

Vraag & Antwoord

Specialisten in het vreemdelingenrecht geven antwoord op vragen uit de praktijk.

Wanneer mijn status als langdurig ingezetene wordt ingetrokken, ben ik dan automatisch mijn verblijfsrecht in de lidstaat verloren?

Om de gevolgen voor het verblijfsrecht te beoordelen als de langdurig ingezetene status wordt ingetrokken wegens fraude, bespreekt Nadia den Ouden de intrekking van de status langdurig ingezetene en het Unierecht. Daarna past ze het Unierecht op de casus toe. Vervolgens gaat zij in op de relevante Nederlandse wet- en regelgeving. Uiteindelijk blijken in ieder geval datering en tijdsverloop een grote rol te spelen.

1. Casus

Walid heeft de Marokkaanse nationaliteit.² In februari 2002 scheiden Walid en zijn vrouw Khadija in Marokko. Op 1 oktober 2002 krijgt Walid een verblijfsvergunning regulier voor verblijf bij partner Salma in Nederland. Op 1 februari 2003 trouwt Walid wederom met Khadija in Marokko. Volgens Walid betreft dit enkel een papieren huwelijk; pas in oktober 2007, als zijn relatie met partner Salma voorbij is, heeft hij zijn huwelijk met Khadija weer volledig hersteld. Walid geeft het huwelijk niet door aan de IND, ook niet bij latere verlengingsaanvragen voor verblijf bij Salma; ook de beëindiging van de relatie met Salma geeft hij bij de laatste verlengingsaanvraag niet door. De laatste verleende verblijfsvergunning voor verblijf bij Salma verloopt op 1 februari 2012. In april 2010 doet Walid een aanvraag voor een verblijfsvergunning onbepaalde tijd met de aantekening status langdurig ingezetene, die wordt ingewilligd. Ook bij deze aanvraag informeert hij de IND niet over zijn huwelijk met Khadija en de beëindiging van de relatie met Salma.

Wanneer in 2018 duidelijk wordt dat Walid relevante informatie heeft achtergehouden, wordt de verblijfsvergunning onbepaalde tijd met de aantekening langdurig ingezetene ingetrokken. Walid gaat in beroep. De rechtbank stelt in de beroepsprocedure omtrent de intrekking van de status langdurig ingezetene vast dat Walid in strijd met de waarheid heeft verklaard, door bij zijn aanvragen om verlenging van verblijf bij Salma en de verblijfsvergunning onbepaalde tijd te verklaren dat er geen gewijzigde feiten of omstandigheden waren, dat hij ongehuwd was en dat hij wijzigingen in zijn situatie direct aan verweerder zou doorgeven.³ Artikel 9, lid 1, onder a van de Langdurig ingezetenen richtlijn verzet zich niet tegen intrekking met terugwerkende kracht, aldus de rechtbank. Hierbij verwijst de rechtbank naar het arrest Y.Z. van het Hof van Justitie EU⁴ en de eenduitspraak van de Afde-

ling Bestuursrechtspraak van de Raad van State⁵ in die zaak. Het beroep wordt ongegrond verklaard; Walid heeft de langdurig ingezetene status frauduleus verkregen en de staatssecretaris heeft deze status met terugwerkende kracht kunnen intrekken.

2. Intrekking status langdurig ingezetene

Artikel 9, lid 1, onder a van de Langdurig ingezetenen richtlijn stelt dat langdurig ingezetenen bij fraude hun status niet langer mogen behouden. In het hierboven genoemde arrest Y.Z. gaat het Hof van Justitie in op de intrekking van de status langdurig ingezetene bij fraude. Het Hof overweegt dat:

‘niemand gerechtigd is om de rechten die hij door middel van fraude op grond van richtlijn 2003/109 heeft verworven, gehandhaafd te zien, ongeacht of die fraude door de begunstigde van die rechten is begaan of niet en ongeacht of hij daarvan op de hoogte is of niet, aangezien de doorslaggevende factor is dat die rechten zijn verworven als gevolg van fraude.’⁶

Eerder in de uitspraak overweegt het Hof dat een fraudeur zich volgens vaste rechtspraak niet kan beroepen op het Unierecht, omdat de intrekking of weigering het gevolg is van de vaststelling dat niet aan de objectieve voorwaarden is voldaan.⁷ Uit de uitspraak Y.Z. volgt dat, in tegenstelling tot de intrekking van een verblijfsvergunning die op grond van de Gezinsherenigingsrichtlijn (Gri) is afgegeven en waarbij op grond van artikel 17 van deze richtlijn een evenredigheidsbeoordeling moet plaatsvinden,⁸ bij intrekking van de langdurig ingezetenenstatus geen evenredigheidsbeoordeling hoeft te worden gemaakt.

Wel benadrukt het Hof dat het verlies van de status langdurig ingezetene niet automatisch leidt tot verlies van het verblijfsrecht dat aan de status ten grondslag ligt en dus ook niet automatisch leidt tot verwijdering van het grondgebied van die lidstaat. Het is aan de verwijzende rechter om na te gaan of de vreemdeling het onderliggende verblijfsrecht moet behouden.

In de zaak Y.Z. waren ook de onderliggende verblijfsvergunningen met terugwerkende kracht ingetrokken. Deze verblijfsvergunningen waren afgegeven op grond van de Gri. Omdat artikel 17 van de Gri bij intrekking een evenredigheidsbeoordeling vereist, moest bij intrekking van deze vergunningen alsnog een evenredigheidsbeoordeling worden uitgevoerd.⁹ In de eenduitspraak van de Afdeling is het incidenteel hoger beroep van de vreemdelingen gegrond verklaard, omdat het onderliggende besluit bij een van de twee geen blijk gaf van een voldoende evenredigheidsbeoordeling.¹⁰

1 De auteur dankt Bernice Boermans.

2 Deze casus is gebaseerd op een casus die voorgelegd is aan de Vragendienst, de gebruikte namen zijn fictief.

3 Zie voor een soortgelijke uitspraak rechtbank Den Haag (zp Arnhem) (mk) 27 januari 2020, AWB 19/1468, ve20000369.

4 HvJ EU 14 maart 2019, C-557/17, ECLI:EU:C:2019:203 JV 2019/143 m.nt. H. Oosterom-Staples, (Y.Z.), r.o. 19000777.

5 ABRvS 16 juli 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2405, JV 2019/152, ve19002127.

6 HvJ EU 14 maart 2019, C-557/17, ECLI:EU:C:2019:203 JV 2019/143 m.nt. H. Oosterom-Staples, (Y.Z.), r.o. 65.

7 HvJ EU 14 maart 2019, C-557/17, ECLI:EU:C:2019:203 JV 2019/143 m.nt. H. Oosterom-Staples, (Y.Z.), r.o. 63.

8 Zie ook de Uitspraak Uitgelicht W. K. Hutten, ‘De fraude van de één is ook de fraude van de ander’, A&MR 2019, p. 68-71.

9 Het zou goed kunnen dat een dergelijke evenredigheidsbeoordeling ook vereist is voor andersoortige verblijfsvergunningen. Hierover is t.t.v. het schrijven van dit artikel nog geen jurisprudentie.

10 Het betrof hier de belangenafweging ten aanzien van de zoon. Zie ABRvS 16 juli 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2405, JV 2019/152, ve19002127.

3. Unierecht: eerdere verblijfsrechten herleven?

Terug naar de casus van Walid. In de beschikking staat dat zijn verblijfsvergunning regulier voor onbepaalde tijd met de aantekening status langdurig ingezetene wordt ingetrokken en dat er een inreisverbod wordt opgelegd. Er vindt geen evenredigheidsbeoordeling plaats. Anders dan in de casus Y.Z. is Walids onderliggende verblijfsvergunning niet ingetrokken.

Voor de vraag of Walids verblijfsrecht herleeft, maak ik een vergelijking met de zaak Y.Z. Hierbij dienen vooraf twee kanttekeningen te worden gemaakt. Ten eerste speelt in de casus van Walid niet alleen fraude als bedoeld in artikel 16, lid 2, sub a van de Gri, maar ook fraude in de zin van sub b en c van het eerste lid van artikel 16, het niet langer gehuwd zijn of een huwelijk dan wel duurzame relatie met iemand anders onderhouden. Ten tweede is een belangrijk verschil met de casus Y.Z., dat daarin de fraude door de vader/echtgenoot van de vreemdelingen werd gepleegd, en niet door de vreemdelingen zelf, zoals in de casus van Walid.

Uit het arrest Y.Z. kan worden afgeleid dat beoordeeld moet worden of Walid nog aanspraak kan maken op het verblijfsrecht op basis waarvan de langdurig ingezetenesstatus is afgegeven, ongeacht of dit een nationale of Unierechtelijke verblijfs-titel is. Zoals gezegd is in tegenstelling tot de zaak van Y.Z. bij Walid alleen de verblijfsvergunning onbepaalde tijd met de aantekening langdurig ingezetenesstatus met terugwerkende kracht ingetrokken en niet de daaraan ten grondslag liggende verblijfsvergunning. In de beschikking in Walids zaak wordt niets gezegd over zijn eerdere verblijfsrecht voor verblijf bij zijn partner Salma. Zijn laatste verblijfsvergunning voor verblijf bij partner was geldig tot en met 2012.

Uit de uitspraak Y.Z. lijkt naar voren te komen dat het eerdere verblijfsrecht behouden blijft op het moment dat de status langdurig ingezetene ingetrokken wordt en dat alleen wanneer de eerdere verblijfsvergunning op grond van dit verblijfsrecht ook ingetrokken wordt, moet worden onderzocht of deze intrekking rechtmatig is. In de uitspraak gebruikt het Hof de woorden ‘niet automatisch het verlies tot gevolg’ en overweegt dat het aan de verwijzende rechter is om na te gaan of de vreemdelingen de aan hen afgegeven verblijfstitels ‘moeten behouden’.

In de einduitspraak van de Afdeling wordt niet verder uitgebreid over deze constructie van het herleven van het onderliggende verblijfsrecht. De Afdeling lijkt er in de einduitspraak vanuit te gaan dat er geen sprake is van een automatische herleving, maar dat er op het moment dat de status langdurig ingezetene ingetrokken wordt, een beoordeling dient plaats te vinden of het eerdere verblijfsrecht behouden blijft.¹¹

Gelet op de casus Y.Z. zou kunnen worden betoogd dat, hoewel de eerdere vergunning verlopen is, Walid toch nog rechten kan ontlenen aan zijn eerdere verblijfsrecht. Walid heeft zijn verblijfsvergunning regulier voor verblijf bij partner na 2012 niet meer verlengd, maar het zou in strijd zijn met het rechtszekerheidsbeginsel¹² als hij dit wel had moeten blijven doen, voor het geval zijn langdurig ingezetenesstatus zou worden ingetrokken. De herleving levert wel een ingewikkelde situatie op, omdat de grondslag voor het verblijfsrecht met het

beëindigen van de relatie is komen te vervallen. Hoe dit in de praktijk precies opgelost wordt, kan niet worden beantwoord aan de hand van bestaande jurisprudentie en regelgeving.¹³ Mocht Walids onderliggende verblijfsvergunning alsnog worden ingetrokken, dan betekent dit dat bij deze afweging rekening zou moeten worden gehouden met de evenredigheidsbeoordeling zoals deze is neergelegd in artikel 17 van de Gri, omdat zijn inmiddels verlopen verblijfsvergunning onder het bereik van de Gri valt.¹⁴ Uit deze evenredigheidsbeoordeling volgt dat rekening moet worden gehouden met zowel de belangen van de staat om fraude te bestrijden als met die van de vreemdeling: de aard en de hechtheid van de gezinsband van de betrokken persoon, de duur van zijn verblijf in de lidstaat alsmede met het bestaan van familiebanden of culturele of sociale banden die de vreemdeling al dan niet heeft met zijn land van herkomst.¹⁵

4. Nationaal recht: ambtshalve verlening verblijfsvergunning onbepaalde tijd?

Ook het nationale recht bevat enkele waarborgen bij intrekking van de status langdurig ingezetene. Bij de implementatie van de Langdurig ingezetenen richtlijn is rekening gehouden met de mogelijkheid dat de status na lange tijd kan worden ingetrokken.¹⁶ De intrekking van een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd is neergelegd in artikel 22 Vw 2000. De intrekingsgrond fraude is opgenomen in artikel 45d, lid 3 Vw 2000. Artikel 20, lid 1, sub c Vw 2000 bepaalt dat als de verblijfsvergunning langdurig ingezetene op grond van artikel 45d Vw 2000 wordt ingetrokken, de minister bevoegd is ambtshalve een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd te verlenen aan de vreemdeling. Uit de Memorie van Toelichting blijkt dat bewust is gekozen om de intrekking niet imperatief voor te schrijven, omdat de richtlijn, indien het verlies van de status niet leidt tot verwijdering, lidstaten de bevoegdheid geeft en in sommige gevallen verplicht om verblijf toe te staan.¹⁷

Ook de mogelijkheid tot het ambtshalve vervangen van de verblijfsstatus langdurig ingezetene door de nationale vergunning regulier onbepaalde tijd, wordt toegelicht. Het gaat om uitzonderlijke gevallen ‘om te voorkomen dat de intrekking van de verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd gepaard moet gaan met de verlening van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd’,¹⁸ bijvoorbeeld omdat verwijdering van de vreemdeling in strijd zou zijn met artikel 8 EVRM. De vraag is of verweerder op grond van artikel 20 Vw 2000 gehouden zou zijn om ambtshalve aan Walid een verblijfsvergunning te verlenen. Enerzijds heeft Walid relevante informatie achtergehouden en heeft verweerder belang bij het bestrijden van fraude, anderzijds verblijft Walid al geruime tijd in Nederland. Daarnaast zou relevant kunnen zijn dat hij, als hij in plaats van een status langdurig ingezetene een nationale verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd had aangevraagd, zijn verblijfsvergunning

11 Zie ABRvS 16 juli 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2405, JV 2019/152, ve19002127. Rechtszekerheid moet hier in de beperkte zin worden opgevat: ‘het belang van een individu bij veilig bezit van een begunstigende beschikking’. Zie P. Boeles, ‘Wat is de ruimte voor intrekking van verblijfsvergunning met terugwerkende kracht?’, A&MR 2019, p. 96-109.

13 Overigens was in de zaak Y.Z. ook de grond voor het verblijfsrecht komen te vervallen, de zoon en moeder hadden immers een verblijfsrecht gekregen op grond van hun familieleven met vader. Tijdens de procedure omtrent het verblijfsrecht van de zoon en moeder stond vast dat de verblijfsvergunningen van de vader met terugwerkende kracht waren ingetrokken.

14 De Gezinssherenigingsrichtlijn is in dit geval van overeenkomstige toepassing omdat een door het Unierecht beheerste situatie en een zuiver interne situatie op grond van het Nederlandse recht gelijk worden behandeld, zie HvJ EU 7 november 2018, C-257/17, ECLI:EU:C:2018:875, JV 2019/2 m.nt. K.M de Vries (C en A), ve18006822, r.o. 34 en 35.

15 Artikel 17 Richtlijn 2003/86/EG van de Raad van 22 september 2003 inzake het recht op gezinsshereniging.

16 TK 30567, nr. 3 (ve06000699).

17 TK 30567, nr. 3 (ve06000699), p. 26.

18 TK 30567, nr. 3 (ve06000699), p.16.

mogelijk niet zou zijn kwijtgeraakt, gelet op de twaalfjaarstermijn die ik hieronder zal bespreken. De vraag is of de gevolgen voor een keuze tussen het aanvragen van een nationale vergunning onbepaalde tijd of een Unierechtelijke, geheel voor rekening van Walid moeten komen.

Een andere reden om een nationale verblijfsvergunning te verstrekken bij intrekking is tijdsverloop. Artikel 3.97 van het Vreemdelingenbesluit 2000 (Vb 2000) bepaalde ten tijde van de implementatie al dat een frauduleus verkregen nationale verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd niet wordt ingetrokken op grond van de gepleegde fraude, indien sinds de verlening, verlenging of wijziging van de oorspronkelijke aanvraag een periode van twaalf jaren is verstreken. De termijn is gebaseerd op de verjaringstermijn zoals bekend in het strafrecht voor valsheid in geschrifte. De Meervoudige Vreemdelingenkamer van Rotterdam heeft in haar uitspraak van 20 maart 2017 toegelicht dat het gaat om 12 jaar sinds de verlening van de oorspronkelijke vergunning, het volhouden van de fraude tijdens latere verlengingsaanvragen is niet relevant voor de berekening van de twaalfjaarstermijn.¹⁹ Voor een dergelijke uitzondering biedt de Langdurig ingezetenen richtlijn geen ruimte. Daarom is in artikel 3.127, lid 2, sub a Vb 2000 opgenomen dat in geval de status langdurig ingezetene wordt ingetrokken en sedert de verlenging van die status een periode van twaalf jaren is verstreken, er ambtshalve een verblijfsvergunning regulier voor onbepaalde tijd aan de vreemdeling kan worden verleend.

In artikel 3.127 Vb 2000 wordt dus gesproken van een berekening van de twaalfjaarstermijn vanaf de verlening van de status langdurig ingezetene, bij de nationale vergunning onbepaalde tijd wordt uitgegaan voor de berekening van de twaalfjaarstermijn van het moment waarop de fraude voor het eerst gepleegd wordt. Alhoewel de wetgever vrij is een dergelijk onderscheid te maken, is het mij niet duidelijk waarom dat in dit geval gedaan is. Allereerst omdat uit de Memorie van Toelichting bij de implementatie naar voren komt dat geprobeerd is aansluiting te zoeken bij artikel 3.97 Vb.²⁰ Bovendien komt een vreemdeling in principe voor beide vergunningen in aanmerking op het moment dat hij of zij een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd aanvraagt.

In de hierboven genoemde uitspraak overweegt MK Rotterdam dat de berekening van de twaalfjaarstermijn van artikel 3.97 Vb 2000 ook van toepassing is in geval er een status langdurig ingezetene wordt ingetrokken. De rechtbank legt artikel 3.97 Vb 2000 en de tekst in de Memorie van Toelichting bij de implementatie van de Langdurig ingezetenen richtlijn als volgt uit: artikel 3.97 Vb 2000 staat, gelet op de twaalfjaarstermijn, in de weg aan de intrekking van de verblijfsvergunning onbepaalde tijd met status langdurig ingezetene. Nu de Richtlijn niet voorziet in een dergelijke bepaling, zal, wanneer een verblijfsvergunning onbepaalde tijd met de aantekening status langdurig ingezetene ingetrokken wordt én sedert het verstrekken van de onjuiste gegevens twaalf jaar is verstreken, de verblijfsvergunning moeten worden gewijzigd in een nationale verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd.²¹ In de uitspraak wordt noch ingegaan op de artikel 3.127 Vb, noch op de afwijkende tekst van dit artikel ten opzichte van artikel 3.97 Vb. Waarom hierop niet wordt ingegaan, is mij niet duidelijk geworden.

Walid verblijft op het moment van de ontdekking in 2018 al ruim 16 jaar in Nederland. Discussabel is welk meetpunt moet worden genomen voor het berekenen van de twaalfjaarstermijn: het moment dat Walid hertrouwt met Khadija in 2003 en hij dit in strijd met de inlichtingenplicht niet meldt, of de eerstvolgende verlengingsaanvraag (in 2005) waarin hij het huwelijk niet meldt, of wanneer de relatie met Salma is beëindigd in 2007 (het niet vermelden hiervan kan worden gezien als een nieuw moment van fraude). Wanneer het verzwijgen dan wel achterhouden van het hertrouwen met Khadija als meetpunt wordt genomen, gezien de bestaande inlichtingenplicht, zijn er 15 jaren verstreken sinds het eerste moment van het plegen van fraude. Mede gelet op de uitleg die VK Rotterdam aan de artikelen 3.97 Vb 2000 geeft, zou in dat geval betoogd kunnen worden dat Walid een beroep moet kunnen doen op de twaalfjaarstermijn in artikel 127 jo. artikel 3.97 Vb 2000 en mogelijk voor een nationale verblijfsvergunning onbepaalde tijd in aanmerking komt.²²

5. Antwoord

Wat zijn dus de gevolgen voor Walids verblijfsrecht nu zijn status langdurig ingezetene is ingetrokken? Uit het Unierecht en het arrest *Y.Z.* volgt dat de intrekking niet automatisch tot gevolg heeft dat Walid zijn verblijfsrecht in Nederland verliest, en zou dus kunnen worden betoogd dat Walid zijn onderliggende verblijfsrecht behoudt. In de praktijk zou dit de vreemde situatie kunnen opleveren dat Walid terugvalt op een verblijfsrecht waarvoor de grondslag ontbreekt, zijn relatie met Salma is namelijk al geruime tijd beëindigd. Hoe dit in de praktijk opgelost kan worden, is niet duidelijk. Wel kan dit eerdere verblijfsrecht op grond van het Unierecht ook worden ingetrokken, maar dient er, omdat Walids eerdere verblijfsrecht zijn grondslag vindt in de Gri, een evenredigheidsbeoordeling plaats te vinden op grond van artikel 17 van deze richtlijn, waarin Walids belangen tegen de belangen van de staat in het bestrijden van fraude dienen te worden afgewogen.

De vraag is echter of deze onderliggende verblijfsvergunning nog kan worden ingetrokken in verband met de gepleegde fraude, gelet op de 12 jaarstermijn in het nationale recht. Op grond hiervan kan een nationaal verblijfsrecht voor onbepaalde tijd niet meer worden ingetrokken vanwege het tijdsverloop van meer dan 12 jaar sinds de fraude voor de eerste keer is gepleegd. MK Rotterdam oordeelde dat deze berekening van de twaalfjaarstermijn ook van toepassing is in het geval een status langdurig ingezetene wordt ingetrokken. Een Unierechtelijk verblijfsrecht onbepaalde tijd met de aantekening status langdurig ingezetene kan dan wel worden ingetrokken, maar moet vervolgens worden vervangen door een nationale verblijfsvergunning onbepaalde tijd.

Afhankelijk van welk meetpunt voor de twaalfjaarstermijn wordt genomen, zou Walid, gelet op de uitleg die aan artikel 3.97 en 3.127 Vb 2000 gegeven wordt, een beroep op deze artikelen kunnen doen en in aanmerking kunnen komen voor een nationale verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd. ◀

²² Hier dient nog te worden opgemerkt dat in de zaak *Y.Z.* de twaalfjaarstermijn op een paar dagen na niet wordt gehaald, in de (nationale) procedure in deze zaak wordt niet ingegaan op de verjaringstermijn.

¹⁹ Rechtbank Den Haag (zp Rotterdam) (mk), 20 maart 2017, ECLI:NL:RBROT:2017:2070, ve17001765.

²⁰ TK 30567, nr. 3 (ve06000699), p. 26.

²¹ Rechtbank Den Haag (zp Rotterdam) (mk), 20 maart 2017, ECLI:NL:RBROT:2017:2070, ve17001765 r.o. 5.3.