met voorbedachten rade, evenals de voorgestelde toevoeging van «levensgezel» aan het eerste lid van art. 304 WvS uit bedoeld. Hierdoor wordt de strafbedreiging tegen mishandeling ten minste drie jaar, waardoor het plegen van dit misdrijf voortaan ook vreemdelingenrechtelijke consequenties kan hebben in de vorm van intrekking van de vergunning voor onbepaalde tijd.

2. Het voorstel tot aanscherping van de glijdende schaal

In het huidige openbare orde-beleid wordt gewaarborgd dat in de strafrechtelijke procedure alle relevante feiten en omstandigheden door de strafrechter worden meegewogen en betrokken in de opgelegde strafmaat. Deze waarborgen zijn voor het vreemdelingenrecht neergelegd in de glijdende schaal. Daarbij wordt waarde toegekend aan een belangenafweging waarbij de aard en de ernst van het gepleegde feit alsmede de hoogte van de opgelegde straf dienen te worden gewogen tegen het individuele belang van de vreemdeling om in Nederland te verblijven. Indien sprake is van openbare orde aspecten dient altijd een individuele persoonsgerelateerde belangenafweging te worden gemaakt waarbij te allen tijde eerst een toetsing plaatsvindt aan de relevante Europese wet- en regelgeving en de rechtstreeks werkende bepalingen uit verdragen, zoals de artikelen 3 en 8 van Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) en artikel 33 van het Vluchtelingenverdrag, en de jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM). Het internationaal-rechtelijke toetsingskader is en blijft het uitgangspunt bij de individuele belangenafweging die plaatsvindt in het kader van het vreemdelingenrechtelijk openbare orde beleid.

Het voorgestelde – nationale – beleidskader is mede bedoeld als instrument ter preventie van misdrijven en bestrijding van herhaalde misdrijven onder vreemdelingen. De specifieke maatregel dat in bepaalde gevallen het aantal veroordelingen – ongeacht de strafmaat – kan leiden tot verblijfsbeëindiging, is nadrukkelijk bedoeld om niet-Nederlandse veelplegers vreemdelingenrechtelijk aan te kunnen pakken. Het voorstel bestaat uit de volgende maatregelen. In de eerste fase van het rechtmatig verblijf van de vreemdeling zal de mogelijkheid worden gecreëerd in alle gevallen te kunnen ingrijpen indien hij een misdrijf heeft gepleegd waarop een gevangenisstraf staat. Uiteraard spelen de ernst en de zwaarte van het gepleegde misdrijf een rol bij de beslissing tot beëindiging van het rechtmatig verblijf, maar zullen niet langer – zoals dit tot op heden het geval is – doorslaggevend zijn in de beoordeling. De maatregel houdt in dat, met inachtneming van de relevante Europese wet- en regelgeving, elke strafrechtelijke veroordeling wegens een misdrijf waarop een gevangenisstraf staat, vreemdelingenrechtelijke consequenties kan

hebben. De glijdende schaal in de huidige vorm wordt daarmee voor de eerste periode van rechtmatig verblijf losgelaten en er wordt (meer) aangesloten bij het beleid inzake de eerste toelating. In het voorstel is dit de periode tot drie jaar. Na deze eerste fase zullen ernst en zwaarte van het misdrijf wel een afzonderlijk element in de beslissing tot beëindiging van het rechtmatig verblijf vormen.

Het stelsel van de huidige glijdende schaal voor de periode na drie jaar van rechtmatig verblijf wordt in stand gelaten; aanscherping vindt plaats door verlaging van de strafmaat en/of vergroting van de treden. Ingeval van meerdere veroordelingen worden de onvoorwaardelijke gedeelten van de opgelegde strafmaat bij elkaar opgeteld, zoals dit ook op dit moment het geval is. Bij een verblijfsduur van tenminste drie jaar, maar minder dan vijf jaar geldt daarnaast als nieuwe maatregel dat drie veroordelingen wegens een misdrijf waar een gevangenisstraf op staat, ook kunnen leiden tot beëindiging van het verblijf. In dat geval is het dus niet noodzakelijk dat de onvoorwaardelijke gedeelten van de opgelegde strafmaat (ook) een maand bedragen. In de periode na vijf jaar van rechtmatig verblijf wordt aanscherping gerealiseerd door verlaging van de strafmaat. Ten slotte zal in de glijdende schaal, zoals dit tot heden het geval is, geen eindtreden worden opgenomen. Na tien jaar blijft de glijdende schaal onverkort van toepassing, indien en voor zover de vreemdeling in het bezit is van een vergunning voor (on)bepaalde tijd.

Schematisch laat het zich het best vertalen in het volgende overzicht.

Voorstel nieuwe glijdende schaal

Minder dan 3 jaar	Elke veroordeling wegens een misdrijf waarop een gevangenisstraf staat kan worden tegengeworpen
Ten minste 3 jaar, maar minder dan 5	1 maand onvoorwaardelijk of drie keer veroordeeld wegens een misdrijf waarop een gevangenisstraf staat
Ten minste 5 jaar, maar minder dan 6	3 maanden
Ten minste 6 jaar, maar minder dan 7	6 maanden
Ten minste 7 jaar, maar minder dan 8	9 maanden
Ten minste 8 jaar, maar minder dan 9 jaar	12 maanden
Ten minste 9 jaar, maar minder dan 10 jaar	24 maanden
Ten minste 10 jaar	36 maanden

3. Conclusies ACVZ-advies en inhoudelijke reacties van de minister voor V&I

Hieronder volgen de conclusies en de door de ACVZ voorgestelde beleidsalternatieven, beide voorzien van een reactie.

Conclusie 1 ACVZ: effectiviteit huidige glijdende schaal

De algemene conclusie van de ACVZ is dat de effecten van de aanscherping van de glijdende schaal van juli 2002 nog niet kunnen worden overzien aangezien nog geen drie jaren zijn verlopen. In dit verband verwijst de ACVZ naar de evaluatie van de IND.

Reactie MV&I

Deze conclusie deel ik. Hierbij dient echter wel het volgende te worden opgemerkt. In de IND-evaluatie wordt onder meer geconcludeerd dat de effecten van de aanscherping van juli 2002 slechts in zeer beperkte mate in kaart zijn te brengen aangezien een aanzienlijk deel van de toetsing van de glijdende schaal niet zichtbaar is voor de IND. De toetsing wordt hoofdzakelijk uitgevoerd door de VD en wordt niet door de IND geregistreerd. Dit betekent dat er helaas onvoldoende gegevens beschikbaar zijn waar-

door geen duidelijk beeld bestaat omtrent de effectiviteit van het huidige openbare orde beleid. Er zijn inmiddels de nodige maatregelen genomen op het gebied van de uitvoering van het openbare orde beleid. Bij de voorgestelde reactie op beleidsalternatief 2 wordt hierop uitgebreid teruggekomen. Voor wat betreft de registratie geldt dat het herziene VRIS-protocol een duidelijke registratiesystematiek voorschrijft. Zo wordt voorzien in de registratie van de verblijfsduur en de pleegdatum in de procedure Gedetineerde Registratie. Tevens bepaalt het protocol dat in een zo vroeg mogelijk stadium de verblijfsrechtelijke status van een van criminele feiten verdachte vreemdeling wordt vastgesteld. Het vervolgt raject zal daardoor makkelijker verlopen.

Los van de noodzakelijke effectiviteit van de uitvoering van het openbare orde beleid, staat de wenselijkheid om, in het licht van de verscherpte aanpak van criminaliteit, tot een strengere nationaal vreemdelingenrechtelijk openbare orde beleid te komen.

In het Hoofdlijnenakkoord is vastgelegd dat prioriteit zal worden gegeven aan de intensivering van het bestrijden van misdrijven en herhaalde misdrijven en dat initiatieven zullen worden ontwikkeld die gericht zijn op specifieke groepen zoals niet-Nederlandse veelplegers. De voorgestelde aanscherping van de glijdende schaal is een maatregel die is gericht op een specifieke groep. Tevens is de aanscherping mede bedoeld als middel ter preventie van criminaliteit onder vreemdelingen. Er zal een duidelijk signaal van uitgaan aan nieuwkomers in Nederland alsook aan personen die het voornemen hebben zich in Nederland te vestigen.

Conclusie 2 ACVZ: Europese wet- en regelgeving

De ACVZ concludeert dat de voorgestelde aanscherping niet in overeenstemming is met jurisprudentie van het EHRM en de volgende EU-richtlijnen:

- EU-richtlijnen 64/221/EG en (de opvolger) 2004/38/EG waarin het verblijfsrecht is vastgesteld voor elke onderdaan van een lidstaat in een andere EU-lidstaat.
- EU-richtlijn 2003/86/EG inzake het recht op gezinshereniging.
- EU-richtlijn 2003/109/EG betreffende de status van langdurig ingezetenen onderdanen van derde landen.
- EU-richtlijn 2004/83/EG, inzake de erkenning als vluchteling.

De ACVZ oordeelt dat het voorstel voor aanscherping op gespannen voet staat met de bepalingen van het Europese Verdrag van de Rechten van de Mens, met name vanwege de rechtstreekse koppeling van opgelegde straf en verblijfsduur. Dat geldt volgens de ACVZ met name voor tweede-generatie vreemdelingen.

De ACVZ stelt tevens dat de uit de richtlijnen voortvloeiende toetsing complexer is dan het voorgestelde openbare orde beleid en zij een verderstreckende rechtsbescherming bieden dan is voorgesteld. Zo wordt in het EG-recht, behalve de opgelegde gevangenisstraf in relatie tot de verblijfsduur ook het risico dat van het individu uitgaat meegewogen.

Reactie MV&I

Vooropgesteld dient te worden dat de relevante Europese wet- en regelgeving en de jurisprudentie van het EHRM de basis vormt voor het nationale openbare orde beleid. Dit betekent dat indien sprake is van openbare orde aspecten altijd eerst een toetsing plaatsvindt aan de Europeesrechtelijke normen waarbij het belang van de bescherming van de openbare orde wordt gewogen tegen het belang van de vreemdeling.

Er vindt dus altijd een belangenafweging plaats; hoe die belangenafweging vervolgens uitvalt, hangt af van de feiten en omstandigheden van het individuele geval. Met het oog op het vergroten van de rechtszekerheid voor de betrokkenen en de duidelijkheid van het beleid voor de uitvoering zullen de door het EHRM vastgestelde toetsingscriteria in nadere beleidsregels verder worden uitgewerkt.

In geval voortgezet verblijf wordt geweigerd of de vreemdeling ongewenst wordt verklaard, wordt beoordeeld of inmenging in het recht op het uitoefenen van het gezinsleven gerechtvaardigd is. Hierbij wordt het belang van de bescherming van de openbare orde gewogen tegen het belang van de vreemdeling waarbij de jurisprudentie van het EHRM wordt betrokken. Met de bijzondere positie van tweede generatie vreemdelingen wordt met name rekening gehouden in het zesde en achtste lid van artikel 3.86 van het Vreemdelingenbesluit 2000. De rechtstreekse koppeling van opgelegde straf en verblijfsduur betekent voor deze categorie vreemdelingen geenszins automatische verblijfsbeëindiging, ook hier zal eerst een nauwkeurige belangenafweging dienen plaats te vinden.

De richtlijnen inzake EU-onderdanen, langdurig ingezetenen van derde landen en gezinshereniging bevatten wegingsfactoren waaraan getoetst wordt voordat een toetsing aan het nationale openbare orde beleid plaatsvindt. De richtlijn EU-onderdanen kent het zwaarste wegingscriterium bij verblijfsbeëindiging namelijk dat betrokkene een actuele, werkelijke en voldoende ernstige bedreiging voor een fundamenteel belang van de samenleving vormt. De richtlijn langdurig ingezetenen van derde landen bepaalt dat betrokkene een actuele en voldoende ernstige bedreiging vormt voor de openbare orde of binnenlandse veiligheid. De richtlijn inzake het recht op gezinshereniging bepaalt dat bij verblijfsbeëindiging het risico dat van de persoon uitgaat kan worden meegewogen. De drie richtlijnen kennen drie verschillende wegingscriteria toe ten aanzien van drie verschillende categorieën personen. Bij de richtlijn gezinshereniging is het wegingscriterium optioneel. De ACVZ stelt dat de verschillende wegingscriteria even zwaar zijn als het Europeesrechtelijk criterium zoals opgenomen in de verordening inzake EU-onderdanen. Dat is echter niet zo, aan EU-onderdanen wordt de hoogste mate van bescherming geboden via de desbetreffende richtlijn, de mate van bescherming voor langdurig ingezetenen en gezinsherenigers ligt lager.

De Europeesrechtelijke wegingsfactoren impliceren dat altijd eerst wordt nagegaan of het voortgezet verblijf van betrokkene nog altijd (op het huidige moment) een gevaar voor de samenleving met zich brengt. Er vindt dus altijd een individuele persoonsgerelateerde belangenafweging plaats op basis van Europese wet- en regelgeving en jurisprudentie. Het gevolg van deze belangenafweging kan zijn dat het belang van de bescherming van de samenleving prevaleert boven het belang van de vreemdeling. In dat geval kan het nationale openbare orde beleid worden toegepast. Indien de belangenafweging tot gevolg heeft dat het belang van de vreemdeling prevaleert dan vindt geen toepassing van het nationale openbare orde beleid plaats. Deze systematiek wordt ook gehanteerd in het huidige openbare orde beleid en blijft onveranderd in het voorstel tot aanscherping.

Van strijdigheid tussen de voorgenomen aanscherping van de glijdende schaal en Europese wet- en regelgeving is derhalve geen sprake. Eén en ander betekent wel dat het nationale openbare orde beleid, indien de Europeesrechtelijke wegingsfactoren aan de orde zijn, niet in alle gevallen kan worden toegepast.

Hieronder wordt afzonderlijk op de richtlijnen – in het bijzonder op de wegingscriteria – ingegaan.

Richtlijn EU-onderdanen

De verblijfsbeëindigingscriteria om redenen van openbare orde of -veiligheid zijn neergelegd in artikel 27 van de richtlijn. Ingevolge deze criteria kunnen de lidstaten de vrijheid van verkeer en verblijf van gemeenschapsonderdanen en hun familieleden, ongeacht hun nationaliteit, beperken onder meer om redenen van openbare orde. Eén van de redenen die in de richtlijn staat genoemd, is dat het gedrag van betrokkene een actuele, werkelijke en voldoende ernstige bedreiging voor een fundamenteel belang van de samenleving vormt.

Uitgangspunt is dat in geval van burgers van de Europese Unie en hun familieleden eerst aan het Europeesrechtelijke criterium «actuele bedreiging van een fundamenteel belang van de samenleving» wordt getoetst en, indien daaraan is voldaan, ook aan de glijdende schaal. Slechts indien aan beide toetsingscriteria is voldaan, kan verblijfsbeëindiging op grond van openbare orde plaatsvinden.

De vaststelling van een «actuele bedreiging van een fundamenteel belang van de samenleving» behoeft niet per se op het bestaan van een strafbaar feit te berusten. Een zodanige actuele bedreiging kan bijvoorbeeld ook worden afgeleid uit lidmaatschap van of de deelneming aan activiteiten van een organisatie, waarvan de activiteiten door een Lidstaat van de EU, EER of Zwitserland als een gevaar voor de maatschappij zijn aangemerkt. Bij de implementatie van de richtlijn inzake het verblijfsrecht van EU onderdanen komt daarin op zichzelf geen wijziging. De implementatie van deze richtlijn zal plaatsvinden op het niveau van algemene maatregel van bestuur. Er is dus geen sprake van een conflict tussen de voorgestelde aanscherping en de genoemde richtlijn.

Met betrekking tot de vaststelling van «actuele bedreiging van een fundamenteel belang van de samenleving» en de afwegingen die daarbij een rol spelen zal rekening moeten worden gehouden met het tijdsverloop tussen het tijdstip van het begaan van het misdrijf en de vreemdelingenrechtelijke openbare orde maatregel.

Aan het einde van de strafrechtelijke procedure zal opnieuw moeten worden beoordeeld of het gedrag van betrokkene nog steeds, en dus ook in het licht van de ontwikkelingen die zich tussentijds hebben voorgedaan, een actuele bedreiging voor een fundamenteel belang van de samenleving vormt.

Richtlijn gezinshereniging

Volgens artikel 6 van de richtlijn kan toegang of verder verblijf, van degenen die zich beroepen op het recht op gezinshereniging, worden beëindigd op grond van openbare orde, openbare veiligheid of volksgezondheid. Daarbij moet (in bepaalde gevallen) rekening worden gehouden met onder meer het risico dat van de persoon uitgaat.

Het is niet zo dat met de implementatie van deze richtlijn het communautaire openbare orde criterium «actuele bedreiging van een fundamenteel belang van samenleving», zoals dat geldt voor burgers van de Unie en hun familieleden, van toepassing wordt op onderdanen van derde landen, zoals door de ACVZ wordt gesuggereerd.

Deze richtlijn maakt op basis van artikel 63 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap nu juist onderscheid op basis van nationaliteit en hanteert andere criteria.

De richtlijn bepaalt onder meer dat de lidstaat bij de besluitvorming tot intrekking van de verblijfstitel of weigering deze te verlengen om redenen van openbare orde, openbare veiligheid of volksgezondheid, ook de ernst van de inbreuk of het soort van inbreuk van het gezinslid op de openbare orde of de openbare veiligheid in overweging neemt, of het risico dat van die persoon uitgaat.

Het risico dat van de persoon uitgaat kan derhalve in aanmerking worden genomen, maar dat wordt door de richtlijn niet voor alle gevallen voorgescreven. Deze bepaling laat ruimte aan de lidstaten om daaraan wel of geen toepassing te geven.

Tevens bepaalt de richtlijn dat in geval van intrekking van een verblijfstitel de lidstaten terdege rekening 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 zijn land van herkomst.

De glijdende schaal schept het kader om na vaststelling van gevaar voor of inbreuk op de openbare orde tot verblijfsbeëindiging over te gaan. Van een verplichting tot verblijfsbeëindiging, in geval aan de criteria van de glijdende schaal is voldaan, is geen sprake.

Voorts is het bestuursorgaan ingevolge artikel 3:2 Awb verplicht de nodige kennis te vergaren omtrent de relevante feiten en af te wegen belangen en ingevolge artikel 3:4 Awb is het bestuursorgaan gehouden de rechtstreeks bij het besluit betrokken belangen af te wegen, zodanig dat de nadelige gevolgen voor een of meer belanghebbenden niet onevenredig zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen. De glijdende schaal doet daaraan niet af. Er vindt dus altijd een individuele belangenafweging plaats. Daarmee is aan de randvoorwaarden van de richtlijn inzake gezinshereniging voldaan.

Echter de ACVZ moet worden toegegeven dat het in de huidige glijdende schaal geïncorporeerde evenredigheidsbeginsel, met de aanscherping niet meer zonder meer gegarandeerd is; voor de eerste drie jaar rechtmatig verblijf is de glijdende schaal los gelaten en na 10 jaar rechtmatig verblijf is, mits sprake is van de in de glijdende schaal genoemde minimum straf, de verblijfsbeëindiging in principe te allen tijde mogelijk. Gelet hierop zullen, onder andere met betrekking tot aspecten van gezinshereniging nadere beleidsregels worden opgesteld.

Richtlijn langdurig ingezetenen van derde landen

In deze richtlijn is onder artikel 6 de bepaling opgenomen dat om redenen van openbare orde of binnenlandse veiligheid de status van langdurig ingezetene kan worden onthouden. Hierbij dient onder meer rekening te worden gehouden met het gevaar dat van de persoon in kwestie uitgaat. Het criterium voor intrekking van de status, althans verwijdering, op grond van de openbare orde of binnenlandse veiligheid is neergelegd in artikel 12 van de richtlijn. Hierin wordt bepaald dat de betrokkene een actuele en voldoende ernstige bedreiging vormt voor de openbare orde of binnenlandse veiligheid.

Evenals bij de richtlijn inzake het recht op gezinshereniging is het niet zo dat bij deze richtlijn het communautaire openbare orde criterium «actuele bedreiging van een fundamenteel belang van de samenleving» zoals dat geldt voor burgers van de Unie en hun familieleden, van toepassing wordt op onderdanen van derde landen, zoals door de ACVZ wordt gesuggereerd.

De richtlijn langdurig ingezetenen van derde landen geeft uitvoering aan onder meer de verklaring van de Europese Raad van 15 en 16 oktober 1999 in Tampere. In deze verklaring wordt bepaald dat de juridische status van onderdanen van derde landen meer in overeenstemming moet worden gebracht met die van onderdanen van de lidstaten. Tevens wordt bepaald dat iemand die gedurende een nader te bepalen periode legaal in een lidstaat heeft verbleven en een vergunning tot langdurig verblijf heeft, in deze lidstaat een aantal uniforme rechten zou moeten verkrijgen die zo dicht mogelijk bij de rechten van EU-burgers liggen.

Overweging 16 meldt dat langdurig ingezetenen hogere bescherming tegen uitzetting moeten genieten en dat deze bescherming is gebaseerd op de criteria die zijn vastgesteld in de rechtspraak van het EHRM. De bescherming tegen uitzetting houdt in dat de procedures de mogelijkheid van beroep bieden. Volgens overweging 21 moet de lidstaat waar de langdurig ingezetene zijn recht van verblijf wil uitoefenen kunnen nagaan of de betrokkene geen bedreiging vormt voor de openbare orde, de binnenlandse veiligheid of de volksgezondheid.

Het vorenstaande heeft uitvoering gevonden in onder meer artikel 6, eerste lid, in samenhang met het tweede lid, van de richtlijn. Hierin wordt bepaald dat de lidstaat voor het weigeren om de status van langdurig ingezetene toe te kennen, om redenen van openbare orde of binnenlandse veiligheid, bij de besluitvorming rekening houdt met de ernst van de inbreuk of het soort van inbreuk dat op de openbare orde of de binnenlandse veiligheid is gepleegd en het gevaar dat van de persoon in kwestie uitgaat. Hierbij moet tevens worden gelet op de duur van het verblijf en het bestaan van banden met het land van verblijf. Dit is een ander criterium dan het communautaire openbare orde criterium «actuele bedreiging van een fundamenteel belang van de samenleving» van de richtlijn EU onderdanen.

Het criterium voor intrekking van de status van langdurig ingezetene, althans verwijdering, op grond van de openbare orde of binnenlandse veiligheid is neergelegd in artikel 12 van de richtlijn. Hierin wordt bepaald dat de betrokkene een actuele en voldoende ernstige bedreiging vormt voor de openbare orde of binnenlandse veiligheid. Niet vereist is echter dat daardoor een fundamenteel belang van de samenleving wordt aangetast zoals dat geldt voor EU-onderdanen. Ook in zoverre is de rechtspositie niet (geheel) gelijk geworden aan die van burgers van de Unie. Het ligt voor de hand om in voorkomende gevallen eerst vast te stellen of de betrokkene een actuele en voldoende ernstige bedreiging vormt voor de openbare orde en, indien dat is vastgesteld, te toetsen aan de glijdende schaal. Indien niet kan worden vastgesteld dat betrokkene een actuele en voldoende ernstige bedreiging van de openbare orde of de binnenlandse veiligheid vormt, wordt niet toegekomen aan toepassing van de glijdende schaal.

De aanscherping van de glijdende schaal komt aldus niet in strijd met deze richtlijn. Wel kan gevolg van het openbare orde criterium van de richtlijn zijn dat de aanscherping van de glijdende schaal niet altijd het beoogde effect heeft in geval de onderdaan van een derde land, houder is van de status van EG-langdurig ingezetene. Het hangt er vanaf hoe het criterium voldoende ernstige bedreiging moet worden geïnterpreteerd. Echter dit geldt ook voor het thans geldende vreemdelingenrechtelijke openbare orde beleid.

Richtlijn inzake de erkenning als vluchteling

De ACVZ concludeert dat als gevolg van de werking van Richtlijn 2004/83/EG, inzake de erkenning als vluchteling, de verblijfsbeëindiging om

redenen van openbare orde van een verdragsvluchteling met meer waarborgen is omgeven dan van een regulier verblijf hebbende vreemdeling of een asielzoeker die om subsidiaire redenen is toegelaten. Het voorgestelde glijdende schaal-beleid zou op het hier gemaakte onderscheid niet expliciet ingaan en zou geen rekening houden met voornoemde ondergrens. Dit zou onder omstandigheden kunnen leiden tot beslissingen in strijd met genoemde internationale afspraken.

Het Nederlandse openbare orde beleid maakt geen onderscheid tussen verdragsvluchtelingen en regulier verblijf hebbende vreemdelingen, maar staat daaraan ook niet in de weg.

Ingevolge de Vreemdelingencirculaire 2000 wordt, indien de vreemdeling is toegelaten op grond van artikel 29, eerste lid, onder a of b, Vreemdelingenwet 2000, (allereerst) onderzocht of verwijdering mogelijk is op grond van internationale regels. Hierbij is voor uniformiteit in de uitvoering wenselijk dat duidelijkheid bestaat over de invulling van de volgens het Vluchtelingenverdrag en in de Richtlijn 2004/83/EG vereiste «bijzonder ernstige misdrijf». De invulling van dit vereiste zal nader worden onderzocht en in een beleidskader worden vastgelegd.

Indien dat mogelijk is, wordt vervolgens de glijdende schaal toegepast, waarbij vanzelfsprekend alle relevante feiten en belangen worden betrokken en afgewogen, ingevolge de artikelen 3:2 en 3:4 Awb. Indien verwijdering niet mogelijk is, wordt niet toegekomen aan toepassing van de glijdende schaal.

Indien de asielvergunning is verleend op grond van artikel 29, eerste lid, onder c of d, Vreemdelingenwet 2000 vindt bedoeld onderzoek niet plaats en wordt de glijdende schaal wel dadelijk toegepast, waarbij vanzelfsprekend eveneens alle relevante feiten en belangen worden betrokken en afgewogen, ingevolge de artikelen 3:2 en 3:4 Awb.

Conclusie 3 ACVZ: Openbare orde beleid andere EU landen

Een beperkte vergelijking van het voorgestelde openbare orde en glijdende schaal-beleid met het beleid in omliggende landen leidt tot de conclusie dat de voorgestelde aanpassing van de glijdende schaal zou resulteren in het – op Denemarken na – meest restrictieve beleid ter zake van verblijfsbeëindiging om redenen van openbare orde.

Reactie MV&I

Deze conclusie onderschrijf ik. Zoals de ACVZ zelf ook aangeeft in haar rapport is er geen cijfermateriaal beschikbaar op basis waarvan een analyse van de effectiviteit van het beleid in omliggende landen kan worden gemaakt. Evenmin zijn er vergelijkende studies verricht naar het openbare orde beleid in Europese landen.

Navraag inzake openbare orde en verblijfsbeëindiging bij een aantal Europese landen levert het volgende beeld op:

In *Noorwegen* kan tot verblijfsbeëindiging van de vreemdeling worden overgegaan na een veroordeling voor een misdrijf met een strafbedreiging van meer dan drie maanden, of meerdere veroordelingen tot een gevangenisstraf in de afgelopen drie jaar. Vreemdelingen die binnen een periode van vijf jaar voorafgaand aan het verblijf in Noorwegen, in het buitenland een straf hebben uitgezeten of zijn veroordeeld voor een misdrijf waaraan de Noorse strafwetgeving een strafbedreiging van meer dan drie maanden toekent, kunnen worden uitgezet.

In het *Verenigd Koninkrijk* kan een vreemdeling worden verwijderd als hij is veroordeeld voor een misdrijf waarop een gevangenisstraf staat en de strafrechter een aanbeveling tot uitzetting doet. Indien de strafrechter geen aanbeveling tot uitzetting doet kan de minister van Binnenlandse

Zaken besluiten, gezien de ernst van het misdrijf en met het oog op het openbaar belang, betrokkene na het uitzitten van de straf het land uit te zetten. Bij de afweging dient rekening te worden gehouden met het EVRM, de aard en de ernst van het misdrijf en het gevaar voor recidive. Meerdere veroordelingen voor minder ernstige overtredingen kunnen ook leiden tot verblijfsbeëindiging. In *Frankrijk* is in juli 2004 het openbare orde beleid voor het laatst aangescherpt. Door deze wijziging wordt uitzetting vergemakkelijkt en de gronden voor uitzetting uitgebreid. Personen die goed geïntegreerd zijn kunnen nu op basis van de bepalingen worden uitgezet (voor de wijziging kon dit niet). Een uitzettingsbesluit is een administratief besluit, waartegen bij de administratieve rechter beroep kan worden aangetekend. Vreemdelingen die in *Spanje* of in het buitenland strafrechtelijk zijn veroordeeld voor een misdrijf waarop volgens de Spaanse strafwetgeving een gevangenisstraf van meer dan 1 jaar staat kunnen worden verwijderd. Betrokkenheid bij activiteiten die een risico vormen voor de veiligheid van de Staat en/of de betrekkingen met andere landen schaden en deelname aan activiteiten die een ernstige verstoring van de openbare orde en/of veiligheid teweeg brengen kunnen leiden tot verwijdering. Voor vreemdelingen met een permanente verblijfstitel geldt dat zij alleen uitgezet kunnen worden als zij zich schuldig hebben gemaakt aan activiteiten die een risico vormen voor de staatsveiligheid of veroordeeld zijn voor een ernstig misdrijf en er een gereede kans op recidive bestaat. In *Denemarken* geldt dat een vreemdeling bij een verblijf tot drie jaar en een veroordeling tot een gevangenisstraf, een voorwaardelijke gevangenisstraf of een andere vrijheidsontnemende straf, kan worden uitgezet. De duur van de opgelegde straf is niet doorslaggevend voor de verblijfsbeëindiging.

Uit deze indicatieve vergelijking blijkt dat in Denemarken een koppeling wordt gelegd tussen de duur van het verblijf en de opgelegde straf. Denemarken kent het meest restrictieve openbare orde beleid van de vijf vergeleken landen.

In Noorwegen en het Verenigd Koninkrijk wordt geen koppeling gelegd tussen de verblijfsduur en de opgelegde straf. In Noorwegen kan iedere vreemdeling, ongeacht de verblijfsduur, worden uitgezet na een veroordeling voor een misdrijf met een strafbedreiging van meer dan drie maanden. In het Verenigd Koninkrijk kan tot verblijfsbeëindiging worden overgegaan na een veroordeling voor een misdrijf waarop een gevangenisstraf staat en de strafrechter een aanbeveling tot verwijdering doet.

Hierbij dient wel te worden opgemerkt dat van de bovengenoemde Europese landen Denemarken en het Verenigd Koninkrijk niet gebonden zijn aan de richtlijnen 2003/86/EG inzake gezinshereniging, 2003/109/EG inzake langdurig ingezetenen en richtlijn 2004/83/EG inzake de erkenning als vluchteling vanwege een «opt out», die zij bij hun respectievelijke toetredingen tot de Europese Gemeenschap hebben bedongen. Noorwegen behoort niet tot de Europese Gemeenschap en is om die reden evenmin aan de genoemde drie richtlijnen gebonden. Zij zijn wel allen gebonden aan richtlijn 2004/38/EG inzake EU onderdanen en hun familieleden, ongeacht hun nationaliteit. Ook zijn zij wel gebonden aan de artikelen 3 en 8 van het EVRM, artikel 33 Vluchtelingenverdrag en de internationale jurisprudentie ter zake.

De voorzichtige conclusie die door de ACVZ wordt getrokken is derhalve niet onjuist. De voorgenomen aanscherping zou ertoe kunnen leiden dat Nederland evenals Noorwegen en Denemarken tot de groep van landen gaat behoren met het meest restrictieve openbare orde beleid in Europa. De relatieve restrictiviteit van het Nederlandse openbare orde beleid zegt niets over de inhoudelijke merites van dit beleid. Het preventieve signaal dat van een restrictief beleid uitgaat sluit aan bij één van de doelstellingen

van de voorgenomen aanscherping en dient derhalve als positief te worden gezien. Verder geldt dat tot nu toe weinig tot geen kritiek is op het Deense openbare orde beleid vanuit andere Europese landen en internationale organisaties. De Deense normen zijn kennelijk proportioneel en algemeen geaccepteerd.

4. Voorgestelde beleidsalternatieven van de ACVZ en inhoudelijke reacties van de minister voor V&I

Beleidsalternatief 1 ACVZ: specifieke regeling veelplegers

De ACVZ stelt voor om in de huidige glijdende schaal een gespecificeerde regeling voor veelplegers op te nemen.

Reactie MV&I

Dit voorstel kan in zijn algemeenheid worden onderschreven. Zoals eerder aangegeven is het nieuwe beleidsvoorstel onder meer specifiek gericht op het aanpakken van niet-Nederlandse veelplegers. Een effectieve uitvoering van het vreemdelingenrechtelijk openbare orde beleid wordt momenteel belemmerd door de omstandigheid dat veelplegers veelal tot beperkte vrijheidsstraffen worden veroordeeld. Hierdoor wordt de minimale (cumulatieve) strafmaat voor de mogelijkheid tot intrekking van de verblijfsvergunning niet gehaald. De ACVZ onderschrijft de wenselijkheid voor een nieuwe regeling voor de aanpak van niet-Nederlandse veelplegers. De ACVZ stelt voor om het aantal keren dat binnen een bepaalde periode een misdrijf wordt gepleegd ook te laten meewegen in plaats van alleen de opgelegde straf. Het voorstel tot aanscherping voorziet in een gerichte aanpak van veelplegers conform het voorstel van de ACVZ, maar gaat verder in die zin dat ook zonder dat een bepaalde al dan niet cumulatieve strafmaat wordt gehaald het aantal veroordelingen kan leiden tot verblijfsbeëindiging.

Beleidsalternatief 2 ACVZ: verbeteringen in de uitvoering

De ACVZ geeft aan dat verbeteringen in de uitvoering van het openbare orde beleid kunnen bijdragen aan het vergroten van de effectiviteit daarvan.

Reactie MV&I

De opvatting van de ACVZ dat verbeteringen in de uitvoering kunnen bijdragen aan de effectiviteit van het openbare orde beleid onderschrijf ik. Uit de IND-evaluatie is gebleken dat verschillende uitvoeringsaspecten extra aandacht behoeven. Zo wordt in de IND-rapportage onder meer geconcludeerd dat de raadplegingsbevoegdheid van de IND voor de informatiesystemen beperkt is waardoor geen volledige openbare orde check uitgevoerd kan worden. De overdracht van taken van de Vreemdelingendienst (VD) naar de IND heeft bij de medewerkers onduidelijkheid doen ontstaan over de rolverdeling tussen beide diensten ten aanzien van het toetsen aan het openbare orde beleid. De communicatiestructuur tussen de IND, de VD en het OM blijkt nog niet optimaal.

Daarnaast wordt in de rapportage een drietal conclusies getrokken die minder van uitvoeringstechnische aard zijn maar meer een juridisch beleidsmatig karakter hebben. Zo bestaat er door de beperkte beschikbaarheid van buitenlandse strafvonnissen nauwelijks zicht op misdrijven die buiten Nederland zijn gepleegd waardoor niet altijd een volledige openbare orde toets kan worden verricht. Voorts wordt de afweging van belangen die in het kader van artikel 8 EVRM is voorgeschreven door

medewerkers als lastig ervaren. Tenslotte, binnen het project Persoons Gerichte Aanpak vreemdelingen (PGA_v) van de regiopolitie Rotterdam-Rijnmond wordt de termijn van vijf jaar (waarbinnen de straffen van de glijdende schaal kunnen worden opgeteld) als een struikelblok ervaren; een termijn van tien jaar zou naar verwachting effectiever zijn. Mede naar aanleiding van de conclusies van de IND-evaluatie zijn onlangs verschillende maatregelen genomen die moeten bijdragen aan een doelmatiger uitvoering van het openbare orde beleid. Zo is er een wetgevings-traject in werking gezet om de noodzakelijke wettelijke grondslag te creëren voor een brede raadpleegbevoegdheid van HKS en NSIS/OPS door de IND. Daarnaast zijn afspraken gemaakt tussen de IND en de politie voor een werkbare tussenoplossing, totdat in een wettelijke basis is voorzien.

Er is een nieuwe werkinstructie opgesteld die ziet op een systematische toetsing aan het openbare orde beleid waarbij specifieke aandacht wordt besteed aan de belangenafweging in het kader van artikel 8 EVRM. Tevens worden IND-medewerkers in een nieuwe werkinstructie er nadrukkelijk op gewezen dat de werkprocessen in het kader van de openbare orde onverkort dienen te worden toegepast. In een aparte instructie wordt de praktische uitvoering van de openbare toets beschreven. In het kader van het beleid met betrekking tot vreemdelingen in de strafrechtketen (VRIS) is een nieuw protocol opgesteld. Dat protocol voorziet in de wijze waarop de uitvoering van de openbare orde toets is belegd. Voorts zijn er bij de IND, de VD en het OM wederzijdse contactpunten ingesteld ten behoeve van een efficiënte informatie-uitwisseling. Op het gebied van de registratie van strafvonnissen geldt dat het herziene VRIS-protocol hierin voorziet.

Met betrekking tot de uitwisseling van de strafvonnissen is in april 2005 door de Europese ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken besloten tot invoering van een systeem om na te gaan of een verdachte al in andere EU-landen is veroordeeld. Hierdoor wordt het makkelijker om verdachten die naar een ander EU-land zijn uitgeweken, op het spoor te komen. Er is besloten om een dubbel systeem op te zetten, één voor EU-burgers en één voor mensen van buiten de EU. Voortaan moeten alle EU-landen verplicht de veroordelingen van hun eigen burgers in andere EU-landen bijhouden in hun strafregister. Voor niet-EU-burgers komt er een elektronisch zoekstelsel waarmee kan worden nagegaan of een verdachte eerder is veroordeeld in andere EU-landen. De verwachting is dat dit systeem begin 2006 operationeel zal zijn. De gemaakte afspraken zien alleen op de uitwisseling van strafvonnissen tussen strafrechtelijke instanties en niet op de uitwisseling van strafvonnissen tussen strafrechtelijke en bestuursrechtelijke instanties.

De ACVZ doet een aantal concrete voorstellen die de effectiviteit van de uitvoering van het openbare orde beleid verder kunnen verhogen. Het voorstel om vreemdelingen die een verblijfsvergunning krijgen schriftelijk in kennis te stellen van de mogelijkheden tot verblijfsbeëindiging bij crimineel gedrag kan beschouwd worden als een maatregel in de sfeer van de preventie. De IND zal worden verzocht de uitvoering van dit voorstel nader te onderzoeken waarbij tevens de mogelijkheden zouden kunnen worden bezien of een dergelijke kennisgeving ook in een eerdere fase (bij de aanvraag) kan worden uitgereikt. Daarnaast laat ik onderzoeken of dit voorstel ook toegepast kan worden in het visumproces, aanvragers van een visum voor kort of lang verblijf zouden dan bij de aanvraag op de post de kennisgeving uitgereikt krijgen.

De voorstellen van de ACVZ met betrekking tot het verbeteren van het registratieproces onderschrijf ik. Overigens voorziet het herziene VRIS-protocol reeds in het consequent vastleggen in de strafrechtelijke procedure van de status van de betrokken vreemdeling.

Het opzetten van een centrale unit bij de IND voor openbare orde-zaken en de betere afstemming van de vreemdelingenrechtelijke en de strafrechtelijke procedures bieden perspectief voor een betere stroomlijning van de uitvoering van het openbare orde beleid. In overleg met de betrokken strafrechtelijke instanties zal worden nagegaan in welke mate en op welke termijn aan deze voorstellen uitvoering kan worden gegeven.

Beleidsalternatief 3 ACVZ: integrale Europese benadering

De ACVZ stelt voor om bij het toepassen van de glijdende schaal meer de Europese benadering te volgen, dat wil zeggen dat de normen uit de relevante EU-richtlijnen integraal bij de belangenafweging dienen te worden betrokken.

Reactie MV&I

De suggestie van de ACVZ voor een integrale benadering van het openbare orde beleid deel ik, zij het dat het enige nuancering behoeft. Zoals eerder is aangegeven dient, indien er sprake is van openbare orde aspecten, altijd de voorgeschreven belangenafweging te worden gemaakt. Het uitgangspunt is dat in alle gevallen waarin de relevante Europese wetten regelgeving van toepassing is dan wel rechtstreeks werkende bepalingen uit Verdragen dat zijn, zoals de artikelen 3 en 8 van het EVRM, artikel 33 van het Vluchtelingenverdrag, dan wel de jurisprudentie van het EHRM van toepassing is, altijd eerst daaraan wordt getoetst. Hierbij dient te worden opgemerkt dat de Europese richtlijnen per definitie onderscheid maken naar nationaliteit, op basis van artikel 63 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap. De richtlijnen 64/221/EEG en 2004/38/EG zijn van toepassing op burgers van de Unie en hun familie en gezinsleden, ongeacht hun nationaliteit, terwijl de richtlijnen 2003/86/EG, 2003/109/EG en 2004/83/EG van toepassing zijn op onderdanen van derde landen, die geen familieof gezinslid zijn van een burger van de Unie. In Europees verband zijn door middel van de richtlijnen derhalve de Europese juridische kaders op elkaar afgestemd. Met het oog op het vergroten van de rechtszekerheid voor de betrokkenen en de duidelijkheid van het beleid voor de uitvoering zullen er nadere beleidsregels worden opgesteld.

Er is derhalve reeds in grote mate sprake van een integrale benadering van het openbare orde beleid.

5. Conclusie

Het nationale vreemdelingenrechtelijke openbare orde beleid wordt begrensd door de Europeesrechtelijke normen die zowel uit Europese wet- en regelgeving als het EVRM voortvloeien. Om deze reden wordt, zoals de ACVZ voorstelt, gekozen voor een integrale benadering van het vreemdelingenrechtelijke openbare orde beleid die is gebaseerd op het Europees recht. Binnen het Europeesrechtelijke kader vindt altijd een individuele persoonsgerelateerde belangenafweging plaats. Het gevolg van deze belangenafweging kan zijn dat het belang van de bescherming van de samenleving prevaleert boven het belang van de vreemdeling. In dat geval kan het nationale openbare orde beleid worden toegepast. Indien de belangenafweging tot gevolg heeft dat het belang van de vreemdeling prevaleert dan vindt geen toepassing van het nationale openbare orde beleid plaats. Er is derhalve 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 dat het openbare orde beleid geen onderscheid maakt tussen verdrags-

vluchtelingen en regulier verblijf hebbende vreemdelingen, maar staat daaraan ook niet in de weg. De Vreemdelingencirculaire 2000 bepaalt dat indien de vreemdeling is toegelaten op grond van artikel 29, eerste lid, onder a of b, Vreemdelingenwet 2000, (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, Vreemdelingenwet 2000 vindt bedoeld onderzoek niet plaats en wordt de glijdende schaal wel dadelijk toegepast.

Het EHRM heeft aangegeven dat bij verblijfsbeëindiging op grond van openbare orde beleid met een aantal algemene wegingsfactoren rekening moet worden gehouden. Toetsing aan deze algemene wegingsfactoren vindt altijd plaats voordat getoetst wordt aan het nationale openbare orde beleid.

De voorgenomen aanscherping heeft niet tot gevolg dat Nederland in Europa uit de pas gaat lopen voor wat betreft het openbare orde beleid. Nederland zal mogelijk wel tot de groep van landen gaan behoren met het meest stringente vreemdelingenrechtelijke openbare orde beleid hetgeen zal bijdragen aan de beoogde signaalwerking van de aanscherping.

Tot slot, de opvatting van de ACVZ dat verbeteringen in de uitvoering kunnen bijdragen aan de effectiviteit van het openbare orde beleid 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.

De Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie,
M. C. F. Verdonk