



Datum van inontvangstneming : 18/09/2025

202306441/1/V1.

Datum uitspraak: 16 juli 2025

AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK

Verwijzingsuitspraak in het kader van het hoger beroep van:

DK,
appellant,

tegen de uitspraak van de rechtbank Den Haag, zittingsplaats Haarlem, van
26 september 2023 in zaak nr. 23/2186 in het geding tussen:

appellant

en

de minister van Asiel en Migratie.

Ingeschreven in het register van het	
Hof van Justitie onder nr. <u>1358257</u>	
Luxemburg	17.07.2025 De Griffier,
Fax/E-mail	[REDACTED]
Neergelegd op	[REDACTED]

Procesverloop

Op 3 november 2022 heeft de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid appellant gesignaleerd in het Schengeninformatiesysteem (hierna: het SIS).

Bij besluit van 3 februari 2023 heeft de staatssecretaris het daartegen door appellant gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 26 september 2023 heeft de rechtbank het daartegen door appellant ingestelde beroep ongegrond verklaard.

Tegen deze uitspraak heeft appellant hoger beroep ingesteld.

De staatssecretaris heeft op verzoek van de Afdeling een schriftelijke uiteenzetting gegeven. Appellant heeft daarop gereageerd.

De minister heeft op verzoek van de Afdeling nadere schriftelijke inlichtingen gegeven.

De minister en appellant hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft deze zaak op een zitting behandeld op 26 februari 2025, waar appellant via een videoverbinding is verschenen. Verder zijn op de zitting verschenen zijn vertegenwoordiger mr. J.S. Pols, rechtsbijstandverlener in Vogelenzang, en de minister, vertegenwoordigd door mr. J.V. de Kort, advocaat in Den Haag.

De Afdeling heeft partijen meegedeeld dat zij het onderzoek met toepassing van artikel 8:68 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) heeft heropend. Daarbij heeft zij meegedeeld dat zij voornemens is om het Hof van Justitie te verzoeken om bij wijze van prejudiciële beslissing uitspraak te doen op de in deze zaak voor te leggen vragen. De Afdeling heeft aan partijen de vragen in concept voorgelegd. Appellant en de minister hebben hierop gereageerd.

Overwegingen

Inleiding

1. Deze verwijzingsuitspraak gaat over de vraag of en, zo ja, in welke gevallen een beslissingsautoriteit van een lidstaat een vreemdeling mag signaleren in het SIS met het oog op de weigering van toegang en verblijf, als die autoriteit van oordeel is dat die vreemdeling een al dan niet potentiële bedreiging vormt voor de openbare orde van die lidstaat. Op het moment dat een vreemdeling is gesignaleerd in het SIS, is dat een reden voor lidstaten om hem de toegang tot het Schengengebied te weigeren.

Deze verwijzingsuitspraak gaat niet over een signalering in het SIS als gevolg van een terugkeerbesluit, inreisverbod of ongewenstverklaring.

1.1. De Afdeling zal eerst de feiten en het verloop van de procedure weergeven. Ook komen de standpunten van partijen aan bod. Vervolgens geeft de Afdeling een overzicht van de toepasselijke wet- en regelgeving. Dan zal de Afdeling een aantal formele aspecten van een signalering in het SIS uiteenzetten, die niet relevant zijn voor de prejudiciële procedure. Daarna volgen de redenen om prejudiciële vragen te stellen, waarbij de Afdeling ook een voorlopig oordeel zal geven.

De feiten en het verloop van de procedure

2. Appellant heeft de Britse nationaliteit. De minister heeft hem op 3 november 2022 gesignaleerd in het SIS voor de duur van twee jaren. Volgens de minister zijn er concrete aanwijzingen dat de komst van appellant naar Nederland een gevaar vormt voor de openbare orde en de openbare rust. De minister heeft dat standpunt gebaseerd op het informatierapport van 31 oktober 2022 van de Dienst Regionale Informatie Organisatie van de politie Amsterdam. In dat rapport staat het volgende: 'Op 6 december 2022 zal er in Amsterdam een demonstratie worden gehouden door 'Samen voor Nederland'. Bij deze demonstratie is [appellant] door de organisatie uitgenodigd om te komen spreken. Deze uitnodiging leidde tot verontwaardiging bij onder andere Joodse organisaties en linkse groeperingen. Bij de gemeente Amsterdam zijn er drie kennisgevingen ingediend voor tegendemonstraties. Om de demonstratie in goede banen te leiden is er bij de Politie Eenheid Amsterdam een Groot Bijzonder Optreden (GBO) opgestart.' Vervolgens is de conclusie in het informatierapport: 'Gezien de reacties vanuit de maatschappij is het niet ondenkbaar dat de komst van [appellant] bij de 'Samen voor Nederland' demonstratie zal leiden tot een verstoring van de openbare orde. Op basis van de media-aandacht en de reacties vanuit beide kanten staat zijn komst bij zowel voor- als tegenstanders in het middelpunt van de belangstelling. [...] Het is voorstelbaar dat zijn fysieke aanwezigheid aanleiding kan geven tot sterkere reacties vanuit de tegendemonstratie. Maar dat zijn fysieke afwezigheid juist tot gevoelens van onvrede [kan] leiden bij de demonstranten die al een anti-overheidssentiment hebben.'

2.1. In het besluit op bezwaar van 3 februari 2023 is de minister ingegaan op uitingen van appellant die hij in documentaires, speeches en in zijn boeken heeft gedaan. Zo heeft de minister onder meer gewezen op de volgende uitingen van appellant:

- [redacted] set up an operation called the Young Leaders School, where he picks up potential leaders, i.e. thoroughly corruptible people, to be leaders of countries to impose the 'global reset'; a global fascist dictatorship. Who is been through that school? [redacted]. These people are in place to impose a globally dictated agenda on the entire world';
- 'The agenda is to create a structure of society in which the tiny few (less than 1%) have total control over the population of the world';
- 'Their plan for the Netherlands is to be a police military state, a merger of the two, of total brutality and merciless imposition. And the population is designed to be controlled by the few through dependency for survival';
- 'Stop giving your power to your authority';
- [redacted] is an asset of the WEF. He runs your country for the agenda of [redacted] who runs WEF for the agenda of the 'global cult'. And the House of Orange is up to his bloody neck in it';
- [redacted] is not your friend, he is your enemy par excellence'; en
- 'No more submission to [redacted] and those who control him. It is now or it is never!'

Appellant heeft op de zitting bevestigd dat hij deze uitingen heeft gedaan en hij heeft zich daarbij op het standpunt gesteld dat de uitingen feitelijk juist zijn.

De minister concludeert dat het uitdragen van het gedachtegoed van appellant kan aanzetten tot geweld tegen politici en bestuurders als ze niet meer als mensen worden gezien. Het bedreigt de rechtstaat, de democratie en het staatsbestel als politici daardoor belemmerd zouden worden om hun werk te doen. Met de verspreiding van zijn complottheorieën in Nederland draagt

appellant volgens de minister bij aan de reële dreiging voor de openbare orde in de Nederlandse samenleving. De minister wijst hierbij naar twee rapporten van de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (hierna: de NCTV) over het dreigingsbeeld voor terrorisme in Nederland. Mede op basis daarvan heeft de minister zich op het standpunt gesteld dat er, gelet op het profiel van appellant, het doel van zijn komst naar Nederland en de context waarin hij een voordracht wil houden, concrete aanwijzingen zijn dat hij een gevaar is voor de openbare orde van de Nederlandse samenleving. Ook heeft de minister zich op het standpunt gesteld dat hij appellant als een potentiële bedreiging voor de openbare orde beschouwt. Volgens de minister is de signalering van appellant een gerechtvaardigde inmenging in zijn vrijheid van meningsuiting.

2.2. De rechtbank heeft het beroep van appellant tegen het besluit van 3 februari 2023 ongegrond verklaard. De rechtbank heeft overwogen dat Verordening (EU) 2018/1861 van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 28 november 2018 betreffende de instelling, de werking en het gebruik van het Schengeninformatiesysteem (SIS) op het gebied van grenscontroles, tot wijziging van de Overeenkomst ter uitvoering van het Akkoord van Schengen en tot wijziging en intrekking van Verordening (EG) nr. 1987/2006 (hierna: de SIS III-verordening) niet van toepassing is vóór 7 maart 2023 en dus ten tijde van het besluit van 3 februari 2023 nog geen gelding had. De rechtbank heeft het besluit getoetst aan de wet- en regelgeving die gold ten tijde van dat besluit. Gelet op artikel 24 van de SIS II-verordening (PB 2006 L 381), de uitlatingen van appellant en de rapporten van de NCTV, heeft de minister volgens de rechtbank niet ten onrechte geconcludeerd dat appellant een al dan niet potentiële bedreiging vormt voor de openbare orde en hem daarom gesignaleerd in het SIS II-systeem. De rechtbank heeft verder overwogen dat het besluit in overeenstemming is met de artikelen 10 en 11 van het EVRM en de artikelen 11 en 12 van het EU Handvest. Ook is het besluit volgens de rechtbank niet in strijd met het gelijkheidsbeginsel.

2.3. De minister heeft in haar nader stuk van 31 januari 2025 laten weten dat zij de signalering in het SIS van appellant bij besluit van 1 november 2024 voor een periode van twee jaar heeft verlengd. De Afdeling heeft op de zitting aan partijen laten weten dat het dit besluit niet in deze procedure aan de orde is, maar dat de uitkomst van deze procedure mogelijk wel betekenis heeft voor het verlengingsbesluit.

Standpunten partijen

Standpunt van appellant

3. Appellant betoogt in hoger beroep dat de rechtbank ten onrechte niet heeft getoetst of het besluit van 3 februari 2023 in overeenstemming is met de SIS III-verordening, in het bijzonder artikel 24 van die verordening. Hij wijst erop dat de SIS III-verordening vanaf 7 maart 2023 volledig van toepassing is. Volgens appellant heeft de minister hem ten onrechte gesignaleerd omdat hij een potentiële bedreiging voor de openbare orde zou zijn. Appellant voert aan dat een signalering in het SIS op basis van een potentiële bedreiging voor de openbare orde buiten de beoordelingsmarge van de minister valt. Volgens appellant hebben artikel 24, tweede lid, van de SIS II-verordening en artikel 24, tweede lid, van de SIS III-verordening bovendien een limitatief karakter. Ook wijst appellant op de evaluatie door de Europese Commissie van het SIS van

21 december 2016. Appellant betoogt dat een signalering in het SIS verband moet houden met het plegen van strafbare feiten, dan wel het overtreden van immigratieregels. Daarvan is volgens hem hier geen sprake. De minister heeft bovendien ondeugdelijk gemotiveerd waarom appellant een bedreiging voor de openbare orde vormt, aldus appellant.

Standpunt van de minister

3.1. In haar schriftelijke uiteenzetting, zoals nader toegelicht op de zitting, laat de minister weten dat zij niet langer bestrijdt dat de SIS III-verordening vanaf 7 maart 2023 van toepassing is geworden op de signalering van appellant in het SIS. Volgens de minister is het besluit van 3 februari 2023 zowel met de SIS II-verordening als met de SIS III-verordening te verenigen. De minister betoogt dat artikel 24, tweede lid, van de SIS II-verordening geen limitatief karakter had en dat het karakter van die bepaling niet is gewijzigd toen de SIS III-verordening van toepassing werd. Volgens de minister zou het betoog van appellant ertoe leiden dat artikel 24, eerste lid, aanhef en onder a, van de SIS III-verordening van elke zelfstandige betekenis en elk nuttig effect wordt ontdaan, omdat het zich zou beperken tot de situaties die worden genoemd in het tweede lid van die bepaling. Dit past bovendien niet bij de open norm die is geformuleerd in artikel 24, eerste lid, aanhef en onder a, van de SIS III-verordening. Verder wijst de minister op artikel 6 van de Schengengrenscore (PB 2016 L 77). De minister betoogt dat de toegangsvoorwaarden van artikel 6, eerste lid, aanhef en onder d en e, van de Schengengrenscore dezelfde maatstaf hebben. Het is volgens de minister niet logisch dat de maatstaf om een vreemdeling te signaleren in het SIS met het oog op de weigering van toegang en verblijf, hoger zou zijn dan de maatstaf om een vreemdeling de toegang te weigeren op grond van artikel 6, eerste lid, aanhef en onder e, van de Schengengrenscore. Tot slot betoogt de minister dat uit de arresten van het Hof van 4 april 2017, [ECLI:EU:C:2017:255](#), en 12 december 2019, E.P., [ECLI:EU:C:2019:1071](#), kan worden afgeleid dat zij een vreemdeling mag signaleren op grond van artikel 24, eerste lid, aanhef en onder a, van de SIS III-verordening als die vreemdeling een potentiële bedreiging vormt voor de openbare orde.

Wettelijk kader

Het recht van de Europese Unie

Schengengrenscore (2016/399/EG)

Artikel 6

1. Voor een voorgenomen verblijf op het grondgebied van de lidstaten van ten hoogste 90 dagen binnen een periode van 180 dagen, waarbij voor iedere dag van het verblijf de 180 voorafgaande dagen in aanmerking worden genomen, gelden voor onderdanen van derde landen de volgende toegangsvoorwaarden:

[...]

d) niet met het oog op weigering van toegang in het SIS gesignaleerd zijn;

e) niet worden beschouwd als een bedreiging van de openbare orde, de binnenlandse veiligheid, de volksgezondheid of de internationale betrekkingen van één van de lidstaten, en met name niet om dezelfde redenen met het oog op

weigering van toegang gesignaleerd staan in de nationale databanken van de lidstaten.

De SIS II-verordening (1987/2006/EG)

Artikel 24

1. Gegevens over met het oog op weigering van toegang of verblijf gesignaleerde onderdanen van derde landen worden opgenomen op grond van een nationale signalering ingevolge een door de bevoegde administratieve of strafrechtelijke autoriteiten met inachtneming van de nationale wettelijke procedurevoorschriften gegeven beslissing, op basis van een individuele beoordeling. Het recht van beroep tegen deze beslissingen wordt uitgeoefend overeenkomstig de nationale wetgeving.

2. Indien de in lid 1 bedoelde beslissing gegrond is op een gevaar voor de openbare orde of veiligheid of de nationale veiligheid dat de aanwezigheid van een onderdaan van een derde land op het grondgebied van een lidstaat kan opleveren, wordt een signalering opgenomen. Dit is in het bijzonder het geval bij:

- a) een onderdaan van een derde land die in een lidstaat schuldig is bevonden aan een strafbaar feit waarvoor een vrijheidsstraf van ten minste één jaar geldt;
- b) een onderdaan van een derde land te wiens aanzien er gegronde redenen zijn om aan te nemen dat hij ernstige misdrijven heeft gepleegd, of er duidelijke aanwijzingen zijn dat hij overweegt dergelijke feiten te plegen op het grondgebied van een lidstaat.

[...]

De SIS III-verordening ((EU) 2018/1861)

Considerans:

(1) Het Schengeninformatiesysteem (SIS) is een essentieel instrument voor de toepassing van de bepalingen van het Schengenacquis zoals dat is opgenomen in het kader van de Europese Unie. SIS is een van de belangrijkste compenserende maatregelen die bijdragen tot de handhaving van een hoog niveau van veiligheid in de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht in de Unie, door ondersteuning te bieden bij de operationele samenwerking tussen nationale bevoegde autoriteiten, met name grenswachters, de politie, douaneautoriteiten, immigratieautoriteiten, en autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor het voorkomen, opsporen, onderzoeken of vervolgen van strafbare of tenuitvoerleggen van strafrechtelijke sancties.

(68) Verordening (EG) nr. 1987/2006 moet met ingang van de datum van volledige toepassing van deze verordening worden ingetrokken.

Artikel 1

SIS heeft tot doel met behulp van de via dit systeem gecommuniceerde informatie een hoog niveau van veiligheid te garanderen in de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht in de Europese Unie, onder meer door handhaving van de openbare orde en veiligheid en vrijwaring van de veiligheid op het grondgebied van de lidstaten, en heeft eveneens tot doel de toepassing te garanderen van de

bepalingen van het derde deel, titel V, hoofdstuk 2, VWEU inzake het verkeer van personen op het grondgebied van de lidstaten.

Artikel 21

1. Alvorens een persoon te signaleren of de geldigheidsduur van een signalering te verlengen, gaat een lidstaat na of het geval gepast, relevant en belangrijk genoeg is om een signalering in SIS te rechtvaardigen.

2. Wanneer het in artikel 24, lid 1, onder a), bedoelde besluit tot weigering van toegang en verblijf verband houdt met een terroristisch misdrijf, wordt de zaak beschouwd als gepast, relevant en belangrijk genoeg om een signalering in SIS te rechtvaardigen. Om redenen van openbare en nationale veiligheid kunnen lidstaten bij uitzondering geen signalering invoeren, wanneer te verwachten valt dat die signalering officiële of justitiële onderzoeken, opsporingsonderzoeken of procedures zal belemmeren.

Artikel 24

1. De lidstaten voeren een signalering in met het oog op weigering van toegang en verblijf uit indien aan een van de volgende voorwaarden is voldaan:

a) de lidstaat is tot de slotsom gekomen dat op basis van een individuele evaluatie, waarbij de persoonlijke omstandigheden van de betrokken onderdaan van een derde land en de gevolgen van een weigering van toegang en verblijf zijn geëvalueerd, de aanwezigheid van die onderdaan van een derde land op zijn grondgebied een bedreiging vormt voor de openbare orde of veiligheid of de nationale veiligheid, en de lidstaat heeft diensgevolge een administratieve of gerechtelijke beslissing tot weigering van toegang en verblijf genomen en heeft daartoe overeenkomstig zijn nationaal recht een nationale signalering met het oog op weigering van toegang en verblijf ingevoerd, of

b) de lidstaat heeft overeenkomstig procedures met inachtneming van Richtlijn 2008/115/EG een inreisverbod ten aanzien van een onderdaan van een derde land uitgevaardigd.

2. De in lid 1, onder a), genoemde situaties doen zich voor wanneer:

a) een onderdaan van een derde land in een lidstaat veroordeeld is voor een strafbaar feit waarvoor een vrijheidsstraf van ten minste één jaar geldt;

b) er zijn gegronde redenen om aan te nemen dat een onderdaan van een derde land een ernstig strafbaar feit, onder meer een terroristisch misdrijf, heeft gepleegd of er zijn duidelijke aanwijzingen dat hij overweegt een dergelijk feit te plegen op het grondgebied van een lidstaat, of

c) een onderdaan van een derde land heeft het Unierecht of het nationale recht inzake binnenkomst in en verblijf op het grondgebied van de lidstaten omzeild of gepoogd deze te omzeilen.

3. De signalerende lidstaat zorgt ervoor dat de signalering in SIS van kracht wordt zodra de betrokken onderdaan van een derde land het grondgebied van de lidstaten heeft verlaten, of zo spoedig mogelijk indien de signalerende lidstaat over duidelijke aanwijzingen beschikt dat dit het geval is, teneinde die onderdaan van een derde land te beletten opnieuw binnen te komen.

4. Personen ten aanzien van wie een in lid 1 bedoelde beslissing tot weigering van toegang en verblijf is genomen, kunnen tegen die beslissing in beroep gaan. Dergelijk beroep wordt ingesteld overeenkomstig het Unierecht en nationaal recht, die moeten voorzien in een doeltreffende voorziening voor de rechter.

Artikel 65

Verordening (EG) nr. 1987/2006 wordt ingetrokken met ingang van de in artikel 66, lid 5, eerste alinea, bepaalde datum van toepassing van deze verordening.

Verwijzingen naar de ingetrokken verordening gelden als verwijzingen naar deze verordening en worden gelezen in samenhang met de concordantietabel in de bijlage.

Nationaal recht en beleid

Vreemdelingenwet 2000

Artikel 67a

Onze Minister kan een besluit als bedoeld in artikel 24, eerste lid, onder a, van de SIS-verordening grenscontroles nemen, indien de in het tweede lid van artikel 24 van die verordening genoemde situaties zich voordoen.

Vreemdelingencirculaire 2000

Paragraaf A2/12.6

De Immigratie- en Naturalisatiedienst (hierna: de IND) voert een signalering met het oog op weigering van toegang en verblijf in SIS in van:

- een vreemdeling, die niet beschikt over een verblijfsvergunning inclusief asiel in een andere lidstaat of dit niet heeft aangetoond, en
 - ongewenst is verklaard op grond van artikel 67 Vw;
 - een besluit heeft gekregen in de zin van artikel 24, eerste lid, onder a, Vo (EU) 2018/1861; of
 - daadwerkelijk het grondgebied van de lidstaten heeft verlaten, en aan wie:
 - een zwaar inreisverbod met de rechtsgevolgen van 66a, zevende lid, Vw is opgelegd; of
 - een licht inreisverbod met de rechtsgevolgen van artikel 66a, zesde lid, Vw is opgelegd;

Paragraaf A4/1

In dit hoofdstuk zijn beleidsregels opgenomen als aanvulling op of een uitwerking van:

[...] • artikel 24, eerste en tweede lid, Vo (EU) 2018/1861;

Paragraaf A4/4.1

De IND legt een besluit tot signalering op als:

- de aanwezigheid van de derdelander op het grondgebied van Nederland een bedreiging vormt voor de openbare orde of de nationale veiligheid; en
- er een individuele beoordeling heeft plaatsgevonden waarbij de persoonlijke omstandigheden van de derdelander zijn betrokken en is gezien wat de gevolgen van een weigering van toegang en verblijf voor de derdelander zijn.

Er wordt aangenomen dat er in ieder geval sprake is van een bedreiging van de openbare orde of de nationale veiligheid als:

- een derdelander in een lidstaat is veroordeeld voor een strafbaar feit waarvoor een vrijheidsstraf van ten minste één jaar geldt; of
- er gegronde redenen zijn om aan te nemen dat de derdelander een ernstig strafbaar feit, onder meer een terroristisch misdrijf, heeft gepleegd of er zijn duidelijke aanwijzingen dat hij overweegt een dergelijk feit te plegen op het grondgebied van een lidstaat; of
- er concrete aanwijzingen zijn dat een derdelander een gevaar vormt voor de openbare orde, de openbare veiligheid of nationale veiligheid; of
- de derdelander het Unierecht of het nationale recht voor binnenkomst in en verblijf op het grondgebied van de lidstaten heeft omzeild of gepoogd heeft deze te omzeilen.

Beoordeling die niet relevant is voor deze prejudiciële procedure

4. De Afdeling acht het in het kader van de rechtszekerheid en de rechtsontwikkeling wenselijk om voor de Nederlandse rechtspraak een aantal formele aspecten van een signalering in het SIS uiteen te zetten. Daarom heeft de Afdeling de minister op 22 juli 2024 verzocht om hierover schriftelijke inlichtingen te geven. Dat heeft de minister op 22 oktober 2024 gedaan.

4.1. Gelet op het karakter van de SIS III-verordening, vormt artikel 24, eerste lid, aanhef en onder a, van die verordening de grondslag voor een signalering met het oog op de weigering van toegang en verblijf. De minister heeft op de zitting terecht gesteld dat het niet nodig is om die bepaling te implementeren in het nationale recht. De minister heeft er echter op gewezen dat artikel 24, eerste lid, aanhef en onder a, van de SIS III-verordening vanaf 28 november 2023 is geïmplementeerd in artikel 67a van de Vw 2000. Omdat artikel 67a van de Vw 2000 nog niet in werking was getreden ten tijde van het besluit van 3 februari 2023, is die bepaling in deze zaak niet van toepassing.

4.2. De Afdeling is van oordeel dat een beslissing tot signalering in het SIS een besluit in de zin van artikel 1:3 van de Awb is. Uit artikel 24, eerste lid, aanhef en onder a, van de SIS III-verordening volgt dat lidstaten een administratieve of gerechtelijke beslissing tot weigering van toegang en verblijf nemen en als gevolg daarvan een signalering met het oog op weigering van toegang en verblijf invoeren. De minister wijst er terecht op dat de administratieve beslissing tot weigering van toegang en verblijf naast een besluit tot signalering ook de vorm kan hebben van een inreisverbod of ongewenstverklaring, eventueel in combinatie met een signalering in het SIS. De Afdeling benadrukt dat, als de minister een inreisverbod of ongewenstverklaring

uitvaardigt en daarbij een vreemdeling signaleert in het SIS, die signalering zo nauw samenhangt met het inreisverbod of de ongewenstverklaring dat de signalering op zichzelf geen appellabel besluit is. Een vreemdeling zal in dat geval in een procedure over het inreisverbod of de ongewenstverklaring moeten opkomen tegen de signalering in het SIS. Zie de uitspraak van de Afdeling van 21 februari 2011, ECLI:NL:RVS:2011:6940, onder 2.3.2. In het geval van appellant heeft de minister op 3 november 2022 een op zichzelf staand besluit tot signalering genomen.

4.3. Uit artikel 54, eerste lid, van de SIS III-verordening volgt dat een vreemdeling naar aanleiding van zijn signalering in het SIS een rechtsmiddel moet kunnen aanwenden met het oog op inzage, rectificatie, wissing en het verkrijgen van informatie of schadevergoeding in verband met zijn signalering. Zoals de minister in haar schriftelijke inlichtingen erkent, is een beslissing op zo'n verzoek met het oog op inzage, rectificatie, wissing of het verkrijgen van informatie of schadevergoeding dus ook een besluit in de zin van artikel 1:3 van de Awb, waartegen een vreemdeling een rechtsmiddel kan aanwenden. Een vreemdeling kan een verzoek in verband met zijn signalering in het SIS op elk moment gedurende de signaleringstermijn doen. De minister wijst er terecht op dat een vreemdeling in elke lidstaat, niet alleen de signalerende lidstaat, een verzoek moet kunnen indienen in het kader van zijn signalering in het SIS. Dit volgt ook uit artikel 54, eerste lid, van de SIS III-verordening.

4.4. De Afdeling ziet zich vervolgens voor de vraag gesteld of de Vw 2000 van toepassing is op een besluit tot signalering en dus of de vreemdelingenrechter en niet de algemene bestuursrechter bevoegd is om kennis te nemen van geschillen over een dergelijk besluit. Ten tijde van het besluit van 3 februari 2023 was er geen bepaling in de Vw 2000 over een besluit tot signalering. Op dat moment stond wel al in paragraaf A2/12.2 van de Vc 2000 dat de IND signaleringen opneemt in het SIS. De Afdeling wijst verder op haar uitspraak van 25 juni 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX0048, onder 2.3.3, waaruit volgt dat de minister van Justitie gelet op de Vw 2000 en het Vb 2000 destijds verantwoordelijk was voor beslissingen betreffende de toegangsweigering van vreemdelingen krachtens de Vw 2000 en de Schengengrenscodes, waaronder de signalering van vreemdelingen in het SIS. De Vw 2000 en het Vb 2000 bevatten ten tijde van de uitspraak van 25 juni 2012 evenmin een directe verwijzing naar een besluit tot signalering in het SIS. Uit het voorgaande volgt dat de Vw 2000 van toepassing is op een besluit tot signalering. De vreemdelingenrechter is daarom bevoegd om kennis te nemen van geschillen over een besluit tot signalering.

Op 28 november 2023 is artikel 67a van de Vw 2000 in werking getreden. Daarin staat dat de minister een besluit als bedoeld in artikel 24, eerste lid, aanhef en onder a, van de SIS-verordening grenscontroles (de SIS III-verordening) kan nemen. Met de komst van artikel 67a van de Vw 2000 is het evident dat de Vw 2000 van toepassing is op een besluit tot signalering.

4.5. Uit paragraaf A2/12.9 van de Vc 2000 volgt dat de signalering aanvangt op de dag waarop de minister het besluit tot signalering bekendmaakt. De minister kan op grond van artikel 3:41 van de Awb en paragraaf A4/4.5 van de Vc 2000 een besluit tot signalering zowel uitreiken als toezenden. Bij een besluit tot signalering is vervolgens de bezwaar- en beroepstermijn uit artikel 69, eerste lid, van de Vw 2000 van toepassing.

Beoordeling hoger beroep en aanleiding voor de prejudiciële vragen

Limitatieve karakter artikel 24, tweede lid, van de SIS III-verordening

5. Partijen zijn het er in hoger beroep over eens dat de SIS III-verordening sinds 7 maart 2023 van toepassing is op de signalering in het SIS van appellant. De Afdeling volgt partijen hierin. Uit rechtspraak van het Hof over de temporele werkingssfeer van het Unierecht volgt namelijk dat een nieuwe rechtsregel niet van toepassing is op rechtssituaties die zijn ontstaan en definitief zijn geworden onder het oude recht, maar wel op de toekomstige gevolgen daarvan en op nieuwe rechtssituaties. Zie bijvoorbeeld het arrest van het Hof van 25 februari 2021, XI/Caisse pour l'avenir des enfants, ECLI:EU:C:2021:140, punt 31. Appellant is op 3 november 2022 gesignaleerd in het SIS. Op dat moment was de SIS III-verordening nog niet volledig van toepassing. Maar de signalering heeft, gelet op de signaleringstermijn van twee jaren, na 7 maart 2023 nog gevolgen voor appellant. De SIS III-verordening is dus van toepassing op het besluit tot signalering in het SIS van appellant. De Afdeling ziet zich daarom voor de vraag gesteld of de signalering in het SIS in overeenstemming is met artikel 24, eerste lid, aanhef en onder a, van de SIS III-verordening. Daarbij acht de Afdeling de tekst van artikel 24 van de SIS II-verordening wel van belang.

5.1. De Afdeling leidt uit de schriftelijke uiteenzetting van de minister en de standpunten van partijen op de zitting af dat zij het erover eens zijn dat appellant niet valt onder de in artikel 24, tweede lid, van de SIS III-verordening genoemde situaties. De minister heeft appellant namelijk gesignaleerd op basis van zijn uitspraken en de verwachte reacties daarop, niet op basis van een strafrechtelijke veroordeling of een vermoeden dat appellant een ernstig strafbaar feit zal plegen. De vraag is daarom of de signalering van appellant in het SIS desondanks voldoet aan artikel 24, eerste lid, aanhef en onder a, van de SIS III-verordening. Partijen zijn verdeeld over de vraag of artikel 24, tweede lid, van de SIS III-verordening een limitatieve opsomming geeft van de situaties die vallen onder het eerste lid, aanhef en onder a, van die bepaling. De Afdeling is van oordeel dat zij deze vraag op basis van de SIS III-verordening en de rechtspraak van het Hof niet kan beantwoorden. Daarom zal zij daarover een prejudiciële vraag stellen. De Afdeling licht dit hierna toe.

5.2. Er is nog geen rechtspraak van het Hof over artikel 24 van de SIS III-verordening. De Afdeling kijkt daarom naar de tekst en context van die bepaling en naar het doel van de SIS III-verordening en naar de SIS II-Verordening. In artikel 24, tweede lid, van de SIS II-verordening stond dat een lidstaat een vreemdeling signaleert in het SIS wanneer zijn aanwezigheid op het grondgebied van de lidstaat een gevaar voor de openbare orde of veiligheid of de nationale veiligheid oplevert. Dit is volgens artikel 24, tweede lid, van de SIS II-verordening in het bijzonder het geval bij de onder a en b van die bepaling genoemde situaties. De zinsnede 'dit is in het bijzonder het geval bij' maakt volgens de Afdeling duidelijk dat een lidstaat op grond van de SIS II-verordening ook de bevoegdheid had om een vreemdeling te signaleren in het SIS in andere situaties dan die onder a en b worden genoemd. De Afdeling gaat er daarom van uit dat artikel 24, tweede lid, van de SIS II-verordening geen limitatief karakter had. In het voorstel van de Europese Commissie (Com(2016) 882 final) voor de tekst van artikel 24 van de SIS III-verordening stond diezelfde zinsnede 'dit is in het bijzonder het geval bij'. In de uiteindelijke tekst van artikel 24, tweede lid, van de SIS III-verordening staat daarentegen dat de aanwezigheid van een vreemdeling op het grondgebied van een lidstaat een bedreiging vormt voor de openbare orde of veiligheid of de nationale veiligheid, wanneer een in het tweede lid, onder a tot en met c, genoemde situatie zich voordoet. In plaats van

de zinsnede 'dit is in het bijzonder het geval bij', staat er dus nu 'de genoemde situaties doen zich voor wanneer'. Artikel 24, tweede lid, van de SIS III-verordening zou daarom zo gelezen kunnen worden dat het een limitatieve opsomming geeft van de situaties waarin een lidstaat een vreemdeling mag signaleren met het oog op de weigering van toegang en verblijf. Hetzelfde geldt volgens de Afdeling voor de Engelse, Franse en Duitse taalversies van artikel 24, tweede lid, van de SIS III-verordening. Deze versies luiden: 'the situations covered by point (a) of paragraph 1 shall arise where', 'les situations couvertes par le paragraphe 1, point a), se produisent lorsque' en 'die Situationen gemäß Absatz 1 Buchstabe a sind gegeben, wenn'. De Afdeling heeft in de totstandkomingsgeschiedenis van artikel 24 van de SIS III-verordening geen toelichting gevonden op deze tekstwijziging ten opzichte van artikel 24 van de SIS II-verordening. Het is daarom onduidelijk of artikel 24, tweede lid, van de SIS III-verordening een limitatief karakter heeft, anders dan artikel 24, tweede lid, van de SIS II-verordening.

5.3. De Afdeling acht in dit kader van belang dat zij uit artikel 24, eerste lid, aanhef en onder a, van de SIS III-verordening afleidt dat lidstaten een ruime beoordelingsmarge hebben om te beoordelen of een vreemdeling een bedreiging voor de openbare orde vormt. In die bepaling staat namelijk dat een lidstaat een signalering met het oog op de weigering van toegang en verblijf uitvoert als die lidstaat tot de slotsom is gekomen dat op basis van een individuele evaluatie, waarbij de persoonlijke omstandigheden van de betrokken onderdaan van een derde land en de gevolgen van een weigering van toegang en verblijf zijn geëvalueerd, de aanwezigheid van die onderdaan van een derde land op zijn grondgebied een bedreiging vormt voor de openbare orde of veiligheid of de nationale veiligheid. Artikel 24, eerste lid, aanhef en onder a, van de SIS III-verordening legt dus de nadruk op een beoordeling van alle individuele feiten en omstandigheden. Uit punt 37 van het arrest E.P. volgt bovendien dat lidstaten over een ruime beoordelingsmarge beschikken bij de beoordeling of een vreemdeling een bedreiging van de openbare orde vormt in de zin van artikel 6, eerste lid, aanhef en onder e, van de Schengengrenscore. De Afdeling gaat ervan uit dat lidstaten over een vergelijkbare beoordelingsmarge beschikken bij de beoordeling of een vreemdeling een bedreiging voor de openbare orde vormt in de zin van artikel 24, eerste lid, aanhef en onder a, van de SIS III-verordening. De vraag is hoe een limitatieve lezing van artikel 24, tweede lid, van de SIS III-verordening zich verhoudt tot een ruime beoordelingsmarge bij de uitvoering van het eerste lid, aanhef en onder a, van die bepaling.

5.4. De Afdeling ziet gelet op het voorgaande aanleiding om het Hof te verzoeken om bij wijze van een prejudiciële beslissing antwoord te geven op de volgende vraag:

Vraag 1

Moet artikel 24, tweede lid, van de Verordening (EU) 2018/1861 aldus worden uitgelegd dat het een limitatieve opsomming geeft van de situaties waarin een lidstaat op grond van artikel 24, eerste lid, aanhef en onder a, van de Verordening (EU) 2018/1861 een vreemdeling mag signaleren in het SIS met het oog op de weigering van toegang en verblijf?

Bedreiging voor de openbare orde

6. Voor zover artikel 24, tweede lid, van de SIS III-verordening geen limitatief karakter heeft, zijn partijen verdeeld over de invulling van het begrip

'bedreiging voor de openbare orde' uit artikel 24, eerste lid, aanhef en onder a, van de SIS III-verordening. De minister heeft zich op het standpunt gesteld dat zij appellant als een potentiële bedreiging voor de openbare orde beschouwt en dat het niet nodig is dat appellant verdacht wordt van het plegen van een strafbaar feit. Op de zitting heeft de minister verder toegelicht dat zij bij haar beoordeling de maatschappelijke context heeft betrokken, dat wil zeggen de aanwezigheid van bepaalde maatschappelijke groepen in Nederland die onder meer zorgen voor veiligheidsincidenten en bedreigingen. Volgens de minister is appellant een aanjager binnen die maatschappelijke groepen en is dit van belang voor de conclusie dat hij een bedreiging vormt voor de openbare orde. Volgens appellant valt een potentiële bedreiging voor de openbare orde echter buiten de reikwijdte van artikel 24, eerste lid, aanhef en onder a, van de SIS III-verordening. Ook betoogt appellant dat er voor een bedreiging voor de openbare orde in de zin van artikel 24, eerste lid, aanhef en onder a, van de SIS III-verordening sprake moet zijn van een verdenking van een strafbaar feit. Verder heeft hij een beroep gedaan op zijn grondrecht om zijn mening vrij te uiten.

De Afdeling ziet zich gelet op de standpunten van partijen voor de vraag gesteld welke aspecten een rol kunnen spelen bij de invulling van het begrip 'bedreiging voor de openbare orde' uit artikel 24, eerste lid, aanhef en onder a, van de SIS III-verordening. De Afdeling is van oordeel dat zij deze vraag op basis van de SIS III-verordening en de rechtspraak van het Hof niet kan beantwoorden. Daarom zal zij ook daarover prejudiciële vragen stellen. De Afdeling licht dit hierna toe.

6.1. Zoals hiervoor benoemd, is er nog geen rechtspraak van het Hof over artikel 24, eerste lid, aanhef en onder a, van de SIS III-verordening. Partijen hebben in dit kader wel gewezen op de onder 3.1 genoemde arresten E.P. en [REDACTED]. Het arrest E.P. gaat over de uitleg van het begrip 'bedreiging voor de openbare orde' uit artikel 6, eerste lid, aanhef en onder e, van de Schengengrenscode en het arrest [REDACTED] gaat over de uitleg van het begrip 'bedreiging voor de openbare veiligheid' uit artikel 6, eerste lid, aanhef en onder d, van Richtlijn 2004/114/EG (hierna: de Studierichtlijn). Uit de punten 31 tot en met 33 van het arrest E.P. en punt 30 van het arrest [REDACTED] volgt dat de uitleg van een bepaling van Unierecht per regeling verschilt en dat bij die uitleg dus niet alleen rekening moet worden gehouden met de bewoordingen ervan, maar ook met de context en de doelstellingen van de regeling waarvan zij deel uitmaakt. De Afdeling gaat er daarom van uit dat de uitleg van de begrippen 'bedreiging voor de openbare orde' uit artikel 6, eerste lid, aanhef en onder e, van de Schengengrenscode en 'bedreiging voor de openbare veiligheid' uit artikel 6, eerste lid, aanhef en onder d, van de Studierichtlijn niet een-op-een toe te passen is op het begrip 'bedreiging voor de openbare orde' uit artikel 24, eerste lid, aanhef en onder a, van de SIS III-verordening. Er is daarom geen sprake van een 'acte éclairé'. De Afdeling acht het oordeel van het Hof in de arresten E.P. en [REDACTED] wel relevant voor de vraag hoe het begrip 'bedreiging voor de openbare orde' uit artikel 24, eerste lid, aanhef en onder a, van de SIS III-verordening, gelet op de bewoordingen daarvan en de context en doelstellingen van die verordening, moet worden ingevuld.

6.2. Uit de bewoordingen van artikel 24, eerste lid, aanhef en onder a, van de SIS III-verordening blijkt niet dat die bepaling uitdrukkelijk verlangt dat de gedraging van een vreemdeling een werkelijke, actuele en voldoende ernstige bedreiging vormt die een fundamenteel belang van de samenleving aantast, om die vreemdeling als bedreiging voor de openbare orde te kunnen beschouwen (vergelijk punt 34 van het arrest E.P.). Uit de punten 40 tot en met 42 van het arrest E.P., in samenhang gelezen met punt 29 daarvan, volgt overigens dat het

op grond van artikel 24, tweede lid, van de SIS II-verordening ook niet vereist was dat een vreemdeling een werkelijke, actuele en voldoende ernstige bedreiging vormt die een fundamenteel belang van de samenleving aantast.

6.3. Voor de context van artikel 24, eerste lid, aanhef en onder a, van de SIS III-verordening acht de Afdeling in de eerste plaats de beoordelingsmarge van de lidstaten van belang. De Afdeling gaat er immers van uit dat lidstaten, bij de beoordeling of een vreemdeling een bedreiging voor de openbare orde vormt in de zin van artikel 24, eerste lid, aanhef en onder a, van de SIS III-verordening, over een vergelijkbare beoordelingsmarge beschikken als bij de beoordeling onder artikel 6, eerste lid, aanhef en onder e, van de Schengengrenscore (zie punt 37 van het arrest E.P.). Het Hof heeft in de punten 42 tot en met 46 van het arrest [REDACTED] geoordeeld dat lidstaten een ruime beoordelingsmarge hebben in het kader van artikel 6, eerste lid, aanhef en onder d, van de Studierichtlijn. Dit betekent volgens het Hof dat de nationale rechter met name moet nagaan of het bestreden besluit op een voldoende solide feitelijke grondslag is gebaseerd en of de beoordeling geen kennelijke onjuistheden bevat. Ook moeten nationale rechters toetsen of bepaalde procedurele waarborgen in acht zijn genomen, waaronder de verplichting om alle relevante gegevens van de betrokken situatie zorgvuldig en onpartijdig te onderzoeken. Als deze uitleg van de beoordelingsmarge ook kan worden toegepast op het begrip 'bedreiging voor de openbare orde' uit artikel 24, eerste lid, aanhef en onder a, van de SIS III-verordening, betekent dit volgens de Afdeling dat het in de eerste plaats aan de beslissingsautoriteit is om te bepalen welke aspecten in het individuele geval een rol spelen bij de beoordeling of een vreemdeling een bedreiging voor de openbare orde vormt.

6.3.1. Het Hof gaat in de punten 40 tot en met 43 van het arrest E.P. in op de verhouding tussen artikel 6, eerste lid, aanhef en onder d en e, van de Schengengrenscore. Artikel 6, eerste lid, aanhef en onder d, van de Schengengrenscore stelt als vereiste voor een toegang voor een kort verblijf dat een vreemdeling niet in het SIS is gesignaleerd met het oog op de weigering van toegang en verblijf. Dat vereiste was ten tijde van het arrest E.P. uitgewerkt in artikel 24, eerste lid, van de SIS II-verordening (zie punt 41 van het arrest E.P.) en is inmiddels vervangen door artikel 24, eerste lid, aanhef en onder a, van de SIS III-verordening. Uit punt 43 van het arrest E.P. volgt dat er tegenstrijdigheid binnen de Schengengrenscore zou worden gecreëerd als het begrip 'bedreiging voor de openbare orde' in de zin van artikel 6, eerste lid, aanhef en onder e, van de Schengengrenscore beperkter wordt opgevat dan het begrip waarvan de toepassing van onderdeel d van die bepaling afhangt. Dit betekent dat de gronden op basis waarvan een beslissingsautoriteit een vreemdeling signaleert in het SIS met het oog op de weigering van toegang en verblijf, niet ruimer mogen zijn dan de gronden die leiden tot toegangsweigering op grond van artikel 6, eerste lid, aanhef en onder e, van de Schengengrenscore. Hieruit zou afgeleid kunnen worden dat beslissingsautoriteiten bij de invulling van het begrip 'bedreiging voor de openbare orde' in artikel 24, eerste lid, aanhef en onder a, van de SIS III-verordening in ieder geval moeten voldoen aan de eisen die het Hof in het arrest E.P. stelt aan de invulling van dat begrip in artikel 6, eerste lid, aanhef en onder e, van de Schengengrenscore. De Afdeling wijst in dat kader in het bijzonder op de punten 48 en 49 van het arrest E.P. Hieruit volgt dat, als een vreemdeling wordt verdacht van een strafbaar feit, dat feit in het licht van de aard ervan en de strafmaat ernstig genoeg moet zijn om te rechtvaardigen dat het verblijf van die vreemdeling op het grondgebied van de lidstaten onmiddellijk wordt beëindigd. Indien er geen veroordeling heeft plaatsgevonden, kunnen de bevoegde autoriteiten zich daarentegen alleen beroepen op een bedreiging voor

de openbare orde als er concordante, objectieve en nauwkeurige elementen zijn op grond waarvan die vreemdeling kan worden verdacht van het plegen van een dergelijk strafbaar feit.

6.3.2. Artikel 24, eerste lid, aanhef en onder a, van de SIS III-verordening vereist een individuele evaluatie, waarbij de persoonlijke omstandigheden van de betrokken onderdaan van een derde land en de gevolgen van een weigering van toegang en verblijf zijn geëvalueerd. Uit artikel 21, eerste lid, van de SIS III-verordening volgt dat een lidstaat rekening moet houden met het evenredigheidsbeginsel, voordat het een vreemdeling signaleert in het SIS of de geldigheidsduur van die signalering verlengt. De Afdeling vraagt zich af of een beoordeling van het evenredigheidsbeginsel deel uitmaakt van de individuele evaluatie op basis waarvan een lidstaat tot de conclusie kan komen dat de aanwezigheid van een vreemdeling op zijn grondgebied een bedreiging vormt voor de openbare orde. Zo heeft het Hof in punt 47 van het arrest E.P. geoordeeld dat de toepassing van artikel 6, eerste lid, aanhef en onder e, van de Schengengrenscore in overeenstemming moet zijn met het evenredigheidsbeginsel. De Afdeling acht in deze zaak in het kader van het evenredigheidsbeginsel van belang dat de signalering van appellant een beperking is van zijn vrijheid van meningsuiting, zoals beschermd in artikel 11 van het EU Handvest. De vraag is of de minister die omstandigheid moet betrekken bij beantwoording van de vraag of appellant een bedreiging vormt voor de openbare orde in de zin van artikel 24, eerste lid, aanhef en onder a, van de SIS III-verordening.

6.4. In artikel 1 van de SIS III-verordening staat dat het SIS tot doel heeft om een hoog niveau van veiligheid te garanderen, onder meer door handhaving van de openbare orde en veiligheid en vrijwaring van de veiligheid op het grondgebied van de lidstaten. Deze doelstelling wijst niet op het voorkomen van bedreigingen, anders dan overweging 6 van de Considerans van de Schengengrenscore (zie punt 44 van het arrest E.P.). In overweging 1 van de Considerans van de SIS III-verordening staat daarentegen wel dat het SIS ondersteuning biedt bij de operationele samenwerking tussen nationale bevoegde autoriteiten, waaronder autoriteiten die onder meer verantwoordelijk zijn voor het voorkomen van strafbare feiten.

6.4.1. In punt 40 van het arrest [REDACTED] heeft het Hof erop gewezen dat in overweging 14 van de Considerans van de Studierichtlijn staat dat op grond van die richtlijn de toegang kan worden geweigerd als een vreemdeling een potentiële bedreiging voor de openbare orde vormt. Het Hof heeft vervolgens in punt 43 van het arrest [REDACTED] overwogen dat het aan de nationale autoriteiten is om, bij de beoordeling of een vreemdeling een – al was het maar potentiële – bedreiging vormt voor de openbare orde, een algemene beoordeling te maken van alle elementen die de situatie van deze persoon kenmerken. Anders dan in de Studierichtlijn, staat nergens in de SIS III-verordening dat die verordening als doel heeft om ook een potentiële bedreiging van de openbare orde te bestrijden.

6.5. De Afdeling ziet gelet op het voorgaande aanleiding om het Hof te verzoeken om bij wijze van een prejudiciële beslissing antwoord te geven op de volgende vragen:

Vraag 2

Als de eerste vraag ontkennend wordt beantwoord, moet artikel 24, eerste lid, aanhef en onder a, van de Verordening (EU) 2018/1861 aldus worden uitgelegd

dat het zich verzet tegen een signalering in het SIS door een lidstaat met het oog op de weigering van toegang en verblijf van een vreemdeling op grond van het feit dat deze lidstaat tot de slotsom is gekomen dat die vreemdeling een potentiële bedreiging vormt voor de openbare orde?

Vraag 3

Als de eerste vraag ontkennend wordt beantwoord, welke aspecten kunnen een rol spelen bij de invulling van het begrip 'bedreiging voor de openbare orde' uit artikel 24, eerste lid, aanhef en onder a, van de Verordening (EU) 2018/1861, gegeven de ruime beoordelingsmarge van de beslissingsautoriteit? Kan bij de invulling van dat begrip bijvoorbeeld een rol spelen of er al dan niet sprake is van een verdenking van een strafbaar feit, de vraag of grondrechten als de vrijheid van meningsuiting in het geding zijn, de maatschappelijke context waarbinnen de gedragingen plaatsvinden en de evenredigheid van een signalering in het SIS?

Prejudiciële vragen

7. Gelet op alles wat hiervoor is overwogen, verzoekt de Afdeling het Hof om, bij wijze van prejudiciële beslissing, antwoord te geven op de volgende prejudiciële vragen:

Vraag 1

Moet artikel 24, tweede lid, van de Verordening (EU) 2018/1861 aldus worden uitgelegd dat het een limitatieve opsomming geeft van de situaties waarin een lidstaat op grond van artikel 24, eerste lid, aanhef en onder a, van de Verordening (EU) 2018/1861 een vreemdeling mag signaleren in het SIS met het oog op de weigering van toegang en verblijf?

Vraag 2

Als de eerste vraag ontkennend wordt beantwoord, moet artikel 24, eerste lid, aanhef en onder a, van de Verordening (EU) 2018/1861 aldus worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een signalering in het SIS door een lidstaat met het oog op de weigering van toegang en verblijf van een vreemdeling op grond van het feit dat deze lidstaat tot de slotsom is gekomen dat die vreemdeling een potentiële bedreiging vormt voor de openbare orde?

Vraag 3

Als de eerste vraag ontkennend wordt beantwoord, welke aspecten kunnen een rol spelen bij de invulling van het begrip 'bedreiging voor de openbare orde' uit artikel 24, eerste lid, aanhef en onder a, van de Verordening (EU) 2018/1861, gegeven de ruime beoordelingsmarge van de beslissingsautoriteit? Kan bij de invulling van dat begrip bijvoorbeeld een rol spelen of er al dan niet sprake is van een verdenking van een strafbaar feit, de vraag of grondrechten als de vrijheid van meningsuiting in het geding zijn, de maatschappelijke context waarbinnen de gedragingen plaatsvinden en de evenredigheid van een signalering in het SIS?

Conclusie

8. De behandeling van het hoger beroep zal worden geschorst totdat het Hof uitspraak heeft gedaan.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

- I. verzoekt het Hof van Justitie van de Europese Unie om bij wege van prejudiciële beslissing uitspraak te doen op de volgende vragen:

Vraag 1

Moet artikel 24, tweede lid, van de Verordening (EU) 2018/1861 aldus worden uitgelegd dat het een limitatieve opsomming geeft van de situaties waarin een lidstaat op grond van artikel 24, eerste lid, aanhef en onder a, van de Verordening (EU) 2018/1861 een vreemdeling mag signaleren in het SIS met het oog op de weigering van toegang en verblijf?

Vraag 2

Als de eerste vraag ontkennend wordt beantwoord, moet artikel 24, eerste lid, aanhef en onder a, van de Verordening (EU) 2018/1861 aldus worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een signalering in het SIS door een lidstaat met het oog op de weigering van toegang en verblijf van een vreemdeling op grond van het feit dat deze lidstaat tot de slotsom is gekomen dat die vreemdeling een potentiële bedreiging vormt voor de openbare orde?

Vraag 3

Als de eerste vraag ontkennend wordt beantwoord, welke aspecten kunnen een rol spelen bij de invulling van het begrip 'bedreiging voor de openbare orde' uit artikel 24, eerste lid, aanhef en onder a, van de Verordening (EU) 2018/1861, gegeven de ruime beoordelingsmarge van de beslissingsautoriteit? Kan bij de invulling van dat begrip bijvoorbeeld een rol spelen of er al dan niet sprake is van een verdenking van een strafbaar feit, de vraag of grondrechten als de vrijheid van meningsuiting in het geding zijn, de maatschappelijke context waarbinnen de gedragingen plaatsvinden en de evenredigheid van een signalering in het SIS?

- II. schorst de behandeling van het hoger beroep tot het Hof van Justitie van de Europese Unie uitspraak heeft gedaan en houdt iedere verdere beslissing aan.

Aldus vastgesteld door

voorzitter

griffier

Uitgesproken in het openbaar op 16 juli 2025

1028

Verzonden: 16 juli 2025

