



Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (piąta izba)

z dnia 16 stycznia 2018 r.*

Odesłanie prejudycjalne – Obywatel państwa trzeciego przebywający nielegalnie na terytorium państwa członkowskiego – Zagrożenie dla porządku publicznego i bezpieczeństwa narodowego – Dyrektywa 2008/115/WE – Artykuł 6 ust. 2 – Decyzja nakazująca powrót – Zakaz wjazdu na terytorium państw członkowskich – Wpisy do celów odmowy wjazdu na obszar Schengen – Obywatel legitymujący się ważnym dokumentem pobytowym wydanym przez inne państwo członkowskie – Konwencja wykonawcza do układu z Schengen – Artykuł 25 ust. 2 – Procedura konsultacji między państwem członkowskim, które dokonało wpisu do celów odmowy wjazdu, a państwem członkowskim, które wydało dokument pobytowy – Termin – Brak zajęcia stanowiska przez konsultowane umawiające się państwo – Wpływ na wykonanie decyzji nakazującej powrót i decyzji o zakazie wjazdu

W sprawie C-240/17

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Korkein hallinto-oikeus (najwyższy sąd administracyjny, Finlandia) postanowieniem z dnia 2 maja 2017 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 10 maja 2017 r., w postępowaniu:

E

TRYBUNAŁ (piąta izba),

w składzie: J.L. da Cruz Vilaça, prezes izby, E. Levits (sprawozdawca), A. Borg Barthet, M. Berger i F. Biltgen, sędziowie,

rzecznik generalny: J. Kokott,

sekretarz: R. Schiano, administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 9 listopada 2017 r., rozważywszy uwagi przedstawione:

- w imieniu E przez J. Dundera, asianajaja,
- w imieniu Maahanmuuttovirasto przez P. Lindroosa, działającego w charakterze pełnomocnika,
- w imieniu rządu fińskiego przez J. Heliskoskiego, działającego w charakterze pełnomocnika,
- w imieniu rządu belgijskiego przez M. Jacobs, C. Pochet oraz C. Van Lul, działające w charakterze pełnomocników,

* Język postępowania: fiński.

- w imieniu rządu niemieckiego przez T. Henzego i D. Klebsa, działających w charakterze pełnomocników,
- w imieniu rządu hiszpańskiego przez S. Jiménez Garcíę, działającego w charakterze pełnomocnika,
- w imieniu rządu polskiego przez B. Majczyńkę, działającego w charakterze pełnomocnika,
- w imieniu Komisji Europejskiej przez C. Cattabrigę, G. Wilsa i I. Koskinena, działających w charakterze pełnomocników,
- w imieniu rządu szwajcarskiego przez E. Bicheta, działającego w charakterze pełnomocnika,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 13 grudnia 2017 r.,

wydaje następujący

Wyrok

- 1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 25 ust. 2 Konwencji wykonawczej do układu z Schengen z dnia 14 czerwca 1985 r. między rządami państw Unii Gospodarczej Beneluksu, Republiki Federalnej Niemiec i Republiki Francuskiej w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach, która została podpisana w dniu 19 czerwca 1990 r. w Schengen i weszła w życie w dniu 26 marca 1995 r. (Dz.U. 2000, L 239, s. 19, zwanej dalej „KWUS”).
- 2 Wniosek ten został przedstawiony w ramach sporu dotyczącego E, obywatela Nigerii, w przedmiocie decyzji Maahanmuuttovirasto (krajowego urzędu imigracyjnego, Finlandia, zwanego dalej „Urzędem”) z dnia 21 stycznia 2015 r. nakazującej E powrót do jego państwa pochodzenia i nakładającej na niego zakaz wjazdu do strefy Schengen.

Ramy prawne

Prawo Unii

KWUS

- 3 Artykuł 21 KWUS, zmieniony rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 265/2010 z dnia 25 marca 2010 r. zmieniającym konwencję wykonawczą do układu z Schengen i rozporządzenie (WE) nr 562/2006 w zakresie dotyczącym przepływu osób posiadających wizy długoterminowe (Dz.U. 2010, L 85, s. 1) oraz rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 610/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. zmieniającym rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 562/2006 ustanawiające wspólnotowy kodeks zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeks graniczny Schengen), konwencję wykonawczą do układu z Schengen, rozporządzenia Rady (WE) nr 1683/95 i (WE) nr 539/2001 oraz rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 767/2008 i (WE) nr 810/2009 (Dz.U. 2013, L 182, s. 1), stanowi:

„1. Cudzoziemcy posiadający ważny dokument pobytowy wydany przez jedno z państw członkowskich mogą na podstawie tego dokumentu oraz ważnego dokumentu podróży swobodnie przemieszczać się po terytoriach innych państw członkowskich przez okres nieprzekraczający 90 dni w ciągu każdego 180-dniowego okresu, pod warunkiem że spełniają warunki wjazdu określone w art. 5 ust. 1 lit. a), c), i e) rozporządzenia (WE) nr 562/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 marca 2006 r.

ustanawiającego wspólnotowy kodeks zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeks graniczny Schengen) oraz nie znajdują się w krajowym wykazie wpisów do celów odmowy wjazdu danego państwa członkowskiego.

2. Ustęp 1 stosuje się także do cudzoziemców legitymujących się dokumentami pobytowymi na czas oznaczony, wydanymi przez jedną z umawiających się stron oraz dokumentami podróży wydanymi przez tę umawiającą się stronę.

[...]”.

4 Zgodnie z art. 23 KWUS:

„1. Cudzoziemcy, którzy nie spełniają warunków uprawniających do krótkoterminowego pobytu stosowanych na terytorium umawiającej się strony lub przestali spełniać te warunki, powinni niezwłocznie opuścić terytorium umawiających się stron.

2. Cudzoziemcy legitymujący się ważnym dokumentem pobytowym lub dokumentem pobytowym na czas oznaczony, wydanymi przez inną umawiającą się stronę, powinni niezwłocznie udać się na terytorium tej umawiającej się strony.

3. W przypadkach gdy tacy cudzoziemcy nie opuścili danego terytorium dobrowolnie lub można przypuszczać, że nie zrobią tego, lub w przypadku gdy ich niezwłoczny wyjazd jest konieczny z uwagi na bezpieczeństwo narodowe lub porządek publiczny, muszą oni zostać, zgodnie z prawem krajowym, wydaleny z terytorium umawiającej się strony, na którym zostali oni zatrzymani [...].

4. Cudzoziemcy określony powyżej mogą zostać wydaleny z terytorium powyższej strony do ich krajów pochodzenia lub jakiegokolwiek innego państwa, w którym mogą zostać przyjęci, w szczególności zgodnie ze stosownymi postanowieniami umów o readmisji zawartych przez umawiające się strony.

[...]”.

5 Artykuł 25 KWUS, zmieniony rozporządzeniem nr 265/2010, stanowi:

„1. W przypadku gdy państwo członkowskie rozważa wydanie dokumentu pobytowego, regularnie dokonuje sprawdzeń wpisów w Systemie Informacyjnym Schengen. W przypadku gdy państwo członkowskie rozważa wydanie dokumentu pobytowego cudzoziemcowi, wobec którego został dokonany wpis do celów odmowy wjazdu, państwo to zasięga uprzednio opinii państwa członkowskiego, które dokonało tego wpisu, oraz bierze pod uwagę jego interesy; dokument pobytowy wydaje się jedynie z ważnych powodów, w szczególności z przyczyn humanitarnych lub z uwagi na zobowiązania międzynarodowe.

W przypadku wydania dokumentu pobytowego państwo członkowskie, które dokonało wpisu, wycofuje go, lecz może wpisać danego cudzoziemca do krajowego wykazu wpisów do celów odmowy wjazdu.

1a. Przed dokonaniem wpisu do celów odmowy wjazdu w rozumieniu art. 96 państwa członkowskie dokonują kontroli krajowych rejestrów wydanych wiz długoterminowych i dokumentów pobytowych.

2. Jeśli okaże się, że wpis do celów odmowy wjazdu został dokonany wobec cudzoziemca legitymującego się ważnym dokumentem pobytowym wydanym przez jedną z umawiających się stron, umawiająca się strona dokonująca wpisu zasięga opinii strony, która wydała dokument pobytowy w celu stwierdzenia, czy istnieją wystarczające powody do cofnięcia dokumentu pobytowego.

W przypadku braku cofnięcia dokumentu pobytowego umawiająca się strona dokonująca wpisu wycofa go, lecz, niezależnie od tego, może wprowadzić danego cudzoziemca na krajową listę wpisów do celów odmowy wjazdu

3. [Ustępy] 1 i 2 stosuje się także do wiz długoterminowych”.

6 Artykuł 96 KWUS przewiduje:

„1. Dane dotyczące cudzoziemców, w przypadku których został wprowadzony wpis do celów odmowy wjazdu, zostanie wprowadzony [zostaną wprowadzone] na podstawie krajowego wpisu wynikającego z decyzji podjętych przez właściwe organy administracyjne lub sądy zgodnie z zasadami proceduralnymi ustanowionymi przez prawo krajowe.

2. Decyzje mogą być uzasadniane zagrożeniem dla porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego lub bezpieczeństwa narodowego, jakie może stwarzać obecność cudzoziemca na terytorium państwowym.

Sytuacja taka ma miejsce w szczególności w przypadku:

a) cudzoziemca, który został skazany za przestępstwo zagrożone karą pozbawienia wolności powyżej roku;

[...]”.

Dyrektywa 2008/115/WE

7 Motyw 14 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/115/WE z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie wspólnych norm i procedur stosowanych przez państwa członkowskie w odniesieniu do powrotów nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich (Dz.U. 2008, L 348, s. 98) przewiduje:

„Skutkom krajowych środków w zakresie powrotów należy nadać wymiar europejski poprzez wprowadzenie zakazu wjazdu, wskutek którego zabroniony byłby wjazd i pobyt na terytorium wszystkich państw członkowskich [...]”.

8 Artykuł 3 dyrektywy 2008/115 ma następujące brzmienie:

„Do celów niniejszej dyrektywy stosuje się następujące definicje:

[...]

3) »powrót« oznacza powrót obywatela państwa trzeciego – wynikający z dobrowolnego lub przymusowego wykonania zobowiązania do powrotu – do:

– jego/jej państwa pochodzenia, lub

– kraju tranzytu, zgodnie ze wspólnotowymi lub dwustronnymi umowami o readmisji lub z innymi porozumieniami, lub

– innego państwa trzeciego, do którego dany obywatel państwa trzeciego zdecyduje się dobrowolnie powrócić i przez które zostanie przyjęty;

- 4) »decyzja nakazująca powrót« oznacza decyzję administracyjną lub orzeczenie sądowe, w których stwierdza się lub uznaje, że obywatel państwa trzeciego przebywa w państwie członkowskim nielegalnie, oraz nakłada się lub stwierdza zobowiązanie do powrotu;
- 5) »wydalenie« oznacza wykonanie zobowiązania do powrotu, czyli fizyczny przewóz osoby poza terytorium państwa członkowskiego;
- 6) »zakaz wjazdu« oznacza decyzję administracyjną lub orzeczenie sądowe, które zakazują na określony czas wjazdu i pobytu na terytorium państw członkowskich oraz którym towarzyszy decyzja nakazująca powrót;

[...]

- 8) »dobrowolny wyjazd« oznacza zastosowanie się do zobowiązania do powrotu w terminie, który został w tym celu określony w decyzji o zobowiązaniu do powrotu;

[...]”.

- 9) Artykuł 6 tej dyrektywy, dotyczący decyzji nakazującej powrót kończący nielegalny pobyt, stanowi:

„1. Bez uszczerbku dla wyjątków, o których mowa w ust. 2–5, państwa członkowskie wydają decyzję nakazującą powrót każdemu obywatelowi państwa trzeciego nielegalnie przebywającemu na ich terytorium.

2. Obywatele państw trzecich nielegalnie przebywający na terytorium jednego z państw członkowskich oraz posiadający ważne zezwolenie na pobyt lub inne zezwolenie upoważniające ich do pobytu wydane przez inne państwo członkowskie mają obowiązek natychmiast udać się na terytorium tego państwa członkowskiego. Jeżeli dany obywatel państwa trzeciego nie wypełni tego obowiązku lub gdy natychmiastowy wyjazd danego obywatela państwa trzeciego jest konieczny ze względów porządku publicznego lub bezpieczeństwa narodowego, zastosowanie ma ust. 1.

[...]”.

- 10) Artykuł 7 ust. 1 wspomnianej dyrektywy stanowi:

„[...] w decyzji nakazującej powrót wyznacza się odpowiedni termin dobrowolnego wyjazdu, który wynosi od siedmiu do trzydziestu dni”.

- 11) Na podstawie art. 8 dyrektywy 2008/115:

„1. Państwa członkowskie podejmują wszelkie środki niezbędne do wykonania decyzji nakazującej powrót, jeżeli żaden termin dobrowolnego wyjazdu nie został wyznaczony zgodnie z art. 7 ust. 4 lub jeżeli zobowiązanie do powrotu nie zostało wykonane w terminie dobrowolnego wyjazdu zgodnie z art. 7.

2. Jeżeli państwo członkowskie wyznaczyło termin dobrowolnego wyjazdu zgodnie z art. 7, decyzja nakazująca powrót może być wykonana dopiero po wygaśnięciu tego terminu, chyba że pojawi się w tym okresie ryzyko, o którym mowa w art. 7 ust. 4.

3. Państwo członkowskie może wydawać odrębne decyzje administracyjne lub orzeczenia sądowe nakazujące wydalenie.

[...]”.

12 Artykuł 11 ust. 1 tej dyrektywy przewiduje:

„Decyzji nakazującej powrót towarzyszy zakaz wjazdu:

- a) jeżeli nie wyznaczono terminu dobrowolnego wyjazdu; lub
- b) jeżeli zobowiązanie do powrotu nie zostało wykonane.

W innych przypadkach decyzjom nakazującym powrót może towarzyszyć zakaz wjazdu”.

13 Artykuł 21 dyrektywy 2008/115 reguluje zależności między przepisami tej dyrektywy a postanowieniami KWUS. W tym względzie wskazuje on, że przepisy tej dyrektywy zastępują w szczególności postanowienia art. 23 KWUS.

Rozporządzenie (WE) nr 1987/2006

14 Na podstawie art. 24 rozporządzenia (WE) nr 1987/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 grudnia 2006 r. w sprawie utworzenia, funkcjonowania i użytkowania Systemu Informacyjnego Schengen drugiej generacji (SIS II) (Dz.U. 2006, L 381, s. 4):

„1. Dane dotyczące obywateli państw trzecich, w odniesieniu do których został dokonany wpis w celu odmowy pozwolenia na wjazd lub pobyt, wprowadza się na podstawie krajowego wpisu wynikającego z decyzji podjętej na podstawie indywidualnej oceny przez właściwe organy administracyjne lub sądy zgodnie z zasadami proceduralnymi określonymi w prawie krajowym. Postępowanie odwoławcze w sprawie takich decyzji jest prowadzone zgodnie z przepisami krajowymi.

2. Wpisu dokonuje się, jeżeli decyzja, o której mowa w ust. 1, jest uzasadniona zagrożeniem dla porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego lub bezpieczeństwa narodowego, jakie może stwarzać obecność danego obywatela państwa trzeciego na terytorium państwa członkowskiego. Sytuacja taka ma miejsce w szczególności w przypadku:

- a) obywatela państwa trzeciego, który został skazany w państwie członkowskim za przestępstwo zagrożone karą pozbawienia wolności powyżej jednego roku;

[...]

3. Wpisu można również dokonać, jeżeli decyzja, o której mowa w ust. 1, jest uzasadniona tym, że obywatel państwa trzeciego został poddany środkom obejmującym deportację, odmowę pozwolenia na wjazd lub wydalenie, które nie zostały unieważnione ani zawieszono i w których zawarte są lub którym towarzyszą zakaz wjazdu lub, stosownie do sytuacji, zakaz pobytu, z uwagi na naruszenie krajowych przepisów dotyczących wjazdu lub pobytu obywateli państw trzecich.

[...]”.

Prawo fińskie

15 Aby cudzoziemiec mógł zostać przyjęty na terytorium Finlandii, ulkomaalaislaki 301/2004 (ustawa o cudzoziemcach) precyzuje w art. 11 akapit pierwszy pkt 5, że nie może być on uznany za zagrożenie dla porządku publicznego, bezpieczeństwa i zdrowia publicznego lub stosunków międzynarodowych Finlandii.

- 16 Na podstawie art. 149b tej ustawy obywatel państwa trzeciego, który przebywa nielegalnie na terytorium lub któremu odmówiono wydania dokumentu pobytowego i który posiada ważny dokument pobytowy lub inne zezwolenie przyznające prawo pobytu wydane przez inne państwo członkowskie Unii Europejskiej, jest zobowiązany natychmiast udać się na terytorium tego państwa członkowskiego. W wypadku niezastosowania się przez danego obywatela do tego obowiązku lub gdy natychmiastowy wyjazd obywatela państwa trzeciego jest wymagany ze względów porządku publicznego lub bezpieczeństwa publicznego, wydaje się decyzję o jego wydaleniu.
- 17 Artykuł 150 akapit pierwszy ustawy o cudzoziemcach dodaje, że decyzja dotycząca odesłania cudzoziemca może zostać połączona z zakazem wjazdu. Taki zakaz jest wydawany, jeżeli nie został wyznaczony termin dobrowolnego wyjazdu, co ma miejsce, kiedy dana osoba jest uznawana za zagrożenie dla porządku publicznego lub bezpieczeństwa publicznego.
- 18 Ponadto art. 150 akapit drugi tej ustawy wyjaśnia, że wobec cudzoziemca, który został skazany za ciężkie przestępstwo, można wydać zakaz wjazdu do chwili wydania nowej decyzji, jeżeli stanowi on poważne zagrożenie dla porządku publicznego lub bezpieczeństwa publicznego.
- 19 Z art. 150 akapit trzeci ustawy o cudzoziemcach wynika jednak, że w wypadku gdy cudzoziemiec legitymuje się w innym państwie Schengen dokumentem pobytowym, którego nie cofnięto, zakaz wjazdu jest wydawany w odniesieniu do terytorium krajowego.
- 20 Przy rozpatrywaniu kwestii odesłania cudzoziemca oraz wydania zakazu wjazdu i okresu jego obowiązywania art. 146 akapit pierwszy ustawy o cudzoziemcach nakazuje uwzględnić całość stanu faktycznego, na którym opiera się decyzja, a przynajmniej okres i cel pobytu cudzoziemca w kraju, a także rodzaj wydanego cudzoziemcowi dokumentu pobytowego, jego więzi z Finlandią oraz istnienie powiązań rodzinnych, kulturalnych lub społecznych z jego państwem pochodzenia. Jeżeli odesłanie lub związany z nim zakaz wjazdu są uzasadnione działalnością przestępczą cudzoziemca, należy uwzględnić wagę przestępstwa, a także trudności, szkodę lub zagrożenie, jakie wpływają z tego dla bezpieczeństwa publicznego lub dla jednostek.
- 21 Ponadto przy ocenie kwestii wydania decyzji o zakazie wjazdu oraz okresu jego obowiązywania art. 146 akapit drugi ustawy o cudzoziemcach wymaga uwzględnienia więzi rodzinnych lub zawodowych, które łączą cudzoziemca z Finlandią lub z innym państwem strefy Schengen, a których utrzymanie byłoby nadmiernie utrudnione ze względu na zakaz wjazdu.

Postępowanie główne i pytania prejudycjalne

- 22 E legitymuje się dokumentem pobytowym wydanym przez państwo hiszpańskie, ważnym do dnia 11 lutego 2018 r. Przez 14 lat przebywał on w Hiszpanii, gdzie posiada więzi rodzinne.
- 23 Wyrokiem z dnia 24 stycznia 2014 r. E został skazany w Finlandii na karę pięciu lat pozbawienia wolności za rozmaite czyny zabronione związane z obrotem środkami odurzającymi.
- 24 Decyzją z dnia 21 stycznia 2015 r. Urząd nakazał skarżącemu w postępowaniu głównym niezwłoczny powrót do Nigerii i opatrzył tę decyzję zakazem wjazdu na obszar Schengen do czasu wydania nowej decyzji.
- 25 Urząd oparł swoją decyzję na ustaleniu, że z uwagi na popełnione czyny E stanowi zagrożenie dla porządku publicznego i bezpieczeństwa narodowego.
- 26 Zgodnie z art. 25 ust. 2 KWUS w dniu 26 stycznia 2015 r. Urząd podjął konsultacje z właściwymi władzami hiszpańskimi w celu ustalenia, czy powyższe podstawy są wystarczające do cofnięcia dokumentu pobytowego, który państwo hiszpańskie wydało skarżącemu w postępowaniu głównym.

- 27 Wobec braku odpowiedzi ze strony wspomnianych władz w dniu 20 czerwca 2016 r. Urząd ponowił wezwanie do zajęcia stanowiska. Na wniosek władz hiszpańskich Urząd przekazał im odpis wyroku karnego skazującego E. Dwa późniejsze wezwania do zajęcia stanowiska skierowane przez Urząd pozostały bez odpowiedzi.
- 28 Skonfrontowany z kwestią zgodności z prawem decyzji nakazującej skarżącemu w postępowaniu głównym powrót do jego państwa pochodzenia i nakładającej na niego zakaz wjazdu na obszar Schengen, sąd odsyłający zastanawia się nad skutkami procedury konsultacji przewidzianej w art. 25 ust. 2 KWUS.
- 29 Z jednej strony z postanowienia tego nie wynika jasno, w jakiej mierze procedura ta jest wiążąca dla organów państwa członkowskiego, które wydało decyzję nakazującą powrót opatrzoną zakazem wjazdu. Z drugiej strony nie jest jasna postawa, jaką organy te powinny przyjąć wobec braku reakcji ze strony władz, do których skierowano wezwanie do zajęcia stanowiska.
- 30 W tych okolicznościach Korkein hallinto-oikeus (najwyższy sąd administracyjny, Finlandia) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:
- „1) Czy określony w art. 25 ust. 2 [KWUS] obowiązek konsultacji między umawiającymi się państwami wywołuje skutek prawny, na który może się powołać obywatel państwa trzeciego, w wypadku gdy umawiające się państwo wydaje wobec niego zakaz wjazdu na cały obszar Schengen oraz decyzję nakazującą powrót do kraju pochodzenia, uzasadniając to tym, że stanowi on zagrożenie dla porządku publicznego i bezpieczeństwa publicznego?
- 2) Gdy art. 25 ust. 2 [KWUS] znajduje zastosowanie w odniesieniu do decyzji w sprawie zakazu wjazdu, czy należy przeprowadzić konsultacje przed wydaniem decyzji o zakazie wjazdu, czy też konsultacje te mogą być prowadzone dopiero po wydaniu decyzji nakazującej powrót oraz zakazu wjazdu?
- 3) Jeśli te konsultacje mogą być prowadzone dopiero po wydaniu decyzji nakazującej powrót oraz zakazu wjazdu, czy okoliczność, że konsultacje między umawiającymi się państwami toczą się i że inne umawiające się państwo nie oświadczyło, czy zamierza cofnąć dokument pobytowy obywatelowi państwa trzeciego, stoi na przeszkodzie powrotowi obywatela państwa trzeciego do kraju pochodzenia i wejściu w życie zakazu wjazdu na cały obszar Schengen?
- 4) W jaki sposób powinno postąpić umawiające się państwo, w wypadku gdy umawiające się państwo, które wydało dokument pobytowy, pomimo ponowienia wezwań nie zajęło stanowiska w przedmiocie cofnięcia dokumentu pobytowego, który wydało obywatelowi państwa trzeciego?”.

Postępowanie przed Trybunałem

- 31 Sąd odsyłający wniósł o zastosowanie do niniejszego odesłania pilnego trybu prejudycjalnego przewidzianego w art. 107 regulaminu postępowania przed Trybunałem. W odpowiedzi na wystosowany przez Trybunał wniosek o wyjaśnienia Korkein hallinto-oikeus (najwyższy sąd administracyjny) wyjaśnił w dniu 2 czerwca 2017 r., że z dniem 24 stycznia 2016 r. nałożona na E kara pozbawienia wolności została zamieniona na karę pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem jej wykonania i że od tego momentu E pozostaje na wolności. W tych okolicznościach w dniu 8 czerwca 2017 r. piąta izba postanowiła, na wniosek sędziego sprawozdawcy i po zapoznaniu się ze stanowiskiem rzecznika generalnego, nie uwzględnić wniosku sądu odsyłającego.
- 32 Jednakże z uwagi na okoliczności sprawy w postępowaniu głównym postanowieniem z dnia 12 czerwca 2017 r. prezes Trybunału postanowił na podstawie art. 53 § 3 regulaminu postępowania, że sprawa zostanie rozpoznana w pierwszej kolejności.

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

W przedmiocie pytania drugiego

- 33 Poprzez pytanie drugie, które należy poddać analizie w pierwszej kolejności, sąd odsyłający zmierza w istocie do wyjaśnienia, czy art. 25 ust. 2 KWUS należy interpretować w ten sposób, że w przypadku gdy umawiające się państwo zamierza przeprowadzić wydalenie oraz nałożyć zakaz wjazdu na obszar Schengen wobec obywatela państwa trzeciego legitymującego się ważnym dokumentem pobytowym wydanym przez inne umawiające się państwo, procedura konsultacji przewidziana w tym postanowieniu powinna zostać wszczęta przez to pierwsze państwo przed wydaniem wobec owego obywatela decyzji nakazującej powrót opatrzonej zakazem wjazdu, czy też może ona zostać wszczęta po wydaniu tej decyzji.
- 34 Jak wynika z brzmienia większości wersji językowych art. 25 ust. 2 akapit pierwszy KWUS, jedynie w wypadku gdy okaże się, że wpis do Systemu Informacyjnego Schengen do celów odmowy wjazdu został dokonany wobec obywatela państwa trzeciego legitymującego się ważnym dokumentem pobytowym, umawiające się państwo, które dokonało wpisu, jest zobowiązane zasięgnąć opinii umawiającego się państwa, które wydało ten dokument pobytowy.
- 35 Jednocześnie art. 25 ust. 2 KWUS precyzuje w akapicie drugim, że w przypadku braku cofnięcia dokumentu pobytowego państwo, które dokonało wpisu, wycofa go.
- 36 Wynika stąd, że procedura konsultacji przewidziana w powyższym art. 25 ust. 2 może co do zasady zostać wszczęta dopiero po tym, jak dany obywatel państwa trzeciego zostanie wpisany do Systemu Informacyjnego Schengen do celów odmowy wjazdu, a zatem po tym, jak wydana zostanie wobec niego decyzja nakazująca powrót opatrzona zakazem wjazdu.
- 37 Jednakże aby udzielić sądowi odsyłającemu kompletnej odpowiedzi, należy dodać, że art. 25 ust. 2 KWUS nie zakazuje umawiającemu się państwu, które zamierza wydalić takiego obywatela państwa trzeciego oraz nałożyć na niego zakaz wjazdu i pobytu na obszarze Schengen, wszczęcia procedury konsultacji przewidzianej w powyższym postanowieniu nawet przed wydaniem wobec owego obywatela decyzji nakazującej powrót opatrzonej zakazem wjazdu.
- 38 Z uwagi bowiem z jednej strony na cel, jakiemu służy art. 25 ust. 2 KWUS, który polega na unikaniu sprzecznych sytuacji, w których obywatel państwa trzeciego byłby zarazem posiadaczem ważnego dokumentu pobytowego wydanego przez jedno z umawiających się państw i osobą objętą wpisem do Systemu Informacyjnego Schengen do celów odmowy wjazdu, a z drugiej strony na zasadę lojalnej współpracy ustanowioną w art. 4 ust. 3 TUE pożądane jest, by owa procedura konsultacji została wszczęta jak najwcześniej.
- 39 W rezultacie odpowiedź na pytanie drugie winna brzmieć: art. 25 ust. 2 KWUS należy interpretować w ten sposób, że umawiające się państwo, które zamierza wydać decyzję nakazującą powrót opatrzoną zakazem wjazdu i pobytu na obszarze Schengen wobec obywatela państwa trzeciego legitymującego się ważnym dokumentem pobytowym wydanym przez inne umawiające się państwo, może wszcząć przewidzianą w tym postanowieniu procedurę konsultacji nawet przed wydaniem wspomnianej decyzji, przy czym w każdym wypadku procedura ta musi zostać przeprowadzona po wydaniu takiej decyzji.

W przedmiocie pytań trzeciego i czwartego

- 40 Poprzez pytania trzecie i czwarte, które należy przeanalizować łącznie, sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, jakie konsekwencje winno wyciągnąć umawiające się państwo, które wszczęło procedurę konsultacji na podstawie art. 25 ust. 2 KWUS, z faktu nieudzielenia odpowiedzi przez konsultowane umawiające się państwo, w szczególności w zakresie dotyczącym wykonania decyzji nakazującej powrót i nakładającej zakaz wjazdu na obszar Schengen, wydanej wobec obywatela państwa trzeciego legitymującego się ważnym dokumentem pobytowym wydanym przez konsultowane państwo.
- 41 Na wstępie należy przypomnieć, że KWUS, przed dokonaniem wprowadzeniem w niej zmian rozporządzeniem nr 562/2006, określała w szczególności warunki, jakie muszą spełniać obywatele państw trzecich, aby mogli wjechać na obszar Schengen i przebywać tam przez 90 dni. Z kolei wydawanie dokumentów pobytowych, których okres ważności przekracza trzy miesiące, podlega w większości przypadków ustawodawstwu krajowemu państw członkowskich, z zastrzeżeniem spełnienia warunków wjazdu określonych w KWUS. Ponadto wydanie przez umawiające się państwo takiego dokumentu pobytowego przyznaje osobie legitymującej się takim dokumentem, zgodnie z art. 21 KWUS i pod warunkiem spełnienia wspomnianych w nim wymogów, prawo do swobodnego przemieszczania się przez 90 dni po terytoriach innych umawiających się państw.
- 42 Dyrektywa 2008/115 określa z kolei, zgodnie z jej art. 1, normy i procedury, które mają być stosowane przez państwa członkowskie w odniesieniu do powrotów nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich. Jak wskazano w motywie 14 owej dyrektywy, ten akt prawny nadaje wymiar europejski skutkom krajowych środków w zakresie powrotów poprzez wprowadzenie zakazu wjazdu, wskutek którego zabroniony jest wjazd i pobyt na terytorium wszystkich państw członkowskich.
- 43 Z ogółu powyższych uwag wynika, że każda decyzja wydana przez państwo członkowskie w zakresie wjazdu i pobytu obywatela państwa trzeciego zgodnie z rozporządzeniem nr 562/2006, a także każda wydana wobec takiego obywatela przez takie państwo na podstawie dyrektywy 2008/115 decyzja nakazująca powrót i nakładająca zakaz wjazdu wywołuje skutki w odniesieniu do innych państw członkowskich i innych państw będących stronami KWUS.
- 44 W tym kontekście art. 23 ust. 2 i 4 KWUS reguluje sytuacje, w których obywatel państwa trzeciego przebywa nielegalnie na terytorium jednego z umawiających się państw, jednak legitymuje się dokumentem pobytowym wydanym przez inne umawiające się państwo. Z art. 21 dyrektywy 2008/115, dotyczącego zależności między tą dyrektywą a KWUS, wynika jednak, że wspomniany art. 23 KWUS został zastąpiony przepisami owej dyrektywy.
- 45 W tym względzie art. 6 ust. 2 dyrektywy 2008/115 przewiduje, podobnie jak art. 23 ust. 2–4 KWUS, obowiązek natychmiastowego udania się przez obywatela państwa członkowskiego nielegalnie przebywającego na terytorium jednego z państw członkowskich na terytorium państwa członkowskiego, które wydało mu dokument pobytowy, a w przypadku niezastosowania się przez owego obywatela do powyższego obowiązku lub w przypadku gdy natychmiastowy wyjazd tego obywatela jest konieczny ze względów porządku publicznego lub bezpieczeństwa narodowego, wydana wobec niego zostaje decyzja nakazująca powrót.
- 46 Jak wskazała rzecznik generalna w pkt 63 opinii, wynika stąd, że w sytuacji gdy obywatel państwa trzeciego legitymujący się dokumentem pobytowym wydanym przez jedno z państw członkowskich przebywa nielegalnie na terytorium innego państwa członkowskiego, należy mu raczej umożliwić wyjazd do państwa członkowskiego, które wydało mu dokument pobytowy, aniżeli zobowiązać go od razu do powrotu do jego państwa pochodzenia, chyba że wymagają tego w szczególności względy porządku publicznego lub bezpieczeństwa narodowego.

- 47 W niniejszym wypadku należy przypomnieć, że E, legitymujący się ważnym dokumentem pobytowym wydanym przez państwo hiszpańskie, przebywa nielegalnie na terytorium fińskim, że z tego względu, iż został on uznany przez organy fińskie za osobę stanowiącą zagrożenie dla porządku publicznego i bezpieczeństwa narodowego, została wobec niego wydana decyzja nakazująca powrót opatrzona zakazem wjazdu na obszar Schengen, że w dniu 26 stycznia 2015 r. owe organy wszczęły procedurę konsultacji przewidzianą w art. 25 ust. 2 KWUS oraz że od tego czasu władze hiszpańskie wciąż nie wskazały swoich zamiarów dotyczących utrzymania w mocy bądź cofnięcia dokumentu pobytowego E.
- 48 Co się tyczy, po pierwsze, możliwości wydania w tych okolicznościach przez organy fińskie wobec E decyzji nakazującej powrót opatrzonej zakazem wjazdu, z samego brzmienia art. 6 ust. 2 dyrektywy 2008/115 wynika, że w zakresie, w jakim wymagają tego względy porządku publicznego i bezpieczeństwa narodowego, rzeczony organy były zobowiązane wydać taką decyzję nakazującą powrót oraz, na podstawie art. 11 tej dyrektywy, opatrzyć ją zakazem wjazdu, przy czym powyższe okoliczności podlegają jednak weryfikacji przez sąd krajowy w świetle właściwego orzecznictwa Trybunału (zob. podobnie wyrok z dnia 11 czerwca 2015 r., Zh. i O., C-554/13, EU:C:2015:377, pkt 50–52, a także 54).
- 49 W tym wypadku należy przypomnieć, że państwo członkowskie ma obowiązek przeprowadzania oceny pojęcia „zagrożenia dla porządku publicznego” w rozumieniu dyrektywy 2008/115 indywidualnie, w celu ustalenia, czy osobiste zachowanie danego obywatela państwa trzeciego stanowi rzeczywiste i aktualne zagrożenie dla porządku publicznego ze świadomością, że sam fakt skazania owego obywatela w postępowaniu karnym nie wystarczy jako taki do wypełnienia znamion takiego zagrożenia (zob. podobnie wyrok z dnia 11 czerwca 2015 r., Zh. i O., C-554/13, EU:C:2015:377, pkt 50, a także 54).
- 50 Po drugie, co się tyczy możliwości wykonania przez wspomniane organy takiej decyzji w okolicznościach sprawy w postępowaniu głównym, należy stwierdzić, że zgodnie z art. 8 dyrektywy 2008/115 organy fińskie mogą zasadnie w sposób niezwłoczny przystąpić do wydalenia E, i to bez uszczerbku dla możliwości dochodzenia przez tego ostatniego jego praw wywodzonych z dokumentu pobytowego wydanego mu przez władze hiszpańskie poprzez udanie się następnie do Hiszpanii. Powyższej wykładni nie podważa okoliczność, że procedura konsultacji przewidziana w art. 25 ust. 2 KWUS nie została jeszcze zakończona.
- 51 Artykuł 25 ust. 2 KWUS nie stoi także na przeszkodzie dokonaniu wpisu w Systemie Informacyjnym Schengen do celów odmowy wjazdu mimo niezakończenia przewidzianej w tym postanowieniu procedury konsultacji, co wynika również z pkt 39 niniejszego wyroku. Artykuł 25 ust. 2 akapit drugi KWUS przewiduje jednak, że wpis musi zostać wycofany „w przypadku braku cofnięcia dokumentu pobytowego”.
- 52 W tym względzie należy przypomnieć, że art. 25 ust. 2 KWUS, za pomocą przewidzianej w tym postanowieniu procedury konsultacji, ma na celu zapobiec sytuacjom, w których równocześnie wobec tego samego obywatela państwa trzeciego będą obowiązywały wpis do celów odmowy wjazdu dokonany przez jedno umawiające się państwo i ważny dokument pobytowy wydany przez inne umawiające się państwo.
- 53 W rezultacie władze konsultowanego państwa członkowskiego mają obowiązek, zgodnie z zasadą lojalnej współpracy wyrażoną w art. 4 ust. 3 TUE, zająć stanowisko w przedmiocie utrzymania w mocy lub cofnięcia dokumentu pobytowego danego obywatela państwa trzeciego, i to w rozsądnym terminie dostosowanym do danego wypadku, tak by pozostawić tym organom czas niezbędny do zgromadzenia właściwych informacji (zob. analogicznie wyrok z dnia 5 kwietnia 2016 r., Aranyosi i Căldăraru, C-404/15 i C-659/15 PPU, EU:C:2016:198, pkt 97).
- 54 Tymczasem w niniejszej sprawie oczywiste jest, że taki termin nie został dochowany przez władze hiszpańskie. Zważywszy na to, po upływie rzeczony terminu – jako że rozpatrywany dokument pobytowy wciąż pozostaje ważny i nie został formalnie cofnięty przez te władze oraz w celu

zapobieżenia utrzymywaniu się sprzecznej sytuacji, takiej jak wspomniana w pkt 52 niniejszego wyroku, oraz wywołanej przez nią niepewności prawnej – do organów fińskich należy wycofanie wpisu do celów odmowy wjazdu i w razie potrzeby umieszczenie danego obywatela państwa trzeciego na krajowej liście wpisów do celów odmowy wjazdu.

- 55 W świetle powyższych uwag odpowiedź na pytania trzecie i czwarte winna brzmieć: art. 25 ust. 2 KWUS należy interpretować w ten sposób, że nie stoi on na przeszkodzie wykonaniu decyzji nakazującej powrót opatrzonej zakazem wjazdu, która została wydana przez umawiające się państwo w stosunku do obywatela państwa trzeciego legitymującego się ważnym dokumentem pobytowym wydanym przez inne umawiające się państwo, mimo że procedura konsultacji przewidziana w tym postanowieniu nie została zakończona, jeżeli wspomniany obywatel jest uważany przez umawiające się państwo, które dokonało wpisu do celów odmowy wjazdu, za zagrożenie dla porządku publicznego lub bezpieczeństwa narodowego, bez uszczerbku dla możliwości dochodzenia przez tego obywatela jego praw wywodzonych z rzeczoności dokumentu pobytowego poprzez udanie się następnie na terytorium owego drugiego umawiającego się państwa. Jednakże po upływie rozsądnego terminu po wszczęciu procedury konsultacji i w braku odpowiedzi ze strony konsultowanego umawiającego się państwa do umawiającego się państwa, które dokonało wpisu, należy wycofanie wpisu do celów odmowy wjazdu i w razie potrzeby umieszczenie danego obywatela państwa trzeciego na swojej krajowej liście wpisów do celów odmowy wjazdu.

W przedmiocie pytania pierwszego

- 56 Poprzez pytanie pierwsze sąd odsyłający zmierza w istocie do ustalenia, czy art. 25 ust. 2 KWUS należy interpretować w ten sposób, że obywatel państwa trzeciego legitymujący się ważnym dokumentem pobytowym wydanym przez jedno z umawiających się państw, przeciwko któremu to obywatelowi została wydana w innym umawiającym się państwie decyzja nakazująca powrót opatrzone zakazem wjazdu, może powołać się przed sądem krajowym na skutki prawne wynikające z procedury konsultacji przewidzianej w tym postanowieniu.
- 57 W tym względzie, jakkolwiek powyższe postanowienie reguluje procedurę stosowaną między organami umawiających się państw, niemniej jednak może ono wywoływać konkretne następstwa w sferze praw i interesów jednostek.
- 58 Należy bowiem przypomnieć, że postanowienie to przewiduje w sposób jasny, precyzyjny i bezwarunkowy procedurę konsultacji, która obligatoryjnie musi zostać wszczęta przez umawiające się państwo pragnące zakazać wjazdu na obszar Schengen obywatelowi państwa trzeciego legitymującemu się ważnym dokumentem pobytowym wydanym przez inne umawiające się państwo. Ponadto jeżeli to drugie państwo uzna, że należy utrzymać w mocy wydany przez nie dokument pobytowy, to dla pierwszego z tych państw powstaje obowiązek – również jasny, precyzyjny i bezwarunkowy – wycofania wpisu do celów odmowy wjazdu i w razie potrzeby przekształcenia go we wpis na krajową listę do celów odmowy wjazdu.
- 59 W tych okolicznościach należy stwierdzić, że osoba taka jak E jest uprawniona do powołania się przed sądem krajowym na procedurę konsultacji przewidzianą w art. 25 ust. 2 KWUS, a w szczególności na ciążące na wspomnianym państwie dokonującym wpisu obowiązki wszczęcia tej procedury i – w zależności od wyniku tych konsultacji – wycofania dotyczącego jej wpisu do celów odmowy wjazdu na obszar Schengen.
- 60 W rezultacie odpowiedzi na pytanie pierwsze winna brzmieć: art. 25 ust. 2 KWUS należy interpretować w ten sposób, że obywatel państwa trzeciego legitymujący się ważnym dokumentem pobytowym wydanym przez jedno z umawiających się państw, przeciwko któremu to obywatelowi została wydana w innym umawiającym się państwie decyzja nakazująca powrót opatrzone zakazem wjazdu, może

powołać się przed sądem krajowym na skutki prawne wynikające z procedury konsultacji, której wszczęcie jest obowiązkiem umawiającego się państwa dokonującego wpisu, oraz na wpływające stąd wymogi.

W przedmiocie kosztów

- ⁶¹ Dla stron w postępowaniu głównym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed sądem odsyłającym, do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż koszty stron w postępowaniu głównym, nie podlegają zwrotowi.

Z powyższych względów Trybunał (piąta izba) orzeka, co następuje:

- 1) Artykuł 25 ust. 2 Konwencji wykonawczej do układu z Schengen z dnia 14 czerwca 1985 r. między rządami państw Unii Gospodarczej Beneluksu, Republiki Federalnej Niemiec i Republiki Francuskiej w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach, która została podpisana w dniu 19 czerwca 1990 r. w Schengen i weszła w życie w dniu 26 marca 1995 r., należy interpretować w ten sposób, że umawiające się państwo, które zamierza wydać decyzję nakazującą powrót opatrzoną zakazem wjazdu i pobytu na obszarze Schengen wobec obywatela państwa trzeciego legitymującego się ważnym dokumentem pobytowym wydanym przez inne umawiające się państwo, może wszcząć przewidzianą w tym postanowieniu procedurę konsultacji nawet przed wydaniem wspomnianej decyzji, przy czym w każdym wypadku procedura ta musi zostać przeprowadzona po wydaniu takiej decyzji.
- 2) Artykuł 25 ust. 2 Konwencji wykonawczej do układu z Schengen należy interpretować w ten sposób, że nie stoi on na przeszkodzie wykonaniu decyzji nakazującej powrót opatrzonej zakazem wjazdu, która została wydana przez umawiające się państwo w stosunku do obywatela państwa trzeciego legitymującego się ważnym dokumentem pobytowym wydanym przez inne umawiające się państwo, mimo że procedura konsultacji przewidziana w tym postanowieniu nie została zakończona, jeżeli wspomniany obywatel zasadnie może być uważany przez umawiające się państwo, które dokonało wpisu do celów odmowy wjazdu, za zagrożenie dla porządku publicznego lub bezpieczeństwa narodowego, bez uszczerbku dla możliwości dochodzenia przez tego obywatela jego praw wywodzonych z rzeczonego dokumentu pobytowego poprzez udanie się następnie na terytorium owego drugiego umawiającego się państwa. Jednakże po upływie rozsądnego terminu po wszczęciu procedury konsultacji i w braku odpowiedzi ze strony konsultowanego umawiającego się państwa do umawiającego się państwa, które dokonało wpisu, należy wycofanie wpisu do celów odmowy wjazdu i w razie potrzeby umieszczenie danego obywatela państwa trzeciego na swojej krajowej liście wpisów do celów odmowy wjazdu.
- 3) Artykuł 25 ust. 2 Konwencji wykonawczej do układu z Schengen należy interpretować w ten sposób, że obywatel państwa trzeciego legitymujący się ważnym dokumentem pobytowym wydanym przez jedno z umawiających się państw, przeciwko któremu to obywatelowi została wydana w innym umawiającym się państwie decyzja nakazująca powrót opatrzona zakazem wjazdu, może powołać się przed sądem krajowym na skutki prawne wynikające z procedury konsultacji, której wszczęcie jest obowiązkiem umawiającego się państwa dokonującego wpisu, oraz na wpływające stąd wymogi.

Podpisy