



IND-werkinstructie nr. 2006/24 (IMO Asiel)

Aan Procesdirecteuren IND
 DSUB
 Unitmanagers en medewerkers asiel
 (H)IMO's

Van HIND

Datum 2 oktober 2006
Vindplaats Quest, hoofdtaak: asiel; regulier; terugkeer; documentsoort: beleidsdocument

Onderwerp Openbare orde in asielzaken

Inhoudsopgave

0 Inleiding

Vooraf
Achtergrond
Opbouw werkinstructie

Deel I Eerste toelating

- 1 Verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd
- 1.1 Vluchtelingschap
- 1.2 Traumata en klemmende redenen van humanitaire aard
- 1.3 Categoriale bescherming
- 1.4 Afgeleide verblijfsvergunning (nareizers)
- 2 Ambtshalve toets
- 2.1 Alleenstaande Minderjarige Asielzoekers en Vreemdelingen
- 2.2 Staatlozen die buiten hun schuld Nederland niet kunnen verlaten
- 2.3 Driejarenbeleid
- 3 Ingangsdatum verblijfsvergunning voor bepaalde tijd

Deel II Voortgezet verblijf en intrekking vergunningen

- 4 Intrekking verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd
- 5 Intrekking verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd

Bijlagen:

- Bijlage 1: bouwstenen belangenafweging 4:84 Awb
Bijlage 2: nota aan HIND voorstel inzake belangenafweging

0 Inleiding

Vooraf

Deze werkinstructie behandelt het onderwerp openbare orde in asielzaken. Hiermee wordt bedoeld op het wegen van bestraffingen wegens misdrijven begaan in Nederland of derde landen in asielbeslissingen (anders dan die misdrijven gepleegd buiten Nederland die vallen onder de reikwijdte van artikel 1F(b) van het Vluchtelingenverdrag). Deze werkinstructie ziet uitdrukkelijk niet op de situatie dat een vreemdeling zich schuldig heeft gemaakt aan gedragingen als bedoeld in artikel 1F van het Vluchtelingenverdrag. Daarvoor bestaan afzonderlijke beleidsdocumenten en instructies.

Deze werkinstructie is geldig vanaf heden.

Achtergrond

In de uitvoeringspraktijk is gebleken dat de uitvoering van het openbare ordebeleid in asielzaken regelmatig tot knelpunten en vragen leidt.

In Vc C1/5.13.2 wordt aangegeven dat bij de beslissing omtrent verlening van een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd het reguliere openbare ordebeleid van Vc B1/2.2.4 van overeenkomstige toepassing is, voor zover dit geen strijd oplevert met verdragsverplichtingen.

Openbare ordeaspecten kunnen als zelfstandige afwijzingsgrond gelden. Zulks is inmiddels gesanctioneerd door de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State in een uitspraak van 25 mei 2005 in de zaak Ceesay (200408592/1).

Ten aanzien van de verschillende inwilligingsgronden van artikel 29, eerste lid Vw, gelden echter verschillende bepalingen en uitzonderingen. Ook in het kader van de ambtshalve toets gelden soms bijzondere bepalingen. Voor intrekkingen van asielvergunningen voor bepaalde tijd en bij de verlening of intrekking van asielvergunningen voor onbepaalde tijd, gelden eveneens speciale regels.

Voor een deel is het zo dat meer of minder recente ontwikkelingen in de jurisprudentie er de aanleiding voor hebben gevormd dat op onderdelen nuances in het in de Vreemdelingencirculaire gepubliceerde beleid zijn aangebracht.

Om meer duidelijkheid voor de medewerker en meer eenduidigheid in de beslispraktijk te bewerkstelligen, is deze werkinstructie opgesteld.

Opbouw werkinstructie

In deel I (paragrafen 1 t/m 3) van deze werkinstructie worden hiertoe per inwilligingsgrond (inclusief de ambtshalve toets) handreikingen geleverd en aanwijzingen gegeven over de ingangsdatum van vergunningen.

In deel II (paragrafen 4 en 5) van deze werkinstructie worden aanwijzingen gegeven ten aanzien van de intrekking van de verblijfsvergunning voor bepaalde tijd en de verlening en intrekking van de verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd.

Deel I Eerste toelating

1.0 Verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd

Bij de beslissing omtrent verlening van een verblijfsvergunning is het beleid, zoals omschreven in B1/2.2.4, van overeenkomstige toepassing voorzover dit geen strijd oplevert met verdragsverplichtingen. Hieronder worden per inwilligingsgrond nadere instructies gegeven.

Indien de asielzoeker bijzondere omstandigheden, zoals bedoeld in artikel 4:84 Awb, aannemelijk maakt, kan er reden zijn om af te wijken van het beleid. In de uitvoeringspraktijk zal deze afweging met name (maar niet uitsluitend) moeten worden gemaakt in gevallen waarin een vergunning op de c- of d-grond van artikel 29, onder 1 van de Vreemdelingenwet zou kunnen worden verleend. Bij de overige inwilligingsgronden gelden immers sowieso bijzondere (verdrags-)bepalingen.

Buiten Nederland gepleegde inbreuken op de openbare orde kunnen ook leiden tot afwijzing van de asielaanvraag, voor zover ze naar Nederlands recht een misdrijf opleveren. Let op dat ernstige niet-politieke misdrijven begaan buiten Nederland vallen onder de definitie van artikel 1F(b). Zie Vc C1/13.3.2.

1.1 Vluchtelingschap

Vc C1/5.13.2 (naar artikel 33, tweede lid, Vluchtelingenverdrag):

Indien de asielzoeker verdragsvluchteling is, is de non-refoulementsbevestiging van artikel 33, eerste lid Vluchtelingenverdrag op grond van het tweede lid echter slechts dan niet van toepassing, indien er ten aanzien van de vluchteling ernstige redenen bestaan hem te beschouwen als een gevaar voor de veiligheid van het land waar hij zich bevindt, of die, bij gewijsde veroordeeld wegens een bijzonder ernstig misdrijf, een gevaar oplevert voor de gemeenschap van dat land. Alleen in dat geval wordt de aanvraag om een verblijfsvergunning asiel afgewezen.

Er is nimmer een eenduidig beleidsmatig criterium gegeven welke gevallen onder artikel 33, tweede lid Vluchtelingenverdrag vallen, ondanks herhaald aandringen vanuit de IND. In het internationale recht is evenmin een beleidskader voor deze gevallen gegeven. Als uitgangspunt kunnen worden genomen:

- Levensmisdrijven (deze misdrijven zijn in het algemeen dusdanig schokkend, dat ze onder de definitie van artikel 33, tweede lid Vluchtelingenverdrag kunnen vallen). Voor zover deze misdrijven buiten Nederland zijn begaan, kunnen ze vallen onder de definitie van artikel 1F(b) van het Vluchtelingenverdrag (zie Vc C1/13.3.2).
- Andere bijzonder ernstige geweldsmisdrijven, zoals bijvoorbeeld terroristische aanslagen (in het laatste geval kan worden aangesloten bij het toepasselijke VN-verdrag). Voor zover deze misdrijven buiten Nederland zijn begaan, kunnen ze vallen onder de definitie van artikel 1F(b) van het Vluchtelingenverdrag (zie Vc C1/13.3.2).
- Ernstige opiummisdrijven (daarbij kan eveneens worden teruggegrepen op het VN-verdrag inzake bestrijding van deze misdrijven).

Aangezien er geen beleidskader is moet in elk individueel geval (aan de hand van deze richtsnoeren) worden bezien of het misdrijf onder de omschrijving van artikel 33, tweede lid Vluchtelingenverdrag kan vallen.

Indien wordt geoordeeld dat zulks het geval is, kan de asielaanvraag in principe worden afgewezen en goed moeten worden gemotiveerd in de beschikking. Wel zal nog moeten worden beoordeeld of uitzetting van betrokkene strijd oplevert met artikel 3 EVRM. Zie in dit kader de volgende paragraaf.

1.2 Traumata en klemmende redenen van humanitaire aard

In paragraaf C1/5 13.2 Vc staat vermeld dat voor de beoordeling van verblijfsaanspraken een individuele belangenafweging, gericht op het misdrijf en de beoordeling daarvan, niet nodig is. Slechts indien de asielzoeker bijzondere omstandigheden, zoals bedoeld in artikel 4:84 Awb, stelt en aannemelijk maakt, is er reden om af te wijken van dit beleid. *Deze bijzondere omstandigheden kunnen geen verband houden met het gepleegde misdrijf of de beoordeling daarvan. Is er sprake van bijzondere omstandigheden dan dient een belangenafweging plaats te vinden, waarbij deze belangenafweging ziet op de persoonlijke situatie van de asielzoeker.*

De hierboven geciteerde cursief afgedrukte zinnen beogen niet aan te geven dat de opgelegde strafmaat geen rol kan spelen in de belangenafweging.

In de circulaire is bedoeld aan te geven dat er geen inhoudelijk oordeel over de omstandigheden van het misdrijf wordt gegeven, aangezien de IND de "strafzaak niet over doet". Dat houdt dus in, dat wij niet ingaan op opmerkingen als "mijn cliënt is onschuldig", "het misdrijf is gepleegd in een bepaalde gemoedstoestand, tijdens dronkenschap etc". Die afweging moet het OM maken bij de keus om te vervolgen - bij de rechter aanbrenge of een transactie aanbieden - en de strafrechter bij het opleggen van de strafmaat. De bijzondere omstandigheden moeten dan ook liggen in de overige omstandigheden in de persoonlijke situatie van betrokkene

Bij de belangenafweging staat beantwoording van de volgende vraag centraal: kan van de asielzoeker verlangd worden dat hij of zij terugkeert naar het land van herkomst, gelet op de bijzondere omstandigheden waarin hij of zij verkeert? Luidt dit antwoord ontkennend, dan kan de belangenafweging in het voordeel van betrokkene uitvallen. Bij omstandigheden die verlening van een vergunning op de c-grond rechtvaardigen, kan dit het geval zijn. In dergelijke gevallen is immers vastgesteld dat van betrokkene niet kan worden verlangd terug te keren naar het land van herkomst vanwege klemmende redenen van humanitaire aard. Niet-inwilliging van de aanvraag, en dus terugkeer naar het land van herkomst wegens een openbare orde-aspect (het gevolg van de beleidsregel) kan in dergelijke gevallen onevenredig zijn in verhouding met het te dienen beleidsdoel.

Ook de strafmaat van het misdrijf kan hierbij dan een rol spelen in de zin dat de inbreuk op de openbare orde niet zo zwaar wordt gewogen als het belang van de asielzoeker om in Nederland te kunnen verblijven. Hierbij geldt dat hoe zwaarder de straf is - dus de inbreuk op de Nederlandse rechtsorde - hoe kleiner de kans dat de belangen van de vreemdeling de doorslag zullen geven, en omgekeerd.

Om een richtsnoer te hebben bij deze belangenafweging wordt aansluiting gezocht bij de in B1 2.2.4. genoemde verjaringstermijnen van verschillende soorten misdrijven. Gaat het om een veroordeling of transactie wegens een drugs- en geweldsmisdrijf, dan kan in het algemeen niet binnen het beleid afgeweken worden van dit openbare ordeaspect. De delicten worden wel betrokken bij de belangenafweging, maar die zal snel in het nadeel van betrokkene uitvallen. Indien in dergelijke gevallen inwilliging wordt overwogen, dient de zaak met een inwilligend advies te worden voorgelegd aan de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie. Gaat het om een veroordeling of transactie wegens een ander misdrijf dan een drugs- of geweldsmisdrijf dan is het in beginsel wel mogelijk om binnen de bevoegdheid van de medewerker af te wijken. Bij misdrijven met een verjaringstermijn van 10 jaar valt de belangenafweging in principe uit in het nadeel van de vreemdeling en wordt de aanvraag afgewezen. Betreft het echter een misdrijf met een verjaringstermijn van 5 jaar dan valt de belangenafweging in het merendeel van de gevallen uit in het voordeel van de vreemdeling en kan een vergunning worden verleend zonder dat voorlegging aan de Minister hoeft plaats te vinden.

Indien er sprake is van meerdere veroordelingen voor hetzelfde misdrijf of meerdere veroordelingen vanwege verschillende misdrijven, dan zal de belangenafweging minder snel in het voordeel van betrokkene uitvallen. Hierbij zijn mede van belang de aard van de misdrijven, het aantal veroordelingen en de kwestie hoe lang geleden deze zijn gepleegd. Indien bijvoorbeeld 4 of 5 jaar geleden 2 winkeldiefstallen zijn gepleegd, waarna er niets meer heeft plaatsgevonden, zou onder omstandigheden tot statusverlening kunnen worden overgegaan. Indien betrokkene in een soortgelijk

geval vorig jaar nog een nieuwe veroordeling heeft gehad, dan zou de belangenafweging eerder in zijn nadeel kunnen uitvallen. Bij deze recidivegevallen kan ook de aard en ernst van het opgelopen trauma een rol spelen. Als voorbeeld kan worden aangehaald dat in zaken waarin sprake is van twee of drie veroordelingen voor relatief lichte vergrijpen, maar betrokkene zwaar is getraumatiseerd (bijvoorbeeld blijvende uitname in een psychiatrisch behandelcentrum) de belangenafweging in het voordeel van betrokkene zou kunnen uitvallen, terwijl in een zaak waarin sprake is van dezelfde veroordelingen, maar er geen sprake is van een gediagnosticeerde PTSS, de belangenafweging in het nadeel van betrokkene zou kunnen uitvallen. Ook een machtswisseling in het land van herkomst zou bij de beantwoording van de vraag of betrokkene terug kan keren naar het land van herkomst een rol kunnen spelen. Let op: voornoemde aspecten kunnen bij de beoordeling van de aanspraak op een traumavergeving sec geen rol spelen, maar bij de belangenafweging wel. Zaken waarbij recidive speelt, en waarin inwilliging wordt overwogen, dienen via IMO Asiel te worden voorgelegd aan HIND.

De hoofdlijnen zijn dus:

1. Belangenafweging bij misdrijven die een vreemdelingrechtelijke verjaringstermijn hebben van 10 jaar valt in principe uit in het nadeel van de asielzoeker. Indien toch inwilliging wordt overwogen dient de zaak middels een nota via de lijn te worden voorgelegd aan de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie;
2. Belangenafweging bij misdrijven die een vreemdelingrechtelijke verjaringstermijn hebben van 5 jaar zal in het merendeel van de gevallen uitvallen in het voordeel van de asielzoeker;
3. Bij recidive moet worden gekeken naar de aard van de gepleegde misdrijven, het aantal gepleegde misdrijven en het tijdstip waarop ze zijn gepleegd. Aspecten die te maken hebben met de terugkeer naar het land van herkomst moeten hierbij ook meespelen in de afweging. Zaken waarbij recidive speelt, en waarin inwilliging wordt overwogen, dienen door middel van de bijgevoegde nota via IMO Asiel te worden voorgelegd aan HIND (zie bijlage 2).

Indien na belangenafweging geconcludeerd wordt dat er tot statusverlening wordt overgegaan, dient in de minuut gemotiveerd te worden hoe de belangenafweging heeft plaatsgehad. Dat is met name van belang bij beroepen op het gelijkheidsbeginsel. De afweging moet individualiseerbaar zijn en gemotiveerd worden.

Indien na belangenafweging geconcludeerd wordt dat er niet tot statusverlening wordt overgegaan, kan de bouwsteen uit de bijlage worden gebruikt. Het gaat hierbij om de toets aan 4:84 Awb. Hoewel de contra-indicatie openbare orde als zelfstandige afwijzingsgrond kan gelden, zoals is bevestigd door de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State in een uitspraak van 25 mei 2005 in de zaak Ceessay (200408592/1), is het raadzaam om in het besluit een expliciete belangenafweging te maken om tegemoet te komen aan de uitspraak in de zaak Ibrahim (zie hieronder).

1.3 Categoriele bescherming

De Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft op 28 juli 2003 in de zaak (200302031/1) geoordeeld dat de contra-indicatie openbare orde niet door de enkele verwijzing naar artikel 31, tweede lid, sub k kan worden tegengeworpen bij een categoriaal beschermingsbeleid omdat uit de aanhef van artikel 31, tweede lid blijkt dat de in het tweede lid genoemde grond *mede* wordt betrokken bij de beoordeling. De strekking van deze uitspraak is gedurende lange tijd niet duidelijk geweest. Inmiddels is duidelijk dat de contra-indicatie openbare orde in ieder geval wel kan dienen als zelfstandige afwijzingsgrond, aangezien dat heel duidelijk blijkt uit de wetsgeschiedenis. Dit standpunt is gesanctioneerd door de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State in een uitspraak van 25 mei 2005 in de zaak (200408592/1).

Om tegemoet te komen aan de uitspraak in de zaak Ibrahim is het desalniettemin verstandig om in het besluit toch een expliciete belangenafweging te maken. Deze belangenafweging ten aanzien van de toepassing van het categoriale beschermingsbeleid zal doorgaans in het nadeel van de asielzoeker uitvallen.

Immers, ten aanzien van betrokkene zijn geen individuele omstandigheden bekend waarom van hem in redelijkheid niet verlangd kan worden dat hij terugkeert naar zijn land van herkomst.

Er is dan ook geen reden waarom betrokkene niet kan terugkeren. Er is ook geen sprake van een verdragsrechtelijke verplichting op basis waarvan betrokkene in Nederland (categoriale) bescherming zou moeten krijgen.

Om tegemoet te komen aan de uitspraak van de Afdeling, moet de bouwsteen in de bijlage bij deze werkinstructie worden gebruikt.

Indien een ouder mede namens zijn minderjarig kind een asielverzoek doet en de ouder vormt een gevaar voor de openbare orde en niet in aanmerking komt voor een status onder artikel 29, eerste lid, sub d, Vw, dan krijgt het kind wel op eigen titel een vergunning omdat er ten aanzien van het kind geen contra-indicaties bekend zijn. Er wordt dan een inwilligende beschikking voor het kind geslagen en de ouder ontvangt een voornemen met een afwijzing op grond van artikel 31, tweede lid, sub k Vw met gebruik van de betreffende bouwsteen in de bijlage. In het afwijzende voornemen bij de ouder kan bij de beoordeling van artikel 29, onder e dan wel f, Vw duidelijk vermeld worden dat deze situatie (kind een vergunning en vader of moeder niet) niet valt onder dit wetsartikel. Artikel 8 EVRM kan hierbij geen rol spelen, omdat dat artikel voor wat betreft de asielwetgeving is verdisconteerd in artikel 29, eerste lid onder e en f Vw, en daarbuiten alleen in reguliere procedures aan de orde kan komen. Indien de ouder verblijf bij kind wenst, kan hij /zij hiertoe een reguliere vergunning aanvragen.

1.4 Afgeleide verblijfsvergunning (nareizers)

(Ook) bij de beoordeling van art. 29, eerste lid, onder e en f Vw dient art. 31, tweede lid, onder k Vw mede te worden betrokken. In de uitwerking van het openbare ordebeleid (Vc. C1/5.13.2) staat dat het beleid zoals omschreven in Vc. B1/2.2.4, van overeenkomstige toepassing is voor zover dit geen strijd oplevert met verdragsverplichtingen. Aangegeven wordt dat dit bij vaststelling van vluchtelingenstatus en een reëel risico op schending van artikel 3 EVRM het geval kan zijn.

De Minister voert dus geen uitzonderingsbeleid voor die gevallen waarin wordt voldaan aan de voorwaarden om in aanmerking te komen voor een vergunning op grond van artikel 29, eerste lid, onder e en f Vw.

Het feit dat de bepalingen van artikel 29, eerste lid, aanhef en onder e en f Vw door de wetgever in het leven zijn geroepen om ook in het kader van de verlening van een verblijfsvergunning asiel een regeling te treffen ter bescherming van het in artikel 8 EVRM gewaarborgde recht op respect voor het familie- en gezinsleven, betekent niet dat er in asiel een volledige toets aan artikel 8 EVRM dient plaats te vinden indien de vergunning niet kan worden verleend omdat er sprake is van gevaar voor de openbare orde.

De Afdeling heeft dit beleid op 26 juni 2006 in de zaak Abdullah (200510274/1) gesanctioneerd, en geoordeeld dat een asielzoeker die op zichzelf voldoet aan de voorwaarden voor inwilliging op 29, eerste lid, e of f Vw, maar wiens aanvraag afgewezen moet worden omdat artikel 31, tweede lid, onder k Vw van toepassing is, de gevraagde verblijfsvergunning asiel wordt geweigerd, zonder dat een nadere afweging in het kader van artikel 8 EVRM hoeft plaats te vinden.

Dit leidt niet tot schending van een verdragsverplichting, omdat de mogelijkheid openstaat een aanvraag om verlening van een verblijfsvergunning regulier in te dienen.

2 Ambtshalve toets

In het algemeen geldt bij de ambtshalve toets, net als bij de beoordeling van artikel 29, eerste lid Vw, het openbare ordebeleid van B1/2.2.4. In het kader van het driejarenbeleid wordt een bijzonder openbare ordebeleid gevoerd.

De Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft in haar uitspraak van 3 november 2004 (200404333/1) bevestigd dat artikel 8 EVRM in het kader van de ambtshalve toets in asielzaken geen rol kan spelen, aangezien gezinshereniging niet behoort tot de beperkingen die zijn opgenomen in Vb 3.6 (Ambtshalve verlening van een VVR).

2.1 Alleenstaande Minderjarige Asielzoekers en Vreemdelingen

In Vc C2/7.44 wordt in het kader van de weigeringsgronden voor een vvr bep AMV verwezen naar B1/2.2.4. Daarnaast wordt verwezen naar Vw artikel 16, eerste lid, onder d.

Het reguliere openbare ordebeleid is daarmee onverminderd van toepassing. Het verschil dat in de praktijk kan ontstaan tussen plegers van hetzelfde misdrijf die minderjarig dan wel meerderjarig zijn, wordt in voorkomende gevallen veroorzaakt door het verschil in de daadwerkelijk opgelegde bestraffingen (volwassenenstrafrecht versus jeugdstrafrecht). De vergunning voor een minderjarige pleger van een misdrijf kan in voorkomende gevallen niet worden onthouden, terwijl zijn aanvraag, indien hij meerderjarig zou zijn geweest en zou zijn veroordeeld, wel afgewezen zou moeten worden.

Daarbij is van belang dat een door een minderjarige gepleegd misdrijf dat met een HALT-straft wordt afgehandeld niet kan gelden als een openbare ordeaspect in vreemdelingrechtelijke zin, mits betrokkene aan alle voorwaarden van de HALT-afdoening heeft voldaan. In dat geval vervalt het recht tot strafvordering en wordt de zaak geseponeerd.

Indien niet wordt voldaan aan de voorwaarden van de HALT-afdoening, en er volgt alsnog strafrechtelijke vervolging, dan zal strafoplegging leiden tot niet-inwilliging van de vergunning. In geval van een hangende strafrechtelijke procedure dient de uitspraak van de strafrechter te worden afgewacht alvorens te kunnen beslissen. In het kader van de belangenafweging van 4:84 zijn geen bijzonderheden te melden.

2.2 Staatlozen die buiten hun schuld Nederland niet kunnen verlaten

In C2/8.4 wordt verwezen naar B1/2.2.4 en Vw 16, eerste lid onder d. Het reguliere openbare ordebeleid is daarmee onverminderd van toepassing.

In het kader van de belangenafweging van 4:84 zijn geen bijzonderheden te melden.

2.3 Driejarenbeleid

Vc C2/9.3 ad a. Gevaar voor de openbare orde of nationale veiligheid:

Voor de toepassing van deze grond is het tijdstip van het plegen van het delict van belang. Indien tijdens de driejarentermijn een strafbaar feit is gepleegd, terzake waarvan een serieuze verdenking is ontstaan (het gaat dan om een misdrijf), dan wordt aangenomen dat hij een gevaar vormt voor de openbare orde, tenzij de strafzaak is afgerond zonder veroordeling (sepot, vrijspraak of ontslag van rechtsvervolging).

Ook als een transactie heeft plaatsgevonden of als de strafzaak nog niet is afgerond, is er sprake van deze contra-indicatie. Is het delict gepleegd voorafgaand aan de asielaanvraag, of na het verstrijken van de driejarentermijn, dan wordt aansluiting gezocht bij het algemene beleid inzake de weigering van verblijf bij gevaar voor de openbare orde of de nationale veiligheid, aangezien het driejarenbeleid ziet op de verlening van een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd, zie B1/2.2.4. Is het delict gepleegd op een moment dat er reeds drie jaar en zes maanden (de normale beslistermijn plus de driejarentermijn) verstreken zijn, dan wordt getoetst aan de glijdende schaal.

Uitgangspunt bij het driejarenbeleid is dat de vreemdeling geen verblijfsvergunning op grond van dit beleid krijgt als hij een misdrijf pleegt. Daarbij is gedurende de driejarentermijn de enkele verdenking al voldoende om de verlening van een verblijfsvergunning te onthouden, totdat de uitkomst van de strafrechtelijke procedure bekend is. Is het delict gepleegd tijdens de driejarentermijn, dan is elke

veroordelende uitspraak voldoende. Anders dan in het reguliere openbare ordebeleid, worden ook voorwaardelijk opgelegde straffen tegengeworpen. Daarnaast geldt de verjaringstermijn, die in het gewone openbare ordebeleid is opgenomen, niet in dit speciale openbare ordebeleid.

Voor zaken waarin het misdrijf is gepleegd vóór of na de relevante termijn, ligt dat iets anders: dan is het “gewone” openbare ordebeleid van artikel 3.77 Vreemdelingenbesluit van toepassing, en wordt de *enkele verdenking* niet tegengeworpen.

Bij een misdrijf, gepleegd vóór de aanvraag en dus voor de aanvang van de driejarentermijn zou de aanvraag voor een verblijfsvergunning altijd al op het gepleegde misdrijf af hebben kunnen stuiten. Als de straf is uitgezeten of de transactie is betaald op 1 februari 1997, en de aanvraag is van 15 april 1998, dan zou per 1 februari 2002 (als het misdrijf in vreemdelingrechtelijke zin is verjaard) de driejarenvergunning alsnog verleend kunnen worden (uiteraard mits aan de voorwaarden voor het driejarenbeleid wordt voldaan).

Bij een misdrijf, gepleegd na de driejarentermijn, moet er van uitgegaan worden dat we normaal gesproken na afloop van die termijn een verblijfsvergunning zouden hebben verleend. De rechter heeft ons nog zes maanden extra beslistermijn gegund om in die periode nog het beleid van eerste verblijfsaanvaarding toe te passen; na afloop van die zes maanden (dus 3 jaar relevante tijd plus zes maanden beslistermijn) moet getoetst worden aan het openbare ordebeleid van artikel 3.86 Vreemdelingenbeleid (glijdende schaal).

Als variant is nog mogelijk het plegen van een misdrijf tijdens de driejarentermijn, terwijl de vreemdeling tijdelijk in het bezit was van vergunning, en de oorspronkelijke procedure is nog niet afgerond. Daarover is het volgende te zeggen: Indien de vreemdeling een vergunning heeft, wordt de driejarentermijn in de oorspronkelijke asielprocedure als het ware bevroren (of stilgezet). Als hij vervolgens tijdens de geldigheidsduur van deze vergunning - in deze periode loopt de driejarentermijn dus niet door - een strafbaar feit pleegt, moet worden geoordeeld dat hij dat feit tijdens de (op dat moment stilstaande) driejarentermijn heeft gepleegd, zodat moet worden getoetst aan het bijzondere beleid: dat betekent dat iedere serieuze verdenking ter zake van een misdrijf, tenzij de strafzaak eindigt in sepot, vrijspraak of ontslag van alle rechtsvervolgning, in de weg staat aan toelating op grond van het driejarenbeleid. In het kader van de belangenafweging van 4:84 zijn geen bijzonderheden te melden.

3 Ingangsdatum verblijfsvergunning voor bepaalde tijd

Indien na verjaring van een misdrijf (in vreemdelingrechtelijke zin) overgegaan wordt tot verlening van een verblijfsvergunning en er is sprake geweest van een misdrijf, kan de ingangsdatum van de vergunning nooit vóór de datum van het aflopen van de verjaringstermijn zijn gelegen. Dit wil zeggen dat er 5 of 10 jaren verstreken moeten zijn vanaf de dag waarop de veroordeling onherroepelijk is geworden of het transactievoorstel is aanvaard. Indien de tenuitvoerlegging van de sanctie pas later heeft plaatsgevonden, vangt de termijn aan op de dag waarop de sanctie volledig ten uitvoer is gelegd (datum van invrijheidsstelling, datum waarop de taakstraf is voltooid of datum waarop de geldboete of transactie is betaald; zie verder B1 2.2.4.1).

In zaken waarin in afwijking van het beleid op grond van artikel 4:84 Awb of vanwege internationale verplichtingen ondanks openbare ordeaspecten een vergunning wordt verleend, geldt dus geen verjaringstermijn voor het misdrijf meer en hoeft niet te worden gewacht met het verlenen van de vergunning totdat de verjaringstermijn is verstreken.

In het geval een vergunning zou kunnen worden verleend op grond van artikel 29, 1, onder d, én er is sprake van een openbare orde-aspect waarvan de verjaringstermijn binnen enkele weken afloopt, én er is ruimte om de beslissing nog even uit te stellen, dan zou enkele weken kunnen worden gewacht met beslissen om de zaak dan alsnog in te willigen.

Deel II Voortgezet verblijf en intrekking vergunningen

4 Intrekking verblijfsvergunning voor bepaalde tijd

Vc C6/31.2.2:

2.2.1 Algemeen:

Op grond van artikel 32, eerste lid, onder b, Vreemdelingenwet kan de verblijfsvergunning asiël voor bepaalde tijd worden ingetrokken indien de vreemdeling een gevaar vormt voor de openbare orde. Voor houders van een verblijfsvergunning asiël voor onbepaalde tijd gelden zwaardere eisen, zie C6/31.4. Op grond van artikel 33, tweede lid, Vluchtelingenverdrag kan een verdragsvluchteling slechts dan geen aanspraak maken op het verbod van refoulement van artikel 33, eerste lid, Vluchtelingenverdrag, indien ten aanzien van hem ernstige redenen bestaan hem te beschouwen als een gevaar voor de veiligheid van het land waar hij zich bevindt, of indien hij bij gewijsde is veroordeeld wegens een bijzonder ernstig misdrijf en daarom een gevaar oplevert voor de gemeenschap van dat land. In zaken waarin de verblijfsvergunning asiël, die is verleend op grond van artikel 29, eerste lid, onder a of onder b, Vreemdelingenwet, wordt ingetrokken vanwege openbare-orde aspecten, dient eerst te worden nagegaan of terugkeer naar het land van herkomst mogelijk is. Indien de situatie in het land van herkomst gewijzigd is, is het risico voor de vreemdeling wellicht verdwenen, waardoor terugzending mogelijk is. Indien de situatie in het land van herkomst ongewijzigd is en de vreemdeling aldaar nog immer risico loopt, is terugzending niet toegestaan op grond van artikel 3 Europees verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, zelfs indien de vreemdeling op grond van artikel 33, tweede lid, Vluchtelingenverdrag geen aanspraak meer kan maken op het verbod van refoulement.

2.2.2 Invulling van het criterium 'Gevaar voor de openbare orde':

Voor de vraag wanneer de vreemdeling een gevaar vormt voor de openbare orde in de zin van artikel 32, eerste lid, onder b, Vreemdelingenwet, wordt artikel 3.86 Vreemdelingenbesluit, dat op zichzelf alleen ziet op de verlenging en intrekking van de verblijfsvergunning regulier, overeenkomstig toegepast.

2.3 De vreemdeling vormt een gevaar voor de nationale veiligheid:

Op grond van artikel 32, eerste lid, onder b, Vreemdelingenwet kan de verblijfsvergunning asiël voor bepaalde tijd worden ingetrokken als de vreemdeling een gevaar vormt voor de nationale veiligheid. Op grond van artikel 33, tweede lid, Vluchtelingenverdrag kan een verdragsvluchteling geen aanspraak maken op het verbod van refoulement van artikel 33, eerste lid, Vluchtelingenverdrag, indien ten aanzien van hem ernstige redenen bestaan hem te beschouwen als een gevaar voor de veiligheid van het land waar hij zich bevindt. In alle gevallen waarin een vermoeden bestaat dat een vreemdeling een gevaar voor de nationale veiligheid vormt, dient contact te worden opgenomen met het Bureau Veiligheid en Integriteit van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), die voor doorzetting en verdere afhandeling van de zaak zorg draagt.

5 Intrekking verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd

Vc C6/31.4.2 De vreemdeling is onherroepelijk veroordeeld voor een ernstig misdrijf:

Op grond van artikel 35, eerste lid, onder b, Vreemdelingenwet kan een verblijfsvergunning asiël voor onbepaalde tijd worden ingetrokken als de vreemdeling bij onherroepelijk geworden rechterlijk vonnis is veroordeeld wegens een misdrijf waartegen een gevangenisstraf van drie jaren of meer is bedreigd dan wel hen ter zake de maatregel, bedoeld in artikel 37a Wetboek van Strafrecht, is opgelegd.

Het gaat hier om een verzwaard openbare-ordevereiste voor houders van een verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd op wie de 'normale' openbare-orde-eisen van artikel 32, eerste lid, onder b, Vreemdelingenwet (zie C6/31.2.2) immers niet van toepassing zijn.

C6/31.2.2.2, onder c en C6/31.2.2.3 zijn van overeenkomstige toepassing op de vraag in hoeverre misdrijven aanleiding kunnen zijn om de verblijfsvergunning in te trekken. Ten aanzien van verdragsvluchtelingen geldt echter, dat er op grond van artikel 33, tweede lid, Vluchtelingenverdrag slechts dan geen aanspraak op het verbod van refoulement van artikel 33, eerste lid, Vluchtelingenverdrag kan worden gemaakt, indien er ernstige redenen bestaan de vluchteling te beschouwen als een gevaar voor de veiligheid van het land waar hij zich bevindt, of indien hij bij gewijsde is veroordeeld wegens een bijzonder ernstig misdrijf en daarom een gevaar oplevert voor de gemeenschap van dat land.

Vc C6/31.4.4 De vreemdeling vormt een gevaar voor de nationale veiligheid:

*Op grond van artikel 35, eerste lid, onder d, Vreemdelingenwet kan de verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd worden ingetrokken als de vreemdeling een gevaar vormt voor de nationale veiligheid.
C6/31.2.3 is van overeenkomstige toepassing.*

Bijlage 1: bouwstenen

Belangenafweging 4:84 Awb bij c-grond versus toepassing artikel 31, tweede lid onder k Vw:

Betrokkene heeft verklaard dat zijn*haar vertrek uit het land van herkomst is gelegen in een gebeurtenis als genoemd in C1/4 van de Vreemdelingencirculaire. In aanmerking genomen de beleids- en beoordelingsvrijheid van artikel 29, eerste lid aanhef en onder c, van de vreemdelingenwet is bij de vaststelling van het beleid ter zake evenwel bepaald dat de gebruikelijke contra-indicaties gelden zoals beschreven in C1/5 van de Vreemdelingencirculaire. In dit verband is mede van belang dat het zogenoemde traumatabeleid een nationaalrechtelijk instrument is dat zijn oorsprong niet vindt in internationale verdragsrechtelijke bepalingen.

Aangezien betrokkene een gevaar vormt voor de openbare orde en nationale veiligheid komt betrokkene niet in aanmerking voor een verblijfsvergunning asiel op grond van artikel 29, eerste lid, aanhef en onder c, van de Vreemdelingenwet. Daarbij is tevens van belang hetgeen is bepaald in artikel 31, tweede lid, aanhef en onder k, van de Vreemdelingenwet.

Hetgeen door betrokkene is aangevoerd vormt geen aanleiding om, onder toepassing van artikel 4:84 van de Algemene wet bestuursrecht, af te wijken van het beleid zoals hierboven beschreven. Hiertoe wordt onder meer verwezen naar het gestelde in C1/5.13.2 van de Vreemdelingencirculaire. De omstandigheid dat betrokkene zijn*haar land heeft verlaten vanwege een gebeurtenis als beschreven in C1/5 van de Vreemdelingencirculaire is daarbij op zichzelf onvoldoende om aan het misdrijf voorbij te gaan. ***Hierbij is uitdrukkelijk in aanmerking genomen de ernst van het door betrokkene gepleegde misdrijf.** *Voorts wordt overwogen *.

Belangenafweging bij d-grond versus artikel 31, tweede lid onder k Vw:

Betrokkene behoort tot een categorie asielzoekers voor wie naar het oordeel van de Minister terugkeer naar het land van herkomst in verband met de algehele situatie aldaar van bijzondere hardheid is. In aanmerking genomen de beleids- en beoordelingsvrijheid van artikel 29, eerste lid aanhef en onder d, van de Vreemdelingenwet is bij de vaststelling van het beleid van categoriale bescherming evenwel bepaald dat de gebruikelijke contra-indicaties gelden zoals beschreven in C1/5 van de Vreemdelingencirculaire. In dit verband is mede van belang dat het beleid van categoriale bescherming een nationaalrechtelijk instrument is dat zijn oorsprong niet vindt in internationale verdragsrechtelijke bepalingen.

Aangezien betrokkene een gevaar vormt voor de openbare orde en nationale veiligheid komt betrokkene niet in aanmerking voor een verblijfsvergunning asiel op grond van artikel 29, eerste lid, aanhef en onder d, van de Vreemdelingenwet. Daarbij is tevens van belang hetgeen is bepaald in artikel 31, tweede lid, aanhef en onder k, van de Vreemdelingenwet.

Hetgeen door betrokkene is aangevoerd vormt geen aanleiding om, onder toepassing van artikel 4:84 van de Algemene wet bestuursrecht, af te wijken van het beleid zoals hierboven beschreven. Hiertoe wordt onder meer verwezen naar het gestelde in C1/5.13.2 van de Vreemdelingencirculaire. *Voorts wordt overwogen *

Bijlage 2 nota voorstel aan HIND (zie par. 1.3)



voorbeeld nota