

**Nr. 14: openbare orde en bijzondere omstandigheden**

Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State 18 november 2005, 200507287/1 (mrs. Lubberdink, van Wagtendonk, Claessens).

*Omstandigheid dat vreemdeling een gevaar voor de openbare orde of nationale veiligheid vormt is voldoende om aanvraag tot het verlenen van een ver-*

*blijfsvergunning voor bepaalde tijd af te wijzen. Bij de beoordeling of de vreemdeling een gevaar voor de openbare orde vormt hoeft de ernst van het gepleegde misdrijf niet te worden betrokken (r.o. 2.1.5). Het feit dat de vreemdeling reeds zes jaar in Nederland verblijft, verder geen criminele antecedenten heeft en de strafmaat niet opweegt tegen de gevolgen van de afwijzing van de aanvraag en bij een eerdere asielaanvraag het misdrijf niet aan de vreemdeling is tegen-  
geworpen, zijn geen bijzondere omstandigheden zoals bedoeld in artikel 4:84 Awb Dergelijke bijzondere omstandigheden kunnen geen verband houden met het gepleegde misdrijf maar zijn onderdeel van het beleid. De aangevoerde omstandigheden zijn derhalve al bij de vaststelling betrokken. Het verblijf van zes jaar in Nederland is een omstandigheid die geacht wordt bij het beleid te zijn betrokken. In het eerder niet tegenwerpen van de veroordeling ligt geen toezegging besloten dat het beleid niet zal worden toegepast (r.o. 2.2.6.).*

**Art. 31 lid 2 onder k Vw; art. 4:84 Awb**

1. Procesverloop

Bij besluit van 25 juli 2005 heeft appellant (hierna: de minister) een aanvraag van A. (hierna: de vreemdeling) om hem een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd te verlenen afgewezen. Dit besluit is aangehecht (niet opgenomd: red.).

Bij uitspraak van 10 augustus 2005, verzonden op 11 augustus 2005, heeft de voorzieningenrechter van de rechtbank 's-Gravenhage, nevenzittingsplaats Arnhem (hierna: de voorzieningenrechter), voor zover thans van belang, het daartegen door de vreemdeling ingestelde beroep gegrond verklaard, dat besluit vernietigd en bepaald dat de minister een nieuw besluit neemt met inachtneming van de uitspraak. Deze uitspraak is aangehecht (niet opgenomen: red.).

Tegen deze uitspraak heeft de minister bij brief, bij de Raad van State binnengekomen op 18 augustus 2005, hoger beroep ingesteld. Deze brief is aangehecht (niet opgenomen: red.).

Bij brief van 29 augustus 2005 heeft de vreemdeling een reactie ingediend.

Vervolgens is het onderzoek gesloten.

2. Overwegingen

2.1. In de eerste grief betoogt de minister dat, samengevat weergegeven, de voorzieningenrechter ten onrechte heeft geoordeeld dat zijn standpunt dat de aanvraag van de vreemdeling wordt afgewezen, omdat hij vanwege een veroordeling terzake van een misdrijf een gevaar vormt voor de openbare orde, ondeugdelijk is gemotiveerd, nu de ernst van dat misdrijf niet bij de beoordeling is betrokken. Uit onderdeel C1/5.13.2 noch onderdeel B1/2.2.4 van de Vreemdelingen-circulaire 2000 (hierna: de Vc 2000) blijkt volgens de minister dat hij hiertoe is gehouden. Dit oordeel van de voorzieningenrechter berust, zo stelt de minister,

op een onjuiste interpretatie van de uitspraak van de Afdeling van 25 mei 2005, in zaak no. 200408592/1; JV 2005/264.

2.1.1. Ingevolge artikel 31, eerste lid, van de Vreemdelingenwet 2000 (hierna: de Vw 2000) wordt een aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd, als bedoeld in artikel 28, afgewezen, indien de vreemdeling niet aannemelijk heeft gemaakt dat zijn aanvraag is gegrond op omstandigheden die, hetzij op zichzelf, hetzij in verband met andere feiten, een rechtsgrond voor verlening vormen.

Ingevolge het tweede lid, aanhef en onder k, wordt bij het onderzoek naar de aanvraag om een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd mede betrokken de omstandigheid dat de vreemdeling een gevaar vormt voor de openbare orde of nationale veiligheid.

2.1.2. In onderdeel C1/5.13 van de Vc 2000 is het beleid uiteengezet dat wordt gevoerd bij de toepassing van artikel 31, tweede lid, aanhef en onder k, van de Vw 2000 in de verschillende in artikel 29, eerste lid, van de Vw 2000 geregelde situaties.

Volgens onderdeel C1 /5.13.2, voor zover thans van belang, is bij de beslissing omtrent verlening van een verblijfsvergunning asiel het gevoerde beleid, vermeld in onderdeel B1/11.1A, van overeenkomstige toepassing, voor zover dit geen strijd oplevert met verdragsverplichtingen.

In dat verband worden in dit onderdeel het Vluchtelingenverdrag en artikel 3 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: het EVRM) genoemd. Voorts worden volgens dit onderdeel alleen veroordelingen wegens een misdrijf tegengeworpen.

Volgens onderdeel B1/2.2.4.1, voor zover thans van belang, wordt de aanvraag afgewezen, indien de desbetreffende vreemdeling terzake van een misdrijf is veroordeeld tot een onvoorwaardelijke gevangenisstraf of vrijheidsontnemende maatregel, een taakstraf of een onvoorwaardelijke geldboete.

2.1.3. Zoals de Afdeling in voormelde uitspraak van 25 mei 2005 heeft overwogen, valt uit de wetgeschiedenis af te leiden dat de wetgever weliswaar heeft willen voorkomen dat de toepassing van artikel 31, tweede lid, aanhef en onder k, van de Vw 2000 tot schending van verdragsverplichtingen leidt, doch heeft hij voor geen van de in artikel 29, eerste lid, opgesomde gevallen op voorhand willen uitsluiten dat de omstandigheid dat de desbetreffende vreemdeling een gevaar voor de openbare orde of nationale veiligheid vormt, tot afwijzing van de aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd leidt. Die omstandigheid kan derhalve op zichzelf voldoende zijn om de aanvraag af te wijzen, zij het dat, al naar gelang de van toepassing zijnde onderdelen van artikel 29, eerste lid, aan die omstandigheid een verschillend gewicht kan toekomen.

2.1.4. In beroep was niet in geschil dat geen sprake is van schending van het Vluchtelingenverdrag en artikel 3 van het EVRM.

2.1.5. Anders dan de voorzieningenrechter heeft overwogen, volgt uit overweging 2.2.5. van de uitspraak van 25 mei 2005 niet dat bij de beoordeling of de omstandigheid, dat de vreemdeling vanwege een veroordeling terzake van een misdrijf een gevaar vormt voor de openbare orde, er toe dient te leiden dat de asielaanvraag wordt afgewezen, tevens de ernst van het gepleegde misdrijf moet worden betrokken ook indien de afwijzing niet tot strijd met enige verdragsverplichting leidt. Gelet hierop heeft de voorzieningenrechter het besluit van 25 juli 2005 ten onrechte ondeugdelijk gemotiveerd geacht. De grief slaagt.

2.2. Het hoger beroep is kennelijk gegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden vernietigd. Hetgeen voor het overige daartegen is aangevoerd, behoeft geen bespreking. Doende hetgeen de rechtbank zou behoren te doen, overweegt de Afdeling als volgt.

2.2.1. In beroep is door de vreemdeling gesteld dat de minister niet heeft onderkend dat hij in aanmerking komt voor verlening van een verblijfsvergunning asiël voor bepaalde tijd op de voet van artikel 29, eerste lid, aanhef en onder f, van de Vw 2000.

2.2.2. Het standpunt van de minister dat de vreemdeling niet in aanmerking komt voor verlening van een verblijfsvergunning asiël voor bepaalde tijd op deze grond kan de toetsing in rechte doorstaan, reeds omdat de vreemdeling het aldus gestelde niet nader heeft onderbouwd.

2.2.3. In beroep betoogt de vreemdeling voorts dat de minister niet heeft onderkend dat zich bijzondere omstandigheden in de zin van artikel 4:84 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) voordoen die nopen tot afwijking van voormeld in de onderdelen C1 /5.13 en B1 /2.2.4 van de Vc 2000 neergelegd beleid. In dat verband heeft de vreemdeling aangevoerd dat hij, behoudens de veroordeling wegens het door hem gepleegde misdrijf, geen criminele antecedenten heeft en dat de aard van dat misdrijf en de strafmaat niet opwegen tegen de gevolgen van de afwijzing van zijn aanvraag.

Voorts heeft hij gesteld dat hij ongeveer zes jaar in Nederland heeft verbleven en dat de minister in het besluit op zijn eerdere asielaanvraag de veroordeling niet aan hem heeft tegengeworpen.

2.2.4. In onderdeel C1/5.13.2 van de Vc 2000 is, voor zover thans van belang, vermeld dat slechts indien de asiëlzoeker bijzondere omstandigheden, zoals bedoeld in artikel 4:84 van de Awb, stelt en aannemelijk maakt, er reden is om af te wijken van dit beleid. Deze bijzondere omstandigheden kunnen geen verband houden met het gepleegde misdrijf of de beoordeling ervan. Die afweging heeft reeds plaatsgevonden in het kader van de strafrechtelijke vervolging, aldus dat onderdeel.

2.2.5. In het besluit van 25 juli 2005 heeft de minister in aanmerking genomen dat, voor zover thans van belang, de vreemdeling is veroordeeld wegens een misdrijf, als bedoeld in artikel 310 en artikel 311, eerste lid, aanhef en sub 4, van het Wetboek van Straf-

recht tot een geldboete van € 270,00, subsidiair vijf dagen hechtenis, en zich onder verwijzing naar artikel 31, tweede lid, aanhef en onder k, van de Vw 2000 en voormeld in de onderdelen C1/5.13 en B1/2.2.4 van de Vc 2000 neergelegd beleid op het standpunt gesteld dat de vreemdeling niet in aanmerking komt voor verlening van een verblijfsvergunning asiël voor bepaalde tijd op de overige gronden van artikel 29 van de Vw 2000.

2.2.6. Dat bijzondere omstandigheden in de zin van artikel 4:84 van de Awb geen verband kunnen houden met het gepleegde misdrijf of de beoordeling ervan volgt uit het gegeven dat die omstandigheden een onderdeel van voormeld beleid vormen en derhalve als zodanig bij de vaststelling daarvan zijn betrokken. Reeds hierom heeft de minister de door de vreemdeling aangevoerde omstandigheid dat hij, behoudens de veroordeling wegens het door hem gepleegde misdrijf, geen criminele antecedenten heeft, alsmede de verwijzing naar de aard van het gepleegde misdrijf en de strafmaat terecht niet aangemerkt als bijzondere omstandigheden in de zin van artikel 4:84 van de Awb.

Voorts heeft de minister de door de vreemdeling aangevoerde omstandigheid dat hij ongeveer zes jaar in Nederland heeft verbleven, terecht niet aangemerkt als een omstandigheid die niet geacht kan worden bij de vaststelling van voormeld beleid te zijn betrokken en die tot afwijking van dat beleid zou kunnen nopen. Evenzeer heeft de minister de omstandigheid dat de veroordeling in het besluit op de eerdere asielaanvraag van de vreemdeling niet aan hem is tegengeworpen terecht niet aangemerkt als een bijzondere omstandigheid, omdat daarin geen toezegging ligt besloten van de minister dat ten aanzien van de vreemdeling voormeld beleid niet zal worden toegepast.

2.3. Gelet op het vorenstaande zal de Afdeling het inleidende beroep tegen het besluit van 25 juli 2005 alsnog ongegrond verklaren.

2.4. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

### 3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

I verklaart het hoger beroep gegrond;

II vernietigt de uitspraak van de voorzieningenrechter van de rechtbank 's-Gravenhage, nevenzittingsplaats Arnhem, van 10 augustus 2005 in zaak no. AWB 05/33675;

III verklaart het bij de rechtbank in die zaak ingestelde beroep ongegrond.

(...; red.)

### Noot

1. De Afdeling oordeelt in deze uitspraak dat indien de afwijzing van de asielaanvraag niet in strijd komt met enige verdragsverplichting en de afwijzing gebaseerd is op de omstandigheid dat de vreemdeling een

gevaar vormt voor de openbare orde, de ernst van het gepleegde misdrijf niet in de afwijzing behoeft te worden betrokken. In casu was er dus geen reden om bij het weigeren van een verblijfsvergunning asiël op de d-grond vanwege een gevaar voor de openbare orde, de ernst van het misdrijf bij de individuele beoordeling te betrekken. Het gepleegde misdrijf en de beoordeling ervan zijn omstandigheden die reeds bij de vaststelling van het beleid zijn betrokken. In beroep was niet in geschil dat geen sprake was van een schending van het Vluchtelingenverdrag en artikel 3 van het EVRM, aldus r.o. 2.1.4 (zie over openbare orde elementen en mogelijke strijd met het Vluchtelingenverdrag de noot bij RV 2005, 13 waar het ging om het intrekken van een status). Dit betekent dat – aangezien dus geen sprake is van schending van verdragsverplichtingen – de omstandigheid dat de desbetreffende vreemdeling een gevaar voor de openbare orde of nationale veiligheid vormt op zichzelf voldoende kan zijn om de aanvraag af te wijzen. Alleen bijzondere omstandigheden in de zin van 4:84 Awb kunnen dan nog nopen tot afwijking van het beleid.

2. Blijkbaar heeft de voorzieningenrechter de uitspraak van de Afdeling van 25 mei 2005 niet juist geïnterpreteerd. Eerder werd dezelfde uitspraak van de Afdeling ook al onjuist uitgelegd door de Rechtbank Arnhem 17 oktober 2005, AWB 03/58899, 03/58900. Dat is ook niet zo heel verwonderlijk, want in de Afdelingsuitspraak van 25 mei 2005 ging de Afdeling – zoals dat heet – om. Tot 25 mei 2005 was de Afdeling zelf ook van mening dat de afwijzingsgrond van artikel 31 lid 2(k) Vw 2000 – openbare orde grond – omstandigheden betroffen die bij het onderzoek naar de aanvraag mede worden betrokken, dus in beginsel op zichzelf niet voldoende zijn om tot een afwijzing van die aanvraag te komen (zie ABRvS 28 juli 2003, RV 2003, 43). Op basis van de wetsgeschiedenis concludeert de Afdeling (opvallend is dat in de oudere rechtspraak op basis van de wetsgeschiedenis dus precies het tegenovergestelde werd beweerd!) dat de wetgever heeft willen voorkomen dat toepassing van artikel 31 lid 2(k) Vw 2000 zou leiden tot verdragschendingen, maar niet op voorhand heeft willen uitsluiten dat deze omstandigheid (gevaar voor de openbare orde of nationale veiligheid) op zichzelf voldoende is om de aanvraag af te wijzen. Maar zo duidelijk als het hier nu staat was het in de uitspraak van 25 mei niet, er stond een passage in de oudere uitspraak die heeft geleid tot verwarring. In r.o. 2.1.5 verwijst de Afdeling echter opnieuw naar haar eerdere uitspraak van 25 mei, met name naar de juist verwarrende passage r.o. 2.2.5 van deze oudere uitspraak (JV 2005/265 m.nt BKO) die als volgt luidt: ‘Nu in dit geval geen grond bestaat voor het oordeel dat voormelde weigering tot strijd met enige verdragsverplichting leidt, is er evenmin grond voor het oordeel dat de minister, door zich op het standpunt te stellen dat, gelet op de ernst van het in dit geval gepleegde misdrijf, bezien in het licht van het ter zake gevoerde beleid, de omstandigheid dat de

vreemdeling een gevaar vormt voor de openbare orde of nationale veiligheid er toe leidt dat de aanvraag wordt afgewezen, onjuiste toepassing aan artikel 31, tweede lid, aanhef en onder k, van de Vw 2000 heeft gegeven.’ Op basis van deze overweging oordeelde de voorzieningenrechter dat de ernst van het gepleegde misdrijf wel een rol diende te spelen bij de afwijzing van de van asielaanvraag op grond van artikel 31 lid 2(k) Vw 2000, en dat de minister het besluit tot afwijzing van de aanvraag ondeugdelijk had gemotiveerd. Volgens de Afdeling is deze overweging onjuist.

3. De Afdeling heeft blijkbaar niet bedoeld van de minister te eisen dat in elk individueel geval een afwijking moet plaatsvinden aan de hand van de ernst van het in dat geval gepleegde misdrijf. Indien geen sprake is van dreigende verdragschending (met name dus schending van het Vluchtelingenverdrag, het EVRM of het Antifolterverdrag, artikel 29a en 29b Vw 2000-gronden) kan de minister volstaan met een enkele verwijzing naar het beleid, tenzij sprake is van bijzondere omstandigheden. In deze zaak betrof het een uitspraak aangaande de d-grond, maar hetzelfde argument gaat ook voor de c-grond op, zo betoogt ook BKO in zijn noot bij de uitspraak van 25 mei (noot bij JV 2005/264). Bij mogelijke strijd met een verdragsverplichting ligt de zaak blijkbaar anders, en moet waarschijnlijk wel een individuele toets plaatsvinden. In C 1/5.13.2 Vc 2000 is het beleid te vinden bij toepassing van artikel 31 lid 2(k) in de verschillende situaties van artikel 29 lid 1 Vw 2000. Volgens C1/5.13.2 Vc 2000 is hierbij het beleid als omschreven in B1/2.2.4 van toepassing voor zover niet in strijd met verdragsverplichtingen. Volgens onderdeel B1/2.2.4.1 Vc 2000 wordt de aanvraag afgewezen, indien de vreemdeling ter zake van een misdrijf een transactieaanbod heeft aanvaard. Dit betekent dat een aanvraag wegens gevaar voor de openbare orde ook kan worden afgewezen indien een transactieaanbod is aanvaard (zie hierover ABRvS 20 april 2006, JV 2006/219; verschillende lagere rechters hadden beslist dat een aanvaard transactieaanbod voor een misdrijf niet kon leiden tot een weigering van een asiëlvergunning op de d-grond, zie bijvoorbeeld voorzieningenrechter Rb Arnhem 10 februari 2006, AWB 06/4477; Rb Den Bosch 23 februari 2006, AWB 05/10170; voorzieningenrechter Rb Arnhem 20 april 2006, AWB 2006/01322/1).

4. Slechts indien de asiëlzoeker bijzondere omstandigheden aannemelijk maakt in de zin van artikel 4:84 Awb is er reden om van het gevoerde beleid af te wijken. De overige overwegingen van deze uitspraak (r.o. 2.2.3 e.v.) betreffen dan ook de vraag naar bijzondere omstandigheden in de zin van 4:84 Awb, die zouden kunnen leiden tot afwijking van het beleid zoals neergelegd in de Vc 2000. Bijzondere omstandigheden kunnen geen verband houden met het gepleegde misdrijf of de beoordeling ervan. Die omstandigheden vormen onderdeel van het beleid en zijn als bij de vaststelling van dat beleid betrokken. Als bijzondere omstandigheden kunnen dan ook niet worden aangemerkt

het ontbreken van andere criminele antecedenten, de aard van het misdrijf en de strafmaat. Resteert de verblijfsduur in Nederland en het feit dat de veroordeling in het besluit op de eerdere asielaanvraag niet is tegen-  
geworpen. De Afdeling oordeelt dat de verblijfsduur in Nederland ook reeds geacht wordt te zijn betrokken bij de vaststelling van het beleid. Het niet meenemen van de veroordeling is geen bijzondere omstandigheid omdat daarin geen toezegging ligt dat het beleid niet zal worden toegepast, aldus de Afdeling in r.o. 2.2.6. Met name het weerleggen van deze laatste twee elementen als bijzondere omstandigheden in de zin van 4:84 Awb lijkt mij nogal cryptisch.

5. Deze uitspraak is tevens gepubliceerd als JV 2006/18.

KMZ

---