

ARREST VAN HET HOF (Eerste kamer)

12 december 2019 (*)

„Prejudiciële verwijzing – Grenstoezicht, asiel en immigratie – Verordening (EU) 2016/399 – Uniecode voor de overschrijding van de grenzen door personen (Schengengrenscore) – Artikel 6 – Toegangsvoorwaarden voor onderdanen van derde landen – Begrip ‚bedreiging van de openbare orde’ – Terugkeerbesluit tegen een illegaal verblijvende onderdaan van een derde land”

In zaak C-380/18,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Raad van State (Nederland) bij beslissing van 6 juni 2018, ingekomen bij het Hof op 11 juni 2018, in de procedure

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,

tegen

E.P.

wijst

HET HOF (Eerste kamer),

samengesteld als volgt: J.-C. Bonichot, kamerpresident, R. Silva de Lapuerta, vicepresident van het Hof, M. Safjan, L. Bay Larsen (rapporteur) en C. Toader, rechters,

advocaat-generaal: G. Pitruzzella,

griffier: C. Strömholm, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 2 mei 2019,

gelet op de opmerkingen van:

- E.P., vertegenwoordigd door Š. Petković, advocaat,
- de Nederlandse regering, vertegenwoordigd door J. M. Hoogveld, M. A. M. de Ree, M. L. Noort en M. K. Bulterman als gemachtigden,
- de Belgische regering, vertegenwoordigd door C. Van Lul, C. Pochet en P. Cottin als gemachtigden, bijgestaan door C. Decordier en T. Bricout, advocaten,
- de Duitse regering, aanvankelijk vertegenwoordigd door T. Henze en R. Kanitz, vervolgens door R. Kanitz als gemachtigden,
- de Zwitserse regering, vertegenwoordigd door S. Lauper als gemachtigde,
- de Europese Commissie, vertegenwoordigd door G. Wils, J. Tomkin en C. Cattabriga als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 11 juli 2019,

het navolgende

Arrest

- 1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 6, lid 1, onder e), van 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) (PB 2016, L 77, blz. 1; hierna: „Schengengrenscore”).
- 2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Nederland) (hierna: „staatssecretaris”) en E.P. inzake de rechtmatigheid van een besluit waarbij E.P. is opgedragen het grondgebied van de Europese Unie te verlaten.

Toepasselijke bepalingen

Overeenkomst ter uitvoering van het te Schengen gesloten akkoord

- 3 Artikel 5, lid 1, van de Overeenkomst ter uitvoering van het te Schengen gesloten akkoord van 14 juni 1985 tussen de regeringen van de staten van de Benelux Economische Unie, de Bondsrepubliek Duitsland en de Franse Republiek, betreffende de geleidelijke afschaffing van de controles aan de gemeenschappelijke grenzen, ondertekend te Schengen op 19 juni 1990 (PB 2000, L 239, blz. 19; hierna: „Schengenuitvoeringsovereenkomst”), bepaalde:

„Aan een vreemdeling die aan onderstaande voorwaarden voldoet, kan toegang worden verleend tot het grondgebied van de overeenkomstsluitende partijen voor een verblijf van ten hoogste drie maanden:

- a) in het bezit zijn van een geldig grensoverschrijdingsdocument of van de geldige grensoverschrijdingsdocumenten, aangewezen door het Uitvoerend Comité;

[...]

- c) het, zo nodig, overleggen van documenten ter staving van het doel van het voorgenomen verblijf en de verblijfsomstandigheden alsmede het beschikken over voldoende middelen van bestaan [...] dan wel in staat zijn deze middelen rechtmatig te verwerven;
- d) niet ter fine van weigering van toegang gesignaleerd staan;
- e) niet worden beschouwd als een gevaar voor de openbare orde, de nationale veiligheid of de internationale betrekkingen van één der overeenkomstsluitende partijen.”

- 4 Artikel 20, lid 1, van de Schengenuitvoeringsovereenkomst, zoals gewijzigd bij verordening (EU) nr. 610/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 (PB 2013, L 182, blz. 1), bepaalt:

„Vreemdelingen die niet aan de visumplicht zijn onderworpen, mogen zich voor de duur van ten hoogste 90 dagen binnen een periode van 180 dagen op het grondgebied van de overeenkomstsluitende partijen vrij verplaatsen, voor zover zij voldoen aan de in artikel 5, lid 1, onder a), c), d) en e), bedoelde voorwaarden voor binnenkomst.”

Richtlijn 2004/38/EG

- 5 Artikel 27, lid 2, van richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden, tot wijziging van verordening (EEG) nr. 1612/68 en tot intrekking van de richtlijnen 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG en 93/96/EEG (PB 2004, L 158, blz. 77, met rectificaties in PB 2004, L 229, blz. 35, PB 2007, L 204, blz. 28, PB 2018, L 94, blz. 32, en PB 2019, L 34, blz. 10), bepaalt:

„De om redenen van openbare orde of openbare veiligheid genomen maatregelen moeten in overeenstemming zijn met het evenredigheidsbeginsel en uitsluitend gebaseerd zijn op het gedrag van betrokkene. Strafrechtelijke veroordelingen vormen als zodanig geen reden voor deze maatregelen.

Het gedrag moet een actuele, werkelijke en voldoende ernstige bedreiging voor een fundamenteel belang van de samenleving vormen. Motiveringen die losstaan van het individuele geval of die verband houden met algemene preventieve redenen mogen niet worden aangevoerd.”

Verordening (EG) nr. 1987/2006

- 6 Artikel 24, leden 1 en 2, van verordening (EG) nr. 1987/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 20 december 2006 betreffende de instelling, de werking en het gebruik van het Schengeninformatiesysteem van de tweede generatie (SIS II) (PB 2006, L 381, blz. 4), bepaalt het volgende:

„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.”

Richtlijn 2008/115/EG

- 7 Artikel 3 van richtlijn 2008/115/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2008 over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven (PB 2008, L 348, blz. 98), luidt als volgt:

„Voor de toepassing van deze richtlijn wordt verstaan onder:

[...]

2. „illegaal verblijf”: de aanwezigheid op het grondgebied van een lidstaat, van een onderdaan van een derde land die niet of niet langer voldoet aan de voorwaarden voor toegang die zijn vastgesteld in artikel 5 van [verordening (EG) nr. 562/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2006 tot vaststelling van een communautaire code betreffende de overschrijding van de grenzen door personen (Schengengrenscodex) (PB 2006, L 105, blz. 1)], of aan andere voorwaarden voor toegang tot, verblijf of vestiging in die lidstaat;

[...]”

- 8 Artikel 6, lid 1, van deze richtlijn bepaalt:

„Onverminderd de in de leden 2 tot en met 5 vermelde uitzonderingen, vaardigen de lidstaten een terugkeerbesluit uit tegen de onderdaan van een derde land die illegaal op hun grondgebied verblijft.”

Visumcode

- 9 Artikel 21, lid 1, van verordening (EG) nr. 810/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 13 juli 2009 tot vaststelling van een gemeenschappelijke visumcode (Visumcode) (PB 2009, L 243, blz. 1; hierna: „Visumcode”), luidt:

„Bij het onderzoeken van aanvragen voor een eenvormig visum wordt nagegaan of de aanvrager aan de inreisvoorwaarden als omschreven in artikel 5, lid 1, onder a), c), d), en e), van [verordening nr. 562/2006] voldoet en wordt bijzondere aandacht geschonken aan de toetsing van de vraag of de aanvrager een risico van illegale immigratie of een risico voor de veiligheid van de lidstaten vertegenwoordigt, en met name, of de aanvrager het voornemen heeft het grondgebied van de lidstaten te verlaten vóór de geldigheidsduur van het aangevraagde visum verstrijkt.”

Schengengrenscore

- 10 De overwegingen 6 en 27 van de Schengengrenscore luiden als volgt:

„(6) 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.

[...]

(27) Conform de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie moet een afwijking van het grondbeginsel van het vrije verkeer van personen restrictief worden opgevat en veronderstelt het begrip openbare orde dat er sprake is van een werkelijke, actuele en voldoende ernstige bedreiging die een fundamenteel belang van de samenleving aantast.”

- 11 Artikel 2 van deze code bepaalt:

„In deze verordening wordt verstaan onder:

[...]

5. „personen die onder het Unierecht inzake vrij verkeer vallen’:

a) de burgers van de Unie in de zin van artikel 20, lid 1, VWEU en de in richtlijn [2004/38] bedoelde onderdanen van derde landen die familielid zijn van een burger van de Unie die zijn recht van vrij verkeer uitoefent;

b) de onderdanen van derde landen en hun familieleden die, ongeacht hun nationaliteit, uit hoofde van overeenkomsten tussen de Unie en haar lidstaten enerzijds, en die landen anderzijds, rechten inzake vrij verkeer genieten die gelijkwaardig zijn aan die van de burgers van de Unie;

[...]”

- 12 Artikel 6, lid 1, van deze code bepaalt:

„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 [Schengeninformatiesysteem (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.”

13 Artikel 8, lid 2, derde alinea, van die code luidt:

„Bij de minimale controle van personen die onder het Unierecht inzake vrij verkeer vallen, kunnen de grenswachters evenwel, op niet-systematische basis, nationale en Europese databanken raadplegen om zich ervan te vergewissen dat de betrokkene geen reëel, actueel en voldoende ernstig gevaar voor de binnenlandse veiligheid, de openbare orde, de internationale betrekkingen van de lidstaten dan wel een gevaar voor de volksgezondheid vormt.”

Hoofdgeding en prejudiciële vragen

- 14 E.P., een onderdaan van een derde land, werd toen hij in Nederland was voor een kort verblijf waarvoor hij van de visumplicht was vrijgesteld, verdacht van overtreding van de Nederlandse Opiumwet.
- 15 Bij besluit van 19 mei 2016 heeft de staatssecretaris E.P. opgedragen het grondgebied van de Unie te verlaten op grond dat hij niet langer voldeed aan de voorwaarde van artikel 6, lid 1, onder e), van de Schengengrenscore, aangezien hij een bedreiging van de openbare orde vormde.
- 16 E.P. heeft tegen dat besluit beroep ingesteld bij de rechtbank Den Haag, zittingsplaats Amsterdam (Nederland).
- 17 Bij uitspraak van 13 september 2016 heeft deze rechtbank het beroep gegrond verklaard en het besluit van de staatssecretaris vernietigd.
- 18 Tegen deze uitspraak heeft de staatssecretaris hoger beroep ingesteld.
- 19 Gelet op met name de aard van het tegen E.P. genomen besluit, de complexe evaluaties die de staatssecretaris voor de vaststelling van een dergelijk besluit moest maken en de omstandigheid dat E.P. zich op de dag waarop dat besluit is vastgesteld op het grondgebied van een lidstaat bevond, vraagt de verwijzende rechter zich af of de constatering dat sprake was van een bedreiging van de openbare orde in de zin van artikel 6, lid 1, onder e), van de Schengengrenscore, vooronderstelde dat werd vastgesteld dat de persoonlijke gedragingen van E.P. een daadwerkelijke, actuele en voldoende ernstige bedreiging vormden die een fundamenteel belang van de samenleving aantastte.
- 20 Hij meent dat het gezien de huidige stand van de rechtspraak van het Hof die voortvloeit uit de arresten van 19 december 2013, Koushkaki (C-84/12, EU:C:2013:862), 11 juni 2015, Zh. en O. (C-554/13, EU:C:2015:377), 24 juni 2015, T. (C-373/13, EU:C:2015:413), 15 februari 2016, N. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84), en 4 april 2017, Fahimian (C-544/15, EU:C:2017:255), niet mogelijk is deze vraag eenduidig te beantwoorden.
- 21 In deze omstandigheden heeft de Raad van State (Nederland) de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:
 - „1) Moet artikel 6, eerste lid, aanhef en onder e), van [de Schengengrenscore] aldus worden uitgelegd dat bij de vaststelling dat het rechtmatig verblijf van ten hoogste 90 dagen binnen een periode van 180 dagen is geëindigd omdat een vreemdeling wordt beschouwd als een bedreiging van de openbare orde, moet worden gemotiveerd dat de persoonlijke gedragingen van de desbetreffende vreemdeling een daadwerkelijke,

actuele en voldoende ernstige bedreiging voor een fundamenteel belang van de samenleving vormen?

- 2) Indien vraag 1 ontkennend moet worden beantwoord, welke eisen moeten volgens artikel 6, eerste lid, aanhef en onder e), van [de Schengengrenscore] gelden voor de motivering dat een vreemdeling wordt beschouwd als een bedreiging van de openbare orde?

Moet artikel 6, eerste lid, aanhef en onder e), van [de Schengengrenscore] aldus worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een nationale praktijk volgens welke een vreemdeling wordt beschouwd als een bedreiging van de openbare orde op grond van het enkele feit dat vaststaat dat de desbetreffende vreemdeling wordt verdacht van het plegen van een strafbaar feit?"

Beantwoording van de prejudiciële vragen

- 22 Met zijn vragen, die gezamenlijk moeten worden onderzocht, wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 6, lid 1, onder e), van de Schengengrenscore aldus moet worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een nationale praktijk volgens welke de bevoegde autoriteiten een terugkeerbesluit kunnen nemen tegen een niet-visumplichtige onderdaan van een derde land, die zich voor een kort verblijf op het grondgebied van de lidstaten bevindt, op grond van het feit dat deze onderdaan wordt beschouwd als een bedreiging van de openbare orde omdat hij wordt verdacht van het plegen van een strafbaar feit.
- 23 Uit artikel 6, lid 1, onder e), van de Schengengrenscore vloeit voort dat een van de voorwaarden voor toegang voor een kort verblijf op het grondgebied van de lidstaten is dat de betrokkene niet wordt beschouwd als een bedreiging van de openbare orde, de binnenlandse veiligheid, de volksgezondheid of de internationale betrekkingen van één van de lidstaten.
- 24 Ofschoon deze bepaling dit vereiste presenteert als een voorwaarde voor toegang tot het grondgebied van de lidstaten, moet worden vastgesteld dat dit vereiste na binnenkomst op dit grondgebied ook blijft gelden voor de rechtmatigheid van het verblijf op dat grondgebied.
- 25 Ten eerste bepaalt artikel 20, lid 1, van de Schengenuitvoeringsovereenkomst namelijk dat de onderdanen van derde landen die niet aan de visumplicht zijn onderworpen, zich gedurende de in die bepaling vastgestelde periode vrij op het grondgebied van de lidstaten mogen verplaatsen, voor zover deze onderdanen van derde landen voldoen aan de in artikel 5, lid 1, onder a) en c) tot en met e), van die overeenkomst genoemde voorwaarden voor binnenkomst.
- 26 In dit verband zij eraan herinnerd dat artikel 6, lid 1, van de Schengengrenscore dient ter vervanging van artikel 5, lid 1, van verordening nr. 562/2006, dat zelf in de plaats was gekomen van artikel 5, lid 1, van de Schengenuitvoeringsovereenkomst. Aldus moet artikel 20, lid 1, van die overeenkomst worden geacht thans te verwijzen naar artikel 6, lid 1, van de Schengengrenscore.
- 27 Ten tweede komt naar voren uit artikel 3, punt 2, van richtlijn 2008/115 dat een onderdaan van een derde land die aanwezig is op het grondgebied van een lidstaat zonder te voldoen aan de voorwaarden voor binnenkomst die zijn vastgesteld in artikel 5 van verordening nr. 562/2006, thans vervangen door artikel 6 van de Schengengrenscore, of aan andere voorwaarden voor binnenkomst, verblijf of vestiging, daardoor illegaal op dat grondgebied verblijft (zie in die zin arrest van 7 juni 2016, Affum, C-47/15, EU:C:2016:408, punt 59).
- 28 In deze omstandigheden moet, aangezien artikel 6, lid 1, van die richtlijn bepaalt dat de lidstaten in beginsel een terugkeerbesluit uitvaardigen tegen de onderdaan van een derde land die illegaal op hun grondgebied verblijft, worden geoordeeld dat een lidstaat een dergelijk besluit kan vaststellen tegen een niet-visumplichtige onderdaan van een derde land die zich voor een kort verblijf op het grondgebied van de lidstaten bevindt, wanneer diegene een bedreiging vormt van de openbare orde in de zin van artikel 6, lid 1, onder e), van de Schengengrenscore.

- 29 Om de draagwijdte van het in die laatste bepaling genoemde begrip „bedreiging van de openbare orde” vast te stellen, moet er in deze context aan worden herinnerd dat uit vaste rechtspraak van het Hof blijkt dat een burger van de Unie die gebruik heeft gemaakt van zijn recht van vrij verkeer en sommige van zijn gezinsleden alleen als een bedreiging van de openbare orde kunnen worden beschouwd indien hun persoonlijke gedragingen een werkelijke, actuele en voldoende ernstige bedreiging vormen die een fundamenteel belang van de samenleving aantast (zie in die zin arresten van 29 april 2004, Orfanopoulos en Oliveri, C-482/01 en C-493/01, EU:C:2004:262, punten 66 en 67, en 10 juli 2008, Jipa, C-33/07, EU:C:2008:396, punten 23 en 24).
- 30 Het begrip „bedreiging van de openbare orde” is daarna op dezelfde wijze uitgelegd in de context van verschillende richtlijnen die de situatie regelen van onderdanen van derde landen die geen gezinslid zijn van een burger van de Unie (zie arresten van 11 juni 2015, Zh. en O., C-554/13, EU:C:2015:377, punt 60; 24 juni 2015, T., C-373/13, EU:C:2015:413, punt 79, en 15 februari 2016, N., C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, punt 67).
- 31 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.
- 32 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, scholierenuitwisseling, 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).
- 33 Om de draagwijdte van het begrip „bedreiging van de openbare orde” in de zin van artikel 6, lid 1, onder e), van de Schengengrenscodex te verduidelijken, blijkt het dus noodzakelijk rekening te houden met de bewoordingen van deze bepaling, de context ervan en de doelstellingen van de wetgeving waarvan zij deel uitmaakt (zie in die zin arresten van 24 juni 2015, T., C-373/13, EU:C:2015:413, punt 58, en 4 april 2017, Fahimian, C-544/15, EU:C:2017:255, punt 30).
- 34 In de eerste plaats, wat de bewoordingen van artikel 6, lid 1, onder e), van deze code betreft, moet worden opgemerkt dat deze, anders dan die van onder meer artikel 27, lid 2, van richtlijn 2004/38, niet uitdrukkelijk verlangen dat de gedraging van de betrokkene een werkelijke, actuele en voldoende ernstige bedreiging vormt die een fundamenteel belang van de samenleving aantast, om deze persoon als een bedreiging van de openbare orde te kunnen beschouwen.
- 35 In de tweede plaats wordt deze beoordeling geschraagd door de context van artikel 6, lid 1, onder e), van de Schengengrenscodex.
- 36 In dit verband moet allereerst worden opgemerkt dat deze bepaling ook nauw verband houdt met de Visumcode, aangezien krachtens artikel 21, lid 1, van die code vóór de afgifte van een eenvormig visum moet worden gecontroleerd of de hierin vervatte voorwaarde voor binnenkomst is nageleefd.
- 37 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, Koushkaki, 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 Schengengrenscodex.

- 38 Ofschoon, vervolgens, overweging 27 en artikel 8, lid 2, derde alinea, van deze code inderdaad uitdrukkelijk verwijzen naar de situatie waarin een persoon een „werkelijke, actuele en voldoende ernstige bedreiging” voor de openbare orde vormt, zien deze verwijzingen louter op de situatie van personen die onder het Unierecht inzake vrij verkeer vallen in de zin van artikel 2, punt 5, van die code.
- 39 In deze omstandigheden zou de wetgever van de Unie, indien hij het bestaan van een dergelijke situatie ook als voorwaarde had willen stellen voor de toepassing van artikel 6, lid 1, onder e), van de Schengengrenscore, deze bepaling logischerwijs op dezelfde wijze hebben geformuleerd als artikel 8, lid 2, derde alinea, van die code.
- 40 Ten slotte bepaalt artikel 6, lid 1, onder d), van de Schengengrenscore dat de verplichting om niet met het oog op weigering van toegang in het SIS gesignaleerd te zijn ook een voorwaarde is voor de toegang voor een kort verblijf op het grondgebied van de lidstaten.
- 41 Uit artikel 24, lid 2, van verordening nr. 1987/2006 volgt dat 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 of te wiens aanzien er gegronde redenen zijn om aan te nemen dat hij ernstige misdrijven heeft gepleegd, in het SIS kan worden gesignaleerd met het oog op weigering van toegang omdat hij een gevaar voor de openbare orde of de openbare veiligheid vormt.
- 42 Hieruit volgt dat het begrip „gevaar voor de openbare orde of veiligheid” in de zin van die bepaling dus aanzienlijk verschilt van het begrip als bedoeld in punt 29 van dit arrest (zie naar analogie arrest van 31 januari 2006, Commissie/Spanje, C-503/03, EU:C:2006:74, punt 48).
- 43 In dit verband zou een tegenstrijdigheid binnen de Schengengrenscore worden gecreëerd indien het begrip „bedreiging van de openbare orde” in de zin van artikel 6, lid 1, onder e), van deze code als beperkter werd opgevat dan het begrip waarvan de toepassing van artikel 6, lid 1, onder d), van die code afhangt.
- 44 In de derde plaats, wat de doelstellingen van de Schengengrenscore betreft, volgt uit overweging 6 van die code dat het grenstoezicht moet bijdragen tot het voorkomen van „bedreigingen” van de openbare orde.
- 45 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.
- 46 In het licht van een en ander kan artikel 6, lid 1, onder e), van de Schengengrenscore niet aldus worden uitgelegd dat het zich in beginsel verzet tegen een nationale praktijk volgens welke een terugkeerbesluit wordt vastgesteld tegen een niet-visumplichtige onderdaan van een derde land, die zich voor een kort verblijf op het grondgebied van de lidstaten bevindt, wanneer hij wordt verdacht van het plegen van een strafbaar feit, zonder dat is vastgesteld dat zijn gedrag een werkelijke, actuele en voldoende ernstige bedreiging vormt die een fundamenteel belang van de samenleving van de betrokken lidstaat aantast.
- 47 Niettemin moet een dergelijke nationale praktijk in overeenstemming zijn met het evenredigheidsbeginsel, dat een algemeen beginsel van het Unierecht vormt, en mag zij met name niet verder strekken dan noodzakelijk is voor de bescherming van de openbare orde (zie in die zin arresten van 2 mei 2019, Lavorgna, C-309/18, EU:C:2019:350, punt 24; 17 april 2018, Egenberger, C-414/16, EU:C:2018:257, punt 68, en 9 juli 2015, K en A, C-153/14, EU:C:2015:453, punt 51).
- 48 Hieruit volgt dat het strafbare feit waarvan de betrokken onderdaan van een derde land wordt verdacht, in het licht van de aard ervan en de strafmaat, ernstig genoeg moet zijn om te rechtvaardigen dat het verblijf van deze onderdaan op het grondgebied van de lidstaten onmiddellijk wordt beëindigd.

- 49 Indien er geen veroordeling heeft plaatsgevonden, kunnen de bevoegde autoriteiten zich daarentegen alleen beroepen op een bedreiging van de openbare orde indien er concordante, objectieve en nauwkeurige elementen zijn op grond waarvan deze onderdaan kan worden verdacht van het plegen van een dergelijk strafbaar feit.
- 50 Het is aan de verwijzende rechter om na te gaan of de in het hoofdgeding aan de orde zijnde nationale praktijk aan deze vereisten voldoet.
- 51 Uit een en ander volgt dat op de gestelde vragen moet worden geantwoord dat artikel 6, lid 1, onder e), van de Schengengrenscore aldus moet worden uitgelegd dat het zich niet verzet tegen een nationale praktijk volgens welke de bevoegde autoriteiten een terugkeerbesluit kunnen nemen tegen een niet-visumplichtige onderdaan van een derde land die zich voor een kort verblijf op het grondgebied van de lidstaten bevindt, op grond van het feit dat hij wordt beschouwd als een bedreiging van de openbare orde omdat hij wordt verdacht van het plegen van een strafbaar feit, voor zover deze praktijk enkel wordt toegepast indien, ten eerste, dit strafbare feit in het licht van de aard ervan en de strafmaat voldoende ernstig is om te rechtvaardigen dat het verblijf van deze onderdaan op het grondgebied van de lidstaten onmiddellijk wordt beëindigd en, ten tweede, deze autoriteiten beschikken over concordante, objectieve en nauwkeurige elementen om hun verdenkingen te staven, hetgeen aan de verwijzende rechter staat om na te gaan.

Kosten

- 52 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Eerste kamer) verklaart voor recht:

Artikel 6, lid 1, onder e), van 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) moet aldus worden uitgelegd dat het zich niet verzet tegen een nationale praktijk volgens welke de bevoegde autoriteiten een terugkeerbesluit kunnen nemen tegen een niet-visumplichtige onderdaan van een derde land die zich voor een kort verblijf op het grondgebied van de lidstaten bevindt, op grond van het feit dat hij wordt beschouwd als een bedreiging van de openbare orde omdat hij wordt verdacht van het plegen van een strafbaar feit, voor zover deze praktijk enkel wordt toegepast indien, ten eerste, dit strafbare feit in het licht van de aard ervan en de strafmaat voldoende ernstig is om te rechtvaardigen dat het verblijf van deze onderdaan op het grondgebied van de lidstaten onmiddellijk wordt beëindigd en, ten tweede, deze autoriteiten beschikken over concordante, objectieve en nauwkeurige elementen om hun verdenkingen te staven, hetgeen aan de verwijzende rechter staat om na te gaan.

Bonichot
Bay Larsen

Silva de Lapuerta

Safjan
Toader

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 12 december 2019.

De griffier

De president van de
Eerste kamer

* Procestaal: Nederlands.