



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Femte Afdeling)

16. januar 2018*

»Præjudiciel forelæggelse – tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold på en medlemsstats område – trussel mod den offentlige orden og den nationale sikkerhed – direktiv 2008/115/EF – artikel 6, stk. 2 – afgørelse om tilbagesendelse – forbud mod indrejse på medlemsstaternes område – indberetning med henblik på nægtelse af indrejse i Schengenområdet – statsborger, som er indehaver af en gyldig opholdstilladelse udstedt af anden medlemsstat – konventionen om gennemførelse af Schengenaftalen – artikel 25, stk. 2 – konsultationsprocedure mellem den medlemsstat, der foretager indberetningen, og den medlemsstat, der har udstedt opholdstilladelsen – frist – den konsulterede kontraherende stats manglende stillingtagen – konsekvenser for fuldbyrdelsen af afgørelser om tilbagesendelse og om indrejseforbud«

I sag C-240/17,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Korkein hallinto-oikeus (øverste forvaltningsdomstol, Finland) ved afgørelse af 2. maj 2017, indgået til Domstolen den 10. maj 2017, i sagen

E

mod

Maahanmuuttovirasto,

har

DOMSTOLEN (Femte Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, J.L. da Cruz Vilaça, og dommerne E. Levits (refererende dommer), A. Borg Barthet, M. Berger og F. Biltgen,

generaladvokat: J. Kokott

justitssekretær: fuldmægtig R. Schiano,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 9. november 2017,

efter at der er afgivet indlæg af:

- E ved asianajaja J. Dunder,
- Maahanmuuttovirasto ved P. Lindroos, som befuldmægtiget,

* Processprog: finsk.

- den finske regering ved J. Heliskoski, som befuldmægtiget
- den belgiske regering ved M. Jacobs, C. Pochet og C. Van Lul, som befuldmægtigede,
- den tyske regering ved T. Henze og D. Klebs, som befuldmægtigede,
- den spanske regering ved S. Jiménez García, som befuldmægtiget,
- den polske regering ved B. Majczyna, som befuldmægtiget,
- Europa-Kommissionen ved C. Cattabriga samt ved G. Wils og I. Koskinen, som befuldmægtigede,
- den schweiziske regering ved E. Bichet, som befuldmægtiget,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 13. december 2017, afsagt følgende

Dom

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 25, stk. 2, i konventionen om gennemførelse af Schengenaftalen af 14. juni 1985 mellem regeringerne for staterne i Den Økonomiske Union Benelux, Forbundsrepublikken Tyskland og Den Franske Republik om gradvis ophævelse af kontrollen ved de fælles grænser, der blev undertegnet den 19. juni 1990 i Schengen og trådte i kraft den 26. marts 1995 (EFT 2000, L 239, s. 19, herefter »gennemførelseskonventionen«).
- 2 Denne anmodning er indgivet i forbindelse med en sag vedrørende E, der er nigeriansk statsborger, om den finske udlændingemyndigheds (Maahanmuuttovirasto, herefter »udlændingemyndigheden«) afgørelse af 21. januar 2015 om at udsende E til sit oprindelsesland og pålægge ham et forbud mod at indrejse i Schengenområdet.

Retsforskrifter

EU-retten

Gennemførelseskonventionen

- 3 Artikel 21 i gennemførelseskonventionen, som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 265/2010 af 25. marts 2010 om ændring af konventionen om gennemførelse af Schengenaftalen og forordning (EF) nr. 562/2006 hvad angår bevægelighed for indehavere af visum til længerevarende ophold (EUT 2010, L 85, s. 1) og ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 610/2013 af 26. juni 2013 om ændring af Europa-Parlamentets og Rådets forordning nr. 562/2006 om **indførelse af en fællesskabskodeks for personers grænsepassage (Schengengrænsekodeks), konventionen om gennemførelse af Schengenaftalen, Rådets forordning (EF) nr. 1683/95 og (EF) nr. 539/2001 og Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 767/2008 og (EF) nr. 810/2009 (EUT 2013, L 182, s. 1)**, bestemmer:

»1. Udlændinge, der er indehavere af en gyldig opholdstilladelse udstedt af en af medlemsstaterne samt et gyldigt rejsedokument, kan frit færdes på de øvrige medlemsstaters område i højst 90 dage inden for en 180 dagesperiode, for så vidt de opfylder indrejsebetingelserne i artikel 5, stk. 1, litra a), c) og e), i

Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 562/2006 af 15. marts 2006 om indførelse af en fællesskabskodeks for personers grænsepassage (Schengengrænsekodeks) og ikke er opført på den pågældende medlemsstats nationale liste over indberetninger.

2. Stk. 1 finder ligeledes anvendelse på en udlænding, der er indehaver af en foreløbig opholdstilladelse udstedt af en af de kontraherende parter og et rejsedokument udstedt af denne kontraherende part.

[...]«

4 Gennemførelseskonventionens artikel 23 har følgende ordlyd:

»1. En udlænding, som ikke eller ikke længere opfylder de betingelser for tilladelse til kortvarigt ophold, der gælder på en af de kontraherende parters område, skal i princippet straks forlade de kontraherende parters område.

2. En udlænding, der er i besiddelse af en gyldig opholdstilladelse eller en gyldig foreløbig opholdstilladelse udstedt af en anden kontraherende part, skal straks begive sig til denne kontraherende parts område.

3. Hvis den pågældende udlænding ikke udrejser frivilligt, eller hvis det må formodes, at udrejse ikke vil finde sted, eller det af hensyn til den nationale sikkerhed eller den offentlige orden er påkrævet, at udlændingen udrejser straks, udsendes udlændingen fra den kontraherende parts område, hvor den pågældende er pågrebet, på betingelserne i vedkommende stats lovgivning. [...]

4. Den pågældende udlænding kan udsendes enten til sit hjemland eller til enhver anden stat, hvor den pågældende kan indrejse, navnlig i medfør af de relevante bestemmelser i tilbagetagelsesaftaler, som de kontraherende parter har indgået.

[...]«

5 Artikel 25 i gennemførelseskonventionen, som ændret ved forordning nr. 265/2010, bestemmer:

»1. Når en medlemsstat påtænker at udstede en opholdstilladelse, foretager den systematisk en søgning i Schengeninformationssystemet. Når en medlemsstat påtænker at udstede en opholdstilladelse til en udlænding, der er indberettet som uønsket, skal den først konsultere den indberettende medlemsstat og tage hensyn til dennes interesser; der vil kun kunne udstedes opholdstilladelse af tungtvejende grunde, navnlig af humanitær karakter eller som følge af internationale forpligtelser.

Udstedes der en opholdstilladelse, skal den indberettende medlemsstat trække indberetningen tilbage, men kan placere den pågældende udlænding på sin nationale liste over indberetninger.

1a. Inden en udlænding indberettes som uønsket, jf. artikel 96, kontrollerer medlemsstaterne deres nationale registre over udstedte visa til længerevarende ophold eller opholdstilladelser.

2. Hvis det viser sig, at en udlænding, som er indehaver af en gyldig opholdstilladelse udstedt af en af de kontraherende parter, er indberettet som uønsket, konsulterer den indberettende kontraherende part og den part, der har udstedt opholdstilladelsen, hinanden for at fastslå, om der er tilstrækkeligt grundlag for at inddrage opholdstilladelsen.

Hvis opholdstilladelsen inddrages, sletter den indberettende kontraherende part indberetningen, men kan dog opføre den pågældende på sin nationale liste over uønskede personer.

3. Stk. 1 og 2 finder også anvendelse på visa til længerevarende ophold.«

6 Gennemførelseskonventionens artikel 96 fastsætter:

»1. Oplysninger om uønskede udlændinge, der nægtes indrejse, optages i systemet på grundlag af de nationale indberetninger, som er en følge af afgørelser truffet af de kompetente administrative eller retlige myndigheder under overholdelse af de nationale retsplejeregler.

2. Disse afgørelser kan bygge på, at den pågældende udlændings tilstedeværelse i landet formodes at udgøre en trussel mod den offentlige orden eller sikkerhed eller for den nationale sikkerhed.

Dette gælder i særdeleshed:

a) når en udlænding er blevet idømt en frihedsstraf af en varighed på mindst ét år på grund af en strafbar handling

[...]«

Direktiv 2008/115/EF

7 Af 14. betragtning til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/115/EF af 16. december 2008 om fælles standarder og procedurer i medlemsstaterne for tilbagesendelse af tredjelandstatsborgere med ulovligt ophold (EUT 2008, L 348, s. 98) fremgår:

»Virkningerne af nationale tilbagesendelsesforanstaltninger bør gives en europæisk dimension ved, at der indføres et indrejseforbud, som forbyder indrejse i og ophold på alle medlemsstaternes område
[...]«

8 Artikel 3 i direktiv 2008/115 har følgende ordlyd:

»I dette direktiv forstås ved:

[...]

3) »tilbagesendelse«: processen i forbindelse med en tredjelandstatsborgers tilbagevenden – enten frivilligt i overensstemmelse med en forpligtelse til at vende tilbage eller tvangsmæssigt – til:

- vedkommende tredjelandstatsborgers oprindelsesland eller
- et transitland i henhold til tilbagetagelsesaftaler på fællesskabsplan eller bilateralt plan eller i henhold til andre ordninger eller
- et andet tredjeland, som den pågældende tredjelandstatsborger frivilligt beslutter at vende tilbage til, og hvor vedkommende vil blive modtaget,

4) »afgørelse om tilbagesendelse«: en administrativ eller retslig afgørelse eller retsakt, der fastslår eller erklærer, at en tredjelandstatsborgers ophold er ulovligt, og som pålægger eller fastslår en forpligtelse for den pågældende til at vende tilbage

5) »udsendelse«: håndhævelse af forpligtelsen til at vende tilbage, dvs. den fysiske transport ud af medlemsstaten

6) »indrejseforbud«: en administrativ eller retslig afgørelse eller retsakt, som forbyder indrejse i og ophold på en medlemsstats område i en nærmere angivet periode, og som ledsager en afgørelse om tilbagesendelse

[...]

8) »frivillig udrejse«: opfyldelse af forpligtelsen til at vende tilbage inden for den frist, der er fastsat herfor i afgørelsen om tilbagesendelse

[...]«

9) Dette direktivs artikel 6 vedrørende afgørelser om tilbagesendelse, der bringer et ulovligt ophold til ophør, fastsætter:

»1. Medlemsstaterne træffer afgørelse om tilbagesendelse vedrørende enhver tredjelandstatsborger, som opholder sig ulovligt på deres område, jf. dog de undtagelser, der er anført i stk. 2-5.

2. Tredjelandstatsborgere, der opholder sig ulovligt på en medlemsstats område, og som er i besiddelse af en gyldig opholdstilladelse eller anden tilladelse, som giver ret til ophold, udstedt af en anden medlemsstat, skal anmodes om straks at begive sig til denne anden medlemsstats område. Efterkommer den pågældende tredjelandstatsborger ikke dette krav, eller er den pågældende tredjelandstatsborgers øjeblikkelige udrejse nødvendig af hensyn til den offentlige orden eller den nationale sikkerhed, finder stk. 1 anvendelse.

[...]«

10) Nævnte direktivs artikel 7, stk. 1, bestemmer:

»I en afgørelse om tilbagesendelse fastsættes en passende frist for frivillig udrejse på mellem syv og tredive dage [...]«

11) Artikel 8 i direktiv 2008/115 er affattet således:

»1. Medlemsstaterne træffer alle nødvendige foranstaltninger til at fuldbyrde afgørelsen om tilbagesendelse, hvis der ikke er indrømmet en frist for frivillig udrejse i henhold til artikel 7, stk. 4, eller hvis forpligtelsen til at vende tilbage ikke er blevet opfyldt inden for den frist for frivillig udrejse, som er indrømmet i henhold til artikel 7.

2. Har medlemsstaten indrømmet en frist for frivillig udrejse i henhold til artikel 7, kan afgørelsen om tilbagesendelse først fuldbyrdes efter fristens udløb, medmindre der inden for denne frist opstår en af de i artikel 7, stk. 4, omhandlede risici.

3. Medlemsstaterne kan vedtage en særskilt administrativ eller retslig afgørelse eller retsakt om udsendelse.

[...]«

12) Samme direktivs artikel 11, stk. 1, fastsætter:

»Afgørelser om tilbagesendelse ledsages af et indrejseforbud:

- a) hvis der ikke er indrømmet en frist for frivillig udrejse, eller
- b) hvis forpligtelsen til at vende tilbage ikke er efterkommet.

I andre tilfælde kan afgørelser om tilbagesendelse ledsages af et indrejseforbud.«

- 13 Artikel 21 i direktiv 2008/115 regulerer forholdet mellem bestemmelserne i direktiv 2008/115 og gennemførelseskonventionens bestemmelser. I denne henseende præciseres, at de førstnævnte bl.a. træder i stedet for bestemmelserne i artikel 23 i sidstnævnte.

Forordning (EF) nr. 1987/2006

- 14 Artikel 24 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1987/2006 af 20. december 2006 om oprettelse, drift og brug af anden generation af Schengeninformationssystemet (SIS II) (EUT 2006, L 381, s. 4) er affattet således:

»1. Oplysninger om tredjelandstatsborgere, om hvilke der er foretaget en indberetning med henblik på nægtelse af indrejse eller ophold, optages på grundlag af en national indberetning, som bygger på en afgørelse truffet af de kompetente administrative myndigheder eller domstole i overensstemmelse med procedurebestemmelserne i national lovgivning på grundlag af en individuel vurdering. Anke af sådanne afgørelser sker i overensstemmelse med national lovgivning.

2. En indberetning optages, når den i stk. 1 omhandlede afgørelse bygger på, at den pågældende tredjelandstatsborgers tilstedeværelse i medlemsstaten kan udgøre en trussel for den offentlige orden eller sikkerhed eller for den nationale sikkerhed. Dette gælder i særdeleshed:

- a) når en tredjelandstatsborger i en medlemsstat er blevet idømt en frihedsstraf af en varighed på mindst et år på grund af en strafbar handling

[...]

3. En indberetning kan ligeledes optages, når den i stk. 1 omhandlede afgørelse bygger på, at den pågældende tredjelandstatsborger tidligere er blevet udsendt, afvist eller udvist, når den pågældende foranstaltning ikke er blevet udsendt eller suspenderet, og den indebærer eller er ledsaget af et indrejseforbud eller eventuelt et forbud mod at tage ophold som følge af en overtrædelse af de nationale bestemmelser om tredjelandstatsborgeres indrejse eller ophold.

[...]«

Finsk ret

- 15 For at få adgang til finsk område præciseres det i ulkomaalaislakis 301/2004 (udlændingeloven) § 11, stk. 1, nr. 5), at en udlænding ikke må anses for at udgøre en fare for den offentlige orden, den offentlige sikkerhed og sundhed eller Finlands internationale forbindelser.
- 16 I henhold til denne lovs § 149 b skal en tredjelandstatsborger, der opholder sig ulovligt på en medlemsstats område, eller hvis ansøgning om opholdstilladelse er blevet nægtet, og som er i besiddelse af en gyldig opholdstilladelse eller anden tilladelse, som giver ret til ophold, udstedt af en anden medlemsstat i Den Europæiske Union, straks begive sig til denne anden medlemsstats område. Efterkommer den pågældende tredjelandstatsborger ikke dette krav, eller er den pågældende statsborgers øjeblikkelige udrejse nødvendig af hensyn til den offentlige orden eller sikkerhed, træffes der afgørelse om dennes udsendelse.
- 17 Udlændingelovens § 150, stk. 1, tilføjer, at afgørelsen om at udsende en udlænding kan ledsages af et indrejseforbud. Der træffes afgørelse om et sådant forbud, hvis der ikke er indrømmet en frist for frivillig udrejse, hvilket er tilfældet, når den pågældende anses for at udgøre en trussel mod den offentlige orden eller den offentlige sikkerhed.

- 18 Denne lovs § 150, stk. 2, præciserer desuden, at en udlænding, der er idømt en straf for at have begået en strafbar handling af alvorlig karakter, kan rammes af et indrejseforbud indtil videre, når udlændingen udgør en alvorlig trussel mod den offentlige orden eller den offentlige sikkerhed.
- 19 Det følger af udlændingelovens § 150, stk. 3, at der træffes afgørelse om indrejseforbuddet på det nationale område, når udlændingen er indehaver af en opholdstilladelse, som ikke er inddraget, i en anden Schengenstat.
- 20 I forbindelse med vurderingen af spørgsmålet om udlændingens udsendelse og spørgsmålet om vedtagelsen af et indrejseforbud og dets varighed skal der i henhold til udlændingelovens § 146, stk. 1, tages hensyn til de samlede omstændigheder, som afgørelsen er baseret på, i det mindste varigheden og formålet med udlændingens ophold i landet, og til, hvilken type af opholdstilladelse udlændingen har fået udstedt, udlændingens forbindelser til Finland samt til, om der er en familiemæssig, kulturel eller social tilknytning til oprindelseslandet. Hvis udsendelse eller det indrejseforbud, som er blevet udstedt, er begrundet i, at udlændingen har begået kriminalitet, skal der tages hensyn til den strafbare handlingens grovhed og til den forstyrrelse, skade eller trussel, som den strafbare handling har haft for den offentlige eller personlige sikkerhed.
- 21 I forbindelse med vurderingen af spørgsmålet om vedtagelsen af afgørelsen om indrejseforbuddet og dets varighed kræver udlændingelovens § 146, stk. 2, desuden, at der tages hensyn til bevarelsen af udlændingens familiemæssige eller arbejdsmæssige forbindelser med Finland eller en anden stat i Schengenområdet, forbindelser, som indrejseforbuddet vil gøre overordentligt vanskelige at bevare.

Twisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

- 22 E har en opholdstilladelse, der er udstedt af den spanske stat, og som er gyldig indtil den 11. februar 2018. Han har boet 14 år i Spanien, hvor han har familiemæssig tilknytning.
- 23 Ved dom af 24. januar 2014 blev E i Finland idømt en fængselsstraf på fem år, som er blevet endelig, for forskellige overtrædelser af narkotikalovgivningen.
- 24 Ved afgørelse af 21. januar 2015 pålagde udlændingemyndigheden sagsøgeren i hovedsagen straks at udrejse til Nigeria. Denne afgørelse var ledsaget af et forbud mod indrejse i Schengenområdet indtil videre.
- 25 Udlændingemyndigheden begrundede sin afgørelse med, at E, henset til de lovovertrædelser, som han havde begået, udgjorde en risiko for den offentlige orden og sikkerhed.
- 26 I henhold til gennemførelseskonventionens artikel 25, stk. 2, konsulterede udlændingemyndigheden den 26. januar 2015 de kompetente spanske myndigheder for at få at vide, om sådanne hensyn var tilstrækkelige til at inddrage den opholdstilladelse, som den spanske stat havde udstedt til sagsøgeren i hovedsagen.
- 27 Da de spanske myndigheder ikke svarede, fremsatte udlændingemyndigheden den 20. juni 2016 en ny anmodning. På de samme myndigheders anmodning fremsendte udlændingemyndigheden den straffedom, hvorved E blev dømt. To andre forespørgsler fra udlændingemyndigheden blev ikke besvaret.
- 28 Den forelæggende ret, der har fået forelagt spørgsmålet om lovligheden af afgørelsen om tilbagesendelse af sagsøgeren i hovedsagen til dennes oprindelsesland og om forbuddet mod indrejse i Schengenområdet, er i tvivl om virkningerne af den konsultationsprocedure, der er fastsat i gennemførelseskonventionens artikel 25, stk. 2.

- 29 For det første fremgår det ikke præcist af denne bestemmelse, hvornår denne procedure er bindende over for myndighederne i den medlemsstat, der har truffet afgørelsen om tilbagesendelse ledsaget af et indrejseforbud. For det andet er det ikke præciseret, hvorledes disse myndigheder skal forholde sig i tilfælde af, at de myndigheder, der er adressater for konsultationsanmodningen, forholder sig passive.
- 30 Under disse omstændigheder har Korkein hallinto-oikeus (den øverste forvaltningsdomstol, Finland) besluttet at udsætte sagen og at forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:
- »1) Har kravet om konsultation mellem de kontraherende stater i [gennemførelseskonventionens] artikel 25, stk. 2, [...] en retsvirkning, som en tredjelandstatsborger kan påberåbe sig, såfremt en kontraherende stat udsteder forbud mod, at borgeren indrejser i hele Schengenområdet, og træffer afgørelse om, at borgeren skal sendes tilbage til sit hjemland, fordi den pågældende udgør en risiko for den offentlige orden og den offentlige sikkerhed?
 - 2) Hvis [gennemførelseskonventionens] artikel 25, stk. 2, finder anvendelse, når der træffes afgørelse om indrejseforbuddet, skal der da iværksættes konsultationer, inden afgørelsen om indrejseforbuddet vedtages, eller kan disse konsultationer først foretages, efter at tilbagesendelsesafgørelsen og indrejseforbuddet er vedtaget?
 - 3) Hvis disse konsultationer først kan foretages, efter at tilbagesendelsesafgørelsen og indrejseforbuddet er vedtaget, er den omstændighed, at der er iværksat konsultationer mellem de kontraherende stater, og den anden kontraherende stat ikke har meddelt, om den har til hensigt at inddrage opholdstilladelsen, da til hinder for, at tredjelandstatsborgeren sendes tilbage til sit hjemland, og at forbuddet mod indrejse i hele Schengenområdet træder i kraft?
 - 4) Hvad skal en kontraherende stat gøre, såfremt den kontraherende stat, der har udstedt en opholdstilladelse, trods gentagne anmodninger ikke har taget stilling til inddragelsen af den opholdstilladelse, som denne stat har udstedt til tredjelandstatsborgeren?»

Retsforhandlingerne for Domstolen

- 31 Den forelæggende ret har anmodet om, at nærværende præjudicielle forelæggelse undergives den præjudicielle hasteprocedure, der er fastsat i artikel 107 i Domstolens procesreglement. Som svar på en anmodning fra Domstolen om uddybende oplysninger har Korkein hallinto-oikeus (den øverste forvaltningsdomstol) den 2. juni 2017 præciseret, at E's fængselsstraf med virkning fra den 24. januar 2016 var blevet ændret til en betinget straf, og at sidstnævnte siden da ikke har været frihedsberøvet. Under disse omstændigheder har Domstolens Femte Afdeling den 8. juni 2017 efter forslag fra den refererende dommer og efter at have hørt generaladvokaten besluttet ikke at efterkomme den forelæggende rets anmodning.
- 32 Domstolens præsident har imidlertid og henset til omstændighederne i hovedsagen ved afgørelse af 12. juni 2017 besluttet, at sagen skal pådømmes forud for andre i medfør af artikel 53, stk. 3, i Domstolens procesreglement.

Om de præjudicielle spørgsmål

Det andet spørgsmål

- 33 Med det andet spørgsmål, der skal behandles først, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om gennemførelseskonventionens artikel 25, stk. 2, skal fortolkes således, at når en kontraherende stat har til hensigt at foretage udsendelse af en tredjelandstatsborger, der er indehaver af en gyldig opholdstilladelse i en anden kontraherende stat, og at forbyde dennes indrejse og ophold i

Schengenområdet, skal den konsultationsprocedure, der er fastsat i denne bestemmelse, da indledes af den første stat, inden en afgørelse om tilbagesendelse ledsaget af et indrejseforbud vedtages over for denne statsborger, eller kan den foretages efter vedtagelsen af denne afgørelse.

- 34 Som det fremgår af ordlyden af de fleste sprogversioner af gennemførelseskonventionens artikel 25, stk. 2, er det kun, når en tredjelandsstatsborger, der er indehaver af en opholdstilladelse, er indberettet som uønsket i Schengeninformationssystemet, at det tilkommer den indberettende kontraherende stat at konsultere den kontraherende stat, der har udstedt opholdstilladelsen.
- 35 I gennemførelseskonventionens artikel 25, stk. 2, præciseres det desuden, at den første stat sletter indberetningen om nægtelse af indrejse, når opholdstilladelsen ikke inddrages.
- 36 Det følger heraf, at den i artikel 25, stk. 2, fastsatte konsultationsprocedure i princippet kun kan indledes, efter at den omhandlede tredjelandsstatsborger har været genstand for en indberetning som uønsket i Schengeninformationssystemet, og dermed først, når afgørelsen om tilbagesendelse ledsaget af et indrejseforbud er blevet vedtaget over for den pågældende.
- 37 For at give en fuldstændig besvarelse af spørgsmålet fra den forelæggende ret skal det imidlertid tilføjes, at gennemførelseskonventionens artikel 25, stk. 2, ikke forbyder en kontraherende stat, som ønsker at udsende en sådan tredjelandsstatsborger og at forbyde dennes indrejse og ophold i Schengenområdet, at indlede den konsultationsprocedure, der er fastsat i denne bestemmelse, inden selve vedtagelsen af en afgørelse om tilbagesendelse ledsaget af et indrejseforbud vedrørende den pågældende.
- 38 Henset dels til det formål, der forfølges med gennemførelseskonventionens artikel 25, stk. 2, som er at undgå en selvmodsigende situation, hvor en tredjelandsstatsborger både er indehaver af en gyldig opholdstilladelse udstedt i en kontraherende stat og indberettet som uønsket i Schengeninformationssystemet, dels til princippet om loyalt samarbejde således som det er fastsat i artikel 4, stk. 3, TEU, er det således ønskeligt, at denne konsultationsprocedure indledes så tidligt som muligt.
- 39 Det andet spørgsmål skal derfor besvares med, at gennemførelseskonventionens artikel 25, stk. 2, skal fortolkes således, at selv om en kontraherende stat, som har til hensigt at træffe en afgørelse om tilbagesendelse ledsaget af et forbud mod indrejse og ophold i Schengenområdet over for en tredjelandsstatsborger, der er indehaver af en gyldig opholdstilladelse udstedt i en anden kontraherende stat, lovligt kan indlede den i denne bestemmelse fastsatte konsultationsprocedure inden selve vedtagelsen af nævnte afgørelse, skal denne procedure under alle omstændigheder indledes, så snart en sådan afgørelse er blevet vedtaget.

Om det tredje og det fjerde spørgsmål

- 40 Med det tredje og det fjerde spørgsmål, der skal behandles samlet, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, hvilke konsekvenser den kontraherende stat, som har indledt konsultationsproceduren i henhold til gennemførelseskonventionens artikel 25, stk. 2, skal drage af den konsulterede kontraherende stats manglende svar, særligt vedrørende fuldbyrdelsen af den afgørelse om tilbagesendelse og om forbud mod indrejse i Schengenområdet, der er vedtaget over for en tredjelandsstatsborger, der er indehaver af en gyldig opholdstilladelse udstedt af denne stat.
- 41 Indledningsvis bemærkes, at gennemførelseskonventionen, før den blev ændret ved forordning nr. 562/2006, bl.a. fastsatte de betingelser, som tredjelandsstatsborgere skal opfylde for at indrejse og opholde sig i højst tre måneder inden for Schengenområdet. De fleste opholdstilladelser af en varighed på mere end 90 dage er til gengæld omfattet af medlemsstaternes nationale lovgivning, uden at dette berører disse indrejsebetingelser. En kontraherende stats udstedelse af en sådan opholdstilladelse giver

desuden i henhold til gennemførelseskonventionens artikel 21 indehaveren ret til at færdes frit på de andre kontraherende medlemsstaternes område i en periode på højst tre måneder, såfremt den pågældende opfylder de betingelser, der er nævnt i denne artikel.

- 42 Artikel 1 i direktiv 2008/115 fastsætter de fælles standarder og procedurer i medlemsstaterne for tilbagesendelse af tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold. Som det er anført i 14. betragtning til dette direktiv, gives virkningerne af nationale tilbagesendelsesforanstaltninger en europæisk dimension, ved at der indføres et indrejseforbud, som forbyder indrejse i og ophold på alle medlemsstaternes område.
- 43 Det følger af samtlige ovenstående betragtninger, at enhver afgørelse truffet af en medlemsstat i overensstemmelse med forordning nr. 562/2006 vedrørende en tredjelandsstatsborgers indrejse og ophold og enhver afgørelse om tilbagesendelse og om indrejseforbud vedrørende en sådan statsborger, der er vedtaget af en sådan medlemsstat i medfør af direktiv 2008/115, får betydning for de andre medlemsstater og de andre kontraherende stater i gennemførelseskonventionen.
- 44 På denne baggrund regulerer gennemførelseskonventionens artikel 23, stk. 2 og 4, den situation, hvor en tredjelandsstatsborger opholder sig ulovligt på en kontraherende stats område, men samtidig er indehaver af en opholdstilladelse udstedt af en anden kontraherende stat. Det følger imidlertid af artikel 21 i direktiv 2008/115 om forholdet mellem dette direktiv og gennemførelseskonventionen, at nævnte artikel 23 er blevet erstattet af bestemmelserne i nævnte direktiv.
- 45 I denne henseende fastsætter artikel 6, stk. 2, i direktiv 2008/115, ligesom gennemførelseskonventionens artikel 23, stk. 2-4, en forpligtelse for den tredjelandsstatsborger, der opholder sig ulovligt på en medlemsstats område, til straks at begive sig til den medlemsstats område, som har udstedt ham en opholdstilladelse, og at der i tilfælde af, at den pågældende tredjelandsstatsborger ikke efterkommer dette krav, eller at den pågældende tredjelandsstatsborgers øjeblikkelige udrejse er nødvendig af hensyn til den offentlige orden eller den nationale sikkerhed, skal træffes en afgørelse om tilbagesendelse af nævnte statsborger.
- 46 Som generaladvokaten har anført i punkt 63 i forslaget til afgørelse, fremgår det heraf, at i en situation, hvor en tredjelandsstatsborger, der er indehaver af en opholdstilladelse udstedt af en medlemsstat, opholder sig ulovligt på en anden medlemsstats område, skal han gives mulighed for at udrejse til den medlemsstat, der har udstedt den pågældendes opholdstilladelse, snarere end forpligtes til at vende direkte tilbage til sit oprindelsesland, medmindre bl.a. den offentlige orden og den nationale sikkerhed kræver det.
- 47 I den foreliggende sag bemærkes, at E, der er indehaver af en gyldig opholdstilladelse udstedt af den spanske stat, opholder sig ulovligt på finsk område, at en afgørelse om tilbagesendelse ledsaget af et forbud mod indrejse i Schengenområdet er blevet vedtaget vedrørende den pågældende, fordi han af de finske myndigheder anses for at udgøre en trussel mod den offentlige orden og den nationale sikkerhed, at disse myndigheder den 26. januar 2015 indledte den i gennemførelseskonventionens artikel 25, stk. 2, fastsatte konsultationsprocedure, og at de spanske myndigheder siden da stadig ikke har oplyst, om de har til hensigt at opretholde eller inddrage E's opholdstilladelse.
- 48 Hvad for det første angår de finske myndigheders mulighed for at vedtage en afgørelse om tilbagesendelse ledsaget af et indrejseforbud over for E under sådanne omstændigheder fremgår det af selve ordlyden af artikel 6, stk. 2, i direktiv 2008/115, at disse myndigheder er forpligtet til at træffe en sådan afgørelse om tilbagesendelse og i medfør af dette direktivs artikel 11 at lade den være ledsaget af et indrejseforbud, for så vidt som den offentlige orden og den nationale sikkerhed pålægger det, hvilket det imidlertid tilkommer den nationale ret at efterprøve, henset til Domstolens relevante praksis (jf. i denne retning dom af 11.6.2015, Zh. og O., C-554/13, EU:C:2015:377, præmis 50-52 og 54).

- 49 I dette tilfælde bemærkes, at en medlemsstat er forpligtet til at foretage en vurdering af begrebet »risiko for den offentlige orden« som omhandlet i direktiv 2008/115 med henblik på at efterprøve, om den omhandlede tredjelandstatsborgers personlige adfærd udgør en reel og umiddelbar risiko for den offentlige orden, vel vidende at alene den omstændighed, at nævnte statsborger er blevet domfældt, ikke i sig selv er tilstrækkeligt til at beskrive en sådan fare (jf. i denne retning dom af 11.6.2015, Zh. og O., C-554/13, EU:C:2015:377, præmis 50 og 54).
- 50 Hvad for det andet angår de nævnte myndigheders mulighed for at fuldbyrde en sådan afgørelse under omstændighederne i hovedsagen bemærkes, at de finske myndigheder i henhold til artikel 8 i direktiv 2008/115 er berettiget til straks at udsende E, og dette uanset dennes mulighed for at gøre de rettigheder gældende, som han har i henhold til den opholdstilladelse, som de spanske myndigheder har udstedt til ham, ved efterfølgende at begive sig til Spanien. Den omstændighed, at den i gennemførelseskonventionens artikel 25, stk. 2, fastsatte konsultationsprocedure stadig er i gang, ændrer ikke denne fortolkning.
- 51 Gennemførelseskonventionens artikel 25, stk. 2, er heller ikke til hinder for, at indberetningen om nægtelse af indrejse i Schengeninformationssystemet foretages, mens den i denne bestemmelse fastsatte konsultationsprocedure er i gang, således som det følger af nærværende doms præmis 39. Denne bestemmelses stk. 2, andet afsnit, fastsætter imidlertid, at indberetningen skal slettes, »hvis opholdstilladelsen ikke inddrages«.
- 52 I denne henseende bemærkes, at gennemførelseskonventionens artikel 25, stk. 2, ved hjælp af den deri fastsatte konsultationsprocedure tilsigter at forhindre situationer, hvor der på samme tid over for samme tredjelandstatsborger findes en indberetning som uønsket foretaget af en kontraherende stat og en opholdstilladelse udstedt af en anden kontraherende stat.
- 53 Myndighederne i den konsulterede medlemsstat er således i henhold til princippet om loyalt samarbejde, der er fastsat i artikel 4, stk. 3, TEU, forpligtet til at tage stilling til, om den omhandlede tredjelandstatsborgers opholdstilladelse skal opretholdes eller inddrages, og dette inden for en rimelig frist, der skal være tilpasset det konkrete tilfælde, således at disse har den nødvendige tid til at indhente de relevante oplysninger (jf. analogt dom af 5.4.2016, Aranyosi og Căldăraru, C-404/15 og C-659/15 PPU, EU:C:2016:198, præmis 97).
- 54 I det foreliggende tilfælde er det dog åbenbart, at en sådan frist ikke er blevet overholdt af de spanske myndigheder. Når denne frist er udløbet, og da den omhandlede opholdstilladelse er gyldig og ikke formelt er blevet inddraget af disse myndigheder, og med henblik på at undgå, at en selvmodsigende situation, således som det er anført i nærværende doms præmis 52, og den retlige usikkerhed, som en sådan situation indebærer for den omhandlede tredjelandstatsborger, fortsætter, tilkommer det de finske myndigheder at slette indberetningen om nægtelse af indrejse og i givet fald at opføre tredjelandstatsborgeren på deres nationale liste over uønskede personer.
- 55 Henset til samtlige disse betragtninger skal det tredje og det fjerde spørgsmål besvares med, at gennemførelseskonventionens artikel 25, stk. 2, skal fortolkes således, at den ikke er til hinder for, at afgørelsen om tilbagesendelse ledsaget af et indrejseforbud, der er vedtaget af en kontraherende stat over for en tredjelandstatsborger, der er indehaver af en gyldig opholdstilladelse udstedt af en anden kontraherende stat, kan fuldbyrdes, mens den i denne bestemmelse fastsatte konsultationsprocedure er i gang, eftersom den indberettende kontraherende stat gyldigt kan anse nævnte statsborger for at udgøre en trussel mod den offentlige orden eller den nationale sikkerhed, uanset dennes mulighed for at gøre de rettigheder gældende, som han har i henhold til denne opholdstilladelse ved efterfølgende at begive sig til den anden kontraherende stats område. Ved udløbet af en rimelig frist efter konsultationsprocedurens påbegyndelse, og hvis den konsulterede kontraherende stat ikke svarer, tilkommer det imidlertid den indberettende kontraherende stat at slette indberetningen om nægtelse af indrejse og eventuelt at opføre tredjelandstatsborgeren på statens nationale liste over uønskede personer.

Det første spørgsmål

- 56 Med det første spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om gennemførelseskonventionens artikel 25, stk. 2, skal fortolkes således, at en tredjelandstatsborger, der er indehaver af en gyldig opholdstilladelse udstedt af en kontraherende stat, og over for hvem der i en anden kontraherende stat er blevet vedtaget en afgørelse om tilbagesendelse ledsaget af et indrejseforbud, for en national ret kan påberåbe sig retsvirkningerne af den konsultationsprocedure, der er fastsat i denne bestemmelse.
- 57 Selv om denne bestemmelse regulerer proceduren mellem myndighederne i de kontraherende stater, kan den dog alligevel i denne henseende have en konkret indvirkning på personers rettigheder og interesser.
- 58 Det bemærkes således, at denne bestemmelse klart, præcist og ubetinget fastsætter en konsultationsprocedure, som en kontraherende stat, der ønsker at forbyde, at en tredjelandstatsborger, der er indehaver af en gyldig opholdstilladelse udstedt af en anden kontraherende stat, indrejser i Schengenområdet, er forpligtet til at indlede. For så vidt som den anden stat er af den opfattelse, at den opholdstilladelse, som den har udstedt, skal opretholdes, følger det desuden klart, præcist og ubetinget, at den første stat er forpligtet til at slette indberetningen om nægtelse af indrejse og eventuelt at overføre indberetningen til sin nationale liste over uønskede personer.
- 59 På denne baggrund bemærkes, at en person som E for en national ret kan påberåbe sig den i gennemførelseskonventionens artikel 25, stk. 2, fastsatte konsultationsprocedure, herunder navnlig nævnte indberettende stats forpligtelser til at indlede denne procedure og som et resultat heraf at slette indberetningen om nægtelse af indrejse i Schengenområdet, som vedrører den pågældende.
- 60 Det første spørgsmål skal derfor besvares med, at gennemførelseskonventionens artikel 25, stk. 2, skal fortolkes således, at en tredjelandstatsborger, der er indehaver af en gyldig opholdstilladelse udstedt af en kontraherende stat, og over for hvem der i en anden kontraherende stat er blevet vedtaget en afgørelse om tilbagesendelse ledsaget af et indrejseforbud, for en national ret kan påberåbe sig retsvirkningerne af den konsultationsprocedure, som påhviler den indberettende kontraherende stat, samt de krav, der følger heraf.

Sagsomkostninger

- 61 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra nævnte parter udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Femte Afdeling) for ret:

- 1) **Artikel 25, stk. 2, i konventionen om gennemførelse af Schengenaftalen af 14. juni 1985 mellem regeringerne for staterne i Den Økonomiske Union Benelux, Forbundsrepublikken Tyskland og Den Franske Republik om gradvis ophævelse af kontrollen ved de fælles grænser, der blev undertegnet i Schengen den 19. juni 1990 og trådte i kraft den 26. marts 1995, skal fortolkes således, at selv om en kontraherende stat, som har til hensigt at træffe en afgørelse om tilbagesendelse ledsaget af et forbud mod indrejse og ophold i Schengenområdet over for en tredjelandstatsborger, der er indehaver af en gyldig opholdstilladelse udstedt af en anden kontraherende stat, lovligt kan indlede den i denne**

bestemmelse fastsatte konsultationsprocedure inden selve vedtagelsen af nævnte afgørelse, skal denne procedure under alle omstændigheder indledes, så snart en sådan afgørelse er blevet vedtaget.

- 2) Artikel 25, stk. 2, i konventionen om gennemførelse af Schengenaf-talen skal fortolkes således, at den ikke er til hinder for, at afgørelsen om tilbagesendelse ledsaget af et indrejseforbud, der er vedtaget af en kontraherende stat over for en tredjelandstatsborger, der er indehaver af en gyldig opholdstilladelse udstedt af en anden kontraherende stat, kan fuldbyrdes, mens den i denne bestemmelse fastsatte konsultationsprocedure er i gang, eftersom den indberettende kontraherende stat anser nævnte statsborger for at udgøre en trussel mod den offentlige orden eller den nationale sikkerhed, uanset dennes mulighed for at gøre de rettigheder gældende, som han har i henhold til denne opholdstilladelse, ved efterfølgende at begive sig til den anden kontraherende stats område. Ved udløbet af en rimelig frist efter konsultationsprocedurens påbegyndelse, og hvis den konsulterede kontraherende stat ikke svarer, tilkommer det imidlertid den indberettende kontraherende stat at slette indberetningen om nægtelse af indrejse og eventuelt at opføre tredjelandstatsborgeren på statens nationale liste over uønskede personer.
- 3) Artikel 25, stk. 2, i konventionen om gennemførelse af Schengenaf-talen skal fortolkes således, at en tredjelandstatsborger, som er indehaver af en gyldig opholdstilladelse udstedt af en kontraherende stat, og over for hvem der i en anden kontraherende stat er blevet vedtaget en afgørelse om tilbagesendelse ledsaget af et indrejseforbud, for en national ret kan påberåbe sig retsvirkningerne af den konsultationsprocedure, som påhviler den indberettende kontraherende stat, samt de krav, der følger heraf.

Underskrifter