



Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken

aan Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie
De heer mr. F. Teeven
Postbus 20301
3500 EH Den Haag

contactpersoon Mr. D.J. de Jong
doorkiesnummer 070 - 370 8016
datum 29 januari 2013
ons kenmerk ACVZ/ADV/2013/003
uw kenmerk
bijlage(n)
onderwerp Advies aanscherping glijdende schaal

Geachte heer Teeven,

In uw brief van 11 december jl. (registratienummer 328851) heeft u de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) gevraagd om te adviseren over het ontwerpbesluit houdende wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 (aanscherping glijdende schaal). Met deze brief voldoet de ACVZ aan uw verzoek.

De glijdende schaal is laatstelijk gewijzigd bij besluit van 26 maart 2012, dat op 1 juli 2012 van kracht is geworden. In het advies met betrekking tot dat besluit, gedateerd 23 augustus 2011, heeft de ACVZ haar zorg uitgesproken over het feit dat kort na elkaar een aantal aanscherpingen van de glijdende schaal heeft plaatsgevonden.¹ Thans, ongeveer een half jaar later, wordt opnieuw een aanscherping voorgenomen. De zorg bij de ACVZ, over een dusdanig snelle opvolging van aanscherpingen zodat nauwelijks naar behoren kan worden geëvalueerd of de eerdere aanscherpingen aan hun doel voldeden, blijft onverminderd aanwezig.

Postadres
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

bezoekadres
Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag

www.acvz.org

Twitter: @ACVZ advies

1 De in 1982 geïntroduceerde glijdende schaal is in 1990, 2002, 2004, 2006, 2010 en 2012 aangescherpt.



Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken

De voorgestelde maatregelen

De voorgestelde aanscherping omvat twee maatregelen. Allereerst wordt de termijn waarbinnen een veroordeling voor een misdrijf tot één dag gevangenisstraf aanleiding kan zijn voor intrekking van een verblijfsvergunning verlengd van drie jaar naar vijf jaar. Ten tweede wordt de definitie van veelplegers aangepast. Als veelplegers werden aangemerkt personen die drie misdrijven hebben gepleegd. In dit besluit wordt dit gesteld op twee misdrijven, zodat voor recidivisten een strengere schaal kan worden toegepast.

Algemene opmerkingen

Allereerst heeft de ACVZ enkele algemene opmerkingen met betrekking tot noodzakelijkheid en proportionaliteit van de voorgestelde maatregelen. Vervolgens zal ingegaan worden op de afzonderlijke maatregelen.

Bij wijziging van de glijdende schaal op 1 juli 2012 was het reeds mogelijk gemaakt om de aanvraag tot het verlengen van de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning van een vreemdeling die korter dan drie jaar in Nederland verblijft na een veroordeling voor ten minste één dag gevangenisstraf af te wijzen. De ACVZ heeft toen opgemerkt de cijfermatige onderbouwing te missen waaruit zou kunnen worden opgemaakt hoeveel criminele vreemdelingen met de toen geldende regeling niet en met de voorgestelde regeling wel konden worden uitgezet.

In de nota van toelichting heeft het toenmalige kabinet hierop gereageerd door te stellen dat vreemdelingen die niet aan de oude normen voor toepassing van de glijdende schaal voldeden, maar wel aan de voorgestelde normen, niet werden geregistreerd. Hierdoor was het volgens het kabinet niet mogelijk om een betrouwbare cijfermatige onderbouwing te geven. Voorts werd gesteld dat met deze maatregelen een kwalitatieve verandering werd beoogd, die voor zijn onderbouwing niet afhankelijk was van de kwantitatieve gevolgen.

De commissie is van oordeel dat de genoemde redenen onvoldoende zijn om af te zien van een cijfermatige onderbouwing van voorgestelde maatregelen. Het ligt immers op de weg van het kabinet om de noodzakelijkheid van maatregelen aan te tonen. Niet valt in te zien dat geen betrouwbare cijfers kunnen worden verkregen door het verrichten van dossieronderzoek. Ook anderszins heeft het kabinet de noodzaak van de voorgestelde wijzigingen niet onderbouwd. De enkele zinsnede dat de aanscherping van de glijdende schaal noodzakelijk wordt geacht om de Nederlandse samenleving te beschermen tegen criminele vreemdelingen kan niet als een onderbouwing van de noodzaak worden aangemerkt.

De commissie concludeert dat de noodzakelijkheid van de thans voorliggende maatregelen niet is onderbouwd. De commissie beveelt aan niet tot invoering van de voorgestelde maatregelen over te gaan alvorens de eerdere aanscherpingen zijn geëvalueerd. Voorts ziet de ACVZ, zoals hieronder wordt uiteengezet, ook andere gronden om de maatregelen niet in te voeren.

Verlenging verblijfsduur van drie naar vijf jaren

Verlenging van de termijn van drie naar vijf jaren betekent in feite dat in de eerste vijf jaar van legaal verblijf geen sprake meer is van een glijdende schaal. Veroordeling tot één dag gevangenisstraf is voldoende om bij een verblijfsduur van minder dan vijf jaren het legale verblijf te beëindigen. Het kan daarbij gaan om relatief lichte vergrijpen zoals winkeldiefstal.



Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken

Een dergelijk rigoureuus systeem is niet in overeenstemming te brengen met de genuanceerde en geïndividualiseerde afweging van belangen die wordt voorgeschreven door de toepasselijke internationale instrumenten zoals art. 8 EVRM – zowel bij gezinsleden als bij alleenstaanden voor wie het recht op privéleven in het geding is – en het Unierechtelijke evenredigheidsbeginsel.²

Bij de glijdende schaal van lid 2 van artikel 3.86 Vb 2000 kan na ten minste vijf jaren legaal verblijf het verblijf pas worden beëindigd indien betrokkene is veroordeeld tot een gevangenisstraf van ten minste vijftien maanden. De commissie is van oordeel dat het schrappen van de stappen tussen drie en vier, en vier en vijf jaar legaal verblijf neerkomt op een afschaffing van het proportionaliteitsbeginsel. Niet valt in te zien dat bij een legaal verblijf van iets minder dan vijf jaar één dag gevangenisstraf volstaat om het verblijf te beëindigen en bij iets meer dan vijf jaar ten minste vijftien maanden gevangenisstraf hiertoe pas volstaat.

De commissie is van oordeel dat feitelijke afschaffing van iedere vorm van een glijdende schaal voor de beoordeling van het gewicht van een inbreuk op de openbare orde tijdens het legale verblijf gedurende de eerste vijf jaren onverenigbaar is met het proportionaliteitsbeginsel zoals dat in Nederland dient te gelden. Om deze reden adviseert de commissie om af te zien van de voorgenomen wijziging.

Aanscherping definitie van veelpleger

Specifiek beleid ten aanzien van veelplegers is geïntroduceerd bij besluit van 24 juli 2010. Dit besluit is van kracht geworden op 31 juli 2010. In het vijfde lid van artikel 3.86 Vb 2000 is destijds een glijdende schaal opgenomen voor de verblijfsbeëindiging van veelplegers. Indien een vreemdeling vijf maal of vaker – bij een verblijfsduur tot twee jaar driemaal of vaker – een misdrijf heeft gepleegd en daarvoor is bestraft, zonder dat de totale duur van de opgelegde straffen en maatregelen de norm van de in het tweede lid opgenomen schaal evenaarde, kon diens verblijf in Nederland desalniettemin worden beëindigd. Bij besluit van 26 maart 2012, van kracht geworden op 1 juli 2012, is de definitie van veelplegers aangepast. Als veelplegers worden vanaf dat moment personen aangemerkt die ongeacht de verblijfsstermijn drie misdrijven hebben gepleegd. De commissie stelt vast dat de regering de effecten van deze laatste aanscherping niet heeft afgewacht en ongeacht deze effecten de definitie van veelplegers verder aanscherpt. Ongeacht de verblijfsduur wordt de norm op twee misdrijven gesteld, zodat voor recidivisten een strengere schaal kan worden toegepast. De commissie heeft in het vorenstaande reeds opgemerkt dat de noodzakelijkheid van deze aanscherping niet is onderbouwd. Gelet op de omstandigheid dat de laatste aanscherping dateert van 1 juli 2012 is ook niet te verwachten dat de effecten van deze aanscherping al aan te tonen zijn. De commissie is voorts van oordeel dat de term 'veelpleger' niet langer op zijn plaats is. 'Twee' kan bezwaarlijk worden aangemerkt als 'veel'. De commissie acht het juist om de term 'recidivist' te hanteren.

De commissie beveelt aan de noodzakelijkheid van deze aanscherping nader te onderbouwen en indien dat niet mogelijk is, af te zien van de voorgenomen wijziging. Indien de wijziging toch doorgang vindt, beveelt de commissie aan de term 'veelpleger' te vervangen door 'recidivist'.

² Zoals dat onder meer tot uitdrukking komt in art. 17 Gezinsherenigingsrichtlijn 2003/86, art. 21 SIS II verordening 1987/2006, artikelen 6 en 17 Richtlijn langdurig ingezetenen 2003/109.



Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken

Overige opmerkingen

De commissie meent dat, wettechnisch gezien, de eerste trede in de glijdende schaal in het vijfde lid kan vervallen. Gelet op de omstandigheid dat veroordeling tot één dag gevangenisstraf onder het tweede en derde lid tot beëindiging van het verblijf kan leiden, heeft de eerste trede van het vijfde lid geen meerwaarde.

De ACVZ is graag bereid tot nadere toelichting.

voorzitter,

secretaris,

Mr. Adriana C.J. van Dooijeweert

Mr. W.N. Mannens