



CIRCULAIRE

MINISTERIE VAN JUSTITIE

Postbus 20301
2500 EH 's-Gravenhage
tel.: (070) 70 79 11; telex 34554 mvj nl

Aan: de hoofden van plaatselijke politie,
de Staf van de Koninklijke Marechaussee,
i. a. a. de Procureurs-Generaal (fgd directeurs van politie), de
districtsbureau's van de rijkspolitie

Jatum	20-2-1990	datum inwerkingtreding	23-2-1990	geldig tot	23-2-1994	ons kenmerk	7287/90/DVZ
aard	bekendmaking van beleid			onderdeel	DVZ/SBO		
onderwerp (art)	verblijfsbeëindiging en ongewenstverklaring (TBV 33)			relatie met eerdere circulaire(s)	wijziging van Vreemdelingencirculaire 1982		

In het vreemdelingenbeleid geldt dat naarmate vreemdelingen langer legaal in Nederland hebben verbleven hun verblijfsspositie in het algemeen sterker wordt. Eenmaal toegelaten tot Nederland op grond van art. 9 of 10 Vw is het verblijf van vreemdelingen immers in beginsel niet langer als tijdelijk aan te merken. Dit is onder meer relevant voor het beleid ten aanzien van inbreuken op de openbare orde.

Bij deze gelegenheid wordt het uitgangspunt van een allengs sterkere verblijfsspositie meer stelselmatig tot uitdrukking gebracht in het beleid inzake verblijfsbeëindiging en ongewenstverklaring in verband met inbreuken op de openbare orde. De bijgesloten richtlijn voorziet in een systematisch kader voor dit beleid en geeft invulling aan de doelstellingen van heldere regelgeving en een sterke rechtspositie van reeds toegelaten vreemdelingen, zoals ook aangegeven in het regeerakkoord. Deze systematisering heeft enkele nuanceringen van het tot nu toe gevoerde beleid in voor de vreemdeling gunstige zin tot gevolg. De bijgaande richtlijn verdient de navolgende toelichting.

bezoekadres inlichtingen bij doorkiesnummer bijlage(n)
Schedeldoekshaven 100
2511 EX 's-Gravenhage
Verzoeken slechts één zaak in uw brief te behandelen en bij beantwoording de datum en het kenmerk te vermelden.
MN 09/86 SF 35 Hg 30019

De richtlijn heeft niet betrekking op alle situaties waarin een inbreuk op de openbare orde wordt gepleegd. Het gaat in de richtlijn alleen om die gevallen waarin een opgelegde gevangenisstraf aanleiding is om de ongewenstverklaring en de verblijfsbeëindiging te overwegen van een vreemdeling die voor een niet-tijdelijk verblijfsdoel tot Nederland is toegelaten. Voor het overige blijft het huidige beleid onverkort van toepassing.

Indien een vreemdeling blijkens een opgelegde gevangenisstraf een gevaar vormt voor de Nederlandse openbare orde ligt het in de rede dat tegenover de betrokken vreemdeling een ondubbelzinnige maatregel wordt genomen. Gelet op het uitgangspunt van een allengs sterkere rechtspositie betreft het hier zodanig ernstige inbreuken op de openbare orde dat deze tot ongewenstverklaring moeten leiden. Derhalve is in de richtlijn een koppeling aangebracht tussen de beslissingen tot ongewenstverklaring en verblijfsbeëindiging: verblijfsbeëindiging gaat steeds gepaard met ongewenstverklaring.

Nadere systematisering van het beleid inzake de openbare orde kan worden bereikt door een eenvoudiger normstelling met algemene gelding. Dit element komt in de richtlijn tot uitdrukking in een zogenaamde glijdende schaal, die ziet op alle denkbare situaties en waarbij, naast de verblijfsduur, de strafmaat centraal staat. Hiermee zijn beleidscriteria gegeven die in beginsel gelden voor alle vreemdelingen die voor een niet-tijdelijk verblijfsdoel tot Nederland zijn toegelaten.

Het tot nu toe gevoerde beleid kent een aantal beleidsnormen voor specifieke categorieën van vreemdelingen. Er is geen reden om hier verandering in te brengen. Derhalve zijn voor deze vreemdelingen de noodzakelijke uitzonderingen op de glijdende schaal gemaakt. Aldus wordt voorkomen dat de rechtspositie van deze vreemdelingen als gevolg van de systematisering van het beleid zou verslechteren.

Het in de Vreemdelingencirculaire 1982 geformuleerde beleid dient vanaf de bovenvermelde datum van inwerkingtreding te worden gelezen overeenkomstig de bijgaande richtlijn. Ik vraag uw aandacht vooral voor de volgende paragrafen van de Vreemdelingencirculaire:

A 4; 5.3, 6.1.3.3, 6.2.1; A 5; 6; B 10; 5.2.4; B 20; 3.
Toepassing van de richtlijn vindt plaats in alle gevallen waarin op de datum van inwerkingtreding de beslissing strekkende tot verblijfsbeëindiging nog niet onherroepelijk is en in de gevallen waarin u nog geen bericht heeft ontvangen dat een dergelijke beslissing onherroepelijk is geworden.

Te zijner tijd zal dit tussentijds bericht worden verwerkt in de Vreemdelingencirculaire 1982.

De Staatssecretaris van Justitie,
namens deze,
de Directeur-Generaal Politie en
Vreemdelingenzaken,

(J.H. Grosheide)

Als verblijfsduur geldt de periode dat de vreemdeling voorafgaand aan het plegen van het delikt onafgebroken in Nederland heeft verbleven op grond van art. 9 of 10, lid 1 Vw.

De criteria voor ongewenstverklaring en verblijfsbeëindiging zijn neergelegd in de volgende glijdende schaal:

<i>verblijfsduur</i>	<i>strafmaat meer dan</i>
minder dan drie jaar	9 maanden
van ten minste drie maar minder dan vier jaar	18 maanden
van ten minste vier maar minder dan vijf jaar	21 maanden
van ten minste vijf maar minder dan zes jaar	24 maanden
van ten minste zes maar minder dan zeven jaar	30 maanden
van ten minste zeven maar minder dan acht jaar	36 maanden
van ten minste acht maar minder dan negen jaar	45 maanden
van ten minste negen maar minder dan tien jaar	54 maanden
van ten minste tien maar minder dan vijftien jaar	60 maanden*
van ten minste vijftien maar minder dan twintig jaar	96 maanden**

* Bij een verblijfsduur van ten minste tien maar minder dan vijftien jaar vindt bovendien alleen ongewenstverklaring en verblijfsbeëindiging plaats indien het een veroordeling wegens een ernstig geweldsmisdrijf of handel in verdovende middelen betreft.

** Bij een verblijfsduur van ten minste vijftien maar minder dan twintig jaar kan alleen een veroordeling wegens handel in verdovende middelen op grote schaal leiden tot ongewenstverklaring en verblijfsbeëindiging.

Bij een verblijfsduur van ten minste twintig jaar is ongewenstverklaring en verblijfsbeëindiging op grond van een inbreuk op de openbare orde niet mogelijk.

Opheffing van de ongewenstverklaring

De mogelijkheid om opheffing van de ongewenstverklaring te vragen blijft bestaan.

De ongewenstverklaring wordt in ieder geval op verzoek opgeheven:

- in geval van veroordeling wegens ernstige geweldsmisdrijven en handel in verdovende middelen na een termijn van tien jaar verblijf buiten Nederland;
- in geval van veroordeling wegens andere misdrijven na een termijn van vijf jaar verblijf buiten Nederland.

Bij de kennisgeving van de beschikking strekkende tot ongewenstverklaring wordt de mogelijkheid aangegeven om opheffing van de ongewenstverklaring te vragen.

De duur van de signalering in het opsporingsregister als "ongewenst verklaard vreemdeling ex art. 21 Vw" wordt hierop afgestemd.

3. Bijzondere regelingen

In een aantal gevallen wordt naast de bovengescreven glijdende schaal nog aan bijzondere criteria getoetst. Deze afwijkingen van de glijdende schaal zijn de volgende:

- a. minderjarige vreemdelingen met een in Nederland gevestigde Nederlandse ouder:
om reden van hun bijzondere banden met Nederland vinden ongewenstverklaring en verblijfsbeëindiging op grond van een inbreuk op de openbare orde niet plaats ten aanzien van deze vreemdelingen.
- b. vreemdelingen die in Nederland zijn geboren dan wel voor hun tiende levensjaar tot Nederland zijn toegelaten:
om reden van hun bijzondere banden met Nederland geldt voor hen dat bij een verblijfsduur van ten minste vijftien jaar geen ongewenstverklaring en verblijfsbeëindiging meer plaats vinden, en bij een verblijfsduur van ten minste tien en minder dan vijftien jaar alleen in geval van veroordeling wegens handel in verdovende middelen op grote schaal.
- c. houders van een verblijfstitel op grond van art. 10, lid 2 Vw:
gelet op de aard van deze verblijfstitel zijn ongewenstverklaring en verblijfsbeëindiging op grond van een inbreuk op de openbare orde niet mogelijk.
- d. onderdanen van Suriname die rechten ontleen aan de Overeenkomst tussen Nederland en Suriname inzake het verblijf en de vestiging van wederzijdse onderdanen van 1975:
gedeeltelijk als aanvulling op de algemene voorwaarde ten aanzien van de strafbedreiging geldt voor hen als voorwaarde dat de betrokkene in Nederland is veroordeeld wegens een misdrijf waarvoor een straf van meer dan vier jaar kan worden opgelegd.
- e. begunstigde EEG-onderdanen:
voor vreemdelingen die begunstigd zijn op grond van het EEG-verdrag of het Benelux-unieverdrag gelden bijzondere beleidscriteria, zoals beschreven in de Vreemdelingencirculaire 1982, hoofdstuk B 4.

4. Procedurele aspecten

Ingevolge art. 21, eerste lid Vw is de Minister van Justitie bevoegd om een vreemdeling ongewenst te verklaren. Aangezien de beslissingen over verblijfsbeëindiging en ongewenstverklaring op grond van een inbreuk op de openbare orde steeds samenvallen, dient de directie Vreemdelingenzaken van het Ministerie van Justitie steeds bij de besluitvorming te worden betrokken.

In alle gevallen waarin een inbreuk op de openbare orde overeenkomstig het hierboven beschreven beleid mogelijk kan leiden tot ongewenstverklaring en verblijfsbeëindiging dient het hoofd van plaatselijke politie een bijzondere aanwijzing te vragen dan wel een voorstel te doen aan de Minister van Justitie.

BELEID inzake OPENBARE ORDE
ongewenstverklaring en verblijfsbeëindiging op grond van gevaar
voor de openbare orde, ten aanzien van vreemdelingen die voor een
niet-tijdelijk verblijfsdoel tot Nederland zijn toegelaten

1. Algemeen

In het navolgende wordt het beleid inzake de openbare orde
geschetst voor die gevallen waarin een opgelegde gevangenisstraf
aanleiding is om de ongewenstverklaring en de
verblijfsbeëindiging te overwegen van vreemdelingen die voor een
niet-tijdelijk verblijfsdoel tot Nederland zijn toegelaten. Deze
richtlijn ziet niet op het beleid inzake de openbare rust en de
nationale veiligheid en evenmin op het beleid inzake de openbare
orde waar dat vreemdelingen betreft met een verblijfsdoel dat
naar zijn aard tijdelijk is en waar dat betrekking heeft op
rechterlijke uitspraken waarbij een vrijheidsbenemende maatregel
is opgelegd of waar dat betrekking heeft op (andere) maatregelen
in het kader van het toezicht op vreemdelingen.

Het verblijf van een vreemdeling h.t.l. op grond van art. 9 of
10, lid 1 Vw kan worden beëindigd indien de vreemdeling blijkens
een rechterlijke uitspraak een inbreuk heeft gemaakt op de
openbare orde. Het gaat hier doorgaans om beslissingen ten
aanzien van de verlenging van de geldigheidsduur van een
vergunning tot verblijf, de intrekking van een vergunning tot
verblijf of de verlening dan wel de intrekking van een vergunning
tot vestiging.

Uitgangspunt van het beleid inzake de openbare orde is dat,
naarmate de banden van de vreemdeling met Nederland sterker zijn,
de inbreuk op de openbare orde ernstiger dient te zijn om te
kunnen leiden tot verblijfsbeëindiging. Aan dit uitgangspunt ligt
het besef ten grondslag dat het verblijf van de bedoelde
vreemdelingen in Nederland in beginsel niet als tijdelijk kan
worden aangemerkt. In het bijzonder zullen na een langdurig
verblijf hier te lande de banden met het land van herkomst
zodanig zijn geslaakt dat een terugkeer naar dat land in
redelijkheid niet meer van de vreemdeling gevergd kan worden.

Het voorgaande impliceert dat slechts een inbreuk op de
Nederlandse openbare orde van een zekere ernst tot beëindiging
van het verblijf zal kunnen leiden. Hiervan uitgaande kan het
verblijf van een vreemdeling hier te lande op grond van art. 9 of
10, lid 1 Vw na een rechterlijke uitspraak alleen beëindigd
worden indien er aanleiding bestaat om de vreemdeling
overeenkomstig het gestelde in artikel 21, lid 1, onder b Vw
ongewenst te verklaren. In een dergelijk geval maakt immers de
ernst van het gevaar voor de openbare orde het wenselijk dat de
vreemdeling gedurende een concreet aan te geven aantal jaren de
toegang tot en het verblijf in Nederland, zelfs voor een
kortstondig verblijf, wordt ontzegd. Aldus vloeit uit het
uitgangspunt van het beleid inzake de openbare orde voort dat
ongewenstverklaring en verblijfsbeëindiging samenvallen.

De ernst van de inbreuk op de openbare orde wordt bepaald aan de hand van de strafmaat. Om te beoordelen of het verblijf van een vreemdeling kan worden beëindigd, wordt de hoogte van de opgelegde straf gerelateerd aan de duur van het verblijf van de vreemdeling in Nederland, op het moment dat het (laatste) misdrijf werd gepleegd. Dit is het principe van een zogenaamde glijdende schaal.

Bij de onderstaande uitwerking van deze glijdende schaal wordt ten eerste uitgegaan van de gedachte dat de aard en de ernst van het gepleegde misdrijf reeds door de strafrechter in de hoogte van de opgelegde straf tot uitdrukking zijn gebracht.

Daarnaast is van belang dat de duur van het verblijf op grond van art. 9 of 10, lid 1 Vw in Nederland centraal staat en in beginsel niet tevens de aard of het aanvankelijke doel van het verblijf. Een onderscheid tussen zogenaamde primaire en secundaire migranten wordt niet meer gemaakt. Elke vreemdeling die een bepaald aantal jaren in Nederland verblijft, wordt geacht banden met Nederland te hebben opgebouwd. Bij het bepalen van de hoogte van de beleidsnormen zoals deze in de glijdende schaal zijn aangegeven, is hiermee rekening gehouden.

Samenvattend is het uitgangspunt dat een veroordeling tot een straf die boven de in de glijdende schaal aangegeven beleidsnorm uitstijgt steeds tot ongewenstverklaring en verblijfsbeëindiging zal leiden.

Er zijn enkele afwijkingen van deze algemene beleidslijn. Deze worden hieronder vermeld (onder 3).

2. Glijdende schaal

Ongewenstverklaring, en daarmee verblijfsbeëindiging, kan plaatsvinden indien de vreemdeling is veroordeeld tot een gevangenisstraf. Voorwaarde is dat de rechterlijke uitspraak onherroepelijk is, dat de straf is opgelegd wegens een opzettelijk begaan misdrijf waartegen een straf van ten minste drie jaar is bedreigd, en dat de straf (gedeeltelijk) onvoorwaardelijk is.

Indien de straf door een buitenlandse rechter is opgelegd, dient te worden bezien of het desbetreffende delikt ook naar Nederlandse recht een misdrijf is, of dit delikt in Nederland een vergelijkbare strafbedreiging heeft en of de strafmaat vergelijkbaar is met de straf die zou zijn opgelegd door de Nederlandse rechter wanneer het delikt in Nederland zou zijn gepleegd. In geval hieromtrent verschillen met de Nederlandse situatie bestaan, dient te worden beoordeeld of het delikt, wanneer het delikt in Nederland zou zijn gepleegd en tot een rechterlijke uitspraak zou hebben geleid, reden zou zijn geweest voor ongewenstverklaring en verblijfsbeëindiging.

Middels de onderstaande criteria voor ongewenstverklaring en verblijfsbeëindiging wordt een relatie gelegd tussen de strafmaat en de verblijfsduur. Het eerste begrip betreft de hoogte van de opgelegde gevangenisstraf, voor zover deze straf onvoorwaardelijk is. In geval van een verblijfsduur van minder dan vijf jaar wordt voor het bepalen van de strafmaat tevens rekening gehouden met eerder opgelegde straffen.