

ANNOTATIE

# **Loukili t. Nederland (EHRM, 57766/19) – Uitzetting na langdurig verblijf**

**G. Lodder**

*Annotatie bij Europees Hof voor de Rechten van de Mens, ,  
ECLI:CE:ECHR:2023:0411JUD005776619 (EHRC-2023-0120)*

1. De mogelijkheid om een verblijfsvergunning na meer dan 20 jaar rechtmatig verblijf alsnog in te trekken op grond van gevaar voor de openbare orde, is ingevoerd met de aanscherping van de glijdende schaal op 1 juli 2012. De zaak *Loukili* is een van de zaken waarbij van deze bevoegdheid gebruik is gemaakt. Andere voorbeelden die brede media-aandacht hebben getrokken, zijn de zaak van een man met meer dan vijftig jaar rechtmatig verblijf in Nederland<sup>[1]</sup> en van een man met meer dan 40 jaar rechtmatig verblijf.<sup>[2]</sup>

Na een korte uiteenzetting van de feiten in de zaak *Loukili*, ga ik in deze noot eerst in op het Nederlandse beleid met betrekking tot het intrekken van een verblijfsvergunning na zeer lang rechtmatig verblijf (onder 3). Vervolgens bespreek ik de wijze waarop het EHRM in dergelijke situaties toetst of er sprake is van een schending van artikel 8 EVRM (onder 4). Daarna worden enkele aspecten van onderhavige zaak uitgelicht. Onder 5 bespreek ik de wat zuinige beoordeling van het Hof of er sprake is van gezinsleven. De wijze waarop het Hof de vaste (Boultif) criteria op onderhavige zaak toepast bespreek ik onder 6.

2. *Loukili* is in 1978 geboren in Marokko en is op zijn derde jaar samen met zijn moeder en andere kinderen voor gezinshereniging met zijn vader naar Nederland gekomen. Hij heeft vanaf 1982 tot 2001 rechtmatig verblijf gehad op grond van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd. In 2000 wordt hij voor de eerste keer veroordeeld voor het bezit van verdovende middelen en krijgt een taakstraf. Ondanks deze veroordeling krijgt hij in 2001 wel een verblijfsvergunning regulier voor onbepaalde tijd. Van 2002 tot een onbekende datum heeft *Loukili* een relatie met een Nederlandse vrouw. Uit deze relatie worden twee kinderen

geboren in 2008 en 2014. De kinderen hebben de Nederlandse nationaliteit. Loukili heeft nooit samen gewoond met zijn vriendin en hun kinderen. Tussen 2004 en 2012 wordt hij nog eens driemaal veroordeeld voor onder andere bezit van verdovende middelen, mishandeling en heling tot enkele weken gevangenisstraf. In 2014 en 2017 volgen nog twee veroordelingen voor handel in verdovende middelen en bezit van verdovende middelen waarvan het vermoeden bestond dat deze bedoeld waren voor handel. In 2014 krijgt hij twaalf maanden gevangenisstraf opgelegd en in 2017 vijf maanden. In november 2017 wordt zijn verblijfsvergunning ingetrokken en wordt hem een inreisverbod van tien jaar opgelegd.

3. Een verblijfsvergunning kan worden ingetrokken als betrokkene een gevaar vormt voor de openbare orde. Deze bevoegdheid is uitgewerkt in artikel 3.86 Vreemdelingenbesluit 2000 (Vb). De vraag of een verblijfsvergunning kan worden ingetrokken wordt in deze bepaling gerelateerd aan de duur van het rechtmatig verblijf (tot aan het moment van het plegen van het misdrijf), de maximale strafmaat die op een misdrijf staat het aantal gepleegde misdrijven en de daadwerkelijk opgelegde straf. Deze relatie is neergelegd in drie verschillende glijdende schalen: een voor misdrijven waarop een maximumstraf staat van minder dan zes jaar, een voor misdrijven met een maximum gevangenisstraf van tenminste zes jaar en een voor vreemdelingen die tenminste drie misdrijven hebben gepleegd. Tot 1 juli 2012 kon de verblijfsvergunning niet meer worden ingetrokken als de vreemdeling tenminste 20 jaar rechtmatig verblijf had. Op die datum is echter een aanscherping van het beleid in werking getreden waarbij deze bescherming voor langdurig rechtmatig verblijvende vreemdelingen is komen te vervallen.[3] Er bestaat nog wel een beperktere vorm van bescherming voor vreemdelingen met een verblijfsduur van minimaal tien jaar. De vergunning van deze vreemdelingen kan alleen worden ingetrokken als het gaat om een opiummisdrijf of een misdrijf waarop zes jaar of meer gevangenis staat én het misdrijf heeft geleid tot een ernstige inbreuk op de lichamelijke integriteit (artikel 3.86 lid 10 Vb). Aarrass constateert dat in de periode van 2015 tot 2020 het aantal gevallen waarbij de verblijfsvergunning na meer dan 20 jaar rechtmatig verblijf is ingetrokken wegens gevaar voor de openbare orde is toegenomen.[4] De zaak Loukili is de eerste zaak van iemand met meer dan 20 jaar rechtmatig verblijf, waarin door het EHRM uitspraak is gedaan na deze aanscherping van de glijdende schaal.

4. Het EHRM heeft in de zaak *Maslov t. Oostenrijk* voor de uitzetting van langdurig rechtmatig verblijvende migranten een specifiek criterium geïntroduceerd: 'In short, the Court considers that for a settled migrant who has lawfully spent all or the major part of his or her childhood and youth in the host country *very serious reasons* are required to justify expulsion.'[5] Het EHRM heeft de afgelopen jaren in meerdere zaken geaccepteerd dat er sprake was van *very serious reasons* en dat de uitzetting van een vreemdeling met zeer lang rechtmatig verblijf geen schending van artikel 8 EVRM oplevert. Enkele recente voorbeelden zijn de zaak van *Z t.*

Zwitserland, *Munir Johana t. Denemarken* en *Khan t. Denemarken*.<sup>[6]</sup> In al deze zaken had de betrokken vreemdeling (ruim) langer dan 20 jaar rechtmatig verblijf. Z in de zaak van Z t. Zwitserland woonde zelfs al sinds 1968 in Zwitserland. In de zaak *Khan t. Denemarken* is het EHRM uitgebreid ingegaan op de vraag of het misdrijf dat de aanleiding vormde voor de intrekking, een zeer ernstig misdrijf moet zijn geweest. In deze zaak hadden de lagere rechter in Denemarken geoordeeld dat dit misdrijf – verboden wapenbezit, waarvoor Khan was veroordeeld tot drie maanden gevangenisstraf – onvoldoende ernstig was om de intrekking van zijn verblijfsvergunning en daarmee gepaard gaande inbreuk op artikel 8 EVRM te rechtvaardigen. Een meerderheid van het Supreme Court in Denemarken was echter van oordeel dat intrekking noodzakelijk was in het belang van de openbare orde. Het EHRM beargumenteert dat de intrekking van een verblijfsrecht gebaseerd kan zijn op het totale strafblad en niet alleen op het misdrijf dat aanleiding was voor de intrekking.<sup>[7]</sup> Ook stelt het Hof dat het nooit een minimum heeft gesteld ten aanzien van de opgelegde straf (*Khan t. Denemarken*, par. 68). Een uitzondering op alle niet gegronde klachten vormt de uitspraak in *Abdi t. Denemarken*.<sup>[8]</sup> Abdi had 21 jaar rechtmatig verblijf op het moment van intrekking van zijn verblijfsvergunning. Het feit dat hem een permanent inreisverbod werd opgelegd lijkt een belangrijke rol te hebben gespeeld in het oordeel van het EHRM dat er sprake was van een schending van artikel 8 EVRM. Daarnaast betrof de veroordeling die aanleiding vormde voor de Deense maatregelen de eerste serieuze bedreiging voor de openbare orde; andere overtredingen waren minder ernstig (*Abdi*, par. 40).

5. Opvallend in de zaak *Loukili* zijn de overwegingen van het Hof over de vraag of er gezinsleven bestaat tussen Loukili en zijn twee minderjarige kinderen. De standaardopvatting van het Hof tot nu toe was dat kinderen geboren uit een echtelijke relatie *ipso jure* deel uit maken van die relatie. Vanaf de geboorte en alleen al door de geboorte ontstaat er een relatie tussen het kind en zijn ouders die valt onder het begrip gezinsleven.<sup>[9]</sup> Ook stelde het Hof in deze uitspraak dat samenwoning niet een noodzakelijke voorwaarde is voor het bestaan van gezinsleven. Deze standaardoverweging van het Hof werd herhaald en aangevuld in het arrest *Al Nashif t. Bulgarije*.<sup>[10]</sup> Uit deze uitspraak volgt dat ook niet-huwelijkse relaties onder het begrip gezinsleven kunnen vallen en daarmee dus ook tussen de uit deze relaties geboren kinderen en hun ouders. In *Al Nashif* stelt het Hof onder verwijzing naar *Berrehab* verder dat de band tussen kinderen en ouders alleen in uitzonderlijke omstandigheden kan worden verbroken (*Al Nashif*, par. 112). In de zaak *Loukili* draait het Hof een van de overwegingen uit *Berrehab* om: in beginsel is samenwonen een voorwaarde voor het bestaan van gezinsleven, maar bij wijze van uitzondering kunnen andere factoren bijdragen aan de vaststelling dat er *de facto* wel sprake is van gezinsleven (tussen *in casu* de vader en zijn minderjarige kinderen). Het Hof stelt dat er weinig bewijs is geleverd voor de betrokkenheid van Loukili bij de opvoeding van zijn kinderen. Echter, omdat de nationale autoriteiten wel gezinsleven

aannemen, met verklaringen is aangetoond dat de kinderen zijn geboren uit een oprechte relatie tussen Loukili en zijn ex-vriendin en er contact is tussen Loukili en zijn kinderen, accepteert het Hof ook dat er banden bestaan die voldoende zijn om onder de bescherming van artikel 8 EVRM te vallen (par. 43).

6. Vanaf par. 51 bespreekt het EHRM de toepassing van de *Boultif*-criteria, zoals verder uitgewerkt in latere jurisprudentie, op de *Loukili*-zaak. Het Hof gaat hierbij mee in de redenering van Nederland. Nu het gaat om druggerelateerde misdrijven en mishandeling en er sprake is van herhaaldelijke recidive kon Nederland concluderen dat er voldaan is aan het criterium van *very serious reasons*, ondanks dat de duur van de zes opgelegde straffen samen slechts een jaar en vier maanden bedroeg (par. 51-54). De lange duur van het rechtmatig verblijf wordt weggeveegd door de ernst van de gepleegde misdrijven. Het Hof geeft aan dat dit gezien precedentes in zijn eigen jurisprudentie, redelijk is (par. 55). Als het gaat om het gedrag sinds het misdrijf is gepleegd dat aanleiding vormde voor het intrekken van het verblijfsrecht, kijkt het EHRM niet verder dan tot het moment waarop de Afdeling bestuursrechtspraak de uitspraak van de rechtbank in augustus 2019 bevestigde (par. 55). Het EHRM overwoog in *Azerkane t. Nederland* nog dat het kijkt naar het gedrag tot aan het moment van de daadwerkelijke uitzetting.<sup>[11]</sup> In het geval van *Azerkane* pakte dat nadelig uit vanwege misdrijven gepleegd nadat het besluit tot intrekking van zijn verblijfsvergunning door de hoogste rechter was bekrachtigd (*Azerkane*, par. 76-77). Nu *in casu* echter geen veroordelingen worden genoemd sinds de veroordeling van 2017, is het opvallend dat het EHRM niet kijkt naar het gedrag van Loukili in de jaren nadat de Afdeling uitspraak heeft gedaan. Wat betreft het gezinsleven, wordt hier een minder zwaar belang aan gehecht nu betrokkenen niet samenwonen en de banden van Loukili met zijn kinderen niet zijn onderbouwd (par. 57). De banden die Loukili met Marokko zou hebben zijn zwak, maar worden door Nederland verondersteld voldoende te zijn om daar te kunnen integreren.

7. Doorslaggevend in deze en andere zaken lijkt steeds meer de aard van de gepleegde misdrijven en de onverbeterlijkheid van het gedrag door het herhaaldelijk plegen van misdrijven. Staten krijgen een ruime *margin of appreciation* bij de vaststelling of de gepleegde misdrijven voldoende reden zijn om betrokkenen uit te zetten. Andere factoren spelen geen (langdurig rechtmatig verblijf) of minder (gezinsleven) belang. Dit roept wel de vraag op wat het criterium van *very serious reasons* nog inhoudt. Er lijkt geen extra bescherming meer te zijn voor *settled migrants*.

Gerrie Lodder

universitair docent migratierecht, Open Universiteit

[1] ABRvS 1 juli 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1503, zie ook: Van Oort, H. 'Uitspraak Uitgelicht. ABRvS 1 juli 2020 ECLI:NL:RVS:2020:1503. Intrekking verblijfsrecht na vijftig jaar rechtmatig verblijf, *A&MR* 2020-10, p. 541-544.

[2] Rb Den Haag zp Utrecht 16 juni 2016, ECLI:NL:RBDHA:2016:6811; NOS, 'Crimineel verliest verblijfsvergunning na 40 jaar', 17 juni 2016.

[3] Besluit van 26 maart 2012, Staatsblad 2012, 158.

[4] Aarrass, B., 'Rechterlijke toetsing aan het recht op respect voor privéleven in migratiezaken. Binding met de Nederlandse bodem', *A&MR* 2021-4, p. 217.

[5] *Maslov t. Oostenrijk*, EHRM 23 juni 2008, nr. 1638/03, ECLI:CE:ECHR:2008:0623JUD000163803, par. 75.

[6] *Z. t. Zwitserland*, EHRM 22 december 2020, nr. 6325/15, ECLI:CE:ECHR:2020:1222JUD000632515; *Munir Johana t. Denemarken*, EHRM 12 januari 2021, nr. 56803/18, ECLI:CE:ECHR:2021:0112JUD005680318; *Khan t. Denemarken*, EHRM 12 januari 2021, nr. 26957/19, ECLI:CE:ECHR:2021:0112JUD002695719.

[7] *Khan t. Denemarken*, par. 67-70, onder verwijzing naar, *Miah t. Verenigd Koninkrijk*, EHRM 27 april 2010, nr. 53080/07, ECLI:CE:ECHR:2010:0427DEC005308007.

[8] *Abdi t. Denemarken*, EHRM 14 september 2021, nr. 41643/19, ECLI:CE:ECHR:2021:0914JUD004164319, *EHRC* 2022-0186, m.nt. Lodder.

[9] *Berrehab t. Nederland*, EHRM 21 juni 1988, nr. 10730/84, ECLI:CE:ECHR:1988:0621JUD001073084, § 21.

[10] *Al-Nashif t. Bulgarije*, EHRM 20 juni 2002, nr. 50963/99, ECLI:CE:ECHR:2002:0620JUD005096399.

[11] *Azerkane t. Nederland*, EHRM 2 juni 2020, nr. 3138/16,

ECLI:CE:ECHR:2020:0602JUD000313816, onder verwijzing naar EHRM 20 september 2011, *A.A. t. Verenigd Koninkrijk*, EHRM 20 september 2011, nr. 8000/08, ECLI:CE:ECHR:2011:0920JUD000800008, par. 67.