

PELS RIJCKEN

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Zaaknummer 202306441/1/V3

Verweerschrift

inzake

**Staatssecretaris van Justitie en
Veiligheid**

te Den Haag

verweerder

gemachtigde: mr. J.V. de Kort

tegen

David Vaughan Icke

woonachtig in het Verenigd Koninkrijk

appellant

gemachtigde: J.S. Pols



1 Inleiding

- 1.1 De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid reageert hierbij op het hoger beroep van de heer D.V. Icke tegen de uitspraak van de rechtbank Den Haag, zittingsplaats Haarlem, van 26 september 2023.¹
- 1.2 De zaak gaat over een besluit van de Staatssecretaris van 3 november 2022, waarmee Icke voor een periode van twee jaar is signaleerd in het Schengen Informatie Systeem (SIS). De Staatssecretaris is tot signalering overgegaan, omdat er concrete aanwijzingen zijn dat Icke een gevaar is voor de openbare orde. In de uitspraak is het besluit tot signalering in stand gelaten en het beroep ongegrond verklaard.
- 1.3 De Staatssecretaris concludeert tot ongegrondverklaring van het hoger beroep van Icke. Hierna zal dit worden toegelicht met een beschrijving van de achtergrond (§ 2) en het bestreden besluit (§ 3). Aan de hand daarvan wordt gereageerd op de vijf grieven van Icke in het aanvullend hogerberoepsschrift van 24 oktober 2023 (§ 4) en worden de drie vragen beantwoord die de Afdeling bij brief van 6 maart 2024 heeft gesteld (§ 5).

2 Achtergrond

- 2.1 Icke is woonachtig in het Verenigd Koninkrijk en beschikt over de Britse nationaliteit. Hij is al jaren internationaal bekend als een verspreider van complottheorieën, waaronder een theorie dat de wereld wordt geregeerd door zogenaamde 'reptielen', welke een machtige groep buitenaardse wezens zouden zijn die zich voordoen als mensen. Hij opereert op internationaal niveau als aanjager van het narratief van de 'kwaadaardige elite'.

Signalering van Icke in SIS

- 2.2 Icke was van plan om op 6 november 2022 als hoofdspreker op te treden bij een demonstratie van 'Samen voor Nederland' op het Museumplein in Amsterdam.² De organisatie achter deze demonstratie is een samenwerkingsverband van groeperingen die elkaar vinden in gevarieerde thema's die zich richten tegen de overheid.³
- 2.3 Op 19 oktober 2022 heeft de driehoek van de gemeente Amsterdam aan de Staatssecretaris zorgen geuit over de aanstaande komst van Icke naar Nederland.⁴ Naar aanleiding van dit bericht heeft de Staatssecretaris overeenkomstig paragraaf

¹ Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Haarlem, van 26 september 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:14423, te raadplegen via: <https://uitspraken.rechtspraak.nl/details?id=ECLI:NL:RBDHA:2023:14423>.

² Zie Rb 4 november 2022, ECLI:NL:RBAMS:2022:6396, voor de uitspraak over de verplaatsing van deze demonstratie van de Dam naar het Museumplein.

³ Zie bijvoorbeeld: <https://samenvoornederland.nu/aangesloten-organisaties/>.

⁴ Bijlage 2. Deze bijlage op 14 maart 2023 ingediend als onderdeel van processtukken in de beroepsfase (bijlage 1 t/m 27). In dit verweerschrift zal steeds naar die bijlagen worden verwezen. Waar wordt verwezen naar andere dan die documenten, wordt dat aangegeven.

A2/12.6 van de Vreemdelingen-circulaire 2000 (Vc 2000)⁵ onderzocht of er aanleiding bestond om Icke te signaleren in SIS en hem de toegang tot Nederland te weigeren. Hiervoor is onder andere aanleiding als er concrete aanwijzingen zijn dat Icke een gevaar is voor de openbare orde.

- 2.4 Op 3 november 2022 heeft de Staatssecretaris Icke wegens genoemde aanwijzingen in SIS gesignaleerd. Overeenkomstig het beleid in paragraaf A2/12.6 Vc 2000 is Icke gesignaleerd voor een periode van twee jaar. Met een brief van dezelfde dag is Icke op de hoogte gebracht van zijn signalering en het rechtsgevolg daarvan.⁶ De signalering betekent dat Icke tijdens de signaleringsperiode in beginsel niet Nederland⁷ en het Schengen-gebied mag inreizen.⁸
- 2.5 In de brief van 3 november 2022 zijn de inhoudelijke redenen voor de signalering toegelicht. De Staatssecretaris heeft zich daarbij onder andere gebaseerd op een informatierapportage van de Politie Eenheid Amsterdam, Dienst Regionale Informatie Organisatie (DRIO), van 31 oktober 2022⁹ en het document 'Fenomeenschets van bijeenkomsten met complotdenkers' van de NCTV van 21 oktober 2022¹⁰. Mede op basis daarvan is toegelicht dat er, gelet op de houding van Icke in het verleden, het doel van zijn komst naar Nederland, en de context waarin hij een voordracht wil geven, concrete aanwijzingen zijn dat Icke een gevaar is voor de openbare orde van de Nederlandse samenleving.
- 2.6 Voor een illustratie van de context waarin Icke zijn voordracht zou geven, heeft de Staatssecretaris in de brief van 3 november 2022 onder andere verwezen naar het Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland nr. 56 van de NCTV van 21 april 2022 (DTN 56).¹¹ In het hoofdstuk 'Anti-overheidsextremisme' beschrijft de NCTV onder meer dat in Nederland sprake is van een beweging die wordt gevoed door compromisloze complottheorieën waarin vooraanstaande personen, bewindvoerders en ambtenaren worden gedehumaniseerd en democratische beginselen worden afgewezen. De NCTV beschrijft dat dit bijvoorbeeld online gebeurt, door kwalificaties als 'reptielen', 'bloeddrinkende pedofielen', 'vijanden van de vrijheid', en 'verdedigers van de

⁵ Paragraaf A2/12.6 Vc 2000: "De IND voert een signalering met het oog op weigering van toegang en verblijf in SIS in van: (...) een vreemdeling bij wie concrete aanwijzingen zijn dat de vreemdeling een gevaar vormt voor de openbare orde. De signaleringsduur is 2 jaar."

⁶ Bijlage 5.

⁷ Zie over toegangsweigering tot Nederland artikel 2.9 lid 1, onder a en b, van het Vreemdelingenbesluit 2000: "Toegang tot Nederland wordt in ieder geval geweigerd op grond van het feit dat de vreemdeling een gevaar oplevert voor de openbare orde of de nationale veiligheid, bedoeld in artikel 3, eerste lid, onder b, van de Wet, indien:

a. er ten aanzien van de vreemdeling concrete aanwijzingen zijn dat deze een inbreuk op de openbare orde of nationale veiligheid heeft gepleegd of zal plegen, of

b. de vreemdeling in het opsporingsregister of het Schengen Informatiesysteem ter fine van weigering staat gesignaleerd."

⁸ Zie onder meer artikel 6 lid 1, onder d, van de Schengengrenscodex: "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: [...]; niet met het oog op weigering van toegang in het SIS gesignaleerd zijn' [...]."

⁹ Bijlage 4.

¹⁰ Bijlage 3.

¹¹ Bijlage 1, zie onder meer blz. 29 t/m 32.

dictatuur', en dat deze beweging stelt dat er in Nederland een elite aan de macht is die een onderdrukkende agenda doorvoert, waarmee men in oorlog is en waartegen verzet nodig is. De beweging wordt volgens de NCTV gekenmerkt door diepe vijandigheid, fanatisme en fantasieën van gewelddadige eigenrichting; de 'elite' zou zich uiteindelijk moeten verantwoorden in tribunalen.¹²

Verzoek om voorlopige voorziening en beslissing op bezwaar

- 2.7 Icke maakte op 15 november 2022 bezwaar tegen de signalering¹³ en verzocht kort daarna de voorzieningenrechter om de werking van de signalering tijdens de bezwaarfase te schorsen.¹⁴ Hij stelde dat zijn signalering in SIS een disproportionele schending was van fundamentele vrijheidsrechten en dat de Staatssecretaris, mede gelet op het geldende toetsingskader, onvoldoende had gemotiveerd waarom de signalering noodzakelijk en evenredig is.
- 2.8 De Staatssecretaris heeft in het kader van de verzoekschriftprocedure uitgelegd hoe de signalering van Icke in SIS tot stand is gekomen en waarom deze ondanks alle klachten van Icke rechtmatig is.¹⁵ Mede op basis daarvan heeft de voorzieningenrechter in de rechtbank Den Haag, zittingsplaats Haarlem, het verzoek van Icke bij uitspraak van 19 december 2022 afgewezen.¹⁶
- 2.9 In de uitspraak overwoog de rechter onder meer dat het gedachtegoed van Icke *"precies [het] gedachtegoed is waar de NCTV op doelt en voor waarschuwt in zijn dreigingsanalyses"*.¹⁷ Mede op basis daarvan oordeelde de rechter dat de Staatssecretaris zich (naar voorlopig oordeel) op basis van de eerdergenoemde informatie op het standpunt kon stellen dat er concrete aanwijzingen zijn dat Icke een gevaar is voor de openbare orde.
- 2.10 Hierna is Icke op 23 december 2022 door de Staatssecretaris gehoord¹⁸ en is zijn bezwaar bij beslissing van 3 februari 2023 ongegrond verklaard.¹⁹ In de beslissing is de Staatssecretaris ingegaan op alle relevante aspecten van de zaak en is ten aanzien van alle klachten van Icke uitgelegd waarom zij geen aanleiding bevatten om de signalering te herroepen.

¹² Zie in gelijke zin bijlage 3, blz. 1, derde bullit: "DTN 56 schrijft reeds over een beweging in Nederland die wordt gevoed door compromisloze complottheorieën waarin vooraanstaande personen, bewindvoerders en ambtenaren worden gedehumaniseerd en democratische beginselen worden afgewezen. Bijvoorbeeld online, door beschrijvingen als 'reptielen', 'bloeddrinkende pedofielen', 'vijanden van de vrijheid' en 'verdedigers van de dictatuur'. Deze beweging stelt dat er in Nederland een elite aan de macht is die een onderdrukkende agenda doorvoert, waarmee men in oorlog is en waartegen verzet nodig is. De beweging wordt gekenmerkt door diepe vijandigheid, fanatisme en fantasieën van gewelddadige eigenrichting; de elite zou zich uiteindelijk moeten verantwoorden voor tribunalen."

¹³ Bijlage 8.

¹⁴ Bijlage 10.

¹⁵ Bijlage 18.

¹⁶ Bijlage 23.

¹⁷ Overweging 6, laatste deel, van de uitspraak van 19 december 2022 (bijlage 23).

¹⁸ Bijlage 25.

¹⁹ Bijlage 27.

Beroep en hoger beroep

- 2.11 Door Icke is op 28 februari 2023 beroep ingesteld tegen de beslissing op bezwaar. Hangende dit beroep verzocht hij de voorzieningenrechter (opnieuw) om de werking van de signalering te schorsen. Dit verzoek is bij uitspraak van 10 mei 2023 kennelijk niet-ontvankelijk verklaard, omdat Icke het griffierecht niet had voldaan.²⁰
- 2.12 Bij uitspraak van 26 september 2023 verklaarde de meervoudige kamer van de rechtbank Den Haag, zittingsplaats Haarlem, het beroep van Icke tegen de signalering ongegrond. Hiertegen is door Icke op 23 oktober 2023 hoger beroep ingesteld. Een dag later, op 24 oktober 2023, vulde hij de grieven aan.
- 2.13 Hangende zijn hoger beroep verzocht Icke de Staatssecretaris op 15 oktober 2023, ontvangen op 4 december 2023²¹, om per directe opheffing van zijn signalering in SIS. Dit verzoek is bij besluit van 17 januari 2024 afgewezen.²²

3 De besluitvorming van de Staatssecretaris is rechtmatig

- 3.1 In hoger beroep voert Icke vijf grieven aan tegen de uitspraak van de rechtbank. Hij richt zich met name op het toetsingskader dat de Staatssecretaris hanteert bij signalering in SIS. Verder kan Icke zich niet verenigen met de motivering van de Staatssecretaris waarom er concrete aanwijzingen zijn dat hij een gevaar is voor de openbare orde.
- 3.2 Net als in de beroepsfase, ziet de Staatssecretaris aanleiding om aan de hand van enige context en achtergrond uit te leggen hoe de signalering van Icke in SIS tot stand is gekomen. Deze achtergrond is onder andere de Schengengrenscore²³ en de ruime beoordelingsmarge waarover de Staatssecretaris beschikt om onderdanen van derde landen uit Nederland en het Schengengebied te weren op het moment dat er concrete aanwijzingen zijn dat zij een gevaar zijn voor de openbare orde.

Toetsingskader bij signalering in SIS

- 3.3 Bij Icke, een onderdaan van het Verenigd Koninkrijk die is vrijgesteld van de visumplicht, bestond het voornemen om op korte termijn het Schengengebied in te

²⁰ Bijlage 28. Aan dit verweerschrift gehecht.

²¹ Icke diende zijn verzoek in eerste instantie in bij de privacyfunctionaris van de Landelijke Eenheid Nationale Politie, waarna het verzoek is doorgezonden en uiteindelijk op 4 december 2023 door de IND is ontvangen.

²² Bijlage 29. Aan dit verweerschrift gehecht.

²³ Verordening (EU) 2016/399 van het Europees Parlement en de Raad van 9 maart 2016 betreffende een Uniecode voor de overschrijding van de grenzen door personen (Schengengrenscore). Laatst gewijzigd met de Verordening (EU) 2019/817 van het Europees Parlement en de Raad van 20 mei 2019 (Pb L 135/27 van 22 mei 2019).

reizen voor een kort verblijf.²⁴ Uit de Schengengrenscore volgen in dat geval verschillende toegangsvoorwaarden waaraan Icke moet voldoen.²⁵

- 3.4 Eén van deze toegangsvoorwaarden is dat Icke niet wordt beschouwd als een bedreiging van de openbare orde, de binnenlandse veiligheid, de volksgezondheid of de internationale betrekkingen van één van de lidstaten.²⁶ Een andere voorwaarde is dat Icke niet mag zijn gesignaleerd in SIS met het oog op weigering.²⁷
- 3.5 In de Nederlandse wet- en regelgeving is toegang tot Nederland onder andere geregeld in artikel 2.9 van het Vreemdelingenbesluit 2000 (Vb 2000) en paragraaf A2/12.6 Vc 2000. In het beleid in de Vc 2000 is bepaald dat een persoon voor twee jaar in SIS wordt gesignaleerd als er 'concrete aanwijzingen zijn dat hij of zij een gevaar is voor de openbare orde'. Op deze manier realiseert de Staatssecretaris dat een persoon die voldoet aan dit criterium de toegang tot Nederland wordt geweigerd.
- 3.6 In de beslissing op bezwaar is de Staatssecretaris naar aanleiding van klachten van Icke nader ingegaan op de achtergrond van het nationale toetsingskader voor signalering in SIS.²⁸ Dit is met name de toegangsvoorwaarde in artikel 6 lid 1, onder e, van de Schengengrenscore en het arrest *E.P.* van het Hof van Justitie van de Europese Unie (het Hof).²⁹ In dit arrest is door het Hof uitgelegd dat lidstaten van het Schengengebied bij de toepassing van de toegangsvoorwaarden in artikel 6 van de Schengengrenscore beschikken over een ruime beoordelingsmarge.³⁰ Verder valt uit dit arrest af te leiden dat de reikwijdte van het begrip 'bedreiging voor' als bedoeld in artikel 6 lid 1 van de Schengengrenscore breder is dan het begrip 'gevaar voor', zoals dat bijvoorbeeld in het kader van de Terugkeerrichtlijn wordt gehanteerd.³¹

²⁴ Artikel 6 lid 1 van de Schengengrenscore: "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: [...]"

²⁵ Artikel 6 lid 1, onder a t/m e, van de Schengengrenscore.

²⁶ Artikel 6 lid 1, onder e, van de Schengengrenscore.

²⁷ Artikel 6 lid 1, onder d, van de Schengengrenscore.

²⁸ Bijlage 27, blz. 3 en verder.

²⁹ HvJEU 12 december 2019, ECLI:EU:C:2019:1071 (*Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid tegen E.P.*).

³⁰ Zie bijvoorbeeld overweging 37 van het arrest *E.P.* en de daarin genoemde rechtspraak: "Derhalve geldt dat de ruime beoordelingsmarge die door het Hof aan de bevoegde autoriteiten van de lidstaten is toegekend wanneer zij nagaan of de voorwaarden voor afgifte van een eenvormig visum zijn nageleefd, gelet op de complexiteit van een dergelijk onderzoek (zie in die zin arrest van 19 december 2013, *Koushaki*, C-84/12, EU:C:2013:862, punten 56-60), logischerwijs ook aan deze autoriteiten moet worden toegekend wanneer zij bepalen of een onderdaan van een derde land een bedreiging van de openbare orde vormt in de zin van artikel 6, lid 1, onder e), van de Schengengrenscore."

³¹ Zie onder meer rov. 31 - 32 van het arrest *E.P.* en de daarin genoemde rechtspraak: "Dit betekent evenwel niet dat iedere verwijzing door de wetgever van de Unie naar het begrip „bedreiging van de openbare orde” noodzakelijkerwijs moet worden opgevat als een verwijzing naar uitsluitend individuele gedragingen die een werkelijke, actuele en voldoende ernstige bedreiging vormen die een fundamenteel belang van de samenleving van de betrokken lidstaat aantast."

Zo heeft het Hof met betrekking tot het verwante begrip „bedreiging van de openbare veiligheid” geoordeeld dat dit begrip in de context van richtlijn 2004/114/EG van de Raad van 13 december 2004 betreffende de voorwaarden voor de toelating van onderdanen van derde landen met het oog op studie, scholierenruitswisseling, onbezoldigde opleiding of vrijwilligerswerk (PB 2004, L 375, blz. 12), een ruimere uitlegging moet krijgen dan in de rechtspraak inzake personen die het recht van vrij verkeer genieten, en dat dit begrip met name betrekking kan hebben op potentiële bedreigingen van de openbare veiligheid (zie in die zin arrest van 4 april 2017, *Fahimian*, C-544/15, EU:C:2017:255, punt 40)."

Vervolg: toepassing van het beleid in paragraaf A2/12.6 Vc 2000 in de praktijk

- 3.7 In Nederland is de ruime beoordelingsmarge waarover lidstaten beschikken bij het grenstoezicht onder andere ingevuld in paragraaf A2/12.6 Vc 2000. In dit beleid is onder meer bepaald dat een persoon voor twee jaar in SIS wordt gesignaleerd als er concrete aanwijzingen zijn dat hij of zij een gevaar is voor de openbare orde. Deze signalering heeft tot gevolg dat een persoon in beginsel geen toegang krijgt tot Nederland of andere Schengenlanden en hij of zij in beginsel geen gebruik kan maken van de mogelijkheid van (visumvrij) kort verblijf in het Schengengebied.
- 3.8 In de afgelopen jaren heeft de Staatssecretaris het beleid in paragraaf A2/12.6 Vc 2000 toegepast bij bijvoorbeeld extremistische predikers die naar Nederland wilden reizen voor het geven van een voordracht aan sympathisanten. Deze personen hebben met Icke gemeen dat zij, vanwege hun houding en de context waarin zij hun uitspraken in Nederland willen doen, een bedreiging zijn voor de openbare orde van de Nederlandse samenleving, onder meer omdat hun voordrachten kunnen aanzetten tot haat en geweld, en spanningen tussen bevolkingsgroepen in de samenleving kunnen veroorzaken.
- 3.9 Op basis van genoemd beleid kan de Staatssecretaris bij dit soort personen concluderen dat 'concrete aanwijzingen' bestaan dat zij 'een gevaar zijn voor de openbare orde', overgaan tot signalering van zulke personen in SIS en hen de toegang tot Nederland weigeren (en ook tot het Schengengebied). In een uitspraak van 8 april 2022 heeft de rechtbank Den Haag dit al eens bevestigd.³²
- 3.10 De casus over extremistische predikers maken tegelijkertijd inzichtelijk waarom voor een signalering in SIS niet vereist is dat een persoon strafrechtelijk is veroordeeld of dat sprake is van een strafrechtelijke verdenking, zoals Icke suggereert in deze zaak. Concrete aanwijzingen voor gevaar kunnen blijken uit een dergelijke veroordeling of verdenking, maar het is ook mogelijk om dergelijke aanwijzingen op basis van andere feiten en omstandigheden vast te stellen. De groep extremistische predikers is daarvan een exemplarisch voorbeeld. Hoewel deze personen voor hun uitspraken niet altijd worden veroordeeld, is evident dat hun uitspraken kunnen aanzetten tot extremistische of gewelddadige handelingen door anderen, zoals opruiing, bedreigingen en zelfs geweld, en dat zij daarom ook (of zelfs: juist) een bedreiging zijn voor de openbare orde.
- 3.11 In deze context benadrukt de Staatssecretaris dat het beleid in paragraaf A2/12.6 Vc 2000 en de toegangsvoorwaarden in de Schengengrenscore in een geval zoals dat van Icke moeten worden toegepast op een onderdaan van een derde land die het Schengengebied nog niet is ingereisd. Ten aanzien van zulke personen is de informatiepositie van lidstaten van het Schengengebied naar zijn aard beperkter. Mede

³² Zie Rb Den Haag 8 april 2022, ECLI:NL:RBDHA:2022:4309. Het hoger beroep tegen deze uitspraak is aanhangig bij de Afdeling (zaaknummer: 202202701).

daardoor is de beoordeling die de Staatssecretaris moet uitvoeren complex. Daarnaast gaat het in de praktijk om situaties waarin de komst van een persoon naar het Schengengebied op zeer korte termijn aanstaande is.

- 3.12 Met dit als achtergrond is passend dat Staatssecretaris bij de signalering van personen zoals Icke in SIS, een maatstaf van 'concrete aanwijzingen' voor een gevaar voor de openbare orde hanteert. Een hogere maatstaf zou immers in de weg staan aan een effectieve toepassing van het grenstoezicht, waarbij in een concreet geval op zeer korte termijn, op basis van een beperkte informatiepositie, een complexe beoordeling moet worden gemaakt over de vraag of een persoon een gevaar vormt voor de openbare orde.

Individuele beoordeling over Icke

- 3.13 Met voorgaande als achtergrond heeft de Staatssecretaris op basis van zijn nationale kader vastgesteld dat er concrete aanwijzingen zijn dat Icke een gevaar is voor de openbare orde.
- 3.14 Zoals opgemerkt in § 2, heeft de Staatssecretaris zijn afweging onder andere gebaseerd op informatie in de DRIO-rapportage van de politie.³³ In deze rapportage beschrijft de politie verschillende signalen waaruit blijkt dat de fysieke aanwezigheid van Icke bij de demonstratie op 6 november 2022 kan leiden tot sterke reacties bij voor- en tegendemonstranten en verstoringen van de openbare orde. Verder vermeldt de politie in de rapportage dat Icke al jaren internationaal bekend is als verspreider van complottheorieën en dat zijn theorieën recent nog zijn verkondigd door leden van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. In de rapportage concludeert de politie dat de komst van Icke zowel relevant is voor de openbare orde van Amsterdam op 6 november 2022 als voor de openbare orde van de Nederlandse samenleving, omdat het verschaffen van een podium aan Icke effect zal hebben op de polarisatie binnen de Nederlandse samenleving.
- 3.15 De Staatssecretaris heeft ook de inhoud van de eerdergenoemde fenomeenschets³⁴ en het DTN 56 van de NCTV³⁵ bij zijn afweging over de signalering betrokken. Bovenop de informatie die hiervoor is beschreven, vermeldt de NCTV in de fenomeenschets onder andere dat het herhaaldelijk ventileren van bedoeld compromisloos gedachtegoed, bijvoorbeeld in de media, op *social media* of door personen in het publieke domein, bijdraagt aan de normalisering ervan. Zo kan het delen van complottheorieën door bekende aanjagers volgens de NCTV ertoe leiden dat anderen het gedachtegoed overnemen, in een eigen context plaatsen en verder verspreiden.³⁶

³³ Bijlage 8.

³⁴ Bijlage 3.

³⁵ Bijlage 1.

³⁶ Bijlage 3, blz. 1, vierde bullit.

- 3.16 De NCTV merkt in DTN 56 verder op dat, behalve de normalisering ervan, de dreiging die uitgaat van dergelijke complottheorieën tweeledig is. Enerzijds leidt de dehumanisering van tegenstanders soms tot duidelijke extremistische of gewelddadige handelingen, zoals opruiing, intimidatie, huisbezoeken, bedreigingen en zelfs geweld. Anderzijds doet de verspreiding van complottheorieën afbreuk aan het publieke vertrouwen in de instituties van de democratische rechtsorde. Dergelijke afbreuk is volgens de NCTV niet direct merkbaar maar manifesteert zich sluipenderwijs, als een geleidelijk proces van betonrot aan het democratisch fundament.³⁷
- 3.17 Op basis van het voorgaande is door de Staatssecretaris vastgesteld dat de voordracht van Icke tijdens de demonstratie van 6 november 2022 in Amsterdam tot dermate grote spanningen tussen bevolkingsgroepen kan leiden, of deze spanningen verder kan laten escaleren, dat daarmee de openbare orde en rust kan worden verstoord.
- 3.18 Daarnaast heeft de Staatssecretaris vastgesteld dat er een directe verbinding bestaat tussen de complottheorieën die Icke verkondigt en zorgelijke ontwikkelingen in Nederland die de NCTV in DTN 56 schetst, te weten: het dehumaniseren van Nederlandse vooraanstaande personen, bewindvoerders en ambtenaren, door hen te vergelijken met reptielen, en het afwijzen van de democratische beginselen. Zou Icke in staat worden gesteld om zijn gedachtegoed met een voordracht op Nederlands grondgebied te verkondigen, dan draagt hij bij aan de vergroting van de dreiging die uitgaat van anti-overheidsextremisme en complottheorieën. Dit kan leiden tot meer extremistische of gewelddadige handelingen, zoals opruiing, huisbezoeken, bedreigingen en zelfs geweld, door Nederlandse sympathisanten. Dit kan ook leiden tot verder afbreuk aan het publieke vertrouwen in de instituties van de democratische rechtsorde.
- 3.19 De Staatssecretaris heeft bij zijn afweging betrokken dat de NCTV in DTN 56 beschrijft dat er in de afgelopen jaren verschillende ernstige incidenten hebben plaatsgevonden die zijn gerelateerd aan de ontwikkeling rondom anti-overheidsextremisme en complottheorieën in Nederland. Het gaat dan bijvoorbeeld om een 22-jarige man die in de zomer van 2021 is gearresteerd op verdenking van het beramen van een aanslag op de huidige (demissionaire) Minister-President³⁸, de aanhouding en veroordeling van een persoon die met een brandende fakkel bij het huis stond van de voormalige Minister van Financiën³⁹, of bijvoorbeeld de ophef en gevolgen van uitlatingen van Tweede Kamerleden over het 'verschijnen voor tribunalen', als gevolg waarvan burgers niet veel later ambtenaren van gemeenten hebben bedreigd dat zij voor tribunalen moesten verschijnen.⁴⁰

³⁷ Bijlage 3, blz. 1, vijfde bullit.

³⁸ Bijlage 1, blz. 31.

³⁹ Idem.

⁴⁰ Idem.

- 3.20 Mede op basis van al het voorgaande heeft de Staatssecretaris vastgesteld dat er concrete aanwijzingen zijn dat Icke een gevaar is voor de openbare orde, het belangrijk is dat hem de toegang tot Nederland wordt geweigerd en hij wordt gesignaleerd in SIS. Gelet op de zorgelijke ontwikkelingen van anti-overheidsextremisme en complottheorieën in Nederland en de dreiging die daarvan volgens de NCTV uitgaat, afgezet tegen de houding van Icke als verkondiger en aanjager van deze ontwikkelingen en zijn voornemen om in Nederland voordrachten aan sympathisanten te geven, valt een dergelijke afweging binnen de ruime beoordelingsmarge waarover de Staatssecretaris in het kader van grenstoezicht beschikt.
- 3.21 Ter illustratie van het gedachtegoed dat Icke verkondigt, geeft de Staatssecretaris de Afdeling in overweging om twee video's te bekijken die door Icke zijn gepubliceerd. In de documentaire "*Renegade: The Life Story of David Icke*"⁴¹ is te zien hoe Icke verkondigt dat er een wereldwijd 'systeem' is dat de mensheid kleinhoudt en erop is gericht dat de '1%' de '99%' beteugelt.⁴² Hij spreekt over een "*global hidden government*", "*secret societies*", "*The Hidden Hand*", welke verborgen zit achter democratisch gekozen politici. Ook stelt Icke onder meer dat stemmen geen zin heeft, omdat het 'systeem' de politiek onder controle heeft en ervoor zorgt dat de politici aan de macht blijven/komen die zij vanachter de schermen willen.⁴³ Icke verkondigt dat de wereld om ons heen nep is en alleen maar in ons hoofd bestaat als product van onze waarnemingen⁴⁴ en roept de 99% op zich tegen de 1% te verzetten.
- 3.22 In een andere video, geplaatst op 6 november 2022, is opnieuw te zien hoe Icke verkondigt dat er een wereldwijd 'systeem' is, wat hij de '*global cult*' noemt, dat erop is gericht dat de 1% de 99% beteugelt door ze afhankelijk te maken.⁴⁵ Hij verkondigt dat het plan van de 'elite' zou zijn om Nederland tot een politiestaat te maken, waarin de bevolking met brutaliteit en een genadeloze opstelling wordt gecontroleerd via de '*dependency of survival*'.⁴⁶ De stikstofcrisis zou niet over het milieu gaan, maar heeft als doel het ontmantelen van de voedsel- en warenindustrie. De *lockdown* ging volgens Icke niet over gezondheid, maar om kleine ondernemingen te ruïneren. De oorlog in

⁴¹ Beschikbaar via de website Youtube.com, te raadplegen via:

https://www.youtube.com/watch?v=2_BcpzkPEPo.

⁴² Zie de uitspraken in de minuten 08:00 t/m 20:00 van de documentaire.

⁴³ Zie de minuten 52:00 t/m 1:10:00 van de documentaire en bijvoorbeeld de volgende uitspraken (in de video toegesproken op de Verenigde Staten van Amerika): "*What you do, is you get some blokes in suits and you plant a head on them. And you call them Republican or you call them Democrats. These are the 'here today, gone tomorrow' politicians that are basically irrelevant. Because, in the Republican party for instance, there is a group of people in the background called the Neo-cons, and they control the Republican party and they control the Republican president. They are controlling Trump now. In the Democratic party, you've got another group of people, I call them the 'Demo-cons'. And they control the Democratic party and whoever owns the presidency. They, at the next stage of the hind, answer to the same force. So whoever the 'here today, gone tomorrow' politician is, they are always in control. It is known to some as the 'permanent government'. And therefore, nothing changes whether you vote, the same direction of society continues, because the people you're looking at, are not the ones in control. So when you see these people that have come to power, they don't come to power by accident, they come to power by design.*" (54:15 t/m 55:28).

⁴⁴ Zie de uitspraken in de minuten 32:00 t/m 34:37 van de documentaire.

⁴⁵ Beschikbaar via de website FreeDavidIcke.eu, te raadplegen via: <https://davidicke.com/2022/11/06/david-icke-speech-for-amsterdam-peace-rally-that-he-was-banned-from-26-countries-for-trying-to-make-please-share-far-and-wide/>.

⁴⁶ Zie de minuten 12:00 t/m 13:00 van deze video.

Oekraïne, net als de volgens hem neppe en niet wetenschappelijk bewezen klimaatverandering, worden gebruikt om de energiekosten te verhogen.⁴⁷ Dit alles om de wereld afhankelijk te maken van de '1%'. Verder zou (demissionair) Minister-President Rutte een marionet zijn van het *World Economic Forum* (WEF) en roept Icke op zich tegen hem te verzetten.⁴⁸

- 3.23 In aanvulling op het voorgaande heeft de Staatssecretaris in de beslissing op bezwaar gewezen op de inhoud van het (toen) inmiddels verschenen Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland nr. 57. Hierin signaleert de NCTV opnieuw dat geloof in complottheorieën binnen het radicale anti-overheidsprotest aanleiding kan geven tot extremistisch en zelfs terroristisch handelen. De NCTV merkt op dat de radicale onderstroom van het anti-overheidsextremisme actief blijft en daarvan nog steeds een tweeledige dreiging uitgaat.⁴⁹ Deze bevindingen en conclusies van de NCTV bevestigen dat de beoogde voordracht van Icke in Nederland zou plaatsvinden in een context waarvan een reële dreiging uitgaat voor de openbare orde van de Nederlandse samenleving.
- 3.24 Ter verdere ondersteuning heeft de Staatssecretaris in de beroepsfase een brief van de Minister van Justitie en Veiligheid van 7 november 2022 overlegt. Deze brief gaat over de aanpak van rechtsextremisme en –terrorisme en andere vormen van extremisme in Nederland. De Minister beschrijft dat (online) rechtsextremisme en –terrorisme een reële bedreiging vormt voor de nationale veiligheid en de democratische rechtsorde in Nederland en dat het kabinet vindt dat – naast de blijvende inzet op de aanpak van het jihadisme – ook tegen het anti-overheidsextremisme, gericht en daadkrachtig moet worden opgetreden.⁵⁰
- 3.25 In dit kader is in de beroepsfase ook verwezen naar het jaarverslag 2022 van de AIVD.⁵¹ De AIVD benoemt daarin het anti-institutioneel extremisme als één van (zes) dreigingen tegen de democratische rechtsorde. De AIVD beschrijft dat dit gedachtegoed een ernstige dreiging vormt voor de democratische rechtsorde van Nederland en schat in dat het narratief over een 'kwaadaardige elite' op dit moment het populairste extremistische narratief is. Het precieze aantal is volgens de AIVD niet met zekerheid vast te stellen, maar de AIVD schat dat waarschijnlijk meer dan honderdduizend personen er in meer of mindere mate in geloven.⁵²

⁴⁷ Zie de minuten 13.00 t/m 15:50 van deze video en bijvoorbeeld de volgende uitspraak: "This is about a global agenda to make the entire population dependent for the basics of life, under the control of the few" (15:57 t/m 16:11).

⁴⁸ Zie in de video: "Rutte is not your friend, he is your enemy par excellence" (16:23 t/m 16:30), "Stop giving your power to your authority." (20:43), "No more submission to Rutte and those who control him. It is now or it is never!" (27:50 t/m 28:04), "You can get of your ass and stop being a bloody wimp". "Look your children and grandchildren in the eye" (18:43-19:00) en "You don't have self-respect when you mindlessly believe whatever you have been told by authority. You have self-respect when you stand up for your rights!" (25:50).

⁴⁹ NCTV, 'Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland 57', 7 november 2022, blz. 4 en 33 - 37, als bijlage 30 aan dit verweerschrift gehecht.

⁵⁰ Kamerbrief van de Minister van Justitie en Veiligheid van 7 november 2022, als bijlage 31 aan dit verweerschrift gehecht.

⁵¹ AIVD jaarverslag 2022, als bijlage 32 aan dit verweerschrift gehecht.

⁵² Paragraaf 1.3 van het jaarverslag 2022 van de AIVD (bijlage 32).

- 3.26 In het verlengde hiervan is ook verwezen naar het rapport 'Anti-institutioneel extremisme in Nederland – een ernstige dreiging voor de democratische rechtsorde?' van de AIVD van mei 2023.⁵³ In dit rapport gaat de AIVD nader in op het narratief van de 'kwaadaardige elite' en het anti-institutioneel extremisme. De AIVD beschrijft onder meer dat dit narratief een wereldbeeld creëert dat feitelijk onjuist is en dat het uiteten van dit wereldbeeld onze manier van samenleven kan schaden.⁵⁴ De AIVD beschrijft verder dat het narratief over een 'kwaadaardige elite' een bedreiging is voor Nederland, omdat individuele aanhangers erdoor aangespoord kunnen worden om geweld te gebruiken tegen mensen van wie ze denken dat die bij 'de elite' horen.⁵⁵ Op de lange termijn wordt de democratische rechtsorde waarschijnlijk ernstig ondermijnd door de verspreiding van het narratief over een 'kwaadaardige elite'. Het is volgens de AIVD cruciaal dat men onderscheid kan maken tussen vijandigheid gebaseerd op een extremistische ideologie, zoals beschreven in het narratief over een 'kwaadaardige elite', en reguliere vormen van kritiek tegen de instituties. Kritiek, protest en demonstraties tegen instituties - inclusief acties waar de grenzen van de wet worden opgezocht - zijn tenslotte essentieel voor het functioneren van de democratische rechtsorde.
- 3.27 Inmiddels verscheen in december 2023 een nieuw Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland van de NCTV.⁵⁶ In hoofdstuk 3 beschrijft de NCTV dat anti-institutioneel extremisten hun 'kwaadaardig-elite-narratief' blijven uitdragen over een internationaal opererende elite die er op uit zou zijn om de bevolking te onderdrukken, tot slaaf te maken of zelfs te vermoorden. De NCTV beschrijft dat de dreiging van deze groep met name ligt in de ondermijning van de democratische rechtsorde, maar er zorgen bestaan om kleine delen van de anti-institutionele beweging in den brede, waarbinnen volgens de NCTV wordt nagedacht over de vraag wanneer geweld mag worden

⁵³ AIVD, 'Anti-institutioneel extremisme in Nederland – een ernstige dreiging voor de democratische rechtsorde?', van mei 2023, als bijlage 33 aan dit verweerschrift gehecht.

⁵⁴ Zie bijvoorbeeld de publiekssamenvatting op blz. 40: "Het narratief ondermijnt de democratische rechtsorde ten eerste omdat het een wereldbeeld creëert dat feitelijk onjuist is. De AIVD ziet geen aanwijzingen dat op allerlei plekken in de overheid, de media en de wetenschap een elite werkt aan een geheim plan om de bevolking tot slaaf te maken of zelfs te vermoorden. Als extremisten dat toch zeggen en dit door andere mensen wordt geloofd, kunnen mensen hun vertrouwen verliezen in zulke instituties.

Dat kan onze manier van samenleven schaden. Want vertrouwen, zowel tussen burgers en overheid als tussen mensen onderling, is het fundament van onze democratische rechtsorde. Door het verspreiden van het extremistische narratief, dat feitelijk onjuiste informatie bevat, kunnen mensen de overheid en instituties gaan wantrouwen. Bijvoorbeeld als specifieke groepen mensen niet meer stemmen omdat ze de politiek niet vertrouwen, komen hun meningen en idealen in de politiek minder aan bod als er besluiten genomen worden over hoe dingen in Nederland moeten worden geregeld. Of als mensen niet meer geloven in onafhankelijke rechters, staat de legitimiteit van de rechtspraak onder druk."

⁵⁵ Zie bijvoorbeeld een ander deel van de publiekssamenvatting op blz. 40: "Ten tweede is het narratief over een 'kwaadaardige elite' een bedreiging voor Nederland omdat individuele aanhangers erdoor aangespoord kunnen worden om geweld te gebruiken tegen mensen van wie ze denken dat die bij 'de elite' horen. Invloedrijke kopstukken die het narratief verspreiden zetten over het algemeen niet expliciet aan tot het plegen van geweld. Maar ze vertellen hun aanhangers wel dat zij in oorlog zijn met 'de elite'. Dat kunnen enkelen zien als rechtvaardiging voor geweld.

Vertegenwoordigers van instituties, zoals politici, journalisten en rechters, worden steeds vaker bedreigd en geïntimideerd. Hoewel het altijd moeilijk vast te stellen is of het één precies door het ander komt, wordt dit onder meer toegeschreven aan onrust over coronamaatregelen en de stikstofproblematiek. Deze bedreigingen hebben invloed op de wijze waarop deze vertegenwoordigers hun functie uit kunnen oefenen. Een aantal Tweede Kamerleden heeft bijvoorbeeld aangegeven dat zij vanwege het grote aantal bedreigingen weleens een standpunt voor zich houden. Zij kunnen hun werk niet in vrijheid uitvoeren. Zo wordt het functioneren van de democratische rechtsorde ondermijnd."

⁵⁶ NCTV, 'Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland', december 2023, als bijlage 34 aan dit verweerschrift gehecht.

toegepast of voorbereidingen worden getroffen op een gewelddadige confrontatie met de overheid.

- 3.28 In de visie van de Staatssecretaris onderstreept de inhoud van de hiervoor beschreven publicaties dat een beoogde voordracht van Icke, die op internationaal niveau opereert als aanjager van het narratief van de 'kwaadaardige elite', in november 2022 en de periode daarna gevaarlijk is in de Nederlandse context. In combinatie met zijn beoogde inreis en voordracht in Nederland, bevestigen deze rapporten dat de Staatssecretaris kan concluderen dat er concrete aanwijzingen zijn dat Icke een gevaar is voor de openbare orde.

Slot

- 3.29 Op basis van al het voorgaande kon de Staatssecretaris overgaan tot signalering van Icke in SIS en is het besluit van de Staatssecretaris rechtmatig. Dat is de belangrijkste reden waarom het bezwaar van Icke ongegrond was en zijn (hoger) beroep ongegrond is.

4 Reactie op de grieven

- 4.1 De Staatssecretaris constateert dat grief IV, grief V en de (sub)onderdelen b en c van grief III niet zijn gemotiveerd in het aanvullend hogerberoepschrift van 24 oktober 2023 en daarom niet-ontvankelijk zijn. De overgebleven drie grieven zijn om de navolgende redenen ongegrond.

De signalering van Icke is in overeenstemming met artikel 24 van de SIS-III Verordening (reactie op grief I)

- 4.2 Icke kan zich niet verenigen met het oordeel van de rechtbank in rov. 2.3. Hierin overweegt de rechtbank dat zijn beroep wordt getoetst aan de wet- en regelgeving die gold ten tijde van de beslissing op bezwaar van 3 februari 2023. Als gevolg hiervan oordeelt de rechtbank niet in hoeverre de signalering van Icke in SIS in overeenstemming is met artikel 24 van de SIS-III Verordening, die in werking is getreden op 7 maart 2023.
- 4.3 In het aanvullend hogerberoepschrift stelt Icke dat de Staatssecretaris hem heeft gesignaleerd op basis van artikel 24 van de SIS-II Verordening en de "*niet-limitatieve opsomming van situaties waarin een vreemdeling geweigerd mag worden als deze een 'gevaar voor de openbare orde of de nationale veiligheid vormt, ruimte [gaf] voor een discretionaire bevoegdheid*". Hij erkent dus dat de Staatssecretaris ten tijde van de SIS-II Verordening bevoegd was om hem in SIS te signaleren. Icke stelt echter dat deze bevoegdheid is komen te vervallen met de inwerkingtreding van artikel 24 van de SIS-III Verordening, omdat de opsomming in artikel 24 lid 2 van deze verordening

limitatief zou zijn (geworden).

- 4.4 In deze zaak bestrijdt de Staatssecretaris niet langer dat de SIS-III Verordening vanaf 7 maart 2023 van toepassing is geworden op de signalering van Icke in SIS. In deze zaak kan daarom zowel aan de SIS-II als de SIS-III Verordening worden getoetst. De signalering van Icke in SIS is echter met beide verordeningen te verenigen.
- 4.5 In artikel 24 lid 2 van de SIS-II Verordening⁵⁷ is bepaald dat een signalering in SIS wordt opgenomen indien een toegangswegiging is gebaseerd op 'gevaar voor de openbare orde of veiligheid' of 'de nationale veiligheid'. Daarvan is volgens artikel 24 lid 2 van de SIS-II Verordening 'in het bijzonder' sprake in een aantal specifieke situaties die zijn geformuleerd in sub a en b. Uit de formulering en opbouw van lid 2 blijkt dus dat de SIS-II Verordening tot uitgangspunt neemt dat een persoon wordt gesignaleerd indien een persoon een gevaar is voor de openbare orde of veiligheid of de nationale veiligheid en dat die situatie in ieder geval aan de orde is (maar dus niet beperkt is tot) de situaties in sub a en b.
- 4.6 Het beleid in paragraaf A2/12.6 Vc 2000 is in overeenstemming met artikel 24 van de SIS-II Verordening. Op grond van dit beleid toetst de Staatssecretaris immers of er concrete aanwijzingen zijn dat een persoon een 'gevaar vormt voor de openbare orde'. Achtergrond van die toets is onder meer de doelstelling van de Schengengrenscore⁵⁸ en het criterium in artikel 6 lid 1, onder e ('bedreiging voor de openbare orde') van die code. Als hieraan wordt voldaan, zoals bij Icke, dan regelt artikel 24 van de SIS-II Verordening dat een persoon in SIS "wordt" gesignaleerd. De Staatssecretaris beschikt op basis van deze bepaling dus in ieder geval over de ruimte om een persoon zoals Icke te signaleren.
- 4.7 Iedere andere uitleg van artikel 24 lid 2 van de SIS-II Verordening zou betekenen dat een persoon op grond van dit voorschrift enkel gesignaleerd kan worden, indien (sub a) een onderdaan van een derde land in een lidstaat schuldig is bevonden aan een strafbaar feit waarvoor een vrijheidsstraf van ten minste een jaar geldt, dan wel (sub b) als er gegronde redenen zijn ten aanzien van die onderdaan om aan te nemen dat

⁵⁷ Artikel 24 lid 1 en 2 van de SIS-II Verordening: "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."

⁵⁸ Zie overweging 6 van de considerans bij de Schengengrenscore: "Grenstoezicht is in het belang van niet alleen de lidstaat aan de buitengrenzen waarvan het wordt uitgeoefend, maar van alle lidstaten die het grenstoezicht aan hun binnengrenzen hebben afgeschaft. Het grenstoezicht moet helpen de illegale immigratie en mensenhandel te bestrijden en bedreigingen van de binnenlandse veiligheid, de openbare orde, de volksgezondheid en de internationale betrekkingen van de lidstaten te voorkomen."

hij ernstige misdrijven heeft gepleegd, of er duidelijke aanwijzingen zijn dat hij overweegt dergelijke feiten te plegen op het grondgebied van een lidstaat. De toepassing van lid 2 zou dan beperkt zijn tot strafrechtelijke situaties en dat is blijkens de opbouw en formulering van artikel 24 van de SIS-II Verordening uitdrukkelijk niet de bedoeling.

- 4.8 Het voorgaande is niet veranderd met de inwerkingtreding van artikel 24 lid 1 en 2 van de SIS-III Verordening.⁵⁹
- 4.9 In het voorstel van de Commissie voor de SIS-III Verordening uit 2016 stond nog *“dat is in het bijzonder het geval bij”* in lid 2.⁶⁰ Op enig moment is dit uit het voorstel gehaald.⁶¹ De toepassing van artikel 24 van de SIS-III Verordening is hiermee echter niet (alsnog) beperkt tot enkel de strafrechtelijke situaties of het omzeilen van verblijfsregels zoals genoemd in lid 2 van artikel 24. Dat zou namelijk betekenen dat artikel 24 lid 1, onder a, van de SIS-III Verordening in de praktijk alleen mogelijk is bij de situaties in lid 2, onder a, b en c.
- 4.10 Dit potentiële gevolg van de gewijzigde tekst zou een fundamentele koerswijziging zijn van de manier waarop artikel 24 lid 2 van de SIS-II Verordening tot 7 maart 2023 werd toegepast en het is ook niet de manier waarop artikel 24 lid 2 van de SIS-III Verordening moet worden uitgelegd. Bij deze uitleg zou namelijk artikel 24 lid 1, onder a, van de SIS-III Verordening van elke zelfstandige betekenis en elk nuttig effect worden ontdaan, omdat het zich zou beperken tot de situaties die zijn genoemd in artikel 24 lid 2, onder a, b en c. Dit terwijl artikel 24 lid 1 van de SIS-III Verordening om te beginnen uitdrukkelijk een aantal open normen bevat die een grondslag bieden om tot signalering over te gaan.

⁵⁹ Artikel 24 lid 1 en 2 van de SIS-III Verordening:

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 diens gevolg 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.”

⁶⁰ Zie: Voorstel voor een VERORDENING VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD betreffende de instelling, de werking en het gebruik van het Schengeninformatiesysteem (SIS) op het gebied van grenscontroles, tot wijziging van Verordening (EU) nr. 515/2014 en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1987/2006. Te raadplegen via: [EUR-Lex - 52016PC0882 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](#).

⁶¹ Zie het stuk in de bijlage van 16 oktober 2017, waar nog in het concept stond bij artikel 24 *“this situation shall arise in particular in the case of”*. Bij het laatste stuk van de Raad van voor 7 december 2018, zie https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CONSIL:PE_35_2018_INIT ontbrak de formulering ‘in het bijzonder’.

- 4.11 Eén van deze grondslagen is de omstandigheid dat een persoon een “*bedreiging vormt voor de openbare orde*”. Dat sluit aan bij het toetsingskader in artikel 6 lid 1, onder e, van de Schengengrenscodex en de achtergrond van het criterium dat de Staatssecretaris in deze zaak (op grond van zijn nationale beleid in paragraaf A2/12.6 Vc 2000) heeft toegepast.
- 4.12 Het enkele gegeven dat in lid 2 van artikel 24 van de SIS-III Verordening niet langer is genoemd dat “dit in het bijzonder het geval is bij” maakt voor het bovenstaande geen verschil. Zoals toegelicht, zou een andere uitleg de zelfstandige betekenis en het nuttig effect van artikel 24 lid 1, onder a, van de SIS-III Verordening ontnemen. Het toepassingsbereik van artikel 24 van de SIS-III Verordening zou ernstig worden beperkt en niet meer kunnen worden toegepast in situaties waarbij de openbare orde wordt bedreigd, maar geen strafrechtelijke verdenking of veroordeling aan de orde is. Indien de Uniewetgever die wijziging voor ogen had gehad, waren in artikel 24 lid 1 onder a, van de SIS-III Verordening niet om te beginnen open normen geformuleerd, maar had men in artikel 24 logischerwijs volstaan met alleen de specifieke situaties uit lid 2 als reden voor signalering.
- 4.13 Een ander argument dat pleit voor ‘geen materiële wijziging’ is het ontbreken van een regeling over de temporele werking van artikel 24 van de SIS-III Verordening ten opzichte van de SIS-II Verordening. Had de Uniewetgever daadwerkelijk een wijziging van artikel 24 van de SIS-II Verordening beoogd, dan ligt het in de rede dat de SIS-III Verordening een bepaling bevatte die regelt hoe de lidstaten moeten omgaan met personen die ten tijde van de SIS-II Verordening zijn gesignaleerd en wiens signalering onder de SIS-III Verordening voortduurt. Het feit dat een dergelijke bepaling ontbreekt, duidt er (ook) op dat met artikel 24 van de SIS-III Verordening materieel geen wijziging is aangebracht ten opzichte de SIS-II Verordening.
- 4.14 Artikel 24 lid 1 en 2 van de SIS-III Verordening moet dus zo worden gelezen dat de Staatssecretaris, net als bij artikel 24 lid 2 van de SIS-II Verordening, kan overgaan tot signalering wanneer er concrete aanwijzingen zijn dat een persoon een gevaar is voor de openbare orde. Daarvan is sprake bij de situaties die zijn genoemd in lid 2 van artikel 24, maar het toepassingsbereik van artikel 24 lid 1, onder a, is niet beperkt tot enkel die situaties. Ook onder het regime van de SIS-III Verordening hebben de lidstaten de ruimte om op grond van andere feiten en omstandigheden vast te stellen dat wordt voldaan aan het criterium van ‘concrete aanwijzingen’ en een persoon op basis daarvan in SIS te signaleren.
- 4.15 Zoals bekend zijn in de zaak van Icke geen strafrechtelijke veroordelingen of verdenkingen aan de orde. Dat neemt niet weg dat op basis van andere informatie kan worden vastgesteld dat er concrete aanwijzingen zijn dat Icke een gevaar is voor de openbare orde. In dat geval kan (ook) overeenkomstig artikel 24 lid 1, onder a, van de SIS-III Verordening tot signalering in SIS worden overgegaan.

De Staatssecretaris is op basis van het juiste toetsingskader tot zijn besluit gekomen (reactie op grief II)

- 4.16 De tweede grief van Icke is gericht op het oordeel van de rechtbank in rov. 3.6. In de uitspraak zou ten onrechte zijn geoordeeld dat de Staatssecretaris bij zijn beoordeling rekening heeft mogen houden met een 'potentiële bedreiging' van de openbare orde die van de komst van Icke zou kunnen uitgaan. Dit oordeel zou gebaseerd zijn op een onjuiste uitleg van het arrest *Fahimian* van het Hof.⁶²
- 4.17 Bij de bespreking van deze grief merkt de Staatssecretaris op dat Icke een belangrijk deel van het toetsingskader in deze zaak weglaat. Hij bestrijdt immers niet dat de Staatssecretaris op basis van het beleid in paragraaf A2/12.6 Vc 2000 tot signalering kan overgaan, als wordt vastgesteld dat sprake is van concrete aanwijzingen dat een persoon een gevaar is voor de openbare orde. In zijn grief focust Icke ten onrechte alleen op de (sub)discussie over 'potentieel' gevaar en verliest de hoofdlijn van het toetsingskader uit het oog. Mede op basis daarvan kon de Staatssecretaris in deze zaak concluderen dat aanleiding bestond om Icke in SIS te signaleren.
- 4.18 Desalniettemin gaat de Staatssecretaris ervan uit dat bij de toepassing van het criterium 'concrete aanwijzingen dat een persoon een gevaar is voor de openbare orde' uit paragraaf A2/12.6 Vc 2000 inderdaad rekening mag worden gehouden met de vraag in hoeverre een persoon een 'potentiële bedreiging' is voor de openbare orde.
- 4.19 Ter ondersteuning wijst de Staatssecretaris op rov. 32 van het arrest *E.P.* Hierin onderzoekt het Hof de draagwijdte van het begrip 'bedreiging van de openbare orde' uit artikel 6 lid 1, onder e, van de Schengengrenscore. Het Hof overweegt dat zij met betrekking tot het "verwante" begrip 'bedreiging van de openbare veiligheid' heeft geoordeeld dat dit begrip met name betrekking kan hebben op potentiële bedreigingen van de openbare veiligheid. Daarbij verwijst het Hof naar punt 40 van het eerdergenoemde arrest *Fahimian* van 4 april 2017.
- 4.20 In rov. 40 van het arrest *Fahimian* onderzoekt het Hof de draagwijdte van het begrip 'bedreiging van de openbare veiligheid' uit artikel 6 lid 1, onder d, in de Studierichtlijn. Het Hof overweegt dat de toelating van een derdelander op deze grondslag kan worden geweigerd, indien de nationale autoriteiten die bevoegd zijn voor de behandeling van een door deze derdelander ingediende visumaanvraag, op basis van de feiten tot het oordeel zijn gekomen dat de betrokken derdelander een – al was het maar "potentiële" – bedreiging vormt voor een beoordeling van de openbare veiligheid. In deze beoordeling kan volgens het Hof niet alleen rekening worden gehouden met de gedragingen van de aanvrager, maar tevens met andere elementen die verband houden met onder meer zijn loopbaan.

⁶² HvJEU 4 april 2017, ECLI:EU:C:2017:255, punt 40 (*Fahimian*).

- 4.21 Uit de combinatie tussen de arresten *E.P.* en *Fahimian* blijkt dat het Hof bij de draagwijdte van het begrip 'bedreiging van de openbare orde' in artikel 6 lid 1, onder e, van de Schengengrenscore uitdrukkelijk de koppeling legt met de manier waarop het 'verwante' begrip 'bedreiging voor de openbare veiligheid' uit de Studierichtlijn wordt uitgelegd. De Staatssecretaris leidt hieruit af dat hij bij de toepassing van artikel 6 lid 1, onder e, van de Schengengrenscore dus óók rekening mag houden met de vraag of een persoon zoals Icke, een – al was het maar "potentiële" – bedreiging vormt voor de openbare orde. Daarbij mag de Staatssecretaris rekening houden met de gedragingen van de betrokkene, maar ook met andere elementen.
- 4.22 In de visie van de Staatssecretaris is zowel het beleid in paragraaf A2/12.6 Vc 2000 als de individuele beoordeling over Icke in alle opzichten met het bovenstaande in overeenstemming. In het bestreden besluit is op basis van allerlei verschillende elementen gemotiveerd waarom er concrete aanwijzingen zijn dat Icke een gevaar is voor de openbare orde. Hierin speelt een belangrijke rol dat de komst van Icke bijdraagt aan de vergroting van de dreiging die uitgaat van anti-overheidsextremisme en complottheorieën. In de visie van de Staatssecretaris zijn dat het soort 'potentiële bedreigingen' voor de openbare orde waarop het Hof in zijn overwegingen in de arresten *E.P.* en *Fahimian* doelt.
- 4.23 Icke stelt in het aanvullend beroepsschrift dat het arrest *Fahimian* niet relevant is, omdat dit arrest *"handelt over een potentieel gevaar voor de openbare veiligheid, niet de openbare orde"*. Verder zou de zaak zich richten op de *"zeer uitzonderlijke situatie van de visumaanvrager"* en zou dit *"onvergelijkbaar zijn met de komst van een spreker op een demonstratie"*. Hij concludeert dat *"het arrest Fahimian geen enkel raakvlak [heeft] met onderhavige zaak, en daarom niet als basis [kan] dienen voor het oordeel dat de Staatssecretaris rekening mocht houden met een potentiële bedreiging van de openbare orde bij de komst van Icke naar Nederland"*. Ter ondersteuning wijst hij nog op de evaluatie van de SIS-II Verordening in 2016 en de wijziging van artikel 24 in de SIS-III Verordening.
- 4.24 Deze stellingen vinden geen steun in de arresten *E.P.* en *Fahimian*. In het arrest *E.P.* legt het Hof immers uitdrukkelijk de koppeling tussen het begrip 'bedreiging van de openbare veiligheid' in de Studierichtlijn en het begrip 'bedreiging van de openbare orde' in de Schengengrenscore. Daarbij verwijst het Hof bovendien uitdrukkelijk naar de overweging waaruit volgt dat de lidstaten rekening mogen houden met de vraag of een persoon een – al was het maar "potentiële" – bedreiging vormt voor de openbare orde. In de visie van de Staatssecretaris overweegt de rechtbank in rov. 3.4 van de uitspraak dan ook met juistheid dat zij *"uit [rov 40 t/m 43 in het arrest Fahimian] afleidt dat niet alleen concrete bedreigingen kunnen worden meegewogen bij de vaststelling of een derdelander een bedreiging van de openbare orde vormt, maar ook potentiële bedreigingen."*

4.25 Het voorgaande wordt niet anders door de verwijzing van Icke naar artikel 24 lid 1 en 2 van de SIS-III Verordening en de evaluatie van de SIS-II Verordening in 2016.⁶³ Zoals hiervoor is toegelicht, zijn de mogelijkheden om personen zoals Icke te signaleren niet gewijzigd met de inwerkingtreding van de SIS-III Verordening ten opzichte van de SIS-II Verordening. Het betoog van Icke op blz. 4 van het aanvullend hogerberoepsschrift stuit daarop af.

4.26 Uit de evaluatie van de SIS-II Verordening blijkt evenmin dat de Staatssecretaris een toetsingskader hanteert dat niet in overeenstemming is met de Schengengrenscore of de SIS-Verordeningen. Sterker, in paragraaf 4.3.4 van de evaluatie is juist opgenomen dat *“de Schengengrenscore verplicht, met name door raadpleging van SIS II, dat wordt geverifieerd of onderdanen van derde landen die het Schengen gebied binnenkomen geen gevaar opleveren voor de openbare orde.”* Dit sluit aan bij het beleid van de Staatssecretaris in artikel A2/12.6 Vc 2000 en de hierboven gegeven uitleg.

De Staatssecretaris heeft voldoende gemotiveerd dat Icke een bedreiging is voor de openbare orde (reactie op grief III)

4.27 De derde grief van Icke is gericht op rov. 4.6 van de uitspraak. Hierin oordeelt de rechtbank dat de Staatssecretaris, gelet op het toetsingskader, de uitlatingen van Icke en de rapportages en analyse van de NCTV, mocht concluderen dat Icke een (potentiële) bedreiging vormt voor de openbare orde en hem op grond daarvan de toegang kon weigeren en signaleren in het SIS II-systeem.

4.28 In (sub)onderdeel a stelt Icke dat de rapporten waarop de Staatssecretaris zich baseert, geen signalen bevatten voor verstoringen van de openbare orde. Hij wijst erop dat bij de demonstratie op 6 november 2023 mogelijk eieren gegooid zouden kunnen worden, maar hiervoor zouden evenmin signalen bestaan. Verder wijst Icke erop dat de AIVD het onwaarschijnlijk zou achten dat het narratief van de ‘kwaadaardige elite’ tot geweld leidt. Daarmee kon de rechtbank redelijkerwijs niet oordelen dat de Staatssecretaris op basis van deze rapportages mocht concluderen dat Icke een (potentiële) bedreiging vormt voor de openbare orde.

4.29 Met deze stelling laat Icke ten onrechte een belangrijk deel van de informatie weg die de Staatssecretaris bij het besluit tot signalering heeft betrokken. Met name negeert Icke dat er een directe verbinding bestaat tussen de complottheorieën die hij verkondigt en de zorgelijke ontwikkelingen in Nederland die de NCTV in DTN 56 schetst, te weten: het dehumaniseren van Nederlandse vooraanstaande personen, bewindvoerders en ambtenaren, door hen te vergelijken met reptielen, en het afwijzen van de democratische beginselen. Icke miskent vooral dat het voordragen van zijn gedachtegoed in Nederland bijdraagt aan de vergroting van de dreiging die uitgaat van

⁶³ De evaluatie is te raadplegen via: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?url=CELEX:52016DC0880>.

anti-overheidsextremisme en complottheorieën. Dit kan leiden tot meer extremistische of gewelddadige handelingen, zoals opruiing, huisbezoeken, bedreigingen en zelfs geweld, door Nederlandse sympathisanten. Het is dan ook onjuist dat Icke op blz. 5 van het aanvullend hogerberoepschrift stelt dat *"[zijn] uitspraken tot geweld tegen personen tot gevolg zou kunnen hebben, niet [volgt] uit de in de uitspraak genoemde rapportages."*

- 4.30 Verder stelt Icke op blz. 6 van het aanvullend hogerberoepschrift ten onrechte dat *"de onderbouwing van een potentiële bedreiging van de openbare orde bestaat uit de overpeinzing dat het niet ondenkbaar is dat linksgeoriënteerde personen hun ongenoegen willen uiten op een meer provocerende wijze zoals het gooien van eieren of plegen vernielingen, maar zelfs daarvoor bestonden op dat moment geen signalen"*, Zoals uitgebreid is beschreven uit § 2 en 3, is het besluit tot signalering gebaseerd op het samenstel van een groot aantal feiten en omstandigheden, waarvan Icke in hoger beroep het merendeel ten onrechte buiten beschouwing laat.
- 4.31 Ten slotte wijst Icke er op zich terecht op dat de AIVD in het eerdergenoemde rapport van 23 mei 2023 beschrijft dat zij het twijfelachtig acht dat het narratief van de 'kwaadwillende elite' door veel aanhangers zal worden aangegrepen om geweld te legitimeren. Ondanks die opmerking, signaleert de AIVD in hetzelfde rapport echter óók dat het uiten van dit wereldbeeld onze manier van samenleven kan schaden⁶⁴ en dat het narratief een bedreiging is voor Nederland, omdat individuele aanhangers erdoor aangespoord kunnen worden om geweld te gebruiken tegen mensen van wie ze denken dat die bij 'de elite' horen.⁶⁵ Uit de hiervoor beschreven informatie blijkt dat dit in Nederland al tot ernstige incidenten heeft geleid, waaronder een arrestatie op de verdenking van het beramen van een moordaanslag op de Minister-President.

⁶⁴ Zie bijvoorbeeld de publiekssamenvatting op blz. 40: *"Het narratief ondermijnt de democratische rechtsorde ten eerste omdat het een wereldbeeld creëert dat feitelijk onjuist is. De AIVD ziet geen aanwijzingen dat op allerlei plekken in de overheid, de media en de wetenschap een elite werkt aan een geheim plan om de bevolking tot slaaf te maken of zelfs te vermoorden. Als extremisten dat toch zeggen en dit door andere mensen wordt geloofd, kunnen mensen hun vertrouwen verliezen in zulke instituties."*

Dat kan onze manier van samenleven schaden. Want vertrouwen, zowel tussen burgers en overheid als tussen mensen onderling, is het fundament van onze democratische rechtsorde. Door het verspreiden van het extremistische narratief, dat feitelijk onjuiste informatie bevat, kunnen mensen de overheid en instituties gaan wantrouwen. Bijvoorbeeld als specifieke groepen mensen niet meer stemmen omdat ze de politiek niet vertrouwen, komen hun meningen en idealen in de politiek minder aan bod als er besluiten genomen worden over hoe dingen in Nederland moeten worden geregeld. Of als mensen niet meer geloven in onafhankelijke rechters, staat de legitimiteit van de rechtspraak onder druk."

⁶⁵ Zie bijvoorbeeld een ander deel van de publiekssamenvatting op blz. 40: *"Ten tweede is het narratief over een 'kwaadaardige elite' een bedreiging voor Nederland omdat individuele aanhangers erdoor aangespoord kunnen worden om geweld te gebruiken tegen mensen van wie ze denken dat die bij 'de elite' horen. Invloedrijke kopstukken die het narratief verspreiden zetten over het algemeen niet expliciet aan tot het plegen van geweld. Maar ze vertellen hun aanhangers wel dat zij in oorlog zijn met 'de elite'. Dat kunnen enkelen zien als rechtvaardiging voor geweld."*

Vertegenwoordigers van instituties, zoals politici, journalisten en rechters, worden steeds vaker bedreigd en geïntimideerd. Hoewel het altijd moeilijk vast te stellen is of het één precies door het ander komt, wordt dit onder meer toegeschreven aan onrust over coronamaatregelen en de stikstofproblematiek. Deze bedreigingen hebben invloed op de wijze waarop deze vertegenwoordigers hun functie uit kunnen oefenen. Een aantal Tweede Kamerleden heeft bijvoorbeeld aangegeven dat zij vanwege het grote aantal bedreigingen weleens een standpunt voor zich houden. Zij kunnen hun werk niet in vrijheid uitvoeren. Zo wordt het functioneren van de democratische rechtsorde ondermijnd."

Conclusie

- 4.32 Uit de grieven volgt niet dat het besluit tot signalering onrechtmatig is. De besluitvorming van de Staatssecretaris dient dan ook in stand te worden gelaten.

5 Beantwoording van de vragen*Vraag 1*

- 5.1 Onder verwijzing naar een arrest van het Hof van Justitie van 25 februari 2021⁶⁶ wijst de Afdeling erop dat de temporele werkingssfeer van EU-recht er in specifieke gevallen toe kan leiden dat een nieuwe rechtsregel onmiddellijk van toepassing is op toekomstige gevolgen van situaties die zijn ontstaan onder het oude recht. De vraag is wat het standpunt is van de Staatssecretaris over de toepasselijkheid van (artikel 24 van) de SIS III-Verordening in deze zaak.
- 5.2 Uit de toelichting in § 4 volgt dat de Staatssecretaris ervan uitgaat dat artikel 24 van de SIS-III Verordening sinds 7 maart 2023 van toepassing is geworden op de signalering van Icke in SIS en daaraan in deze zaak kan worden getoetst.

Vraag 2

- 5.3 De Afdeling vraagt wat het standpunt is van de Staatssecretaris over de evenredigheid van de beslissing om Icke te signaleren in SIS. Daarbij verzoekt de Afdeling om specifiek in te gaan op het voortduren van de signalering nadat de SIS III-Verordening van toepassing is geworden (7 maart 2023).
- 5.4 In de beslissing op bezwaar heeft de Staatssecretaris op basis van alle feiten en omstandigheden waarop Icke zich beriep, beoordeeld in hoeverre de signalering leidde tot onevenredige gevolgen. Daarover is vastgesteld dat de signalering, gelet op de aard en ernst van de dreiging die van Icke uitgaat, afgezet tegen het doel van de getroffen maatregel, evenredig is. Weliswaar wees Icke op de gevolgen van de signalering voor zijn mogelijkheden om het Schengengebied in te reizen, maar die gevolgen zijn inherent aan de vaststelling dat er concrete aanwijzingen zijn voor gevaar voor de openbare orde en het belang om hem uit Nederland te weren (en daarmee uit het Schengengebied).
- 5.5 Verder wees Icke op de mogelijkheden om schoonfamilie te bezoeken en op privé- en beroepsmatige reisplannen. In de beslissing op bezwaar is door de Staatssecretaris gemotiveerd dat deze omstandigheden niet opwegen tegen de zwaarwegende belangen bij doorwerking van de signalering. Daarbij is er door de Staatssecretaris op gewezen dat Icke in en/of vanuit het Verenigd Koninkrijk fysiek, telefonisch of digitaal

⁶⁶ HvJEU 25 februari 2021, XI tegen Caisse pour l'avenir des enfants, ECLI:EU:C:2021:140.

kan deelnemen aan evenementen en contact kan hebben met (schoon)familie. Daarnaast laat de signalering in SIS onverlet dat Icke naar landen kan reizen die geen deel uitmaken van het Schengengebied.

- 5.6 De Staatssecretaris heeft in dit kader ook vastgesteld dat Icke het bestaan van (schoon)familie in Nederland of voorgenomen privé- of werkreizen niet met enig concreet bewijs heeft onderbouwd. Ook daarom is niet gebleken van enige onevenredige gevolgen.
- 5.7 De inwerkingtreding van de SIS-III Verordening heeft geen gevolgen en leidt niet tot een andere beoordeling over de evenredigheid van de signalering. Zoals is uitgelegd in § 4, is hiermee geen wijziging doorgevoerd in de mogelijkheden om een persoon zoals Icke in SIS te signaleren ten opzichte van de SIS-II Verordening. De Staatssecretaris gaat ervan uit dat de signalering van Icke op basis van de SIS-III Verordening dan ook evenredig is, zoals dit besluit ook evenredig is onder de SIS-II Verordening.

Vraag 3

- 5.8 De Afdeling wijst erop dat de rechtbank heeft overwogen dat het arrest *Fahimian* van het Hof van toepassing is in een geval als dat van Icke en daaruit volgt dat ook een potentieel gevaar voor de openbare orde valt onder het begrip 'gevaar voor de openbare orde' in artikel 24 van de SIS II-Verordening. De Afdeling vraagt wat het standpunt van de Staatssecretaris is over die overweging. Daarbij verzoekt de Afdeling om specifiek in te gaan op het feit dat het in het arrest *Fahimian* ging over een (potentieel) gevaar voor de nationale veiligheid en in de nu voorliggende zaak over een (potentieel) gevaar voor de openbare orde.
- 5.9 Zoals hiervoor is toegelicht, gaat de Staatssecretaris ervan uit dat hij bij signalering op basis van het beleid in paragraaf A2/12.6 Vc 2000 rekening mag houden met de vraag of een persoon een 'potentiële bedreiging' is voor de openbare orde. Dit baseert de Staatssecretaris op de samenhang tussen dit beleid en artikel 6 lid 1, onder e, van de Schengengrenscodex, in combinatie met rov. 32 uit het arrest *E.P.* Hierin overweegt het Hof immers dat het begrip 'bedreiging van de openbare orde' in artikel 6 lid 1, onder e, van de Schengengrenscodex "verwant" is aan het begrip 'bedreiging van de openbare veiligheid' in de Studierichtlijn. Bovendien verwijst het Hof gericht naar rov. 40 van het arrest *Fahimian*. Dat is de overweging die de passage bevat over een – al was het maar 'potentiële' – bedreiging.
- 5.10 Met dit als achtergrond is in deze zaak niet relevant dat het besluit tot signalering van Icke is gebaseerd op concrete aanwijzingen dat hij een gevaar is voor de openbare orde. Beslissend is dat het Hof in het arrest *E.P.*, wat gaat over openbare orde, voor de uitleg over het begrip 'bedreiging van de openbare orde' gericht de koppeling maakt

met de manier waarop zij het begrip 'bedreiging voor de openbare veiligheid' uitlegt in het arrest *Fahimian*.

- 5.11 Ter ondersteuning wijst de Staatssecretaris ook op overweging 6 van de considerans bij de Schengengrenscore en rov. 45 van het arrest *E.P.* Hierin overweegt het Hof op basis van de considerans: "*Derhalve blijkt dat de bescherming van de openbare orde als zodanig een van de door de genoemde code nagestreefde doelstellingen is en voorts dat de wetgever van de Unie alle bedreigingen van de openbare orde heeft willen bestrijden.*" Ook die formulering duidt erop dat de Uniewetgever alle bedreigingen, waaronder 'potentiële' bedreigingen, voor de openbare orde heeft willen bestrijden.
- 5.12 Overigens is de Staatssecretaris van mening dat de gedragingen van Icke vanuit Europeesrechtelijk perspectief eveneens geclassificeerd kunnen worden als een 'bedreiging van de openbare veiligheid', zoals door het Hof gepreciseerd in rov. 39 van het arrest *Fahimian*.⁶⁷ De kern van de bedreiging die uitgaat van Icke is immers gelegen in het verspreiden van complottheorieën en het effect daarvan op de veiligheid van de Nederlandse samenleving. Dat sluit aan bij de uitleg van het Hof over begrip 'openbare veiligheid', dat zowel de interne als de externe veiligheid van een lidstaat dekt en bijvoorbeeld in gevaar kan worden gebracht door: de aantasting van het functioneren van instellingen en essentiële openbare diensten, door risico's voor het overleven van de bevolking, door het risico van een ernstige verstoring van de externe betrekkingen of van de vreedzame co-existentie van de volkeren alsook door de aantasting van militaire belangen.
- 5.13 Als laatste opmerking wijst de Staatssecretaris erop dat artikel 24 lid 1, onder a, van de SIS-III Verordening bepaalt dat de lidstaten ook een signalering invoeren in SIS, indien "*een persoon (...) een bedreiging vormt voor de openbare orde of veiligheid of de nationale veiligheid*". In dit voorschrift zijn de begrippen 'openbare orde' en 'openbare veiligheid' dus uitdrukkelijk onderscheiden van het begrip 'nationale veiligheid'. Ook in zoverre biedt de SIS-III Verordening dus voldoende ruimte om tot signalering van Icke in SIS over te gaan.

Slot

- 5.14 Tot zover de beantwoording van de vragen.

⁶⁷ Rov. 39 van het arrest *Fahimian*: "*Het Hof heeft evenwel reeds gepreciseerd dat het begrip „openbare veiligheid” zowel de interne als de externe veiligheid van een lidstaat dekt. Bijgevolg kan door de aantasting van het functioneren van instellingen en essentiële openbare diensten, door risico's voor het overleven van de bevolking, door het risico van een ernstige verstoring van de externe betrekkingen of van de vreedzame co-existentie van de volkeren alsook door de aantasting van militaire belangen, de openbare veiligheid in gevaar worden gebracht (zie met name arresten van 23 november 2010, Tsakouridis, C-145/09, EU:C:2010:708, punten 43 en 44, en 15 februari 2016, N., C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, punt 66).*"



6 Conclusie

- 6.1 De Staatssecretaris verzoekt u om het hoger beroep van Icke ongegrond te verklaren; kosten rechtens.

Den Haag, 19 april 2024

Advocaat

