



Informatiebericht SUA

Openbaar/Intern

Van	IND / SUA
Nummer & Titel	IB 2025/10 Openbare orde aspecten binnen de asiel- en nareisprocedure
Kenmerk (digijust)	
Hoofdtak	Asiel / Nareis / RTB
InformIND Thema	Vw 31 Ongegrond/Asielprocedure/ Vw 30b Kennelijk ongegrond/ Openbare Orde
Relatie met	WI 2022/12, WI 2020/15, WI 2022/8, WI 2022/17
Geldig vanaf	20-03-2025
Geldig tot en met	20-09-2025

1. Aanleiding

Dit informatiebericht (hierna: IB) legt uit hoe om te gaan met openbare orde aspecten binnen de asiel- en nareisprocedure. Onderdelen van dit IB zijn ook toepasbaar op intrekingszaken op grond van openbare orde aspecten.

Naar aanleiding van een beleidswijziging¹, aangekondigd middels een beslisnota bij de Kamerbrief 18 december 2024, is IB 2023/87 aangevuld. IB 2023/87 komt met de publicatie van onderhavig IB te vervallen.

Met de beleidswijziging is het minimumvereiste van de strafoplegging komen te vervallen. Voor een verdragsvluchteling gold een minimumvereiste van de strafoplegging van 10 maanden voor een bijzonder ernstig misdrijf. Bij subsidiair beschermden gold een minimumvereiste van de strafoplegging van 6 maanden voor een ernstig misdrijf. Tot slot is het mogelijk veroordelingen volgens het jeugdstrafrecht te betrekken bij de beoordeling.

De beleidswijzigingen hebben directe werking en zijn direct toepasbaar. [Interne notitie].

2. Leeswijzer

Dit IB kan door hoor- en beslismedewerkers worden geraadpleegd die werken met asiel- en nareisprocedures. Hoormedewerkers kunnen dit IB volgen om alle noodzakelijke onderwerpen te behandelen tijdens het gehoor indien er openbare orde aspecten spelen bij de vreemdeling of hiertoe het vermoeden bestaat. Beslismedewerkers kunnen dit IB volgen tijdens de besluitvorming. Ook medewerkers die horen- en beslissen op zaken die vallen onder de Richtlijn Tijdelijke Bescherming (hierna: RTB) kunnen dit IB raadplegen. Houd bij het beslissen altijd de Vreemdelingencirculaire bij de hand, met name paragraaf C2/7.10 en C2/10.3 Vc.

Dit IB heeft geen betrekking op 1F of Nationale Veiligheid (hierna: NV) zaken. Hoewel het in die zaken ook draait om openbare orde aspecten, vallen deze zaken buiten het bereik van dit IB. [Interne notitie]. Voor zaken waarin 1F aspecten spelen

¹ WBV 2025/1, Besluit van de Minister van Asiel en Migratie van 29 januari 2025, nummer WBV 2025/1, houdende wijziging van de Vreemdelingencirculaire 2000 - Immigratie- en Naturalisatiedienst, i.w.t. 31 januari 2025.

wordt verwezen naar het daarvoor geldende beleid.²

Verwerken strafrechtelijke gegevens

Strafrechtelijke gegevens zijn gegevens die te maken hebben met strafrechtelijke veroordelingen en strafbare feiten, of met veiligheidsmaatregelen die daarmee verband houden. Voor het verwerken van strafrechtelijke gegevens gelden bijzondere waarborgen op grond van artikel 10 van de Algemene Verordening Gegevensbescherming (hierna: AVG[Interne notitie] Als er vragen [Interne notitie] kun je terecht bij de privacy juristen van de IND.

3. Inhoud

4.	Hoe te handelen	3
4.1	Algemeen: wat is er nodig voordat kan worden beslist?	3
4.1.1	Een compleet OO-dossier: systemen en bevestigingen	3
4.1.2	Antecedentenverklaring	3
4.1.3	Veroordeling in het buitenland	4
4.1.3.1	ECRIS	4
4.1.3.2	Strafmaatvergelijking	4
4.1.4	Betrekken (criminele) antecedenten tijdens gehoor	4
4.1.5	Termijnen verlengen	5
4.1.6	Uitleveringsverzoek uit het buitenland	5
4.1.7	Jeugdstrafrecht: minderjarigen en jongvolwassenen	5
4.2	Besluitvorming	6
4.2.1	Inhoudelijke afdoeningen	6
4.2.1.1	Vergunningverlening maar openbare orde-aspecten staan in de weg	6
4.2.1.2	Afwijzing op inhoudelijke gronden en er is sprake van openbare orde-aspecten	6
4.2.1.3	Afgeleide vergunning/nareis en openbare orde-aspecten	7
4.2.1.4	Richtlijn tijdelijke bescherming	7
4.2.2	Vluchtelingenschap of subsidiaire bescherming: is er sprake van een (bijzonder) ernstig misdrijf en een gevaar voor de gemeenschap?	7
4.2.2.1	Bijzonder ernstig misdrijf	8
4.2.2.2	Ernstig misdrijf	11
4.2.2.3	Gevaar voor de gemeenschap	12
4.2.3	Het EU OO-criterium	12
4.2.4	Evenredigheidstoets	13
4.2.4.1	Artikel 29, eerste lid, Vw en evenredigheidstoets	13
4.2.4.2	Artikel 29, tweede lid, Vw (afgeleide/nareis) en evenredigheidstoets	14
4.2.5	Ambtshalve toets	15
4.2.6	Rechtsgevolgen van het besluit	15
4.2.6.1	Vertrektermijn en terugkeerbesluit (TKB)	15
4.2.6.2	Terugkeerbeletsel	16
4.2.6.3	Opleggen inreisverbod (IRV) of zwaar inreisverbod (ZIRV)	16
4.2.6.4	Opleggen Besluit tot Signalering (BtS)	17
4.2.7	Al eerder ingetrokken vergunning	17
4.2.8	Criterialijst INDiGO	18
4.3	Waar kan ik terecht?	18

² Op het moment van publicatie kan hiervoor WI 2020/15 Procedurele werkwijze met betrekking tot artikel 1F Vluchtelingenverdrag worden geraadpleegd. Raadpleeg altijd een actuele/geldende versie.

5. Verwachting 18

6. Afstemming 18

4. Hoe te handelen

4.1 Algemeen: wat is er nodig voordat kan worden beslist?

4.1.1 Een compleet OO-dossier: systemen en bevestigingen

In de aanmeldfase werd voorheen door de AVIM of KMar al veel informatie over de vreemdeling opgezocht. Zo keken zij in de justitiële en politiestructuren en volgde een uitdraai daarvan. Met de wijziging van de aanmeldprocedure wordt de aanmelding in Ter Apel nu door DISA gedaan. De KMar doet dit nog altijd voor de aanmeldingen op Schiphol [Interne notitie]. Als blijkt dat er een HIT is in één van de systemen (NSIS, E&S, BVI, Pol-Info en JDS) wordt er altijd om aanvullende informatie gevraagd. [Interne notitie]. Deze informatie is van belang bij de beoordeling van de asielaanvraag, dus zorg ervoor dat deze informatie voorhanden is als je aan de slag gaat met het dossier.

Een OO-dossier is pas compleet als er een uittreksel JDS en BVI inzit. BVI kan bestaan uit een BVI (NO) HIT, NSIS, E&S of een reactie van de AVIM i.v.m. een hit. Controleer of alle stukken aanwezig zijn en ga na of de stukken informatie bevatten die relevant is voor de beoordeling. Als dit niet in het OO-dossier zit is het van belang dat je de OO-check aanvraagt, [Interne notitie]. Een OO-check mag op het moment van beslissen niet ouder zijn dan 3 maanden. Bij zaken die na 20 september 2020 zijn opgevoerd wordt na 3 maanden automatisch een nieuwe check in JDS uitgevoerd. Het uittreksel uit de BVI-IB van de politie, moet altijd zelf aangevraagd te worden [Interne notitie]. Twijfel je of het JDS uittreksel nog wel accuraat is, dan is het raadzaam een nieuwe op te vragen.

Als je van plan bent om de aanvraag af te wijzen wegens openbare orde **moet** je een zo recent mogelijk uittreksel JDS hebben.

[Interne notitie]

[Interne notitie]

[Interne notitie]

4.1.2 Antecedentenverklaring

De vreemdeling (vanaf 12 jaar) moet tijdens het aanmeldgehoor een antecedentenverklaring ondertekenen. Het is van belang dat je hier tijdens het gehoor aandacht aan besteedt. Met name als de vreemdeling invult dat hij/zij in het verleden voor enig feit is veroordeeld, ergens van verdacht wordt of zich hier schuldig aan heeft gemaakt, moet je dit uitvragen in het gehoor. Mocht dit tijdens het aanmeldgehoor nog niet volledig zijn gedaan, dan is het van belang dit tijdens het nader gehoor (verder) uit te vragen. Voor afgifte van een afgeleide vergunning dient een ingevulde en ondertekende antecedentenverklaring in het dossier te zitten.

Het is van belang de vreemdeling te vragen alle relevante stukken hierover te overleggen omdat deze betrokken dienen te worden bij de beoordeling op de aanvraag. De verantwoordelijkheid om de IND te voorzien van informatie ligt primair bij de vreemdeling. Van hem mag verwacht worden dat hij inspanningen verricht om zijn aanvraag te staven. Indien de vreemdeling deze gegevens niet wil verschaffen,

probeert achter te houden of geen inspanningen verricht om gegevens op te vragen/hieraan te komen, komt dat voor rekening en risico van de vreemdeling.

Let wel: het is **ALTIJD** noodzakelijk dat alle eerdere veroordelingen op de antecedentenverklaring worden ingevuld door de vreemdeling³.

[Interne notitie]

4.1.3 Veroordeling in het buitenland

Het komt voor dat de vreemdeling in het buitenland is veroordeeld voor een misdrijf. De vreemdeling moet dit aangeven op de antecedentenverklaring. Wanneer de vreemdeling dit doet – of de IND hier op een andere manier achter komt – moet dit altijd betrokken worden bij de beoordeling. Zoals reeds vermeld ligt de verantwoordelijkheid om de IND van informatie te voorzien primair bij de vreemdeling. De IND mag verlangen dat de vreemdeling actie onderneemt om zijn/haar buitenlandse vonnis te achterhalen. De enkele stelling dat het de vreemdeling niet lukt of dat de vreemdeling het vonnis niet meer heeft is onvoldoende.

Indien de vreemdeling stelt dat zijn buitenlandse veroordeling te maken heeft met zijn/haar asielmotief of asielmotieven, is het aan de vreemdeling om dit aannemelijk te maken. Als hij dit kan onderbouwen, is het aan de beslisser om te besluiten hoe dit wordt betrokken bij de beoordeling. [Interne notitie]

4.1.3.1 ECRIS

In ECRIS worden Europese veroordelingen door andere lidstaten (op hun grondgebied) geregistreerd⁴. [Interne notitie]. Als blijkt dat er sprake is van een veroordeling in de EU⁵, is het raadzaam om meer informatie uit ECRIS op te vragen. [Interne notitie]

4.1.3.2 Strafmaatvergelijking

Als er een buitenlands vonnis is, is het van belang dat dit wordt voorgelegd voor een strafmaatvergelijking (hierna: SMV). Het is van belang dat het vonnis en eventuele andere documenten vertaald worden aangeleverd, anders kan er geen SMV plaatsvinden.^[Interne voetnoot] Indien de vreemdeling geen (volledig) vonnis en vertaling overlegt, en de officier van justitie heeft aangegeven niet in staat te zijn om een zorgvuldige strafmaatvergelijking te maken, komt dit voor rekening en risico van de vreemdeling. De IND kan dan zonder strafmaatvergelijking uitgaan van de veroordeling zoals die uit het vonnis blijkt [Interne notitie]. Dit proces is verder toegelicht in WI 2022/8.

Let wel, als uit de strafmaatvergelijking is gebleken dat een buitenlandse veroordeling in Nederland niet zou leiden tot een straf of maatregel of als het delict in Nederland niet is gekwalificeerd als misdrijf, kan het nooit een reden zijn om de asielaanvraag af te wijzen op grond van deze antecedenten. [Interne notitie]

Betrekken (criminele) antecedenten tijdens gehoor

Als de criminele antecedenten van de vreemdeling bij de IND bekend zijn geworden, dient de vreemdeling hierover te worden bevraagd tijdens het gehoor. Het verdient

³ Het foutief invullen van deze verklaring, of informatie achterhouden kan gevolgen hebben voor de aanvraag of in de toekomst zelfs leiden tot een intrekking. Er dient dan ook nooit vanuit de IND geadviseerd te worden dat de vreemdeling bepaalde dingen niet hoeft in te vullen.

⁴ Vooral nog geldt dat in ECRIS met name EU-burgers worden opgenomen, niet altijd worden hier dus ook veroordelingen van derdelanders in opgenomen, maar hier wordt momenteel wel al aan gewerkt.

⁵ Het is mogelijk dat er een hitmelding in SIS is geregistreerd of dat de vreemdeling dit zelf vermeldt.

de voorkeur de vreemdeling tijdens het gehoor te wijzen op de mogelijke gevolgen van zijn criminele antecedenten.[Interne voetnoot¹Daarbij kan je dan alvast vooruitkijken naar de mogelijkheid voor het opleggen van een terugkeerbesluit (hierna: TKB), een inreisverbod (hierna: IRV) en de bezwaren van de vreemdeling daartegen

4.1.4 Termijnen verlengen

Als de vreemdeling nog slechts verdachte is van een feit dat mogelijk als een '(bijzonder) ernstig misdrijf' kan worden aangemerkt, heeft het de voorkeur contact op te nemen met de HHC's op locatie. Zij kunnen contact opnemen met het OM om te vragen wanneer de rechtszitting plaatsvindt en/of wanneer een uitspraak te verwachten is. In uitzonderlijke gevallen kunnen zij ook de mogelijkheden met het OM verkennen om de zaak met prioriteit te laten behandelen. Als het een vreemdeling betreft die – als hij geen gevaar voor de openbare orde zou zijn, erkend zou worden als verdragsvluchteling – is deze werkwijze ook wenselijk als de veroordeling nog niet onherroepelijk is om te bezien wat de verwachting is ten aanzien van het onherroepelijk worden van een vonnis. Waar mogelijk moet je de beslistermijn maximaal verlengen in deze zaken.⁶

4.1.5 Uitleveringsverzoek uit het buitenland

Incidenteel komen er zaken voorbij waar er een uitleveringsverzoek vanuit het buitenland ligt. In dergelijke gevallen is het van belang dat goed geschakeld wordt met AIRS, die verantwoordelijk is voor de uitleveringsprocedure.[Interne voetnoot]

4.1.6 Jeugdstrafrecht: minderjarigen en jongvolwassenen

Een misdrijf berecht volgens het jeugdstrafrecht neemt de IND mee in de beoordeling of de vreemdeling een gevaar vormt voor de openbare orde⁷. Er moet altijd rekening worden gehouden met het gegeven dat het hier gaat om een veroordeling binnen het jeugdstrafrecht en in de meeste gevallen gaat om minderjarigen of een jongvolwassene (18 tot 23 jaar) en de ontwikkelingsfase waarin deze vreemdeling zich bevindt. In het geval van een minderjarige moet het belang van het kind worden betrokken. Uit de besluitvorming moet ook duidelijk blijken dat de IND zich realiseert dat het gaat om een minderjarige die volgens het jeugdstrafrecht is veroordeeld en uitlegt waarom desondanks toch de openbare orde wordt tegengeworpen. Onder 4.2.3 EU OO-criterium en 4.2.4 Evenredigheidstoets staat verder toegelicht hoe dit betrokken dient te worden bij de besluitvorming.

Binnen het jeugdstrafrecht kan een detentiemaatregel en/of een PIJ-maatregel opgelegd worden aan minderjarigen en jongvolwassenen tot 23 jaar. In beginsel wordt het jeugdstrafrecht echter toegepast op minderjarigen van 12 tot 18 jaar. De gedachte hierachter is dat de hersenen op die leeftijd nog niet volledig ontwikkeld zijn en dat minderjarigen de gevolgen van hun daden minder goed kunnen overzien. Het jeugdstrafrecht heeft een pedagogisch karakter met als algemeen uitgangspunt het voorkomen van recidive. Het sanctiestelsel van het jeugdstrafrecht is ingericht op een positieve gedragsverandering van de betrokken persoon. Het is van belang het karakter van het jeugdstrafrecht te betrekken bij de beoordeling of de verblijfsvergunning ingetrokken of geweigerd moet worden.

[Interne notitie]

⁶ Op grond van art. 42, vierde lid onder a Vw.

⁷ Eerder stond in beleid dat we dit niet meenamen, maar het beleid is op dit punt gewijzigd. Hiervoor wordt verwezen naar WBV 2025/1, Besluit van de Minister van Asiel en Migratie van 29 januari 2025, nummer WBV 2025/1, houdende wijziging van de Vreemdelingencirculaire 2000 - Immigratie- en Naturalisatiedienst, i.w.t. 31 januari 2025.

Uit het vonnis blijkt de keuze van de strafrechter om het jeugdstrafrecht toe te passen. Hier wordt ingegaan op de omstandigheden en mate van toerekening. Dit is gebaseerd op de ernst van het misdrijf in combinatie met de mentale ontwikkeling van de verdachte/veroordeelde. Bij de beoordeling of de verblijfsvergunning ingetrokken of geweigerd wordt dient betrokken te worden waarom de IND op basis van deze gegevens desondanks tot een intrekking van de vergunning of afwijzing van de aanvraag komt.

4.2 Besluitvorming

4.2.1 Inhoudelijke afdoeningen

4.2.1.1 Vergunningverlening maar openbare orde-aspecten staan in de weg

In het geval de vreemdeling in aanmerking komt voor een verblijfsvergunning op grond van artikel 29, eerste lid, aanhef en onder a, Vw, maar er ook openbare orde-aspecten zijn, kan de verblijfsvergunning worden geweigerd als de vreemdeling onherroepelijk is veroordeeld voor een bijzonder ernstig misdrijf en een gevaar voor de gemeenschap. In het geval de vreemdeling in aanmerking komt voor een verblijfsvergunning op grond van artikel 29, eerste lid, aanhef en onder b, Vw, maar er ook een openbare orde-aspecten zijn, dient er sprake te zijn van een veroordeling voor een ernstig misdrijf dat ten grondslag ligt aan de tegenwerping op grond van openbare orde. Een zaak kan in deze gevallen afgedaan worden als kennelijk ongegrond (K.O.) op grond van artikel 30b, eerste lid, aanhef en onder j, Vw.

In geval de vreemdeling in aanmerking komt voor een vergunning op grond van artikel 29, eerste lid, Vw, zal er in beginsel sprake zijn van een (3EVRM) terugkeerbeletsel naar het land van herkomst. Dit houdt in dat aan de vreemdeling geen TKB en IRV opgelegd kan worden omdat op inhoudelijke gronden is aangenomen dat de vreemdeling te vrezen heeft bij terugkeer naar het land van herkomst. Er dient wel een Besluit tot Signalering (hierna: BtS) te worden opgelegd.⁸

4.2.1.2 Afwijzing op inhoudelijke gronden en er is sprake van openbare orde-aspecten

Wanneer de vreemdeling niet aannemelijk heeft gemaakt dat zijn aanvraag gegrond is op omstandigheden die, hetzij op zichzelf, hetzij in verband met andere feiten, een rechtsgrond voor verlening vormen, kan de asielaanvraag worden afgewezen als ongegrond. Als de asielaanvraag al op inhoudelijke gronden als ongegrond wordt afgedaan, dan kunnen openbare orde-aspecten aanleiding geven de aanvraag als kennelijk ongegrond af te doen. Indien tot de conclusie wordt gekomen dat de vreemdeling op ernstige gronden een gevaar vormt voor de openbare orde, dient aanvraag als kennelijk ongegrond afgedaan te worden op grond van artikel 30b, eerste lid, aanhef en onder j, van de Vw.

Voor deze mogelijkheid moet er sprake zijn van minstens één veroordeling voor een misdrijf waarbij er een gevangenisstraf of vrijheidsbenemende maatregel is opgelegd en er sprake is van misdrijven die naar hun aard leiden tot een gevaar voor de gemeenschap. Hiervoor wordt aansluiting gezocht bij het tweede boek van het Wetboek van Strafrecht (artikel 92 – 421 WvSr).

Voor deze afdoening hoeft het gevaar voor de gemeenschap niet te worden gemotiveerd. Ook hoeft voor deze afdoening niet te worden getoetst aan het EU OO-criterium en de evenredigheid. Immers, komt de vreemdeling in deze gevallen in

⁸ Zie [IB 2023/25](#)

de eerste plaats al niet voor vergunningverlening in aanmerking dus behoeft dit geen verdere belangenafweging.

Wel dient er te worden beoordeeld of de vertrektermijn onthouden kan worden en of er een TKB en IRV kan worden opgelegd. Zie hiervoor paragraaf 4.2.6 van dit IB. Indien de openbare orde-aspecten aanleiding geven voor het opleggen van een zwaar IRV [Interne notitie] dient het EU OO-criterium wél getoetst te worden. Dit is afhankelijk van de duur van het IRV dat wordt opgelegd. Tot slot dient te worden beoordeeld of er een BtS opgelegd kan worden. In het geval een zaak op inhoudelijke gronden wordt afgewezen zal er immers geen sprake zijn van een terugkeerbeletsel nu in beginsel wordt aangenomen dat de vreemdeling niet te vrezen heeft bij terugkeer naar het land van herkomst (of een derde land).

4.2.1.3 Afgeleide vergunning/nareis en openbare orde-aspecten

In C2/7.10 Vc staat uitgelegd dat de IND de verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd op grond van artikel 29, tweede lid, Vw kan weigeren op grond van de openbare orde overeenkomstig het in C2/4.1 Vc opgenomen wettelijke kader. De IND beoordeelt de aanvraag in dat geval aan de hand van de artikelen 3.77, eerste tot en met vierde lid, en artikel 3.78 Vb, alsmede paragraaf B1/4.4 Vc. Als er sprake is van openbare orde-aspecten, moet worden vastgesteld dat het gepleegde feit aanleiding geeft om, na zorgvuldige belangenafweging, tot uitsluiting van het verblijf over te gaan. Zie hiervoor paragraaf 4.2.4 van dit IB.

4.2.1.4 Richtlijn tijdelijke bescherming

In artikel 3.1a, Vb staat uitgelegd dat de IND de richtlijn tijdelijke bescherming⁹ (hierna: RTB) kan weigeren of intrekken indien er redelijke gronden bestaan om hem als een gevaar voor de veiligheid van de lidstaat van ontvangst te beschouwen, of als de betrokkene ingevolge een definitieve veroordeling voor een bijzonder ernstig misdrijf een gevaar vormt voor de samenleving. Voor de beoordeling van het weigeren of intrekken van de tijdelijke bescherming wordt dus aangesloten bij de beoordeling of er sprake is van een *bijzonder ernstig misdrijf*, waarbij ook het EU OO-criterium en de evenredigheid van het besluit dient te worden beoordeeld [Interne notitie]

4.2.2 Vluchtelingschap of subsidiaire bescherming: is er sprake van een (bijzonder) ernstig misdrijf en een gevaar voor de gemeenschap?

Een vreemdeling die op grond van zijn asielmotieven in aanmerking zou komen voor vluchtelingschap moet veroordeeld zijn voor een *bijzonder ernstig misdrijf* wil de IND de aanvraag op grond van de openbare orde afwijzen. Als er sprake is van een subsidiaire beschermingsstatus moet de vreemdeling veroordeeld zijn voor een *ernstig misdrijf*.¹⁰ Een belangrijk verschil is dat er voor een bijzonder ernstig misdrijf sprake moet zijn van een *onherroepelijke* veroordeling, terwijl dit voor een ernstig misdrijf niet noodzakelijk is.¹¹ In beide gevallen moet voldaan zijn aan het criterium van (bijzonder) ernstig misdrijf **en** de vreemdeling moet een gevaar vormen voor de samenleving van de lidstaat waarin hij/zij zich bevindt.

Het openbare orde-beleid, met betrekking tot de invulling van het "(bijzonder) ernstig misdrijf"-criterium evenals als het criterium "gevaar voor de gemeenschap",

⁹ Richtlijn Tijdelijke Bescherming, artikel 28.

¹⁰ Zie artikel 3.105c, onder b,Vb en artikel 3.105 e, onder b, Vb

¹¹ Dat is bij het intrekken van een vergunning anders. Vanwege de toepassing van artikel 3.86 Vb dient er dan altijd sprake te zijn van een onherroepelijke veroordeling om aan de norm te voldoen. Dat hoeft echter niet de veroordeling voor het ernstige misdrijf te zijn.

is opgenomen in C2/7.10.1 Vc. Dit is een verdere uitwerking van de artikelen 3.105c t/m 3.105f Vb. De criteria opgesomd in C2/7.10.1 Vc moeten altijd terugkomen in je beslissing als de openbare orde-aspecten vergunningverlening in de weg staan. Deze worden hieronder verder toegelicht.

4.2.2.1 *Bijzonder ernstig misdrijf*

Het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: HvJ-EU) heeft in een arrest van 6 juli 2023¹² nadere toelichting gegeven op de invulling van het 'bijzonder ernstig misdrijf' in de zin van artikel 14, vierde lid, onder b, van de Kwalificatierichtlijn. Volgens het HvJ-EU is een 'bijzonder ernstig misdrijf' een misdrijf dat gezien de specifieke kenmerken ervan van uitzonderlijke ernst is, in die zin dat het behoort tot de misdrijven die de rechtsorde van de betrokken samenleving het meest aantasten. Bij een onherroepelijke veroordeling moet het gaan om een misdrijf dat op zichzelf als bijzonder ernstig kan worden aangemerkt, of om meerdere afzonderlijke strafbare feiten die gezamenlijk een feitencomplex vormen dat als bijzonder ernstig kwalificeerbaar is.

Als eerste stap in de beoordeling of een misdrijf als bijzonder ernstig aan te merken is, dient er gekeken te worden naar de aard van het misdrijf. Bij de aard van het misdrijf kan onder andere gekeken worden naar:

- Het soort misdrijf dat is gepleegd en in welke categorie (titel) dit valt;
- De motivering van de strafrechter in het vonnis over de ernst van het misdrijf; en
- Eventueel naar de Wetsgeschiedenis van het artikel dat van toepassing is.

Een titel in het Wetboek van Strafrecht (hierna: WvSr) begint met de lichtste variant van een type delict en eindigt met de zwaarste. Het is van belang om er bewust van te zijn dat voor alle categorieën meerdere varianten bestaan en niet alle varianten als bijzonder ernstig of ernstig zijn aan te merken.

[Interne notitie]

In geval het gaat om een misdrijf dat in het buitenland is gepleegd, kan gekeken worden naar de uitkomsten van de strafmaatvergelijking en indien beschikbaar de motivering van de strafrechter in het vertaalde buitenlandse vonnis.

Om te beoordelen of een misdrijf waarvoor een vreemdeling definitief is veroordeeld in zijn aard van een dergelijke ernst is dat het als bijzonder ernstig aan te merken is, moet met name rekening worden gehouden met:

- de maximale straf voor het misdrijf en de feitelijk opgelegde straf;
- de mate waarin de rechtsorde van de samenleving is aangetast;
- de aard en omvang van de schade;
- de omstandigheden rond het plegen van het misdrijf; en
- de aard van de strafprocedure;

Uit het arrest volgt dat er geen rekening gehouden mag worden met de media-aandacht voor het misdrijf of de publieke opinie hieromtrent. Dit betekent dat dit ook in de besluitvorming niet meegewogen wordt.

Deze opsomming is niet uitputtend. Ook andere omstandigheden kunnen een rol spelen. Het is altijd een individuele beoordeling, dit dient ook duidelijk naar voren te komen in het besluit. Hieronder worden bovenstaande punten los nader toegelicht, maar deze hoeven in de besluitvorming niet apart te worden behandeld. Wel is het van belang alle punten te noemen.

¹² Hof van Justitie, 6 juli 2023, C-402/22, ECLI:EU:C:2023:543 (zaak M.A.)

De maximale straf voor het misdrijf en de feitelijk opgelegde straf

De maximumstraf voor het misdrijf moet betrokken worden bij de beoordeling. De feitelijk opgelegde straf dient, in het licht van de gebruikelijke strafmaat naar Nederlandse maatstaven, bijzonder zwaar te zijn.

Voor de beoordeling of de feitelijk opgelegde straf bijzonder zwaar is, is de IND afhankelijk van de beschikbare informatie vanuit het strafrecht. In eerste instantie kan gekeken worden naar de motivering van de strafrechter in het vonnis [Interne notitie]. Daarnaast kan gekeken worden naar de oriëntatiepunten voor straftoemeting en LOVS-afspraken.¹³ Niet voor alle feiten bestaan oriëntatiepunten. In dat geval kan er ook gekeken worden naar de strafforderingsrichtlijnen van het Openbaar Ministerie en Aanwijzing kader voor straffordering meerderjarigen.¹⁴ [Interne notitie].

Als bovenstaande informatie niet of onvoldoende beschikbaar is, dan is het lastiger om te bepalen of de feitelijk opgelegde straf bijzonder zwaar is. In deze gevallen dient bij de beoordeling van het bijzonder ernstig misdrijf meer gewicht toegekend te worden aan de andere punten. Het blijft van belang om wel naar de opgelegde straf en maximale strafbedreiging te kijken. Ook als de opgelegde straf lager is dan de maximale strafbedreiging, dan kan bij een hoge maximale strafbedreiging wel worden betoogd dat daaruit blijkt dat het gaat om misdrijven die de rechtsorde het meest aantasten, ook al is de opgelegde straf lager. [Interne voetnoot] In dit geval wordt dus meer gewicht toegekend aan de ernst van het misdrijf.

Als de feitelijk opgelegde straf aanzienlijk lager is dan de maximumstraf hoeft dit nog niks te zeggen over de vraag of de straf bijzonder zwaar is. Ook dient er rekening gehouden te worden met het nationale strafsysteem indien de straf door een rechterlijke instantie in een ander land is opgelegd. Een voorbeeld hiervan is dat andere lidstaten geen gebruik maken van de maximum maar de minimumstraf.

Het kan voorkomen dat de strafrechter, in het kader van samenloop¹⁵, één straf voor meerdere gepleegde misdrijven oplegt. Er kan dan sprake zijn van voeging. In deze gevallen dient in de beoordeling van het bijzonder ernstig misdrijf meer gewicht toegekend te worden aan de overige punten voor de beoordeling van het bijzonder ernstig misdrijf. Het is in deze zaken wel van belang per gepleegd misdrijf (binnen die straf voor meerdere misdrijven) een oordeel te vellen over of het naar zijn aard als bijzonder ernstig kan worden aangemerkt. [Interne notitie].

De verhouding tussen de maximumstraf en daadwerkelijk opgelegde straf is niet altijd direct een goede afspiegeling van de ernst van het delict, nu de strafrechter ook rekening dient te houden met de persoon van de vreemdeling¹⁶. Als de straf in de buurt komt van de maximumstraf kan uiteraard wel sneller worden aangenomen dat sprake is van een bijzonder ernstig misdrijf.

De mate waarin de rechtsorde van de samenleving is aangetast

De mate waarin de rechtsorde van de samenleving is aangetast is een breed begrip waar veel aspecten bij betrokken kunnen worden. Het is raadzaam om uit het strafrechtelijk vonnis aspecten te halen die kunnen worden betrokken bij de beoordeling. Vaak komt in het vonnis namelijk iets terug waarin de strafrechter in

¹³ De oriëntatiepunten geven de straf weer die rechters voor de meest voorkomende verschijningsvorm van het strafbare feit opleggen. Niet voor alle feiten bestaan oriëntatiepunten.

¹⁴ Hierin worden de algemene uitgangspunten beschreven die het OM hanteert in het gebruik van de strafforderingsrichtlijnen bij de vervolging van plegen van misdrijven waarop het meerderjarenstrafrecht wordt toegepast.

¹⁵ Zie voor de regels omtrent samenloop titel VI van het tweede boek van het Wetboek van Strafrecht.

¹⁶ Oriëntatiepunten voor straftoemeting en overige LOVS-afspraken

gaat op aspecten die de rechtsorde van de samenleving aantast danwel ontwricht.

Te denken valt aan aspecten zoals:

- de ernst van het misdrijf;
- de schaal en impact van het misdrijf;
- de aard van het doelwit;
- Beoogd doel van de dader/opzettelijkheid;
- Recidieven;
- Gedrag van de dader rondom het plegen van het misdrijf (spijtbetuiging);
- effect op de samenleving;

Let wel: dit is geen uitputtende lijst. Dit is enkel een indicatie van aspecten die kunnen worden betrokken bij de vraag in welke mate de rechtsorde van de samenleving is aangetast. Ook hoeven voornoemde aspecten niet per definitie uit het vonnis gehaald te worden. Er kan ook gekeken worden naar de verklaringen van de vreemdeling hierover, zoals wanneer dit tijdens de gehoren bij de IND is bevraagd, of wat er in reclasseringsrapporten is opgenomen. Deel van de aspecten kunnen ook meegewogen worden onder de motivering van een gevaar voor de gemeenschap.

De aard en de omvang van de schade

In algemene zin geldt dat hoe groter de omvang van de schade hoe sneller geconcludeerd kan worden dat er sprake is van een bijzonder ernstig misdrijf. Voor de beoordeling van de omvang van de schade kan gekeken worden naar wat de strafrechter in het vonnis hierover heeft gezegd.

Betrek bij de omvang van de schade niet enkel fysieke of letselschade, maar ook emotionele en psychische schade. Betrek ook of het gaat om blijvende schade of om restloos herstel. Indien er ingeschat wordt dat het slachtoffer volledig kan herstellen is nog belangrijk om de verwachte duur van de herstelperiode te betrekken bij de beoordeling.

Eventueel kan de gevorderde schadevergoeding ook vergeleken worden met informatie uit de letselschaderichtlijn.

De omstandigheden rond het plegen van het misdrijf

Met de omstandigheden rond het plegen van het misdrijf dient in beginsel te worden gekeken naar:

- de aanwezigheid van verzachtende en verzwarende omstandigheden; en
- de opzettelijkheid

Voor de aanwezigheid van verzachtende en verzwarende omstandigheden kan worden gekeken naar de motivering van de strafrechter in het vonnis. Er zijn diverse strafverzwarende en strafverminderende omstandigheden. Voor de beoordeling of er sprake is van een bijzonder ernstig misdrijf is het belangrijk dat de strafverzachtende en strafverminderende omstandigheden specifiek zien op de ernst van het misdrijf. Indien betrokkene bijvoorbeeld (gedeeltelijk) ontoerekeningsvatbaar is verklaard kan dit worden gezien als een strafverminderende omstandigheid. Dit ziet echter op de persoon en niet op de ernst van het misdrijf zelf. Uiteraard moet dit wel nog meegewogen worden in het kader van het gevaar voor de gemeenschap, het EU-OO criterium en de evenredigheid. Ook een matiging van de straf vanwege de lange duur van het strafproces is een strafverlagende omstandigheid, maar dit ziet niet op de ernst van het misdrijf.

Het met opzet en, indien van toepassing, met voorbedachte rade plegen van een misdrijf leidt sneller tot de conclusie dat er sprake is van een bijzonder ernstig

misdrijf. Voor de vraag of het misdrijf opzettelijk en, indien van toepassing, met voorbedachte rade is gepleegd kan het strafvonnis geraadpleegd worden.

De aard van de strafprocedure

De aard van de gevolgde strafprocedure kan iets zeggen over de ernst die de belaste autoriteiten aan het misdrijf hebben toegekend. In Nederland bestaan er verschillende soorten strafrechters zoals de politierechter, de meervoudige strafkamer, en de kinderrechter. In algemene zin zijn misdrijven die worden behandeld door de meervoudige kamer zwaarder en meer ernstig. Hieronder wordt kort stil gestaan bij deze drie soorten strafrechters.

1. Politierechter

De politierechter is een alleensprekende rechter die alle soorten strafzaken behandelt waarvoor maximaal een jaar gevangenisstraf zal worden geëist tegen een meerderjarige. De politierechter doet mondeling uitspraak. Er is dan geen schriftelijk vonnis beschikbaar.

2. De meervoudige strafkamer

De meervoudige strafkamer behandelt de ingewikkeldere en zwaardere strafzaken (met een strafeis van meer dan twaalf maanden gevangenisstraf). De meervoudige strafkamer bestaat uit drie rechters. Het vonnis is dan schriftelijk beschikbaar.

3. De kinderrechter

Minderjarigen vanaf 12 jaar kunnen strafrechtelijk veroordeeld worden door de kinderrechter. Kinderrechters kunnen ook uitspraak doen in een enkelvoudige of meervoudige kamer. Personen tussen de 16 en 23 jaar krijgen soms een bijzondere behandeling, zo kan het jeugdstrafrecht worden toegepast op personen van 18 tot 23 jaar en kan het volwassenenstrafrecht worden toegepast op personen van 16 tot 18 jaar.¹⁷ De keuze om het volwassenenstrafrecht of het jeugdstrafrecht toe te passen kan wat zeggen over de ernst van het misdrijf. Raadpleeg hiervoor de motivering van de strafrechter in het vonnis. Let op: de maximale straffen die in het jeugdstrafrecht worden opgelegd kunnen beduidend lager zijn (max. 24 maanden) dan in het volwassenenstrafrecht. Bij jeugddetentie is dat maximaal 24 maanden.

4. Strafbeschikking

Ook het Openbaar Ministerie kan een straf opleggen. Dat gebeurt middels een strafbeschikking. Dit kan bij misdrijven waarop een maximumstraf van zes jaar staat. De opgelegde straf kan echter geen gevangenisstraf zijn.

4.2.2.2 *Ernstig misdrijf*

Uit het Arrest Ahmed¹⁸ en de EASO juridische analyse van de artikelen 12 en 17 Kwalificatierichtlijn uit 2016 blijken ook voor het criterium ernstig misdrijf een aantal aandachtspunten. Deze komen in grote lijnen overeen met hetgeen hierboven al is toegelicht, al ligt de maatstaaf voor ernstig misdrijf lager dan bij bijzonder ernstig misdrijf. Het zijn geen verplichte criteria en ze zijn ook niet uitputtend, dus mocht het niet van toepassing zijn in een individuele zaak, dan is het niet nodig om toch te proberen deze criteria hierin te verwerken.

De aandachtspunten uit het arrest Ahmed en de EASO juridische analyse¹⁹ zijn:

¹⁷ Zie [Adolescentenstrafrecht | Rechtspraak](#) voor meer informatie hierover.

¹⁸ HvJ EU 13 september 2018, [C-369/17](#).

¹⁹ Het rapport van het Europees Ondersteuningsbureau voor asielzaken (EASO) van januari 2016 „Exclusion: Articles 12 and 17 Qualification Directive (2011/95/EU) – A Judicial Analysis”.

1. De aard van het gepleegde feit/misdrijf
2. De schade die is teweeggebracht
3. De gevolgde strafprocedure
4. De aard van de straf
5. Rekening houden met de vraag of de meeste rechterlijke instanties²⁰ het gepleegde feit ook aanmerken als een ernstig misdrijf

4.2.2.3 *Gevaar voor de gemeenschap*

Als een van de misdrijven waarvoor de vreemdeling veroordeeld is aan te merken is als een (bijzonder) ernstig misdrijf, moet worden beoordeeld of er sprake is van een gevaar voor de gemeenschap.

Zoals ook blijkt uit de Vc, kan de IND er in beginsel²¹ aannemen dat de vreemdeling een gevaar vormt voor de gemeenschap als de vreemdeling is veroordeeld voor één van de misdrijven genoemd in C2/7.10.3.2 Vc en C2/7.10.4.2 Vc. In beide paragrafen staat hierover hetzelfde vermeld. Dit is opnieuw geen limitatieve lijst.

Er moet altijd getoetst worden of het gevaar voor de gemeenschap er op dit moment nog is. Deze beoordeling wordt gemaakt binnen het Unierechtelijk openbare orde criterium (hierna: EU OO-criterium).

4.2.3 **Het EU OO-criterium**

Wat onder het EU OO-criterium wordt verstaan is uitgebreid toegelicht in WI 2022/12. Hierin staat onder andere uitgelegd hoe het EU OO-criterium²² dient te worden getoetst en beoordeeld. De volgende elementen dienen terug te komen in de besluitvorming: het persoonlijke gedrag van de vreemdeling (1), dat actueel (2), werkelijk (3), voldoende ernstig (4) moet zijn en de gedraging moet een fundamenteel belang van de (Europese) samenleving raken (5).

Dit criterium moet ook bij een afwijzing van een (opvolgende) asielaanvraag getoetst worden, zowel bij een bijzonder ernstig misdrijf als een ernstig misdrijf, nu in beide gevallen gevaar voor de gemeenschap ook wordt getoetst.²³ Ook bij het verkorten van de vertrektermijn en het opleggen van een zwaar inreisverbod moet dit worden getoetst.

Indien het gaat om een minderjarige vreemdeling die in het kader van het jeugdstrafrecht is veroordeeld dan dient de minderjarigheid evenals de reden voor het toepassen van het jeugdstrafrecht betrokken te worden bij het EU OO-criterium. Uit het besluit dient te blijken dat de IND zich ervan bewust is dat het gaat om een minderjarige die is veroordeeld volgens het jeugdstrafrecht, maar er moet ook worden uitgelegd dat het misdrijf afgezet tegen het persoonlijk gedrag van de vreemdeling dermate ernstig is dat hierin een actuele bedreiging voor de openbare orde wordt gezien. Dit kan door recidieven en de uitlatingen van de vreemdeling zelf te betrekken. De actuele bedreiging volgt ook uit de ernst van het misdrijf zelf. Het strafvonnis kan hierbij ook worden betrokken en de vraag of de strafrechter redenen ziet voor bijvoorbeeld een risico op herhaling en daartoe maatregelen neemt, dan wel het misdrijf zo ernstig acht dat dit een reden is zwaar te straffen, ook al is het

²⁰ De Hofuitspraak heeft betrekking op de Europese wet- en regelgeving, dus met rechterlijke instanties wordt verwezen naar instanties o.a. in andere lidstaten.

²¹ Officieel zijn gevaar voor de gemeenschap en (bijzonder) ernstig misdrijf twee afzonderlijke begrippen die getoetst moeten worden. In de meeste gevallen vallen ze samen, bij uitzondering niet.

²² Dit criterium is hetzelfde als wat is neergelegd in het Z. Zh & I.O. arrest, [ECLI:EU:C:2015:377](#), (kortweg ook wel ZH&O genoemd).

²³ Zie het Europese Hof van Justitie arrest van 6 juli 2023. C8/22, waaruit blijkt dat gevaar voor de gemeenschap aan de hand van het Unierechtelijk openbare orde criterium getoetst moet worden

binnen het jeugdstrafrecht. Eventuele stukken van andere partijen, zoals reclassering, kunnen hierbij ook worden meegenomen, want dat kan ook wat over het gedrag van een vreemdeling zeggen, net als verklaringen van de minderjarige zelf.

4.2.4 Evenredigheidstoets

4.2.4.1 Artikel 29, eerste lid, Vw en evenredigheidstoets

Wanneer de openbare orde-aspecten de vergunningverlening in de weg staat en daarmee de asielaanvraag wordt afgewezen²⁴ toetst de IND, volgens het beleid in paragraaf C2/7.10.3.4 Vc, de evenredigheid van het besluit. Hierbij moet rekening gehouden worden met alle individuele omstandigheden. Denk hierbij onder meer aan de band met Nederland, band met het land van herkomst, een eventueel bestaand terugkeerbeletsel en het belang van de Nederlandse staat. Voor de belangenafweging binnen de evenredigheidstoets is o.a. ook artikel 4:84 Awb (of 3:4 Awb) van toepassing.

De evenredigheid dient altijd een individuele toets te zijn. Echter de lat voor de vreemdeling om aannemelijk te maken dat een afwijzing, op grond van de openbare orde of mede vanwege de openbare orde, niet evenredig is, ligt wel hoog. Zeker wanneer dit een eerste aanvraag betreft en de vreemdeling nog geen enkele vorm van rechtmatig verblijf hier in Nederland heeft opgebouwd, maar wel al heeft gezorgd voor ernstige overlast en criminaliteit in Nederland. Het belang van de Nederlandse staat is in dit geval van doorslaggevend belang. In de beschikking dient te worden ingegaan hetgeen de vreemdeling aandraagt over de redenen waarom het besluit van de IND volgens de vreemdeling in zijn geval onevenredig is.

Let op: in het geval de vreemdeling nog minderjarig is moet ook het belang van het kind betrokken worden bij de evenredigheidstoets. Als de vreemdeling volgens het jeugdstrafrecht - of de minderjarige vreemdeling volgens het volwasssenstrafrecht - is veroordeeld dient dit ook betrokken te worden bij de evenredigheidstoets. Betrek hierbij, indien opgenomen in het vonnis, zoveel als mogelijk de volgende punten:

- De overwegingen van de strafrechter om het jeugdstrafrecht, dan wel volwasssenstrafrecht toe te passen;
- Overwegingen waaruit blijkt dat het hier om een ernstig of zeer ernstig misdrijf (of misdrijven) gaat;
- Overwegingen waaruit blijkt dat binnen het jeugdstrafrecht bedoeld is om streng(er) te straffen;
- Overwegingen waaruit blijkt dat de maatregel wordt opgelegd om herhaling te voorkomen.

In het besluit dient te worden uitgelegd waarom dit zwaarder weegt en ondanks de minderjarigheid toch de openbare orde wordt tegengeworpen. Het is goed om in het besluit stil te staan bij de gevolgen van een negatief besluit voor de minderjarige, maar ook bij de redenen waarom dit niet doorslaggevend is. Betrek daarbij ook eventuele andere stukken of verklaringen van de minderjarige zelf.

De evenredigheidstoets is een drietrapstoets waarbij getoetst wordt aan noodzakelijkheid, geschiktheid en evenwichtigheid (ook wel de evenredigheid in strikte zin):

1. Geschiktheid: dit gaat over de vraag of je het gewenste doel, namelijk de bescherming van de Nederlandse samenleving, kan bereiken met het gekozen middel (afwijzing op grond van de openbare orde). Met name in zaken waarbij er sprake is van een terugkeerbeletsel moet dit gemotiveerd worden. Het feit dat er

²⁴ Of een eerder verleende status wordt ingetrokken.

een terugkeerbeletsel is maakt niet dat het middel ongeschikt is. Immers blijft op de vreemdeling een zelfstandige plicht rusten om Nederland te verlaten conform artikel 61 Vw. Dit geldt ook als de vreemdeling geen vertrekplicht heeft in de zin van de Terugkeerrichtlijn en niet kan worden uitgezet naar het land van herkomst zolang het terugkeerbeletsel geldt. De vreemdeling verblijft in dat geval immers illegaal in Nederland in de zin van de Terugkeerrichtlijn. Het middel is dus ook bij een terugkeerbeletsel nog steeds geschikt om de bescherming van de samenleving te bereiken, gelet op de hiervoor genoemde vertrekplicht. Let op, als er een terugkeerbeletsel geldt i.v.m. een reëel risico op vervolging, dus a-status, moet ook iets over de grondrechten genoemd in artikel 14 lid 6 Kwalificatierichtlijn worden opgenomen. Het gaat hierbij om de basisrechten: non-discriminatie, vrijheid van religie, toegang tot rechtspraak, recht op (basis)onderwijs, geen refoulement [Interne voetnoot]

2. Noodzakelijkheid: dit gaat over de vraag of het nodig is om de maatregel te treffen, en of er wellicht een minder ingrijpend alternatief voorhanden is. De noodzaak tot het intrekken van de status/of afwijzen van de aanvraag is er volgens de IND, aangezien betrokkene een gevaar is voor de samenleving en wij de samenleving willen beschermen. Een andere maatregel om de samenleving te beschermen is er vreemdelingenrechtelijk gezien niet.

3. Evenwichtigheid/ evenredigheid in strikte zin: hierbij moet met name aan de belangenafweging in het kader van artikel 8 EVRM worden gedacht.

Verder is het van belang de mate van toerekeningsvatbaarheid van de vreemdeling in de strafzaak duidelijk te betrekken bij de evenredigheid (en 8 EVRM). Daarnaast dinen de andere aspecten uit het Azzaqui arrest van het EHRM meegenomen te worden in de belangenafweging.

4.2.4.2 Artikel 29, tweede lid, Vw (afgeleide/nareis) en evenredigheidstoets

Bij deze zaken is niet de Kwalificatierichtlijn (RI 2011/95), maar de Gezinsherenigingsrichtlijn (RI 2003/86) van toepassing. De Gezinsherenigingsrichtlijn biedt lidstaten expliciet de mogelijkheid een verzoek om toegang en verblijf van gezinsleden af te wijzen om redenen van openbare orde of openbare veiligheid. Dit staat echter²⁵ niet in de weg aan toepassing van het nationale openbare orde-beleid²⁶. Het EU OO-criterium is dus niet van toepassing bij nareis. Wel moet je rekening houden met het evenredigheidsbeginsel en de belangenafweging als genoemd in artikel 17 van de Gezinsherenigingsrichtlijn. Na een zorgvuldige belangenafweging, moet worden vastgesteld dat het gepleegde feit dermate ernstig is dat het noodzakelijk is om tot uitsluiting van het verblijf over te gaan²⁷.

Bij de individuele belangenafweging moet je rekening houden met:

- de aard en de hechtheid van de gezinsband;
- de duur van het verblijf in de lidstaat; en
- het bestaan van familiebanden en culturele of sociale banden met het land van herkomst.

²⁵ Blijkens de uitspraak van de Afdeling van 2 september 2020, nr. 201705770/2

²⁶ Als neergelegd in artikelen 3.77, eerste tot en met vierde lid, artikel 3.78 Vb, alsmede paragraaf B1/4.4 Vc

²⁷ Op 28 december 2020 en 14 januari 2021 zijn er nog twee positieve uitspraken gedaan door de Afdeling over dit punt, zie ECLI:NL:RVS:2020:3130 en ECLI:NL:RVS:2021:68

4.2.5 Ambtshalve toets

Om te beoordelen in welke gevallen een ambtshalve toets gedaan moet worden, is het raadzaam paragraaf C1/4.8 Vc te raadplegen.

In het kader van de asielaanvraag, in het geval van een 'K.O. onder j' afdoening:

- Geen ambtshalve toets aan artikel 64

Indien een zwaar IRV wordt opgelegd of reeds is opgelegd:

- Geen ambtshalve toets aan 8 EVRM, mensenhandel, humanitair

In het kader van het opleggen van een TKB:

- Toets aan artikel 64 - niet ambtshalve, maar wel toetsen aan.
Er moet worden beoordeeld of het uitstel van vertrek in het kader van terugkeer dient te worden verleend. Uitstel van vertrek betekent dat uitzetting achterwege blijft zolang het gelet op de gezondheidstoestand van de vreemdeling of die van een van zijn gezinsleden niet verantwoord is om te reizen. Dit wordt alleen beoordeeld indien er expliciet een beroep op wordt gedaan.

In het kader van opleggen van een zwaar IRV:

- Toets aan 8 EVRM - niet ambtshalve, maar wel toetsen aan
Hier dient het belang van de vreemdeling bij het uitoefenen van privé- en gezinsleven in Nederland afgewogen te worden tegen het belang van de Nederlandse overheid om de samenleving te beschermen.

Let op: In het geval er al eerder een TKB of TKB en zwaar IRV aan de vreemdeling is opgelegd, maar er nog niet getoetst is aan artikel 8 EVRM en artikel 64, dient deze beoordeling nog wel te gebeuren. Zie hiervoor C1/4.8 Vc. De openbare orde-aspecten kunnen een contra-indicatie zijn die ertoe kan leiden dat de vreemdeling geen verblijfsvergunning krijgt.

Er dient bij een eerste aanvraag bovendien altijd een schrijnendheidstoets gedaan te worden, zie hiervoor IB 2019/81.

4.2.6 Rechtsgevolgen van het besluit

4.2.6.1 Vertrektermijn en terugkeerbesluit (TKB)

Wanneer de asielaanvraag op inhoudelijke gronden wordt afgewezen én de vreemdeling een gevaar is voor de openbare orde waardoor de aanvraag wordt afgedaan op grond van artikel 30b, eerste lid, aanhef en onder j, Vw kun je in beginsel de vertrektermijn onthouden, zie A3/3.4 Vc. De vreemdeling kan hier in de zienswijze op reageren en in de beschikking wordt dan de uiteindelijke vertrektermijn of het onthouden daarvan vermeld. Het onthouden van de vertrektermijn kan enkel indien er geen sprake is van een terugkeerbeletsel. Er dient gemotiveerd te worden waarom de vreemdeling een vertrektermijn wordt onthouden, een TKB en (mogelijk een zwaar) IRV wordt opgelegd, zowel in het voornemen als het besluit. De vreemdeling heeft dan ook in de zienswijze nog uitgebreid de kans om aan te geven waarom:

- aan hem geen IRV opgelegd moet worden;
- de duur van dit IRV niet zolang mag zijn dan wel zijn vertrektermijn niet op grond van openbare orde onthouden kan worden;
- of zijn asielaanvraag niet op grond van openbare orde afgewezen moet worden.

Argumenten of stukken die de vreemdeling aanvoert of heeft overgelegd, betrek je bij de besluitvorming.

4.2.6.2 Terugkeerbeletsel

Als je concludeert dat de vreemdeling op grond van zijn asielmotieven wel in aanmerking zou moeten komen voor een verblijfsvergunning asiel, maar je de aanvraag afwijst wegens een gevaar voor de openbare orde, betekent dit dat er sprake is van een terugkeerbeletsel. Je kunt dan wegens het non-refoulement beginsel geen TKB opleggen. Immers, is reeds vastgesteld dat de vreemdeling niet terug kan keren naar het land van herkomst. Het opleggen van een IRV kan in dit geval ook niet, omdat een IRV niet los van het TKB kan worden opgelegd. Je legt in dit geval een BtS op²⁸. Zorg er wel voor dat dit terugkeerbeletsel in het systeem geregistreerd wordt als 3 EVRM indicatie²⁹.

4.2.6.3 Opleggen inreisverbod (IRV) of zwaar inreisverbod (ZIRV)

Zoals reeds aangegeven kan een IRV enkel worden opgelegd als er ook een TKB is opgelegd. Dit zal dus in de gevallen zijn waar geen sprake is van een terugkeerbeletsel. Bij een kennelijk ongegrond afdoening wordt een TKB gegeven waarbij de vertrektermijn wordt onthouden en een IRV opgelegd. In beginsel wordt een IRV voor de duur van 2 jaar opgelegd. Mocht een vreemdeling bijzondere argumenten aandragen waarom de maatregel in zijn of haar geval niet proportioneel is, dan moet je hier op ingaan in de beschikking. De openbare orde-aspecten kunnen aanleiding vormen een zwaar IRV voor de duur van 10 jaar op te leggen. Een IRV leg je op als de vreemdeling (op wie artikel 64 Vw niet van toepassing is):

- a. Nederland, de EU/EER en Zwitserland onmiddellijk moet verlaten (vertrektermijn van 0 dagen) (artikel 66a, eerste lid, onder a, jo artikel 62, tweede lid, Vw); of
- b. niet uit eigen beweging Nederland, de EU/EER en Zwitserland binnen de vertrektermijn heeft verlaten (artikel 66a, eerste lid, onder b, Vw); of
- c. de aanvraag om verlening van een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd zonder verschoonbare reden intrekt voordat een beslissing is genomen, terwijl aanwijzing bestaat dat de aanvraag niet kansrijk geacht moet worden, bijv. veilig land van herkomst (artikel 66a, tweede lid, Vw jo A4/2.1 Vc).

Ad a) Je kan onmiddellijk vertrek aanzeggen als:

- een risico bestaat dat de vreemdeling zich aan het toezicht gaat onttrekken, zie A3/3.2. Risico op onttrekking aan het toezicht;
- de aanvraag van de vreemdeling tot het verlenen van een verblijfsvergunning of tot het verlengen van de geldigheidsduur van een verblijfsvergunning is afgewezen als kennelijk ongegrond of wegens het verstrekken van onjuiste of onvolledige gegevens, zie A3/3.3 Kennelijke ongegrondheid; of
- de vreemdeling een gevaar vormt voor de openbare orde, de openbare veiligheid of de nationale veiligheid; dit betreft het EU-OO-criterium; zie A3/3.4 Gevaar openbare orde, openbare veiligheid of nationale veiligheid.

Ad b) Hiervan is sprake als er al eerder een TKB is gegeven en de vreemdeling zich niet aan die vertrekverplichting heeft gehouden binnen de gegeven vertrektermijn.

Ad c) Deze optie spreekt voor zich. Als deze situatie zich voordoet moet je eerst nog een TKB geven (als er nog geen geldig TKB ligt). Als je een vreemdeling een zwaar

²⁸ Hieromtrent wordt verwezen naar het IB waar de arresten van het Hof van Justitie d.d. 6 juli 2023, meer specifiek arrest C-663/21, worden besproken.

²⁹ Zie IB 2024/86, pagina 6. Hier staat uitgelegd dat er geen terugkeerbesluit wordt opgelegd indien sprake is van een terugkeerbeletsel. Ook een IRV kan dan niet worden opgelegd. Wel kan er een Besluit tot Signalering (BtS) worden opgelegd. Zie hiervoor IB 2023/25 en A4/4 Vc.

IRV op wil leggen, maar je gelet op de individuele omstandigheden een TKB met een vertrektermijn gaat opleggen, laat je het zware IRV niet achterwege vanwege de enkele vertrektermijn.

Als het uitvaardigen van een IRV een schending van artikel 8 EVRM betekent, leg je geen IRV op (A4/2.2). In gevallen waar een verblijfsvergunning niet wordt verleend wegens een gevaar voor de openbare orde, valt de artikel 8 EVRM-belangenafweging vrijwel altijd ten nadele van de vreemdeling uit. Dan geldt het belang van de Nederlandse Staat al snel zwaarder. Zeker wanneer de vreemdeling niet eerder legaal verblijf in Nederland heeft gehad. Dit betekent dat 8 EVRM in dergelijke gevallen aan het opleggen van een IRV niet in de weg staat. In Vc A4/2.2 staan ook nog andere dwingende redenen om geen IRV op te leggen, te weten:

- Als op grond van de Dublinverordening een ander land heeft verzocht om de vreemdeling terug te nemen of over te nemen;
- Als de vreemdeling in het bezit is van een geldige reguliere verblijfsvergunning in een andere EU- of EER-lidstaat of Zwitserland tenzij de vreemdeling in aanmerking komt voor een zwaar inreisverbod.

Ook kan je afgezien van het uitvaardigen van een IRV vanwege humanitaire of andere redenen (artikel 66a, achtste lid, Vw).

Zwaar inreisverbod

Indien de asielaanvraag op inhoudelijke gronden wordt afgewezen en de vreemdeling een gevaar vormt voor de openbare orde is het vrijwel altijd mogelijk om een zwaar IRV³⁰ en een BtS op te leggen. De duur is daarbij in beginsel 10 jaar. Je kan een zwaar IRV opleggen als:

- er wordt voldaan aan de ZH&O-toets, ook wel het zgn. EU OO-criterium (zie WI 2022/12) en er is sprake van een ernstige bedreiging van de openbare orde (paragraaf 4.2.3); de duur bedraagt dan in beginsel 10 jaar; of
- er sprake is van een ernstige bedreiging van de nationale veiligheid of andere zwaarwegende belangen (artikel 6.5a, zesde lid, Vw); de duur bedraagt dan maximaal 20 jaar. Je moet dan ook aan het EU OO-criterium toetsen.

4.2.6.4 Opleggen Besluit tot Signalering (BtS)

In beginsel wordt een BtS tegelijk met een zwaar IRV opgelegd. In het geval er sprake is van een terugkeerbeletsel kan er geen TKB en IRV worden opgelegd. Wel dient er een BtS opgelegd te worden. Dit is een besluit dat leidt tot een signalering in het SIS signaleringssysteem. De vreemdeling mag dan niet reizen naar en niet verblijven in de EU. Aan de BtS zitten echter geen strafrechtelijke gevolgen verbonden, zoals dat wel het geval is bij een IRV. Overigens kan een BtS ook leiden tot een signalering in het nationale signaleringssysteem E&S.

4.2.7 Al eerder ingetrokken vergunning

Soms komt het voor dat de vreemdeling in het verleden in het bezit is geweest van een andere verblijfsvergunning die is ingetrokken en er dus al een uitgebreid intrekingsbesluit ligt. Als dit het geval is, kan je niet enkel naar dat besluit

³⁰ De duur van een IRV dat door de IND in asielzaken wordt opgelegd is in beginsel maximaal twee jaar (licht IRV) (artikel 6.5a, eerste lid, Vw), tenzij er sprake is van een zwaar IRV.

verwijzen. Je moet altijd nog wel motiveren hoe de individuele omstandigheden sinds het vorige besluit nu meewegen en of dit tot een ander oordeel leidt. Onderdeel van deze toets is immers de actualiteit.

4.2.8 Criterialijst INDiGO

[Interne notitie]

4.3 Waar kan ik terecht?

[Interne notitie]

5. Verwachting

Dit IB wordt opgenomen in een IND brede werkinstructie over de toepassing van openbare orde. Hier kan echter nog geen termijn aan verbonden worden.

6. Afstemming

Dit informatiebericht is afgestemd met SUA, JZ-ST en A&B.

Disclaimer

Een informatiebericht is een mededeling aan de medewerkers van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND). De informatieberichten zijn slechts tijdelijk van aard, en daarom is de geldigheidsduur beperkt. De informatieberichten helpen medewerkers van de IND om tijdig en op uniforme wijze in te spelen op actuele ontwikkelingen. In informatieberichten kan bijvoorbeeld aangegeven worden of er nieuw beleid komt, bijvoorbeeld n.a.v. een brief aan de Tweede Kamer, of dat een belangwekkende uitspraak is gedaan die nog bestudeerd wordt. Ook kan in informatieberichten aangegeven worden hoe moet worden gehandeld in afwachting van een werkinstructie of aanpassing van de beleidsregels die in de Vreemdelingencirculaire of Handleiding Rijkswet op het Nederlanderschap zijn opgenomen. Er kunnen overigens goede redenen bestaan om in een individueel geval maatwerk te leveren en van een informatiebericht af te wijken.