



## Werkinstructie SUA

Intern

Aan	Directeuren IND cc DDMB
Van	Hoofddirecteur IND
Nummer & Titel	WI 2019/2 Openbare Orde in relatie tot het Unierechtelijk openbare orde criterium
Kenmerk (digijust)	2471111
Hoofdtak	Asiel / Regulier
Relatie met	<i>Uitspraken van Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 2 juni en 17 juni 2016, 4 juli 2017 en 8 november 2017 en 17 juli 2018</i>
Publicatiedatum	22-01-2019
Geldig vanaf	21-01-2019
Geldig tot en met	20-02-2022
Bijlage(n)	Geen

### 1. Aanleiding

In de afgelopen jaren is in toenemende mate het Unierechtelijke openbare orde begrip, zoals dat van oudsher gold voor Unieburgers en hun gezinsleden, toegepast op derdelanders. Zo is in een aantal uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) waaronder die van 2 juni 2017<sup>1</sup>, geoordeeld dat het criterium voor het begrip openbare orde dat het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: het Hof) in de zaak Z.Zh en I.O. (C-554/13) heeft ontwikkeld, van toepassing is in zaken waarin de vluchtelingenstatus wordt ingetrokken. De Afdeling geeft in de uitspraak van 4 juli 2017<sup>2</sup> een zeer brede uitleg van wat als openbare orde moet worden gezien en waarvoor die zwaardere motiveringseisen gelden. Zo worden alle gronden om te komen tot een inreisverbod voor een langere duur dan de standaardduur van 2 jaar voor een inreisverbod hieronder geschaard. Dat betreft overigens niet alleen strafrechtelijke veroordelingen. In situaties waarin sprake is van het schenden van migratieregels (zoals valse reispapieren of meerdere terugkeerbesluiten) is van belang dat de maatregel in verhouding moet staan met de aard van de overtreding, in dit geval het schenden van migratieregels<sup>3</sup>.

Het is daardoor niet langer mogelijk om standaard (lees: zonder nadere motivering ten aanzien van openbare orde) een inreisverbod met de duur van langer dan 2 jaar op te leggen. Op het moment van verschijnen van deze werkinstructie is het Unierechtelijke openbare orde criterium mede op basis van jurisprudentie van toepassing geacht op de volgende situaties:

- Intrekking van de verblijfsvergunning asiel (bepaalde en onbepaalde tijd), voor zover deze vergunning op grond van een internationale beschermingsgrond is verleend;
- Het onthouden van een vertrektermijn op grond van de openbare orde;

---

<sup>1</sup> AbRs 17 juni 2016, 201506290/1/V1 [https://www.raadvanstate.nl/uitspraken/zoeken-in-uitspraken/tekst-uitspraak.html?id=88119&summary\\_only=&q=openbare+orde](https://www.raadvanstate.nl/uitspraken/zoeken-in-uitspraken/tekst-uitspraak.html?id=88119&summary_only=&q=openbare+orde) en AbRs 2 juni 2016, 201506288/1/V1. [https://www.raadvanstate.nl/uitspraken/zoeken-in-uitspraken/tekst-uitspraak.html?id=87928&summary\\_only=&q=openbare+orde](https://www.raadvanstate.nl/uitspraken/zoeken-in-uitspraken/tekst-uitspraak.html?id=87928&summary_only=&q=openbare+orde)

<sup>2</sup> AbRs 4 juli 2017, 201604476/1/V1

<sup>3</sup> Zaken C-48/75 Royer en C-118/75 Watson en Belmann

- Opleggen van een inreisverbod met toepassing van artikel 66a zevende lid Vb dat wordt opgelegd voor een duur van langer dan twee jaar op grond van artikel 6.5, derde tot en met zesde lid, Vb; en
- Bewaring op grond van artikel 59b Vw, voor zover die wordt opgelegd wegens de nationale veiligheid of de openbare orde (eerste lid, onder d)

Het Unierechtelijke openbare orde criterium dat in bovengenoemde uitspraken wordt gehanteerd gaat er van uit dat het persoonlijk gedrag een *actuele, werkelijke en voldoende ernstige bedreiging voor een fundamenteel belang van de samenleving vormt*. In deze werkinstructie wordt ingegaan wat dit begrip inhoudt (onderdeel 2) en welke gevolgen het heeft voor zowel de asiel (onderdeel 3) als de reguliere (onderdeel 4) beslispraktijk.

Deze werkinstructie is niet rechtstreeks van toepassing op onderdanen van de EU/EER of Zwitserland. Wel is het criterium waar de werkinstructie op ingaat ontleend aan Richtlijn 2004/38 inzake het vrij verkeer van Unieburgers. In de werkinstructie wordt verwezen naar jurisprudentie inzake die richtlijn. De elementen van het Unierechtelijke openbare orde begrip (persoonlijk gedrag, werkelijke bedreiging, fundamenteel belang van de samenleving) behoeven dan ook een eenduidige uitleg. De werkinstructie is dan relevant voor vreemdelingen die onder de werking van richtlijn 2004/38 vallen.

Dat hoeft echter niet te betekenen dat de uitkomsten ten aanzien van een derdelander steeds dezelfde zijn als die van een Unieburger (of die van een andere derdelander). Naast de voorwaarde van de Unierechtelijke openbare orde, speelt immers ook het evenredigheidsbeginsel, waarbij ook van belang is de context van de richtlijn onder welk bereik de betreffende vreemdeling valt.

Bovendien zijn er ook anderszins (procedurele) verschillen in de beoordeling van Unieburgers en derdelanders, zoals:

- Ten aanzien van Unieburgers dient overeenkomstig Richtlijn 2004/38 een verwijderingsbesluit genomen (veelal gezamenlijk met een ongewenstverklaring. In het geval van derdelanders vindt de beoordeling plaats in het kader van een meeromvattend besluit en/of een inreisverbod.
- Voor ongewenstverklaringen van Unieburgers geldt enerzijds dat ze worden opgelegd voor onbepaalde duur, maar anderzijds dat de vreemdeling om opheffing kan verzoeken na ommekomst van een termijn van drie jaar of voordien als er geen sprake meer is van een actuele bedreiging, zie artikel 31 van richtlijn 2004/38. Een Unieburger kan alleen worden verwijderd als er op dat moment nog steeds sprake is van een actuele bedreiging van de openbare orde.
- Voor inreisverboden geldt dat ze worden opgelegd voor een vooraf bepaalde duur. De omstandigheid dat voor het verstrijken van die duur geen sprake meer zou zijn van een actuele bedreiging vormt geen grond om de maatregel (enkel) om die reden op te heffen. Verwijdering van een derdelander staat als zodanig los van een actuele bedreiging en kan reeds plaatsvinden als hij zich niet heeft gehouden aan een aan hem opgelegd terugkeerbesluit.

Zie verder de werkinstructie 2018/4 (Het recht van de Europese Unie) die nader ingaat op de positie van Unieburgers.

## **2. Algemeen – het Unierechtelijk openbare orde criterium**

Zoals vermeld wordt het Unierechtelijke openbare orde criterium omschreven als het persoonlijk gedrag dat een actuele, werkelijke en voldoende ernstige bedreiging voor een fundamenteel belang van de samenleving vormt. Dit criterium is daarmee op dezelfde wijze geformuleerd als het criterium dat ook voor Unieburgers geldt. Hieronder worden de vijf elementen verder behandeld.

### **2.1 Persoonlijk gedrag**

Het begrip ‘persoonlijk gedrag’ veronderstelt dat de betreffende gedraging terug te voeren is op de persoon en het gedrag van betrokkene. Van een dergelijke verwijtbare persoonlijke gedraging zal sprake zijn als betrokkene door de strafrechter voor een bepaalde gedraging is veroordeeld.

Een veroordeling is echter geen noodzakelijke voorwaarde, ook een concrete verdenking kan daar in voorkomende gevallen aanleiding toe geven. Dit vereist echter wel een nadere motivering<sup>4</sup>. Daarnaast valt te denken aan een vreemdeling die bijvoorbeeld voorkomt op een sanctielijst. Ook een persoonlijke gedraging die niet leidt tot strafvervolging, maar wel anderszins leidt tot een inbreuk op de openbare orde, kan relevant zijn in de beoordeling, vergelijk het arrest van Van Duyn van 4 december 1974, nr. C-41/74, ECLI:EU:C:1974:133 punt 18). In het arrest Van Duyn ging het om een betrekking als secretaresse door mevrouw Van Duyn bij de Scientology kerk. Het Hof oordeelde dat een lidstaat als persoonlijk gedrag van de vreemdeling in aanmerking mag nemen dat deze is aangesloten bij een groep of organisatie, wier activiteiten door de lidstaat als een gevaar voor de maatschappij worden beschouwd zonder evenwel verboden te zijn. Maar dit is echter een uitzondering op de regel. In de zaak Wahl van 22 juli 2013, nr. E-15/12 is geoordeeld dat eerst vast moet staan dat betreffende organisatie als een gevaar voor de maatschappij moet worden beschouwd. Vervolgens moet worden getoetst aan het Europeesrechtelijk openbare orde criterium.

## 2.2 Actueel

Wat exact verstaan wordt onder ‘actueel’ valt niet aan te geven. Op het moment dat er een besluit wordt genomen dient er nog een bedreiging uit te gaan van de openbare orde door de aanwezigheid van de vreemdeling. In de regel staat daarbij het risico op nieuwe inbreuken op de openbare orde centraal. Het is echter ook denkbaar dat ‘het enkele feit van het voorafgaande gedrag’<sup>5</sup> voldoet om uit te gaan van de actualiteit. Bij het beoordelen van de actualiteit kunnen de volgende elementen worden betrokken:

- De ernst van het delict, die van dien aard kan zijn dat de voortduring van het verblijf van een persoon een inbreuk blijft maken op de openbare orde. Denk aan de situatie dat de rechtsorde zeer ernstig is geschokt. Dit kan blijken uit voortdurende media-aandacht voor de betreffende zaak en of de politieke aandacht die dit met zich meebrengt. Er zal per individueel geval gekeken moeten worden of een in het verleden gepleegd delict een langdurende dan wel blijvende inbreuk op de openbare orde oplevert. Dat kan niet zonder meer worden aangenomen. Voor de beoordeling van openbare orde in 1F-zaken zie verder de uitspraak van het Hof in de zaak van de gevoegde zaken K. tegen Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie en H.F. tegen België (C-331/16 en C-366/16) van 2 mei 2018. De enkele omstandigheid dat een delict niet verjaart<sup>6</sup> is onvoldoende om aan te nemen dat er sprake is van een blijvende bedreiging van de openbare orde. De ernst van het delict en de aard van bepaald gedrag, zoals de aansluiting bij terroristische organisaties, kan maken dat een bedreiging lang tot zeer lang actueel blijft, vergelijk AbRS 12 september 2008, 200704924/1, r.o. 2.07 en 2.12.
- Het tijdsverloop sinds het laatste gepleegde delict en de gedragingen van de vreemdeling sindsdien. Er valt geen hard criterium te geven voor het relevante tijdsverloop, zie ook het voorgaande punt. Als er sprake is (geweest) van recidive, weegt dat mee bij de beoordeling of er nog sprake is van een actuele bedreiging. Als een vreemdelingen bijvoorbeeld in de jaren negentig meerdere misdrijven heeft gepleegd en nadien zijn leven heeft gebeterd, dan hoeft dit een vergunningverlening niet in de weg te staan. Overigens, in geval van recidive vervallen de

---

<sup>4</sup> Vergelijk bijvoorbeeld Vc A3/3: Voor zover sprake is van een verdenking van het plegen van een misdrijf wint de IND, de ambtenaar belast met de grensbewaking of AVIM informatie in bij de politie of het OM over de gegrondheid van die verdenking waarbij in ieder geval wordt betrokken of er sprake is van een redelijk vermoeden van schuld.

<sup>5</sup> Zaak 30/77, *Bouchereau*, punt 29

<sup>6</sup> Zie B1/4.4 Vc

verjaringstermijnen als bedoeld in B1/4.4 Vc niet. In algemene zin gelden de volgende aandachtspunten:

- o Aan gedrag in detentie ter staving van de stelling dat een vreemdeling niet opnieuw de fout in zal gaan, komt slechts in beperkte mate betekenis toe<sup>7</sup>.
- o Enkel tijdsverloop is geen relevant gegeven, alleen al omdat er bijvoorbeeld rekening mee moet worden gehouden dat vreemdeling tussen het plegen van het misdrijf en het moment van beoordelen niet in Nederland heeft verbleven. Aan tijdsverloop kan vanzelfsprekend wel betekenis toekomen als een vreemdeling in Nederland een positieve gedragsverandering laat zien.
- o De omstandigheid dat de vreemdeling na zijn veroordeling zich voorbeeldig gedraagt door zich in te zetten voor bijvoorbeeld zijn medegegedetineerden, of na zijn vrijlating studeert, spijt betuigt en bijvoorbeeld vrijwilligerswerk doet betekent niet automatisch dat om één of meer van deze redenen geen actuele bedreiging meer wordt aangenomen. Het is echter wel een sterke aanwijzing dat iemand geen bedreiging meer is en vergt een zwaardere motiveringsplicht om toch van de actualiteit uit te gaan. . Aan de andere kant geldt dat als een vreemdeling bijvoorbeeld na jaren nog steeds ontkent dat hij het strafbare feit heeft gepleegd, of het bagatelliseert, dat dat in sterke mate wijst op het voortduren van de ernstige bedreiging. Aanzienlijk tijdsverloop maakt dit niet anders.
- o Indien er in het verleden sprake is geweest van een voortdurend van de door de vreemdeling gepleegde delicten, doen indicaties dat een vreemdeling zijn gedrag heeft veranderd minder snel af aan de actualiteit dan bij een eenmalig gepleegd delict van soortgelijke aard, vergelijk AbRS 15 maart 2017, 201603294/1, JV 2017/115. In de zaak die aan die uitspraak ten grondslag ligt, dateerde het meest recente gepleegde strafbare feit uit 2013, terwijl bij besluit van 20 april 2015 de vergunning werd ingetrokken.
- Hetgeen uit de motivering van de strafrechter naar voren komt ten aanzien van het gevaar voor recidive, waarbij er tevens aandacht dient te zijn voor de aard van het delict. Uit de motivering van een strafrechtelijke veroordeling kan worden afgeleid dat sprake is van een actuele bedreiging, als hieruit bijvoorbeeld een recidivegevaar kan worden afgeleid. Indien de vreemdeling vervolgens niet heeft onderbouwd dat het oordeel van de strafrechter zijn relevantie heeft verloren, kan worden gemotiveerd dat de bedreiging nog immer actueel is. De inhoud van het strafvonnis is derhalve van belang bij de motivering of een vreemdeling een actuele, werkelijke en voldoende ernstige bedreiging voor een fundamenteel belang van de samenleving vormt.
- Het gedrag van de vreemdeling sinds zijn laatste veroordeling, zoals blijkt uit bijvoorbeeld ingebrachte reclasseringsrapporten.
- De vraag of een vreemdeling aan maatregelen in de strafrechtketen is of blijft onderworpen, zoals het plaatsen van een enkelband en het omzetten van voorwaardelijke straf in onvoorwaardelijke straf. Er kan echter ook sprake zijn dat de vreemdeling gestart is met een Penitentiair Programma met Elektronisch Toezicht en dat dit na verloop van tijd is beëindigd, omdat de vreemdeling zich heeft gehouden aan de voorschriften en aanwijzingen van de reclassering.
- De vraag of een vreemdeling sinds zijn laatste veroordeling opnieuw de fout in is gegaan. Ook verdenkingen en nog niet onherroepelijke veroordelingen zijn relevant voor de beoordeling van de actualiteit. Een gedraging die op zichzelf niet voldoende ernstig is in de zin van het Zh en O criterium kan wel relevant zijn voor de vraag of een vreemdeling in positieve zin zijn gedrag heeft veranderd.

### 2.3 Werkelijk

De bedreiging die voortkomt uit de strafbare gedraging moet aanwijsbaar en tastbaar zijn. Het enkele vermoeden dat betrokkene zich bezighoudt met strafbare feiten is doorgaans onvoldoende, maar kan wel worden meegenomen in de uiteindelijke beoordeling. Zie in dit verband ook hetgeen onder 2.1 is vermeld. Beperkende

---

<sup>7</sup> Vergelijk AbRS 18 mei 2017, 201608226/1

maatregelen moeten zijn ingegeven door een daadwerkelijk gevaar en niet louter door een algemeen risico. Er kunnen naar aanleiding van een strafrechtelijke veroordeling hoe dan ook geen automatisch beperkende maatregelen worden opgelegd, zonder dat rekening wordt gehouden met het persoonlijke gedrag van degene die zich aan het strafbare feit schuldig heeft gemaakt, of met het gevaar dat hij voor de openbare orde oplevert<sup>8</sup>.

#### 2.4 Voldoende ernstige bedreiging

De ernst van de bedreiging wordt niet enkel gebaseerd op het opleggen van een onvoorwaardelijke gevangenisstraf en de duur van die straf. Zo zullen strafbare feiten als overtredingen en lichte misdrijven in de regel niet als voldoende ernstig worden beschouwd. En zoals eerder vermeld is het schenden van migratieregels onvoldoende om aan te nemen dat om die reden het verblijf van de vreemdeling op het grondgebied als een gevaar voor de openbare orde wordt beschouwd. Zeden- of geweldsdelicten vormen daarentegen wel een belangrijke indicatie dat er sprake is van een voldoende ernstige bedreiging. Bij drugsdelicten dient in het bijzonder te worden gedacht aan drugshandel. Naast de aard van het delict, zijn de duur van de veroordeling, de aard van de opgelegde straf en hetgeen de strafrechter heeft overwogen over de delict relevante gezichtspunten om te betrekken bij de beoordeling. De beoordeling van de ernst van de bedreiging kan niet los worden gezien van het persoonlijk gedrag van de vreemdeling, zoals dat blijkt uit het strafvonnis of bijvoorbeeld reclasseringsrapporten

Indien in het kader van een asielprocedure aan een vreemdeling is tegengeworpen dat er sprake is van een (bijzonder) ernstig misdrijf als bedoeld in C2/7.10.1 Vc, is de motivering in dat verband evenzeer relevant om in het kader van het Unierechtelijke openbare orde criterium uit te gaan van een voldoende ernstige bedreiging van de openbare orde.

Indien de vreemdeling veelvuldig is veroordeeld voor licht strafbare feiten en hij om die reden onveiligheid, overlast en maatschappelijke schade teweegbrengt, dan kan er overeenkomstig het arrest van Polat<sup>9</sup> en de Richtsnoeren van de Commissie bij Richtlijn 2004/38<sup>10</sup> aanleiding bestaan om een gevaar voor de openbare orde aan te nemen. Van belang is echter wel dat aangetoond wordt dat het persoonlijk gedrag van de vreemdeling wijst op een concreet en voldoende ernstig gevaar voor de openbare orde. Dit kan blijken uit het geheel van de feiten en omstandigheden. Zie AbRS 18 juni 2013, 201207575/1, JV 2013/379 voor een nader inzicht in de vereiste motivering:

*De staatssecretaris is niet ingegaan op het betoog van de vreemdeling dat de strafrechter (...) ondanks de veelvuldigheid van de gepleegde strafbare feiten, geen aanleiding heeft gezien zwaardere straffen, in het bijzonder zwaardere vrijheidsstraffen, op te leggen. De staatssecretaris heeft evenmin toegelicht waarom de omstandigheid dat het OM geen aanleiding heeft gezien een ISD-maatregel te vorderen, niet afdoet aan het standpunt dat de vreemdeling een ernstige bedreiging voor een fundamenteel belang van de samenleving vormt. Hoewel niet is uit te sluiten dat de vreemdeling (...) met zijn strafbare gedragingen voor veel ergernis, overlast en financiële schade bij winkeliers heeft gezorgd en dat die gedragingen uiteindelijk de samenleving als zodanig raken, heeft de staatssecretaris voorts ten onrechte niet geconcretiseerd welke schade de vreemdeling aldus heeft veroorzaakt en is de staatssecretaris ten onrechte niet ingegaan op de omstandigheden waaronder de vreemdeling de strafbare feiten heeft gepleegd.*

#### 2.5 Fundamenteel belang

De persoonlijke gedraging moet een fundamenteel belang raken van de

---

<sup>8</sup> Passage uit de Richtsnoeren bij Richtlijn 2004/38, onder verwijzing naar zaken C-348/96, *Calfa* (punten 17-27), en 67/74, *Bonsignore* (punten 5-7)

<sup>9</sup> Hof van Justitie van 4 oktober 2007, zaak C-349/06

<sup>10</sup> richtsnoeren van de Europese Commissie uit 2009, COM (2009) 313, Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad betreffende richtsnoeren voor een betere omzetting van Richtlijn 2004/38/EEG betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden.

Europese samenleving. Dit betekent dat niet iedere actuele en werkelijke bedreiging die voortvloeit uit een strafbaar feit of gedraging kan worden aangemerkt als een voldoende ernstige bedreiging voor een fundamenteel belang van de samenleving. In de eerdergenoemde zaak van de gevoegde zaken K. tegen Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie en H.F. tegen België (C-331/16 en C-366/16) van 2 mei 2018 heeft het Hof meerdere omstandigheden gegeven die kunnen worden aangemerkt als fundamentele belangen. Zie hiervoor de rechtsoverwegingen 40-46.

Een ander voorbeeld waarbij een fundamenteel belang van de samenleving in het geding is, is als de vreemdeling een woning overvalt waarbij geweld wordt gebruikt, zie eerdergenoemde uitspraak van 15 maart 2017, waarin de Afdeling – onder meer – betekenis toekent aan de volgende motivering van het besluit: *“De vreemdeling heeft inbreuk gemaakt op de lichamelijke integriteit van de bewoners voor wie de overval beangstigend en bedreigend moet zijn geweest, te meer nu deze plaatsvond in hun woning waar zij zich veilig horen te voelen”*<sup>11</sup>.

Voor wat betreft de aard van het gepleegde misdrijf moet bijzondere betekenis worden gehecht aan delicten gerelateerd aan drugs. Tegen dergelijke drugsdelicten is optreden gerechtvaardigd, gezien het vernietigende effect van drugs op mensenlevens. Zie EHRM 12 januari 2010, app. No. 47486/06, inzake Kahn tegen het Verenigd Koninkrijk, r.o. 40, waarin het Hof onder meer overweegt: *‘The Court reiterates that in view of the devastating effects of drugs on peoples lives, it understands why the authorities show great firmness with regard to those who actively contribute to the spread of this scourge’*. Dat ook het Hof van Justitie in Luxemburg zwaar gewicht toekent aan drugsdelict blijkt uit het arrest Tsakouridis<sup>12</sup>. Alhoewel dat arrest ziet op de beoordeling van “dwingende redenen van openbare veiligheid” als bedoeld in artikel 28, derde lid van de vrij verkeer-richtlijn (Richtlijn 2004/38/EG), geldt te meer voor het Unierechtelijk openbare orde criterium dat drugshandel een fundamenteel belang van de samenleving aantast.

### **3. Asiel**

#### **3.1 Eerste toelating**

Op 13 september 2018 deed het Hof van de EU in Luxemburg uitspraak in de zaak Ahmed, C-369/17<sup>13</sup>. Het betrof een vraag van de Hongaarse rechter naar de invulling van het begrip ernstig misdrijf als grondslag voor het niet verlenen van een subsidiaire beschermingsstatus. Anders dan de werkwijze van Hongarije, maakt Nederland wel een individuele afweging en betreft deze in de uiteindelijke beoordeling. Het Hof is kortgezegd van mening dat als alle omstandigheden zijn meegenomen in de beoordeling, de aanvullende beoordeling op actualiteit achterwege kan blijven.

Dit heeft tot gevolg dat bij de beoordeling van een aanvraag om een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd alle individuele omstandigheden betrokken moeten worden, maar niet de toets op actualiteit. En dat houdt in dat in tegenstelling tot hetgeen onder 3.2. is gesteld, het Europees rechtelijk openbare orde criterium niet van toepassing is in deze zaken (lees: beroep op vluchtelingenstatus en subsidiaire bescherming). De verwachting is echter dat gelet op de aard van de zaken dit niet persé tot een andere beslissing zal leiden, maar dat zal afhangen van de eigen merites van de zaak.

Voor wat betreft de norm van de strafmaat wordt verwezen naar C2/10.1 Vc. Daar wordt wel onderscheid gemaakt tussen een beroep op vluchtelingenstatus en subsidiaire bescherming.

#### **3.2 Intrekkingen**

In de aangehaalde uitspraken van de Afdeling is geoordeeld dat het criterium dat het Hof heeft ontwikkeld van toepassing is in zaken waarin de vluchtelingenstatus of subsidiaire bescherming wordt ingetrokken. Daarvan kan sprake zijn bij de intrekking van de verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd en ook bij de intrekking van de verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd. Dit betekent dat een asielvergunning dus alleen ingetrokken wordt als sprake is van een werkelijke, actuele en voldoende ernstige bedreiging van een

<sup>11</sup> AbRS van 15 maart 2017, 201604789/1

<sup>12</sup> Hof van Justitie van 23 november 2010, zaak C-145/09, par. 46 en 47.

<sup>13</sup><http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=D40F1FDE2260235ED3A28080FB551F96?text=&docid=205671&pageIndex=0&doclang=NL&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=1938281>

fundamenteel belang van de samenleving<sup>14</sup>. Hierbij geldt wel als belangrijke nuancering dat dit Unierechtelijke openbare orde criterium alleen van toepassing is als de oorspronkelijke asielvergunning is verleend op grond van een internationale verplichting. Is een asielvergunning op nationale gronden verleend, dan blijft het nationale openbare orde beleid onverkort van toepassing. Hieronder wordt aangegeven in welke gevallen een asielvergunning valt onder internationale bescherming.

Rechtsgrond	Nationale bescherming	Internationale bescherming
Vluchtelingenstatus		X
Subsidiaire bescherming		X
Humanitair	X	
Beroep algehele situatie	X	
Traumataleid	X	
Nareis		X (Gezinsherenigingsrichtlijn)

In de praktijk kan een asielvergunning die verleend is op grond van vluchtelingenstatus of subsidiaire bescherming alleen worden ingetrokken als sprake is van een bijzonder ernstig dan wel ernstig misdrijf. Alhoewel bijvoorbeeld het oude traumataleid een nationale grond is, geldt bij de ex nunc-beoordeling die ingevolge de intrekking dient te worden verricht dat deze bij de ex nunc-beoordeling onder de b-grond van artikel 29 Vw wordt geschaard. Bij intrekking van een asielvergunning, die op nationale gronden is verleend, is toetsing aan het nationaal beleid van toepassing. Het kan echter zijn dat in het kader van de ex nunc-beoordeling blijkt dat er aanspraken bestaan op internationale bescherming

Wat onder een bijzonder (ernstig) misdrijf moet worden verstaan, staat vermeld in C2/10.3 Vc. Het gaat bijvoorbeeld om drugs-, zeden- en geweldsmisdrijven. Bij de vraag of er sprake is van een (bijzonder) ernstig misdrijf, moeten alle feiten en omstandigheden worden betrokken. Naast de ernst van de zaak moet ook rekening worden gehouden met de actualiteit door het tijdsverloop in ogenschouw te nemen. In het voornemen en in de beschikking moet dat wel zelfstandig worden gemotiveerd. Bij de motivering van het Unierechtelijke openbare orde begrip kan worden verwezen naar de motivering in het kader van een (bijzonder) ernstig misdrijf, waarbij er van uit gegaan wordt dat daarin reeds tot uitdrukking komt dat er sprake van een bedreiging die werkelijk, voldoende ernstig en actueel is en dat deze een fundamenteel belang van de samenleving aantast.

#### 4. Regulier

##### 4.1 Weigeren of intrekken van verblijfsvergunning regulier

Bij de eerste toelating in reguliere zaken is het beleid als bedoeld in B1/4.4 en B1/6.2.2 Vc van toepassing, alsmede het bepaalde in artikel 3.77 Vb. Ook vindt waar relevant toetsing plaats aan artikel 8 EVRM. Is de vreemdeling in het bezit van een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde of onbepaalde tijd, dan is de glijdende schaal als bedoeld in artikel 3.86 van het Vreemdelingenbesluit van toepassing. Uit de eerder aangehaalde uitspraak van de Afdeling van 4 juli 2017 wordt niet afgeleid dat bij weigering of intrekking van de verblijfsvergunning regulier op grond van openbare orde getoetst moet worden aan het Unierechtelijke openbare orde criterium.

##### 4.2 Duur inreisverbod van twee jaar of meer

Het opleggen van een inreisverbod van (voorheen) standaard vijf jaar op grond van het nationale beleid kan niet meer gezien de uitspraak van de Afdeling van 4 juli 2017. In alle gevallen waarin een inreisverbod van meer dan 2 jaar wordt opgelegd op grond van openbare orde moet worden getoetst aan het Unierechtelijke openbare orde criterium. Als gemotiveerd kan worden dat aan dit criterium wordt voldaan, wordt ingezet op het opleggen van een zwaar inreisverbod van een zo lang mogelijke duur. Dat is niet per definitie steeds dezelfde duur. Er

<sup>14</sup> Zie in dit kader C2/10.3 Vc]

zal per individueel geval bekeken moeten welk duur gerechtvaardigd is. Van belang is derhalve dat onderzocht moet worden of uit de gedragingen van de vreemdeling kan worden geconcludeerd dat het persoonlijk gedrag een actuele, werkelijke en voldoende ernstige bedreiging voor een fundamenteel belang van de samenleving vormt. In evidente en zwaarwegende gevallen kan een zwaar inreisverbod worden opgelegd met een duur van 20 jaar (nationale veiligheid, zwaarwegende openbare orde). Een kortere duur dan 10 jaar kan bijvoorbeeld aangewezen zijn als zwaarwegende individuele omstandigheden daar in het licht van artikel 8 EVRM of het evenredigheidsbeginsel aanleiding toe geven, waarbij ook de relatieve ernst van de delicten een rol speelt.

Het bovenstaande maakt dat als niet gemotiveerd kan worden dat aan het Unierechtelijk openbare orde criterium wordt voldaan, een inreisverbod van twee jaar moet worden opgelegd. Andersom geredeneerd betekent dit dat de inzet is dat als wel gemotiveerd kan worden dat aan het Unierechtelijke openbare orde criterium wordt voldaan, veelal een inreisverbod van 10 jaar of langer in de rede ligt.