



Werkinstructie SUA

Openbaar

Aan	Directeuren IND
cc DDMB	
Van	Directeur-Generaal IND
Nummer & Titel	WI 2022/12 Het Unierechtelijk openbare orde criterium
Kenmerk (digijust)	
Hoofdtak	Asiel / Bescherming / Nederlanderschap / Procesoverstijgend / Regulier / Toegang en Visum kort verblijf
Relatie met	IB 2021/53, WI 2022/11, WI 2021/17
Publicatiedatum	25-07-2022
Geldig vanaf	25-07-2022
Geldig tot en met	25-07-2023
Bijlage(n)	1

Disclaimer

De Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) gebruikt werkinstructies om een breder onderwerp toe te lichten voor medewerkers van de IND ter ondersteuning van hun werkzaamheden en met als doel om het beleid op een correcte en eenduidige wijze uit te voeren. Deze instructies zijn nadrukkelijk géén beleidsregels, maar procedurele instructies en zijn dan ook niet bedoeld als vervanging van de bepalingen in de Vreemdelingen-circulaire 2000 of de Handleiding Rijkswet op het Nederlanderschap. Er kunnen overigens goede redenen bestaan om in een individueel geval maatwerk te leveren en van een instructie af te wijken.

1. Inleiding

Het belang van het Unierechtelijke openbare orde begrip (hierna: EU OO criterium) is de afgelopen jaren steeds meer toegenomen. In het begin gold dit criterium enkel voor Unieburgers en hun gezinsleden, maar inmiddels reikt dit begrip steeds verder en wordt het ook 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 2017,¹ 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.² (Zh&O criterium) (C-554/13) heeft ontwikkeld, van toepassing is in zaken waarin de vluchtelingenstatus wordt ingetrokken. Dit zogenaamde Zh&O criterium is hetzelfde als het EU OO criterium. De Afdeling geeft in de uitspraak van 4 juli 2017³ een zeer brede uitleg wat onder openbare orde moet worden verstaan en waarvoor die zwaardere motiveringseisen gelden. Zo worden alle gronden om te komen tot een inreisverbod voor een langere duur dan de standaard duur van 2 jaar voor een inreisverbod hieronder geschaard. Dat betreft overigens niet alleen strafrechtelijke veroordelingen.

Het EU OO criterium is van toepassing in onderstaande situaties:

- Het intrekken van de verblijfsvergunning asiel (bepaalde en onbepaalde tijd) op grond van de openbare orde en nationale veiligheid, voor zover deze vergunning op grond van een internationale beschermingsgrond is verleend;
- Het afwijzen en het beëindigen van het verblijfsrecht van Unieburgers, inclusief vreemdelingen die verblijfsrecht hebben op grond van het Chavez-Vildez arrest, op grond van de openbare orde;⁴
- Het intrekken van een langdurig ingezetene status op grond van de openbare orde of nationale veiligheid;
- Het onthouden van een vertrektermijn op grond van de openbare orde of nationale veiligheid;
- Het 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;⁵
- Het opleggen van een ongewenstverklaring met toepassing van artikel 67, eerste lid, onder c, Vw, afhankelijk van de reden van toepassing van sub c;
- Het opleggen van bewaring op grond van artikel 59b, eerste lid, onder d, Vw, voor zover die wordt opgelegd wegens de nationale veiligheid of de openbare orde; en
- Het intrekken van het verblijfsrecht voor Turkse onderdanen op grond van het Turks associatieverdrag vanwege de openbare orde.⁶

Het EU OO criterium dat in bovengenoemde uitspraken wordt gehanteerd gaat ervan uit dat het persoonlijk gedrag van de vreemdeling een actuele, werkelijke en voldoende ernstige bedreiging voor een fundamenteel belang van de samenleving vormt.

De volgende onderwerpen worden in deze werkinstructie:

1. Inleiding
2. Algemeen – het Unierechtelijk openbare orde criterium
 - 2.1. Persoonlijk gedrag
 - 2.2. Actueel
 - 2.3. Werkelijk

¹ AbRS 17 juni 2016, 201506290/1/V1, [ECLI:NL:RVS:2016:1780](#) en AbRS 2 juni 2016, 201506288/1/V1, [ECLI:NL:RVS:2016:1550](#).

² Dit wordt ook wel het ZH&O criterium genoemd.

³ AbRS 4 juli 2017, 201604476/1/V1, [ECLI:NL:RVS:2017:1725](#)

⁴ Het HvJ in bijv. het [arrest Rendon Marin \(C-165/14\)](#) geoordeeld dat het communautair openbare orde criterium ook geldt voor Chavez-ouders.

⁵ Het EU OO criterium wordt eveneens betrokken bij het verzoek tot opheffing van een eerder opgelegd inreisverbod.

⁶ Op grond van artikel 14 van Besluit 1/80 kunnen de (declaratoire) verblijfsrechten op grond van artikel 6 en 7 van Besluit 1/80 worden beëindigd op grond van openbare orde. Zie ook paragraaf B10/4.4.1 en WI 2022/9 Werkinstructie Turks Associatierecht

- 2.4. Voldoende ernstige bedreiging
- 2.5. Fundamenteel belang
3. Asiel
 - 3.1. Eerste toelating
 - 3.2. Intrekking
4. Regulier
 - 4.1. Weigering of intrekking van verblijfsvergunning regulier
 - 4.2. Unieburgers en hun derdelands familieleden
 - 4.3. Turkse werknemers en hun gezinsleden met verblijfsrechten op grond van Besluit 1/80
5. Procesoverstijgend
 - 5.1. Verkorten of onthouden vertrektermijn
 - 5.2. Duur inreisverbod van twee jaar of meer
 - 5.3. Ongewenstverklaring

Bijlage 1: Indicatief overzicht van strafbare feiten

Het criterium waar de werkinstructie op ingaat is benoemd in Richtlijn 2004/38/EG inzake het vrij verkeer van Unieburgers, al is dit criterium reeds in de jaren zeventig ⁷ geïntroduceerd. In de werkinstructie wordt verwezen naar jurisprudentie inzake die richtlijn. De elementen van het EU OO criterium (persoonlijk gedrag, actueel, werkelijk, voldoende ernstige bedreiging, fundamenteel belang van de samenleving) behoeven dan ook een eenduidige uitleg.

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 Unierechtelijk evenredigheidsbeginsel, waarbij ook de individuele omstandigheid van betrokkene en de context van de richtlijn onder welk bereik de betreffende unieburger of begunstigde derdelander valt van belang zijn.

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

- Ten aanzien van Unieburgers dient overeenkomstig Richtlijn 2004/38/EG een verwijderingsbesluit genomen te worden (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/EG. 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.

2. Algemeen – het Unierechtelijk openbare orde criterium

Zoals vermeld wordt het EU OO criterium omschreven als het persoonlijk gedrag van de vreemdeling dat een actuele, werkelijke en voldoende ernstige bedreiging voor een

⁷ [Zaak 30/77, ECLI:EU:C:1977:172, Bouchereau](#)

fundamenteel belang van de samenleving vormt. 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 is sprake als betrokkene door de strafrechter voor een bepaalde gedraging, is veroordeeld.

Een veroordeling is geen noodzakelijke voorwaarde, ook een concrete verdenking kan daar in voorkomende gevallen aanleiding toe geven. Dit vereist wel een nadere motivering.⁸

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 de overige criteria van het EU OO criterium.

2.2. Actueel

Wat exact verstaan wordt onder 'actueel' valt niet aan te geven. Op het moment dat er een besluit wordt genomen moet nog een bedreiging uit gaan van de vreemdeling voor 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',⁹ dus het enkele feit dat de vreemdeling eerder veroordeeld is voor een (bijzonder) ernstig misdrijf, voldoet om uit te gaan van de actualiteit. Let wel, het is ook mogelijk dat er sprake is van een veroordeling om lang van een actuele gedraging te blijven spreken, dit geldt bijvoorbeeld in zaken waarbij 1F tegenwerping speelt. 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 voortdurende 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. Zie voor de beoordeling van openbare orde in 1F-zaken 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 verjaart¹⁰ 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.¹¹

⁸ Vergelijk bijvoorbeeld Vc A3/3: Voor zover sprake is van een verdenking van het plegen van een misdrijf uit 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.

⁹ [Zaak 30/77, ECLI:EU:C:1977:172, Bouchereau](#), punt 29

¹⁰ Zie B1/4.4 Vc

¹¹ vergelijk AbRS 12 september 2008, [ECLI:NL:RBDHA:2014:8461](#) r.o. 2.07 en 2.12; en zie eveneens AbRS 16 december 2020, [ECLI:NL:RVS:2020:3017](#)

- 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 vreemdeling 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. Belangrijk is wel dat in geval van recidive er geen sprake is van verjaring, zie ook B1/4.4 Vc. In algemene zin gelden de volgende aandachtspunten:
 - 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.¹²
 - Enkel tijdsverloop is geen relevant gegeven, alleen al omdat er bijvoorbeeld rekening mee moet worden gehouden dat de 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. Dit moet de vreemdeling wel nader onderbouwen. De omstandigheid dat de vreemdeling na zijn veroordeling zich voorbeeldig gedraagt door zich in te zetten voor bijvoorbeeld zijn medege-detineerden, 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.¹³
 - Indien er in het verleden sprake is geweest van een voortdurende 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 13 maart 2017.¹⁴ 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 moet 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 het persoonlijk gedrag van 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. Dit kan bijvoorbeeld onderbouwd worden door reclasseringsrapporten. Deze rapporten zijn niet altijd doorslaggevend. Van belang is dat hierbij goed naar de inhoud van het rapport wordt gekeken en hoe dit rapport in de strafzaak is meegewogen.¹⁵ De vraag of een vreemdeling aan maatregelen in de strafrechtketen is of blijft onderworpen,

¹² Vergelijk AbRS 18 mei 2017, [ECLI:NL:RVS:2017:1328](#)

¹³ Zie in dit licht ook uitspraak van AbRS van 26 april 2021, [ECLI:NL:RVS:2021:877](#). Deze vreemdeling heeft zich aanvankelijk aan zijn straf onttrokken, en ondanks het feit dat hij in die jaren geen andere misdrijven had gepleegd en er sprake was een aanzienlijk tijdsverloop, was er nog altijd sprake van een actuele dreiging. Mede doordat de vreemdeling geen verantwoordelijkheid wilde nemen voor de door hem gepleegde misdrijven.

¹⁴ AbRS van 13 maart 2017, 201604789/1/v3, [ECLI:NL:RVS:2017:643](#)

¹⁵ Zie bijvoorbeeld de uitspraak van de Afdeling d.d. 13 januari 2022 [ECLI:NL:RVS:2022:89](#)

zoals het plaatsen van een enkelband en het omzetten van een voorwaardelijke straf in een onvoorwaardelijke straf.¹⁶

- 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 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. Dit betekent dat het enkele vermoeden dat betrokkene zich bezighoudt met strafbare feiten doorgaans onvoldoende is, maar kan wel worden meegenomen in de uiteindelijke beoordeling. Zie in dit verband ook hetgeen onder 2.1 is vermeld. Beperkende maatregelen, zoals een inreisverbod of ongewenstverklaring, moeten zijn ingegeven door een daadwerkelijk gevaar en niet enkel 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.¹⁷

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. Ook de aard van het strafbare feit speelt een rol. 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.¹⁸ 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 ernst van het 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 net zo relevant om in het kader van het EU OO 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 Polat¹⁹ en de Richtsnoeren van de Commissie bij Richtlijn 2004/38/EG²⁰ 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

¹⁶ Er kan echter ook sprake zijn dat de vreemdeling gestart is met een Penitentiaal 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. Vorenstaande weegt in voordeel van de vreemdeling.

¹⁷ passage uit de Richtsnoeren bij Richtlijn 2004/38/EG, onder verwijzing naar zaken [C-348/96, Calfa](#) (punten 17-27), en [67/74, Bonsignore](#) (punten 5-7)

¹⁸ Zie arrest [Tsakouridis, C-145/09](#), r.o. 46-47.

¹⁹ Hof van Justitie van 4 oktober 2007, zaak [C-349/06](#)

²⁰ 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.

het geheel van de feiten en omstandigheden. Zie AbRS 18 juni 2013, [ECLI:NL:RVS:2013:62](#) 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.

Zoals hierboven uit de uitspraak blijkt is het van belang om te beargumenteren waarom er geen ISD maatregel²¹ is gevorderd door het OM. Het is dan ook van belang om in deze zaken contact met het OM op te nemen, zodat hier afstemming over kan plaatsvinden en dit betrokken kan worden in de besluitvorming.

2.5. Fundamenteel belang

De persoonlijke gedraging moet een fundamenteel belang raken van de 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 eerder genoemde 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.²² 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 13 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.”*²³

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 zwaar gewicht toekent aan drugsdelicten blijkt uit het [arrest Tsakouridis](#).²⁴ Alhoewel dat arrest ziet

²¹De ISD-maatregel is bedoeld voor meerderjarige daders die vaak met de politie in aanraking komen. Als deze actieve veelplegers de ISD-maatregel opgelegd krijgen, kunnen zij gedurende een periode van maximaal twee jaar worden gedetineerd in een speciale ISD-inrichting. Het doel van de ISD-maatregel is tweeledig. Het eerste doel is het terugdringen van de criminaliteit die gepleegd wordt door veelplegers en daarmee de maatschappelijke veiligheid vergroten door middel van opsluiting van de veelpleger. Het tweede doel is de kans op recidive van de veelpleger verminderen. Het willen bereiken van één van de doelen is voldoende om de maatregel op te leggen. De ISD-maatregel is bedoeld als alternatief voor de gevangenisstraf.

²² Zie eveneens IB 2021/53 wat gaat over deze uitspraak.

²³ AbRS van 13 maart 2017, 201604789/1/v3, [ECLI:NL:RVS:2017:643](#)

²⁴ Hof van Justitie van 23 november 2010, [Tsakouridis C-145/09](#), par. 46 en 47.

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/EG), geldt te meer voor het Unierechtelijk openbare orde criterium dat drugshandel een fundamenteel belang van de samenleving aantast. Zie verder bijlage 1 voor een niet limitatieve opsomming van misdrijven die reeds, *vanwege hun karakter, gezien kunnen worden als betrekking hebbend op een fundamenteel belang van de samenleving.*

3. Asiel

3.1. Eerste toelating

Op 13 september 2018 heeft het Hof arrest gewezen in de zaak [Ahmed, C-369/17](#). 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. Dit houdt in dat, in tegenstelling tot hetgeen onder 3.2. is gesteld, het EU OO 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 Afdeling²⁵ 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 kan worden als sprake is van een werkelijke, actuele en voldoende ernstige bedreiging van een fundamenteel belang van de samenleving.²⁶ Hierbij geldt wel als belangrijke nuancering dat dit EU OO criterium alleen van toepassing is als de oorspronkelijke asielvergunning is verleend op grond van een internationale verplichting. Zie [WI 2022/11 Herbeoordelen asiel](#) voor een uitgebreide toelichting op wat gezien wordt als een internationale bescherming en wat gezien wordt als nationale bescherming, en hoe een intrekkingprocedure in zijn werk gaat.

Wat onder een bijzonder (ernstig) misdrijf moet worden verstaan, staat vermeld in C2/7.10.1 Vc en wordt toegelicht in de WI Openbare Orde. 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 EU OO criterium kan worden verwezen naar de motivering in het kader van een (bijzonder) ernstig misdrijf en het gevaar voor de gemeenschap, waarbij er van uit gegaan wordt dat daarin reeds tot uitdrukking komt dat er

²⁵ AbRS 17 juni 2016, 201506290/1/V1, [ECLI:NL:RVS:2016:1780](#) en AbRs 2 juni 2016, 201506288/1/V1, [ECLI:NL:RVS:2016:1550](#).

²⁶ Zie in dit kader C2/10.3 Vc

sprake van een bedreiging die werkelijk, voldoende ernstig en actueel is en dat deze een fundamenteel belang van de samenleving aantast.²⁷

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 Vb van toepassing. Uit de eerder aangehaalde uitspraak van de Afdeling van 4 juli 2017²⁸ wordt niet afgeleid dat bij weigering of intrekking van de verblijfsvergunning regulier op grond van openbare orde getoetst moet worden aan het EU OO criterium.

4.2. Unieburgers en hun derdelands familieleden

Bij ontzegging of beëindiging van het verblijfsrecht van een Unieburger of een derdelands familielid is het beleid zoals bedoeld in B10/2.3 van toepassing, alsmede het bepaalde in artikel 8.22 en 8.24 Vb. In Richtlijn 2004/38 EG is bepaald dat maatregelen van openbare orde of openbare veiligheid uitsluitend mogen berusten op *het persoonlijk gedrag van de betrokkene* en dat het bestaan van strafrechtelijke veroordelingen op zichzelf geen motivering vormt van deze maatregelen. Alvorens een besluit tot verwijdering van het grondgebied om redenen van openbare orde of openbare veiligheid²⁹ te nemen dient derhalve een belangenafweging te worden gemaakt. Bij deze belangenafweging wordt in ieder geval betrokken de duur van het verblijf in Nederland, de leeftijd van de vreemdeling, diens gezondheidstoestand, de gezins- en economische situatie, de sociale en culturele integratie in Nederland en de mate waarin de vreemdeling bindingen heeft met zijn land van oorsprong.

Als de Unieburger of diens familieleden duurzaam verblijfsrecht in Nederland hebben verworven, dan kan enkel het verblijfsrecht worden beëindigd op grond van *ernstige redenen* van openbare orde of veiligheid. Dit is neergelegd in artikel 8.18, tweede lid, Vb en artikel 28 Richtlijn 2004/38/EG.

De Unieburger of het derdelands familielid die de laatste tien jaar in Nederland hebben gewoond en duurzaam verblijf hebben³⁰ of minderjarige kinderen, kunnen enkel verwijderd worden wanneer het gaat om *dwingende redenen* van openbare veiligheid.

Voor Unieburgers en diens familieleden geldt de in paragraaf 2.4 genoemde informatie over de ISD-maatregel in het bijzonder.

Zie verder [WI 2021/17 Het recht van de EU](#) die nader ingaat op de toets bij Unieburgers en hun gezinsleden als het gaat om ernstige redenen van openbare orde of veiligheid en dwingende redenen van openbare veiligheid.

²⁷ Het is wel goed om voor ogen te houden dat het (bijzonder) ernstig misdrijf, gevaar voor de gemeenschap en het Unierechtelijk openbare orde criterium meestal zullen samenvallen. Het is echter mogelijk dat er wel sprake is van een (bijzonder) ernstig misdrijf, maar niet wordt voldaan aan het Unierechtelijk openbare orde criterium of andersom. Het is van belang beide toetsen terug te laten komen in een besluit.

²⁸ AbRS 4 juli 2017, 201604476/1/V1, [ECLI:NL:RVS:2017:1725](#)

²⁹ Het begrip openbare veiligheid ziet zowel op de interne als de externe veiligheid van een lidstaat. Zo kunnen de aantasting van het functioneren van instellingen en essentiële openbare diensten, risico's voor het overleven van de bevolking, het risico van een ernstige verstoring van de externe betrekkingen of van de vreedzame co-existentie van de volkeren, alsook de aantasting van militaire belangen, de bestrijding van georganiseerde drugscriminaliteit of terrorisme de openbare veiligheid in gevaar brengen.

³⁰ Zie arrest HvJ EU B en Vomero ([C-424/16](#))

4.3 Turkse werknemers en hun gezinsleden met verblijfsrechten op grond van Besluit 1/80

Zoals in B10/4.4.1 is bepaald, beëindigt de IND het verblijfsrecht op grond van Besluit 1/80 van een Turkse werknemer of het gezinslid, als het persoonlijk gedrag een actuele, werkelijke en voldoende ernstige bedreiging voor een fundamenteel belang van de samenleving vormt. De artikelen 8.22 lid 1, 8.23 en 8.24 Vb zijn van overeenkomstige toepassing.

Voor Turkse onderdanen die geen verblijfsrechten hebben op grond van Besluit 1/80 gelden mogelijk – vanwege de standstill bepalingen van het Associatierecht EEG-Turkije - gunstigere regels met betrekking tot intrekking vanwege openbare orde dan voor andere derdelanders. Raadpleeg daarvoor de laatste versie van de openbare werkinstructie Turks Associatierecht.

5. Procesoverstijgend

5.1 Verkorten of onthouden vertrektermijn

In artikel 62, tweede lid, Vw zijn de gronden opgenomen op basis waarvan de vertrektermijn verkort of onthouden kan worden. De gronden zijn risico op onttrekken toezicht, kennelijk ongegrondheid, en gevaar voor openbare orde, openbare veiligheid of nationale veiligheid. De beleidsregels ter invulling van deze gronden zijn neergelegd in paragraaf A3/3 Vc.

Als de vertrektermijn wordt onthouden omdat de vreemdeling een gevaar is voor de openbare orde, conform artikel 62, tweede lid, onder c Vw, moet altijd aan het EU OO criterium worden voldaan. Zie ook paragraaf A3/3.4 Vc.

5.2 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 gelet op de uitspraak van de Afdeling van 4 juli 2017³¹. In alle gevallen waarin een inreisverbod van meer dan 2 jaar wordt opgelegd op grond van openbare orde moet worden getoetst aan het EU OO criterium. 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. 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 zal per individueel geval bekeken moeten worden welke duur gerechtvaardigd is. In evidente en zwaarwegende gevallen kan een zwaar inreisverbod worden opgelegd met een duur van 20 jaar (nationale veiligheid). 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 EU OO criterium wordt voldaan, veelal een inreisverbod van 10 jaar of langer in de rede ligt.

³¹ AbRS 4 juli 2017, 201604476/1/V1, [ECLI:NL:RVS:2017:1725](https://ecli.nl/nl/RVS:2017:1725)

5.2 Ongewenstverklaring

Een ongewenstverklaring wordt slechts opgelegd indien de Terugkeerrichtlijn niet van toepassing is. Dit betekent dat een ongewenstverklaring enkel opgelegd kan worden aan EU-onderdanen en diens familieleden, derdelanders met een asielverblijfsstatus in een lidstaat van de EU, Dublinclaimanten, derdelanders aan wie de toegang tot Nederland is geweigerd en die geen asielaanvraag hebben ingediend en derdelanders die niet op Nederlands grondgebied verblijven.

Daar waar de ongewenstverklaring op grond van artikel 67, eerste lid, onder c, Vw wordt opgelegd, kan het nodig zijn om aan het EU OO criterium te toetsen. Het Unierechtelijk openbare orde criterium moet in de volgende gevallen getoetst worden bij het opleggen van een ongewenstverklaring:

- EU-burgers;
- Derdelanders die hier gebruik maken van het gemeenschapsrecht.

Bijlage 1: Indicatief overzicht van strafbare feiten

Een niet-limitatief overzicht van strafbare feiten die, vanwege hun karakter, gezien kunnen worden als betrekking hebbend op een fundamenteel belang van de samenleving

Wetboek van Strafrecht, Tweede boek, Titel I (Misdrijven tegen de veiligheid van de Staat):

Aanslag tegen Koning/ Staat/ regering (artikel 92-95 WvSr)
Samenspanning en voorbereiding (artikel 96 WvSr)
Verstandhouding met vreemde mogendheid (artikel 97 WvSr)

Wetboek van Strafrecht, Tweede boek, Titel V (Misdrijven tegen de openbare orde):

Deelname aan misdadige vereniging (artikel 140 WvSr)

Wetboek van Strafrecht, Tweede boek, Titel VII (Misdrijven waardoor de algemene veiligheid van personen of goederen in gevaar wordt gebracht):

Veroorzaking van brand enz. (artikel 157 WvSr)
Opzettelijke vernieling luchtvaartuigen dan wel verstoring diensten luchthaven (artikel 162a WvSr)

Wetboek van Strafrecht, Tweede boek, Titel X (Valsheid in muntspeciën en bankbiljetten):

Namaken en vervalsen (artikel 208 WvSr)
Opzettelijk uitgeven van vals geld/ voorbereidingshandelingen (artikel 209 WvSr)

Wetboek van Strafrecht, Tweede boek, Titel XIV (Misdrijven tegen de zeden):

Verkrachting (artikel 242 WvSr)

Wetboek van Strafrecht, Tweede boek, Titel XVIII (Misdrijven tegen de persoonlijke vrijheid):

Vrijheidsberoving (artikel 282 WvSr)

Wetboek van Strafrecht, Tweede boek, Titel XIX (Misdrijven tegen het leven gericht):

Doodslag (artikel 287 WvSr)
Moord (artikel 289 WvSr)

Wetboek van Strafrecht, Tweede boek, Titel XX (Mishandeling):

Zware mishandeling (artikel 302 WvSr)

Wetboek van Strafrecht, Tweede boek, Titel XXII (Diefstal en stroperij):

Diefstal met geweld (artikel 312 WvSr)

Wetboek van Strafrecht, Tweede boek, Titel XXIII (Afpersing en afdreiging):

Afpersing (artikel 317 WvSr)

Wetboek van Strafrecht, Tweede boek, Titel XXIX (Scheepvaart- en luchtvaartmisdrijven):

Kaping luchtvaartuig (artikel 385a WvSr)

Wetboek van Strafrecht, Tweede boek, Titel XXXI (Recidive):

Recidive bij misdrijven uit winstbejag (artikel 421 WvSr)
Recidive bij geweldmisdrijven (artikel 422 WvSr)

Opiumwet:

Bereiden, bewerken, verwerken, verkopen, verstrekken, vervoeren (onder B) of vervaardigen (onder D) van middelen als bedoeld in lijst I en bij ministerieel besluit aangewezen middelen (artikel 2, onder B en D, Opiumwet)

Binnen of buiten het grondgebied van Nederland brengen van middelen als bedoeld in lijst I en bij ministerieel besluit aangewezen middelen (artikel 2, onder A, Opiumwet)

Wet wapens en munitie

Handelen in strijd met de artikelen 9, eerste lid, 13, eerste lid, 14 eerste lid, 26 eerste lid, of 31, eerste lid, en van het in strijd met de wet vervaardigen, transformeren, uitwisselen, verhuren, of anderszins ter beschikking stellen, herstellen, beproeven of verhandelen van wapens of munitie een beroep of een gewoonte maakt (artikel 55, vierde lid, Wet wapens en munitie).