



Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
JULIANE KOKOTT
prezentate la 13 decembrie 2017¹

Cauza C-240/17

E

(cerere de decizie preliminară formulată de Korkein hallinto-oikeus [Curtea Administrativă Supremă, Finlanda])

„Cerere de decizie preliminară – Spațiu de libertate, securitate și justiție – Spațiul Schengen – Decizie de returnare și interdicție de intrare împotriva unui resortisant al unei țări terțe – Alertă introdusă în Sistemul de Informații Schengen pentru a se refuza intrarea – Resortisant al unei țări terțe condamnat penal – Resortisant al unei țări terțe care deține un permis de ședere valabil eliberat de un alt stat membru al Spațiului Schengen – Obligație de consultare – Efectele consultărilor curente asupra executării deciziei de returnare și a punerii în aplicare a interdicției de intrare – Articolul 25 alineatul (2) din Convenția de punere în aplicare a Acordului Schengen (Convenția Schengen, CAAS) – Directiva 2008/115/CE”

I. Introducere

1. Numele comunei luxemburgheze Schengen reprezintă din 1985 viziunea libertății de mișcare într-o Europă în care nu există controale la frontierele interne. Această viziune a devenit între timp realitate în cele mai multe dintre statele membre ale Uniunii Europene, precum și în câteva țări terțe limitrofe, care formează împreună spațiul Schengen. Sistemul Schengen este în prezent unul dintre pilonii de bază ai spațiului european de libertate, securitate și justiție².

2. Pentru a asigura însă funcționarea pe termen lung a sistemului, precum și acceptarea într-o măsură cât mai mare posibil a acestuia și pe viitor, sunt indispensabile standarde comune care să garanteze într-un mod eficient și coerent că plusul de libertate din acest spațiu fără frontiere interne nu a fost câștigat în detrimentul securității. Printre acestea se numără menținerea controlului statelor membre semnatare asupra intrării și șederii în acest spațiu a resortisanților țărilor terțe, concomitent cu respectarea dispozițiilor din dreptul Uniunii și fără a neglija drepturile și interesele individuale ale persoanelor vizate.

¹ Limba originală: germana.

² A se vedea în acest sens articolul 3 alineatul (2) TUE și articolul 67 alineatul (2) TFUE, precum și Protocolul (nr. 19) anexat la TUE și la TFUE (Protocolul privind acquis-ul Schengen integrat în cadrul Uniunii Europene, JO 2008, C 115, p. 290; acest protocol datează din perioada Tratatului de la Amsterdam).

3. Acesta este domeniul de divergență delimitat de trimiterea preliminară adresată Curții de Justiție. Este necesar să se clarifice modul în care trebuie să se procedeze în situația în care față de un resortisant al unei țări terțe care deține un permis de ședere valabil într-un stat membru al spațiului Schengen se instituie de către un alt stat membru al spațiului Schengen o interdicție de intrare. Având în vedere lipsa controalelor la frontierele interne, o astfel de interdicție de intrare prezintă în esență o dimensiune europeană și are vocația să se aplice pe întreg teritoriul spațiului Schengen, ba chiar pe teritoriile tuturor statelor membre ale Uniunii.

4. Este vorba în concret despre domnul E, cetățean nigerian, care a fost condamnat penal în Finlanda. Autoritățile finlandeze vor să îl returneze în țara sa de origine, Nigeria, și au dispus împotriva sa o interdicție de intrare pentru întregul teritoriu al spațiului Schengen, cu toate că acesta continuă să aibă drept de ședere în Spania.

5. Standardele sistemului Schengen prevăd pentru astfel de situații o consultare între statele membre în vederea asigurării unei proceduri coerente și concordante pentru toate autoritățile implicate. Acel stat membru care a dispus interdicția de intrare trebuie să întrebe celălalt stat membru, care a eliberat permisul de ședere, dacă intenționează să retragă acest permis. Ce se întâmplă însă în cazul în care trece o perioadă lungă și statul membru consultat – în speță Spania – nu transmite niciun răspuns, deși statul membru consultant – în speță Finlanda – consideră persoana vizată drept un pericol pentru siguranța și ordinea publică și pentru acest motiv dorește să o expulzeze în țara sa de origine?

6. Această problemă importantă din punct de vedere practic nu a fost soluționată până acum. Prin rezolvarea ei, Curtea poate să contribuie la dezvoltarea standardelor comune aplicabile în spațiul Schengen, ținând seama totodată de echilibrul corect dintre interesele de securitate ale statelor membre și drepturile și interesele individuale ale resortisanților țărilor terțe³.

II. Cadrul juridic

7. Cadrul juridic de drept al Uniunii este determinat în speță de Convenția de punere în aplicare a Acordului Schengen⁴ (Convenția Schengen, denumită în continuare „CAAS”), pe de o parte, și de Directiva 2008/115/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 16 decembrie 2008 privind standardele și procedurile comune aplicabile în statele membre pentru returnarea resortisanților țărilor terțe aflați în situație de ședere ilegală⁵, pe de altă parte. Este de asemenea relevant Codul frontierelor Schengen, astfel cum a fost modificat prin Regulamentul (UE) 2016/399^{6,7}.

3 Cu referire specială la acest din urmă aspect, a se vedea Hotărârea din 5 iunie 2014, Mahdi (C-146/14 PPU, EU:C:2014:1320, punctul 46), Hotărârea din 5 noiembrie 2014, Mukarubega (C-166/13, EU:C:2014:2336, punctul 39), și Hotărârea din 11 iunie 2015, Zh. și O. (C-554/13, EU:C:2015:377, punctul 38).

4 JO 2000, L 239, p. 19.

5 JO 2008, L 348, p. 98.

6 Regulamentul (UE) 2016/399 al Parlamentului European și al Consiliului din 9 martie 2016 cu privire la Codul Uniunii privind regimul de trecere a frontierelor de către persoane (JO 2016, L 77, p. 1).

7 Regulamentul 2016/399 a abrogat și a înlocuit Codul frontierelor Schengen în vigoare anterior în versiunea Regulamentului (CE) nr. 562/2006 al Parlamentului European și al Consiliului din 15 martie 2006 (JO 2006, L 105, p. 1, Ediție specială, 19/vol. 8, p. 5). Dispozițiile relevante în speță nu au suferit însă modificări pe fond, motiv pentru care ne vom referi în continuare numai la versiunea în vigoare în prezent a Codului frontierelor Schengen.

A. Convenția Schengen (CAAS)

8. CAAS a fost semnată de cinci state membre⁸ la 19 iunie 1990 la Schengen (Luxemburg) și a intrat în vigoare la 26 martie 1995. Conform Protocolului (nr. 19) anexat la Tratatul UE și la Tratatul FUE⁹, convenția face parte în prezent din *acquis-ul Schengen*, care este integrat în cadrul Uniunii Europene și care se aplică în spațiul Schengen, cu alte cuvinte în aproape toate statele membre ale Uniunii Europene, printre altele în Republica Finlanda și în Regatul Spaniei. În plus, spațiul Schengen include și câteva state terțe, printre care Confederația Elvețiană¹⁰.

9. În capitolul 5 („Permise de ședere și alertarea în vederea nonadmisiei”) din titlul II („Eliminarea controalelor la frontierele interne și circulația persoanelor”) din CAAS se regăsește articolul 25 din CAAS, al cărui alineat (2) a fost redactat astfel:

„În cazul în care rezultă că s-a făcut o alertare pentru a refuza intrarea unui străin care posedă un permis de ședere valabil, eliberat de una din părțile contractante, partea contractantă care a făcut alertarea se consultă cu partea care a eliberat permisul de ședere pentru a stabili dacă există suficiente motive pentru retragerea permisului de ședere.

În cazul în care permisul de ședere nu este retras, partea contractantă care a făcut alertarea o retrage, dar poate înscrie, cu toate acestea, numele respectivului străin pe lista alertărilor pe plan național.”

10. Tot în titlul II din CAAS este plasat și articolul 19, inclus în capitolul 4 („Condiții pentru circulația străinilor”), care la alineatul (1) prevede dreptul de circulație al străinilor în interiorul spațiului Schengen:

„Străinii care dețin vize uniforme și care au intrat în mod legal pe teritoriul unei părți contractante pot circula liber pe teritoriile tuturor părților contractante în timpul perioadei de valabilitate a vizelor lor, cu condiția să îndeplinească condițiile de intrare menționate la articolul 5 alineatul (1) literele (a), (c), (d) și (e).”

11. Potrivit definițiilor de la articolul 1 din CAAS, prin „străin” se înțelege în acest context orice persoană, cu excepția resortisanților dintr-un stat membru al Uniunii Europene. Noțiunea este, așadar, sinonimă cu cea de „resortisant al unei țări terțe”, care este de asemenea utilizată frecvent în dreptul Uniunii. Un „străin în legătură cu care există o alertare pentru a i se refuza intrarea” reprezintă, potrivit aceluiași articol, „un străin împotriva căruia s-a introdus o alertare în Sistemul de Informații Schengen [...] pentru a se refuza intrarea acestei persoane”. Setul de norme definește un „permis de ședere” drept „orice autorizație de orice tip eliberată de o parte contractantă prin care se acordă dreptul de ședere pe teritoriul său. [...]”

⁸ Este vorba despre Regatul Belgiei, Republica Federală Germania, Republica Franceză, Marele Ducat al Luxemburgului și Regatul Țărilor de Jos.

⁹ În plus, prin Decizia 1999/436/CE a Consiliului din 20 mai 1999 (JO 1999, L 176, p. 17) dispozițiile care formează împreună *acquis-ul Schengen* au fost corelate cu temeiurile juridice respective ale tratatelor constitutive ale Uniunii Europene; potrivit anexei A la această decizie, articolul 25 din CAAS intră în domeniul de aplicare al articolului 62 punctul 3 și al articolului 63 punctul 3. CE (în prezent articolele 77 și 79 TFUE).

¹⁰ A se vedea în acest sens Acordul dintre Uniunea Europeană, Comunitatea Europeană și Confederația Elvețiană cu privire la asocierea Confederației Elvețiene la punerea în aplicare, asigurarea respectării și dezvoltarea *acquis-ului Schengen*, semnat la Luxemburg la 26 octombrie 2004, în vigoare începând cu 1 martie 2008 (JO 2008, L 53, p. 52), denumit în continuare „Acordul privind asocierea Elveției la Schengen”.

B. Codul frontierelor Schengen

12. De asemenea trebuie menționat Codul frontierelor Schengen, astfel cum a fost modificat prin Regulamentul 2016/399, al cărui articol 6 prevede următoarele cu privire la condițiile de intrare pentru resortisanții țărilor terțe:

„(1) Pentru șederile preconizate pe teritoriul statelor membre pentru o perioadă de maximum 90 de zile în orice perioadă de 180 de zile, ceea ce implică luarea în considerare a ultimei perioade de 180 de zile precedente fiecărei zile de ședere, condițiile de intrare pentru resortisanții țărilor terțe sunt următoarele:

[...]

(d) să nu fie o persoană care face obiectul unei alerte emise în cadrul SIS [Sistemul de Informații Schengen] în scopul de a i se refuza intrarea;

[...]

(5) Prin derogare de la alineatul (1):

(a) resortisanții țărilor terțe care nu îndeplinesc toate condițiile menționate la alineatul (1), dar care sunt titulari ai unui permis de ședere sau ai unei vize de lungă ședere, sunt autorizați să intre în scopul tranzitului pe teritoriul altor state membre pentru a putea ajunge pe teritoriul statului membru care le-a eliberat permisul de ședere sau viza de lungă ședere, cu excepția cazului în care respectivii resortisanți se află pe lista națională de alerte a statului membru ale cărui frontiere externe doresc să le traverseze și alerta respectivă este însoțită de instrucțiuni cu privire la refuzul intrării sau tranzitului;

[...]”

13. În continuare, articolul 14 alineatul (1) din Codul frontierelor Schengen, intitulat „Refuzul intrării”, prevede:

„Intrarea pe teritoriul statelor membre se refuză resortisanților țărilor terțe care nu îndeplinesc toate condițiile de intrare prevăzute la articolul 6 alineatul (1) și care nu aparțin niciuneia dintre categoriile de persoane menționate la articolul 6 alineatul (5). Aceasta nu aduce atingere aplicării dispozițiilor speciale privind dreptul la azil și la protecție internațională sau eliberarea unei vize de lungă ședere.”

C. Directiva 2008/115

14. În final, merită amintită Directiva 2008/115, care în capitolul I („Dispoziții generale”) la articolul 3 punctele 3, 4, 6 și 8 cuprinde următoarele definiții:

„[...]”

3. «returnare» înseamnă procesul de întoarcere a unui resortisant al unei țări terțe – fie prin respectarea voluntară a unei obligații de returnare, fie prin aplicarea forțată a acesteia – în:

- țara de origine sau
- o țară de tranzit în conformitate cu acordurile comunitare sau bilaterale de readmisie sau alte acorduri sau

- o altă țară terță, în care resortisantul în cauză al unei țări terțe decide în mod voluntar să se întoarcă și în care acesta va fi acceptat;

4. «decizie de returnare» înseamnă decizia sau orice alt act de natură administrativă sau judiciară prin care șederea unui resortisant al unei țări terțe este stabilită sau declarată ca fiind ilegală și prin care se impune sau se stabilește obligația de returnare;

[...]

6. «interdicția de intrare» înseamnă decizia sau orice alt act de natură administrativă sau judiciară care interzice intrarea și șederea pe teritoriul statelor membre pentru o anumită perioadă și care însoțește o decizie de returnare;

[...]

8. «reîntoarcerea voluntară» înseamnă îndeplinirea obligației de returnare în termenul prevăzut în acest scop în decizia de returnare;

[...]”

15. Capitolul II din Directiva 2008/115 („Încheierea șederii ilegale”) cuprinde printre altele articolele 6, 7 și 11.

16. Articolul 6 din Directiva 2008/115 este intitulat „Decizia de returnare”. Primele două alineate ale sale sunt redactate astfel:

„(1) Statele membre emit o decizie de returnare împotriva oricărui resortisant al unei țări terțe aflat în situație de ședere ilegală pe teritoriul lor, fără a aduce atingere excepțiilor menționate la alineatele (2)-(5).

(2) Resortisanții țărilor terțe aflați în situație de ședere ilegală pe teritoriul unui stat membru și care posedă un permis de ședere valid sau o altă autorizație care conferă un drept de ședere, eliberate de un alt stat membru, li se cere să se întoarcă imediat pe teritoriul statului membru respectiv. În cazul nerespectării acestei cerințe de către resortisantul unei țări terțe sau în cazul în care plecarea imediată a resortisantului unei țări terțe este necesară din motive de ordine publică sau de securitate națională, se aplică alineatul (1).”

17. Primele două alineate ale articolului 7 din Directiva 2008/115 prevăd următoarele cu privire la „plecarea voluntară”:

„(1) Decizia de returnare prevede un termen adecvat între șapte și treizeci de zile, pentru plecarea voluntară, fără a aduce atingere excepțiilor menționate la alineatele (2) și (4). Statele membre pot să prevadă în legislația națională că un astfel de termen este acordat numai pe baza unei cereri din partea resortisantului unei țări terțe. În acest caz, statele membre informează resortisanții în cauză ai țărilor terțe asupra posibilității prezentării unei astfel de cereri.

Perioada de timp prevăzută mai sus nu exclude posibilitatea ca resortisanții țărilor terțe respectiv să plece mai devreme.

(2) Statele membre prelungesc, atunci când este cazul, în mod adecvat termenul plecării voluntare, ținând seama de circumstanțele specifice fiecărui caz în parte, cum ar fi durata șederii, existența copiilor care frecventează școala și existența altor legături familiale și sociale.”

18. Articolul 8 din Directiva 2008/115, dedicat „îndepărtării” prevede printre altele următoarele:

„(1) Statele membre iau toate măsurile necesare pentru a executa decizia de returnare dacă nu a fost acordat un termen pentru plecarea voluntară în conformitate cu articolul 7 alineatul (4) sau dacă obligația de returnare nu a fost îndeplinită în timpul perioadei pentru plecarea voluntară acordate în conformitate cu articolul 7.

(2) În cazul în care statul membru acordă un termen pentru plecarea voluntară în conformitate cu articolul 7, decizia de returnare poate fi executată doar după expirarea termenului, cu excepția cazului în care în perioada respectivă apare un risc, astfel cum este definit la articolul 7 alineatul (4).

(3) Statele membre pot adopta separat o decizie sau un act administrativ sau judiciar prin care se dispune îndepărtarea.

[...]”

19. Articolul 9 alineatul (2) din Directiva 2008/115, referitor la „amânarea îndepărtării”, dispune:

„Statele membre pot amâna îndepărtarea pentru o perioadă corespunzătoare, în funcție de circumstanțele specifice fiecărui caz. [...]”

20. În continuare, articolul 11 din Directiva 2008/115, intitulat „Interdicția de intrare”, prevede:

„(1) Decizia de returnare este însoțită de interdicția de intrare:

(a) dacă nu a fost acordat un termen pentru plecarea voluntară sau

(b) dacă obligația de returnare nu a fost îndeplinită.

În celelalte cazuri, decizia de returnare poate fi însoțită de o interdicție de intrare.

(2) Durata interdicției de intrare se stabilește ținând seama, în mod adecvat, de toate circumstanțele specifice fiecărui caz și nu ar trebui să depășească, în principiu, cinci ani. [...]

[...]”

21. În plus, considerentele (4), (6) și (14) ale Directivei 2008/115 cuprind indicații cu rol explicativ:

„(4) Este necesară stabilirea unor norme clare, transparente și echitabile care să asigure o politică de returnare eficientă, ca element necesar al unei politici bine gestionate în domeniul migrației.

[...]

(6) Statele membre ar trebui să ia toate măsurile necesare pentru a asigura că încetarea situației de ședere ilegală a resortisanților țărilor terțe se efectuează printr-o procedură transparentă și echitabilă. [...]

[...]

(14) Efectelor măsurilor naționale de returnare ar trebui să li se confere o dimensiune europeană prin stabilirea unei interdicții de intrare care să nu permită intrarea și șederea pe teritoriul tuturor statelor membre. [...]”

III. Situația de fapt și litigiul principal

22. Domnul E este cetățean nigerian. La 24 ianuarie 2014 a fost condamnat în Finlanda de o instanță penală la o pedeapsă privativă de libertate de cinci ani pentru mai multe infracțiuni grave în materie de substanțe stupefiante¹¹ săvârșite în anul 2013. Hotărârea penală este definitivă. Domnul E a executat în Finlanda o parte din pedeapsa privativă de libertate la care a fost condamnat.

23. Domnul E dispune în Spania, unde a trăit anterior timp de 14 ani și unde se află și familia sa, de un permis de ședere care expiră la 11 februarie 2018. Ca atare, domnul E a solicitat autorităților finlandeze să fie returnat în Spania.

24. Maahanmuuttovirasto (Oficiul Național pentru Imigrație) a dispus însă la 21 ianuarie 2015 returnarea domnului E în țara sa de origine, Nigeria, motivând că, din cauza infracțiunilor grave săvârșite în Finlanda, acesta reprezintă un pericol pentru siguranța și ordinea publică. Odată cu dispoziția de returnare, față de domnul E a fost instituită până la noi dispoziții o interdicție de intrare pentru întreg spațiul Schengen. Acestuia nu i-a fost acordat niciun termen pentru plecarea voluntară.

25. În conformitate cu articolul 25 alineatul (2) din CAAS, Oficiul pentru Imigrație a început la 26 ianuarie 2015 consultările cu Regatul Spaniei și a solicitat autorităților acestui stat membru să îi comunice poziția lor cu privire la o posibilă retragere a permisului de ședere spaniol care a fost eliberat domnului E. Întrucât autoritățile spaniole nu au dat niciun răspuns, Oficiul pentru Imigrație a reiterat cererea la 20 iunie 2016 și, în plus, a transmis la 21 iunie 2016 dispozitivul hotărârii penale de condamnare a domnului E solicitat de Spania. La 28 iunie 2016 și la 9 noiembrie 2016, Oficiul pentru Imigrație a reînnoit solicitarea față de autoritățile spaniole. Potrivit informațiilor din trimiterea preliminară, autoritățile spaniole nu și-au făcut cunoscută până în prezent poziția față de fondul problemei.

26. Domnul E nu a avut câștig de cauză în acțiunea formulată în primă instanță la Helsingin hallinto-oikeus (Tribunalul Administrativ din Helsinki, Finlanda)¹². Litigiul este acum dedus judecății în a doua instanță, recursul formulat de domnul E fiind pendinte la Korkein hallinto-oikeus (Curtea Administrativă Supremă, Finlanda), care este instanța de trimitere.

27. Instanțele naționale sesizate cu litigiul principal consideră că domnul E reprezintă un pericol pentru siguranța și ordinea publică. Prin ordonanța din 27 octombrie 2016, Korkein hallinto-oikeus a suspendat însă, până la noi dispoziții, decizia de returnare la frontieră a domnului E.

IV. Cererea de decizie preliminară și procedura în fața Curții

28. Prin ordonanța interlocutorie din 2 mai 2017, primită la 10 mai 2017, Korkein hallinto-oikeus (Curtea Administrativă Supremă) a adresat Curții, în temeiul articolului 267 TFUE, următoarele întrebări în vederea pronunțării unei decizii preliminare:

„1) Obligația statelor contractante de a se consulta, prevăzută la articolul 25 alineatul (2) din Convenția de punere în aplicare a Acordului Schengen (CAAS), produce efecte juridice pe care resortisantul unei țări terțe le poate invoca în cazul în care un stat contractant emite împotriva sa o interdicție de intrare pe întreg teritoriul spațiului Schengen și o decizie de returnare a acestuia în țara sa de origine, pentru motivul că reprezintă un pericol pentru siguranța și ordinea publică?

¹¹ Recurentul a deținut și a vândut cel puțin 850 de tablete de ecstasy, a introdus în Finlanda, în total, 438 de grame de cocaină în scopul revânzării sau al cedării acesteia și a încercat să obțină cel puțin 30 de grame de cocaină în scopul revânzării.

¹² Hotărârea de primă instanță a fost pronunțată la 5 aprilie 2016.

- 2) Dacă articolul 25 alineatul (2) din CAAS este aplicabil la data adoptării deciziei de interzicere a intrării:

consultările trebuie să aibă loc înainte de adoptarea deciziei de interzicere a intrării sau acestea pot fi efectuate numai după ce decizia de returnare și interzicerea intrării au fost adoptate?

- 3) În cazul în care consultările respective pot fi efectuate numai după ce decizia de returnare și interzicerea intrării au fost adoptate:

faptul că consultările între statele contractante sunt în curs de desfășurare și faptul că statul contractant consultat nu a declarat dacă intenționează să retragă permisul de ședere al resortisantului țării terțe se opun returnării acestuia în țara sa de origine și intrării în vigoare a interdicției de intrare pe întreg teritoriul spațiului Schengen?

- 4) Care este modul în care trebuie să procedeze un stat contractant în cazul în care statul contractant care a eliberat permisul de ședere nu a adoptat, în pofida unor solicitări repetate, nicio poziție privind retragerea permisului de ședere pe care l-a eliberat resortisantului unei țări terțe?”

29. Odată cu cererea de decizie preliminară, instanța de trimitere a solicitat Curții judecarea cauzei în procedură preliminară de urgență potrivit articolului 107 din Regulamentul de procedură. În urma unei cereri de lămuriri adresate în conformitate cu articolul 101 din Regulamentul de procedură, instanța de trimitere a clarificat la 2 iunie 2017 că executarea pedepsei privative de libertate aplicate domnului E a fost suspendată începând cu 24 ianuarie 2016 și că în prezent acesta nu se află în stare de deținere. În aceste condiții, camera Curții de Justiție desemnată în conformitate cu articolul 108 din Regulamentul de procedură pentru judecarea cauzelor potrivit procedurii de urgență a respins cererea de aplicare a procedurii preliminare de urgență. Cu toate acestea, președintele Curții a hotărât la 12 iunie 2017, în conformitate cu articolul 53 alineatul (3) din Regulamentul de procedură, soluționarea prioritară a prezentei cauze.

30. În procedura de decizie preliminară desfășurată în fața Curții au prezentat observații scrise guvernele finlandez, belgian, german, polonez și elvețian¹³, precum și Comisia Europeană. La ședința din 9 noiembrie 2017 au participat prin reprezentant domnul E, Maahanmuuttovirasto, guvernele finlandez și spaniol, precum și Comisia. Este necesar să se sublinieze faptul că guvernul spaniol a participat la ședința de judecată numai la invitația expresă a Curții. În cadrul ședinței, guvernul spaniol a luat poziție față de întrebările preliminare și a răspuns la anumite întrebări adresate de Curte.

V. Admisibilitatea cererii de decizie preliminară

31. Astfel cum a rezultat din ședința desfășurată în fața Curții, autoritățile spaniole au solicitat la 2 noiembrie 2017 Oficiului pentru Imigrație decizia de expulzare emisă în Finlanda, în scopul de a iniția în Spania procedura de retragere a permisului de ședere al domnului E. Oficiul pentru Imigrație s-a conformat acestei solicitări și a transmis Spaniei la 6 noiembrie 2017 o copie a deciziei de expulzare.

¹³ Cu privire la dreptul Elveției de a participa la procedura de decizie preliminară, a se vedea articolul 8 alineatul (2) din Acordul privind asocierea Elveției la Schengen coroborat cu articolul 23 al patrulea paragraf din Statutul Curții de Justiție a Uniunii Europene.

32. Chiar dacă se face abstracție de faptul că aceste împrejurări noi din litigiul principal nu au fost comunicate în mod oficial Curții de către instanța de trimitere, ci numai de către părți¹⁴, ne putem întreba *prima facie* dacă mai este necesară cererea de decizie preliminară¹⁵, având în vedere faptul că este posibil ca întrebările preliminare admisibile inițial să fi devenit pur ipotetice ca urmare a împrejurărilor din noiembrie 2017.

33. Trebuie să ținem seama însă și de faptul că autoritățile spaniole nu au adoptat până în prezent nicio decizie definitivă referitoare la retragerea permisului de ședere al domnului E. Mai degrabă se pare că ar fi inițiată procedura care poate conduce la retragerea acestui permis de ședere. După cum a explicat guvernul spaniol ca urmare a solicitării exprese a Curții, nu se poate preconiza când și în ce mod se va finaliza această procedură națională. În plus, domnul E are posibilitatea să exercite în fața instanțelor spaniole căile de atac uzuale împotriva unei eventuale retrageri a permisului de ședere.

34. Atât timp cât nu există o decizie definitivă a autorităților spaniole cu privire la retragerea permisului de ședere al domnului E, nu se poate considera că există suficiente motive în sensul articolului 25 alineatul (2) din CAAS pentru retragerea permisului de ședere sau că acest permis a fost deja retras.

35. Având în vedere toate aceste aspecte, trebuie să se considere că întrebările preliminare nu și-au pierdut relevanța pentru soluționarea litigiului principal, iar Curtea este în continuare ținută să ofere un răspuns.

VI. Aprecierea pe fond a întrebărilor preliminare

36. În speță, în centrul atenției se află dispoziția de la articolul 25 alineatul (2) din CAAS, a cărei interpretare este solicitată Curții de către instanța de trimitere.

37. Această dispoziție, care face parte din *acquis-ul Schengen*, prevede o obligație de consultare între statele membre din spațiul Schengen atunci când unul dintre aceste state dispune față de un resortisant al unei țări terțe o interdicție de intrare pentru întreg spațiul Schengen, chiar dacă un alt stat membru a eliberat aceluiași resortisant al unei țări terțe un permis de ședere care este în continuare valabil. Pe această cale se urmărește asigurarea eficienței, a coerenței și evitarea contradicțiilor dintre acțiunile autorităților naționale din spațiul Schengen.

38. Prin intermediul celor patru întrebări preliminare, *Korkein hallinto-oikeus* (Curtea Administrativă Supremă) dorește să se clarifice în acest context care sunt efectele concrete ale procesului de consultare prevăzut la articolul 25 alineatul (2) din CAAS, proces care, în speță, nu a fost încă finalizat și care durează deja de mai mult timp, asupra executării unei decizii privind returnarea și a unei interdicții de intrare dispuse față de un resortisant al unei țări terțe (a doua, a treia și a patra întrebare preliminară), precum și aspectul dacă resortisantul unei țări terțe poate invoca el însuși această dispoziție în fața instanțelor naționale (prima întrebare preliminară).

39. Pentru a răspunde la aceste întrebări referitoare la articolul 25 alineatul (2) din CAAS trebuie să se țină seama de aplicarea armonizată a tuturor dispozițiilor relevante din dreptul Uniunii cu privire la spațiul de libertate, securitate și justiție. Acesta este motivul pentru care am inclus dispozițiile Directivei 2008/115 și ale Codului frontierelor Schengen printre considerațiile analitice ale prezentei cauze.

14 Oficiul pentru Imigrație și reprezentantul guvernului spaniol au prezentat Curții observații concordante în acest sens.

15 A se vedea în acest sens Hotărârea din 20 ianuarie 2005, *García Blanco* (C-225/02, EU:C:2005:34), precum și Ordonanța din 3 martie 2016, *Euro Bank* (C-537/15, EU:C:2016:143), și Ordonanța din 23 martie 2016, *Overseas Financial și Oaktree Finance* (C-319/15, EU:C:2016:268).

40. Considerăm că este rațional să analizăm mai întâi a doua, a treia și a patra întrebare preliminară, referitoare la interpretarea conținutului articolului 25 alineatul (2) din CAAS, înainte să ne îndreptăm atenția asupra efectului direct al acestei dispoziții, menționat la prima întrebare.

41. Ținând seama de repartizarea competențelor între Curtea de Justiție și instanța națională, vom considera pe parcursul analizei din prezenta cauză că domnul E reprezintă într-adevăr un pericol pentru siguranța și ordinea publică, astfel cum s-a stabilit în mod expres – aspect necontestat de niciuna dintre părți – în cuprinsul cererii de decizie preliminară¹⁶.

42. Pe de altă parte, numai acest pericol cu care domnul E amenință siguranța și ordinea publică permite autorităților finlandeze să returneze în speță persoana vizată direct în țara sa de origine, Nigeria, fără să îi ofere în prealabil posibilitatea de a se întoarce în Spania, unde dispune de un permis de ședere valabil [a se vedea articolul 6 alineatul (2) a doua teză coroborat cu articolul 1 din Directiva 2008/115].

A. Momentul oportun pentru începerea consultărilor potrivit articolului 25 alineatul (2) din CAAS (a doua întrebare)

43. A doua întrebare preliminară are scopul de a determina momentul la care trebuie să înceapă consultările potrivit articolului 25 alineatul (2) din CAAS. Instanța de trimitere dorește să știe în concret dacă astfel de consultări trebuie inițiate înainte de o eventuală luare a unei decizii de returnare și de o eventuală dispunere a unei interdicții de intrare împotriva unui resortisant al unei țări terțe sau dacă obligația de consultare prevăzută de dreptul Uniunii trebuie executată abia după luarea deciziilor administrative privind returnarea și interdicția de intrare.

44. Potrivit modului său de redactare în majoritatea versiunilor lingvistice – nu în ultimul rând în versiunile germană, franceză și engleză –, articolul 25 alineatul (2) din CAAS se referă la acele cazuri în care *s-a emis o alertă* cu privire la un resortisant al unei țări terțe în scopul de a i se refuza intrarea (a se vedea primul paragraf al acestui articol), iar consultările dintre statele membre implicate au ca finalitate posibilă *retragerea alertării* (a se vedea al doilea paragraf al acestui articol). Cu alte cuvinte, articolul 25 alineatul (2) din CAAS prevede că aceste consultări sunt obligatorii abia *după* înscrierea resortisantului unei țări terțe pe lista alertărilor în scopul de a i se refuza intrarea. În prezent acest articol nu prevede însă o obligație de consultare prealabilă, spre deosebire de propunerea de reformă actuală a Comisiei Europene din acest domeniu juridic¹⁷.

45. Această apreciere este confirmată de coroborarea articolului 25 alineatul (2) din CAAS cu Directiva 2008/115, în care sunt prevăzute standarde și proceduri comune pentru returnarea resortisanților țărilor terțe aflați în situație de ședere ilegală. În prezent, nici această directivă nu prevede o consultare prealabilă obligatorie cu alte state membre în cazurile în care autoritățile unui stat membru intenționează să adopte o decizie de returnare însoțită de o interdicție de intrare (articolul 6 coroborat cu articolul 11 din Directiva 2008/115).

¹⁶ Vom prezuma, așadar, că această constatare referitoare la existența unui pericol pentru siguranța și ordinea publică a fost făcută pornind de la standardele prevăzute de dreptul Uniunii și că aceasta se întemeiază în special pe o evaluare atentă efectuată în speță, în cadrul căreia au fost avute în vedere nu doar infracțiunile săvârșite în trecut de persoana vizată, ci și, în mod decisiv, pericolele cu care această persoană amenință efectiv în prezent societatea și care au fost în cele din urmă determinante; a se vedea în acest sens Hotărârea din 11 iunie 2015, Zh. și O. (C-554/13, EU:C:2015:377, în special punctele 50-52 și 54).

¹⁷ Articolul 26 alineatul (2) din Propunerea de regulament al Parlamentului European și al Consiliului privind instituirea, funcționarea și utilizarea Sistemului de Informații Schengen (SIS) în domeniul controalelor la frontiere, de modificare a Regulamentului (UE) nr. 515/2014 și de abrogare a Regulamentului (CE) nr. 1987/2006, prezentată de Comisie la 21 decembrie 2016, COM(2016) 882 final.

46. În vederea îndeplinirii unei politici de returnare eficiente, astfel cum și-a propus Uniunea Europeană¹⁸, este în plus esențial ca autoritățile statelor membre să poată acționa rapid atunci când este necesar, în special în cazurile în care resortisanții țărilor terțe aflați în situație de ședere ilegală prezintă – precum în speță – un pericol pentru siguranța și ordinea publică. Este posibil ca o obligație legală de consultare prealabilă sistematică a altor state membre care ar putea să fie afectate să contravină acestui obiectiv.

47. Lipsa obligației de a consulta alte state membre înainte de adoptarea deciziilor privind returnarea și interdicția de intrare nu înseamnă în niciun caz că articolul 25 alineatul (2) din CAAS se opune efectuării unei astfel de consultări prealabile¹⁹. După cum subliniază în mod întemeiat guvernul german și Comisia, este chiar de dorit ca autoritățile statelor membre care au în vedere luarea unei decizii de returnare însoțită de o interdicție de intrare față de un resortisant al unei țări terțe aflat în situație de ședere ilegală să ia legătura cât mai repede posibil cu toate celelalte state membre implicate. Pe de o parte, celelalte state membre primesc pe această cale din timp informațiile necesare care le permit să ia la rândul lor eventuale măsuri pentru apărarea siguranței și ordinii publice. Pe de altă parte, în acest mod se asigură un grad de convergență cât mai înalt între acțiunile statelor membre din spațiul Schengen, în scopul de a evita luarea unor decizii contradictorii.

Concluzie intermediară

48. Prin urmare, răspunsul la a doua întrebare preliminară este că articolul 25 alineatul (2) din CAAS trebuie interpretat în sensul că, în stadiul actual al dreptului Uniunii, este recomandabilă inițierea consultărilor prevăzute de acest articol într-un timp cât mai scurt, dar că acestea nu trebuie inițiate în mod obligatoriu înainte de luarea unei decizii privind returnarea și interdicția de intrare.

B. Efectele consultărilor curente potrivit articolului 25 alineatul (2) din CAAS asupra executării deciziilor privind returnarea și interdicția de intrare (a treia și a patra întrebare preliminară)

49. Prin intermediul celei de a treia și al celei de a patra întrebări preliminare, care sunt analizate împreună datorită legăturii strânse pe fond care există între ele, instanța de trimitere dorește să știe în esență dacă o decizie de returnare²⁰ poate fi executată și dacă o interdicție de intrare aplicabilă pe întreg spațiul Schengen poate produce efecte înainte de finalizarea consultărilor inițiate conform articolului 25 alineatul (2) din CAAS.

50. Spre deosebire de cea de a doua întrebare, analizată anterior²¹, care se referă numai la *emiterea* unei decizii de returnare și a unei interdicții de intrare, a treia și a patra întrebare ridică problema dacă astfel de decizii pot fi *executate*, respectiv dacă pot *produce efecte* cât timp consultările în sensul articolului 25 alineatul (2) din CAAS se află în desfășurare.

18 A se vedea în acest sens considerentul (4) al Directivei 2008/115, precum și Hotărârea din 5 noiembrie 2014, Mukarubega (C-166/13, EU:C:2014:2336, punctul 39), Hotărârea din 23 aprilie 2015, Zaizoune (C-38/14, EU:C:2015:260, punctul 34), și Hotărârea din 26 iulie 2017, Ouhrami (C-225/16, EU:C:2017:590, punctul 51).

19 Astfel cum se arată la articolul 26 alineatul (2) a doua teză din Propunerea COM(2016) 882 final (citată la punctul 17), în sistemul Schengen este perfect posibilă efectuarea unei consultări prealabile.

20 În acest context instanța de trimitere vorbește – probabil pornind de la modul de exprimare folosit la redactarea dispozițiilor relevante din dreptul național – despre „îndepărtare”. În lipsa unor indicii contrare, vom considera că nu este vorba despre nimic altceva decât despre o decizie de returnare în sensul Directivei 2008/115 și o vom considera în mod corespunzător echivalentă terminologiei binecunoscute a directivei.

21 A se vedea în acest sens punctele 43-48 din prezentele concluzii.

Observație introductivă privind sfera celei de a treia și celei de a patra întrebări preliminare

51. Guvernul polonez susține cu tărie că obiectul consultărilor prevăzute la articolul 25 alineatul (2) din CAAS nu îl constituie deciziile de returnare, astfel încât rezultatul acestor consultări nu poate influența nicidecum executarea acestor decizii de returnare.

52. Considerăm că această argumentație este simplistă. Chiar dacă, potrivit modului de redactare, articolul 25 alineatul (2) din CAAS se referă numai la interdicțiile de intrare, mai exact la un aspect practic particular al acestor interdicții, și anume la alertarea privind refuzul de intrare înscrisă în Sistemul de Informații Schengen, trebuie să se aibă în vedere faptul că într-un caz precum cel din speță interdicția de intrare este însoțită de o decizie de returnare [a se vedea articolul 3 punctul 6 *in fine* și articolul 11 alineatul (1) din Directiva 2008/115] și produce efecte numai în cazul în care resortisantul unei țări terțe aflat în situație de ședere ilegală a părăsit efectiv teritoriul statelor membre, cu alte cuvinte numai în momentul în care a plecat de pe teritoriul Uniunii Europene²².

53. Prin urmare, pentru eficacitatea unei interdicții de intrare sunt deosebit de importante din punct de vedere practic momentul în care poate fi executată decizia de returnare emisă împotriva unui resortisant al unei țări terțe și măsura în care această executare este influențată de consultările curente în sensul articolului 25 alineatul (2) din CAAS.

54. Drept urmare, instanța de trimitere așteaptă din partea Curții un răspuns util cu privire la efectele consultărilor curente, inițiate conform articolului 25 alineatul (2) din CAAS, nu doar asupra interdicției de intrare, ci și cu privire la consecințele acestor consultări asupra deciziei de returnare care stă la baza interdicției de intrare.

Problemele practice privind modul de operare al articolului 25 alineatul (2) din CAAS

55. În cazul în care – precum în speță – un stat membru din spațiul Schengen adoptă o decizie de returnare împotriva unui resortisant al unei țări terțe care deține un permis de ședere valabil emis de un alt stat membru din spațiul Schengen și dispune o interdicție de intrare pe întreg spațiul Schengen însoțită de înscrisura unei alertări pentru a se refuza intrarea, articolul 25 alineatul (2) din CAAS prevede că statul membru care a făcut alertarea se consultă cu celălalt stat pentru a stabili dacă există suficiente motive pentru retragerea permisului de ședere.

56. Coexistența unei decizii de returnare și a unei interdicții de intrare pe întreg spațiul Schengen, pe de o parte, cu un permis de ședere valabil, pe de altă parte, creează o stare de incoerență în activitatea autorităților din spațiul Schengen, care ar putea fi remediată prin procedura de consultare prevăzută la articolul 25 alineatul (2) din CAAS.

57. În cazul în care statul membru consultat retrage permisul de ședere pe care l-a eliberat sau dacă permisul de ședere își pierde valabilitatea din alte motive – în special ca urmare a expirării duratei de ședere autorizate –, interdicția de intrare pe întreg spațiul Schengen rămâne în continuare valabilă.

58. În schimb, dacă în urma consultărilor rezultă că permisul de ședere nu va fi retras, ci continuă să fie valabil, statul membru care a dispus interdicția de intrare pe întreg spațiul Schengen trebuie să o transforme într-o interdicție exclusiv internă, aplicabilă numai în privința teritoriului său național, putând cel mult să înscrie numele resortisantului țării terțe vizat pe lista alertărilor pe plan național [articolul 25 alineatul (2) al doilea paragraf din CAAS].

²² Hotărârea din 26 iulie 2017, Ouhrami (C-225/16, EU:C:2017:590, în special punctele 45 și 53).

59. Având în vedere stadiul actual al dreptului Uniunii, resortisantul unei țări terțe se află într-un fel de zonă gri în cazul în care decizia de returnare este executată, ceea ce înseamnă totodată că interdicția de intrare își produce efectele deși consultările dintre statele membre inițiate conform articolului 25 alineatul (2) din CAAS sunt în curs de desfășurare. În acest timp, resortisantul țării terțe este supus interdicției de intrare pe întreg spațiul Schengen și rămâne înscris în Sistemul de Informații Schengen cu un refuz de intrare pe întregul teritoriu al spațiului Schengen. Totodată, potrivit standardelor comune aplicabile în sistemul Schengen, statul membru care a emis permisul de ședere valabil trebuie să permită în continuare resortisantului țării terțe să intre pe teritoriul său național și fiecare dintre celelalte state membre ale spațiului Schengen trebuie să îi permită tranzitarea, cu excepția cazului în care numele străinului este înscris în vederea refuzului intrării pe propria listă a alertărilor pe plan național [a se vedea în acest sens articolul 21 din CAAS coroborat cu articolul 6 alineatul (5) litera (a) și cu articolul 14 alineatul (1) din Codul frontierelor Schengen].

60. În final, cererea de decizie preliminară aduce în atenția Curții problema deosebit de relevantă din punct de vedere practic privind modul în care zona gri poate fi redusă cât mai mult posibil fără a aduce atingere eficienței politicii de returnare a Uniunii Europene și protecției siguranței și ordinii publice în întreg spațiul Schengen.

Obligația de a ține seama de consultațiile curente inițiate conform articolului 25 alineatul (2) din CAAS la executarea deciziilor de returnare însoțite de o interdicție de intrare

61. Dacă se are în vedere numai modul de redactare a articolului 25 alineatul (2) din CAAS și al Directivei 2008/115, nu există, în aparență, nicio limitare care să rezulte din consultările curente dintre statele membre referitoare la executarea unei decizii de returnare și la efectele unei interdicții de intrare care însoțește acea decizie, emise împotriva unui resortisant al unei țări terțe care se află în situație de ședere ilegală. Dimpotrivă, conform articolului 8 alineatul (1) din Directiva 2008/115, dispoziția privind îndepărtarea obligă statele membre să ia toate măsurile necesare pentru a executa deciziile de returnare.

62. Trebuie să se aibă însă în vedere scopul procedurii de consultare prevăzute la articolul 25 alineatul (2) din CAAS. Acest scop constă în asigurarea unor activități cât mai coerente și mai concordante posibil ale autorităților din toate statele membre ale spațiului Schengen implicate, precum și în evitarea coexistenței permanente a unui permis de ședere valabil cu o interdicție de intrare pe întreg spațiul Schengen. Este în special necesar, astfel cum am arătat deja²³, ca o interdicție de intrare pe întreg spațiul Schengen să fie transformată într-o interdicție de intrare națională conform articolului 25 alineatul (2) al doilea paragraf din CAAS, în cazul în care statul membru care a eliberat resortisantului țării terțe vizat un permis de ședere valabil nu retrage permisul.

63. În același timp, resortisantul țării terțe trebuie să aibă parte de un tratament echitabil²⁴ și să poată călători în statul membru care i-a eliberat permisul pentru a-și exercita acolo dreptul la ședere, iar nu să fie obligat să se întoarcă în statul terț de origine [a se vedea în acest sens articolul 6 alineatul (2) prima teză din Directiva 2008/115 și articolul 25 alineatul (2) al doilea paragraf din CAAS].

²³ A se vedea în acest sens punctul 58 din prezentele concluzii.

²⁴ Cu privire la dreptul resortisantului unei țări terțe la o procedură echitabilă și transparentă, a se vedea considerentul (6) al Directivei 2008/115, precum și Hotărârea din 5 iunie 2014, Mahdi (C-146/14 PPU, EU:C:2014:1320, punctul 40), și Hotărârea din 5 noiembrie 2014, Mukarubega (C-166/13, EU:C:2014:2336, punctul 61).

64. Cele două obiective ale procedurii de consultare potrivit articolului 25 alineatul (2) din CAAS – activitatea coerentă și concordantă a autorităților, pe de o parte, și posibilitatea de a se bucura de un permis de ședere valabil, pe de altă parte – nu pot fi atinse la fel de bine dacă statul membru consultant ar fi liber să execute decizia de returnare luată de autoritățile sale înainte de finalizarea consultărilor, cu consecința că resortisantul țării terțe vizat trebuie să părăsească teritoriul Uniunii Europene și să suporte de acum înainte efectele unei interdicții de intrare efective.

65. Prin urmare, din finalitatea articolului 25 alineatul (2) din CAAS rezultă că aceste consultări curente inițiate conform articolului menționat se opun în principiu executării unei decizii de returnare și punerii în aplicare a unei interdicții de intrare. În plus, considerăm că o procedură de consultare pendinte trebuie privită drept împrejurare specifică fiecărui caz, motiv pentru care, conform articolului 9 alineatul (2) din Directiva 2008/115, trebuie să intervină de regulă o amânare a îndepărtării resortisantului țării terțe în țara sa de origine.

Posibilitatea executării deciziilor de returnare înainte de finalizarea consultărilor inițiate conform articolului 25 alineatul (2) din CAAS

66. Făcând abstracție de cele arătate mai sus, pot să existe și situații în care, datorită împrejurărilor specifice fiecărui caz, nu ar fi justificată amânarea executării până la finalizarea consultărilor curente inițiate conform articolului 25 alineatul (2) din CAAS, ci se impune ca resortisantul țării terțe să fie îndepărtat imediat în conformitate cu articolul 8 din Directiva 2008/115.

67. Dacă utilizarea concretă a procedurii de consultare este aliniată într-un mod cât mai armonios cu puțință la celelalte dispoziții relevante referitoare la spațiul de libertate, securitate și justiție și dacă articolul 25 alineatul (2) din CAAS este corelat cu dispozițiile Directivei 2008/115, rezultă cu necesitate în special două situații în care executarea deciziei de returnare și punerea în aplicare a interdicției de intrare se impun în mod excepțional înainte de finalizarea consultărilor inițiate potrivit articolului 25 alineatul (2) din CAAS:

- pe de o parte, cazul în care statul membru consultat nu și-a făcut cunoscută poziția, în pofida expirării termenului rezonabil de răspuns (*prima situație*);
- pe de altă parte, cazul în care resortisantul țării terțe vizat prezintă un pericol pentru siguranța și ordinea publică (*a doua situație*).

În ambele situații, executarea rapidă a deciziei de returnare luate față de resortisantul țării terțe aflat în situație de ședere ilegală și aplicarea efectivă a interdicției de intrare dispuse împotriva sa corespund obiectivului fundamental al unei politici de returnare eficiente²⁵.

²⁵ A se vedea în acest sens din nou considerentul (4) al Directivei 2008/115, precum și Hotărârea din 5 noiembrie 2014, Mukarubega (C-166/13, EU:C:2014:2336, punctul 39), Hotărârea din 23 aprilie 2015, Zaizoune (C-38/14, EU:C:2015:260, punctul 34), și Hotărârea din 26 iulie 2017, Ouhrani (C-225/16, EU:C:2017:590, punctul 51).

Prima situație: nerespectarea termenului rezonabil de răspuns

68. În legătură cu prima situație, trebuie să se constate că CAAS nu prevede ca atare un termen concret în care statul membru consultat potrivit articolului 25 alineatul (2) din CAAS trebuie să își facă cunoscută poziția. Din principiul cooperării loiale [articolul 4 alineatul (3) TUE]²⁶ rezultă însă că statul membru consultat trebuie să ia poziție într-un termen rezonabil, folosind formularul prevăzut în acest sens²⁷.

69. În plus, pornind de la articolul 7 alineatul (1) din Directiva 2008/115²⁸, se poate stabili în concret care termen de răspuns poate fi considerat unul rezonabil: în mod normal, statul membru consultat ar trebui să aibă la dispoziție între șapte și treizeci de zile ca să își facă cunoscută poziția, așadar în definitiv un termen echivalent celui acordat resortisantului țării terțe vizat pentru plecarea voluntară.

70. Comparativ, acest termen de răspuns de 7-30 de zile pentru consultări inițiate conform articolului 25 alineatul (2) din CAAS poate părea scurt dacă ținem seama de faptul că în statul membru consultat poate fi necesar concursul autorităților regionale sau locale, precum și analiza situației personale a resortisantului țării terțe vizat²⁹. Durata scurtă a termenului de răspuns nu este însă deloc o raritate în spațiul de libertate, securitate și justiție³⁰. În contextul de față, aceasta se explică prin obiectivul fundamental menționat deja, și anume de a eficientiza politica de returnare a Uniunii Europene, fapt care presupune eforturi considerabile și o reacție rapidă din partea tuturor autorităților naționale implicate³¹. Termenul scurt contribuie de asemenea la coerența activității tuturor autorităților din spațiul Schengen.

71. În plus, un termen scurt de răspuns respectă, pe de o parte, interesele resortisantului țării terțe vizat referitoare la securitatea juridică și – în cazul privării de libertate – la o durată cât mai scurtă a acesteia. Pe de altă parte, un termen scurt este și în interesul statului membru consultant, care nu trebuie să facă eforturi și să suporte cheltuieli mai mari decât ar fi rezonabil pentru șederea ilegală a resortisantului țării terțe.

72. În cazul în care statul membru consultat ar avea totuși nevoie de mai mult timp pentru a-și face cunoscută poziția conform articolului 25 alineatul (2) din CAAS, principiul cooperării loiale [articolul 4 alineatul (3) TUE] îl obligă să ia legătura cu statul membru consultant și să îi prezinte suficiente motive pentru prelungirea termenului de răspuns. La rândul său, statul membru consultant este ținut să aprecieze în mod constructiv argumentele statului membru consultat în spiritul unei cooperări loiale. Ideal ar fi ca, ținând seama de articolul 7 alineatul (2) din Directiva 2008/115, cele două state membre să stabilească de comun acord o prelungire rezonabilă a termenului. De regulă, statul membru consultant ar trebui să acorde statului membru consultat o prelungire a termenului de răspuns cu 30 de zile.

26 Referitor la principiul cooperării loiale dintre statele membre în general, a se vedea Hotărârea din 22 martie 1983, Comisia/Franța (42/82, EU:C:1983:88, punctul 36), Hotărârea din 27 septembrie 1988, Matteucci (235/87, EU:C:1988:460, punctul 19), și Hotărârea din 11 iunie 1991, Athanassopoulos și alții (C-251/89, EU:C:1991:242, punctul 57). Mai recent, Curtea a subliniat importanța principiului cooperării loiale dintre statele membre și în contextul spațiului de libertate, securitate și justiție, și anume, pe de o parte, în legătură cu Sistemul Schengen (Hotărârea din 31 ianuarie 2006, Comisia/Spania, C-503/03, EU:C:2006:74, punctul 56) și, pe de altă parte, cu privire la prelucrarea cererilor de protecție internațională (Hotărârea din 26 iulie 2017, Jafari, C-646/16, EU:C:2017:586, punctul 88 *in fine*).

27 A se vedea punctul 4.5.1 din Manualul SIRENE, reprodus în anexă la Decizia de punere în aplicare 2013/115/UE a Comisiei din 26 februarie 2013 (JO 2013, L 71, p. 1).

28 O orientare către termenele cuprinse în Directiva 2008/115 pare să se impună cu atât mai mult cu cât, potrivit articolului 21 din directivă, aceasta înlocuiește anumite dispoziții ale CAAS.

29 A se vedea cu privire la acest ultim aspect în special articolul 12 din Directiva 2003/109/CE a Consiliului din 25 noiembrie 2003 privind statutul resortisanților țărilor terțe care sunt rezidenți pe termen lung (JO 2004, L 16, p. 44, Ediție specială, 19/vol. 6, p. 225).

30 De exemplu, anumite termene de răspuns aplicabile în cadrul Sistemului „Dublin III” și rolul acestora în cauza pendinte X (cauzele conexe C-47/17 și C-48/17); a se vedea în acest sens articolul 22 alineatele (1) și (6), precum și articolul 25 din Regulamentul (UE) nr. 604/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 26 iunie 2013 de stabilire a criteriilor și mecanismelor de determinare a statului membru responsabil de examinarea unei cereri de protecție internațională prezentate într-unul dintre statele membre de către un resortisant al unei țări terțe sau de către un apatrid (JO 2013, L 180, p. 31).

31 Și mai strictă este opinia Comisiei de la articolul 26 alineatul (2) a doua teză din Propunerea COM(2016) 882 final (citată la nota de subsol 17), care consideră suficient un termen de răspuns de șapte zile.

73. Dacă, și după ce a fost prelungit, termenul expiră fără niciun rezultat, în lipsa unei dispoziții neechivoce, nu se poate avea în vedere nici un răspuns pozitiv, nici unul negativ din partea statului membru consultat³². Cu toate acestea, statul membru consultant poate să considere *ipso facto* că termenul rezonabil de răspuns a fost depășit.

74. Statul membru consultant poate să execute în acest caz decizia de returnare chiar dacă nu au fost prezentate încă rezultatele consultărilor și să pună astfel în aplicare interdicția de intrare. Această interdicție este valabilă pe întreg spațiul Schengen (și, în plus, în toate statele membre ale Uniunii care nu fac parte din spațiul Schengen³³), cu mențiunea că – așa cum am arătat deja³⁴ – trebuie să permită resortisantului țării terțe vizat intrarea, respectiv tranzitul spre statul membru consultat în care dispune (încă) de un permis de ședere valabil [a se vedea în acest sens articolul 21 din CAAS coroborat cu articolul 6 alineatul (5) litera (a), precum și articolul 14 alineatul (1) din Codul frontierei Schengen].

A doua situație: pericol pentru siguranța și ordinea publică

75. În ceea ce privește a doua situație, în care resortisantul țării terțe vizat prezintă pericol pentru siguranța și ordinea publică, este de la sine înțeles că decizia de returnare poate fi executată și interdicția de intrare poate fi aplicată fără a aștepta rezultatul consultărilor inițiate potrivit articolului 25 alineatul (2) din CAAS.

76. Astfel, în lipsa controalelor la frontierele interne ale spațiului Schengen, este de regulă posibil ca pericolul pe care îl prezintă un resortisant al unei țări terțe pentru siguranța și ordinea publică dintr-un stat membru al spațiului Schengen să se manifeste foarte rapid în toate celelalte state membre ale spațiului Schengen. În consecință, statul membru care a luat decizia de returnare și care a dispus interdicția de intrare acționează în interesul protejării siguranței și a ordinii publice din întregul spațiu Schengen, iar nu doar de pe teritoriul său național.

77. Interesele de securitate ale tuturor statelor membre ale spațiului Schengen și ale populației de pe teritoriul acestuia au într-un asemenea caz prioritate față de dezideratul de a asigura luarea unor decizii coerente și concordante de către autoritățile din spațiul Schengen și chiar față de interesul resortisantului țării terțe vizat de a utiliza permisul de ședere valabil în statul membru consultat³⁵.

78. Această concluzie își găsește confirmare în lumina articolului 7 alineatul (4) din Directiva 2008/115, potrivit căruia persoanelor care prezintă pericol pentru siguranța și ordinea publică nu trebuie să li se acorde niciun termen sau trebuie să li se acorde doar un termen foarte scurt pentru plecarea voluntară. Urmând această dispoziție, statul membru consultant nu poate fi obligat să aștepte ca statul membru consultat să își facă cunoscută poziția și abia apoi să execute decizia de returnare sau să pună în aplicare interdicția de intrare.

³² Cu privire la materiile în care legiuitorul Uniunii a prevăzut în mod expres că tăcerea unei autorități are valoare juridică, a se vedea Concluziile noastre prezentate în cauza Housieaux (C-186/04, EU:C:2005:70, punctul 35).

³³ A se vedea în acest sens articolul 3 punctul 6 din Directiva 2008/115, potrivit căruia prin intermediul interdicției de intrare în sensul acestei directive este refuzată intrarea *pe teritoriul statelor membre*; a se vedea în plus și considerentul (14) al acestei directive, în care se accentuează faptul că efectelor măsurilor naționale de returnare ar trebui să li se confere o *dimensiune europeană* prin stabilirea unei interdicții de intrare care să nu permită intrarea și șederea *pe teritoriul tuturor statelor membre*.

³⁴ A se vedea în acest sens punctul 59 din prezentele concluzii.

³⁵ În mod corespunzător, articolul 6 alineatul (2) a doua teză din Directiva 2008/115 nu prevede pentru un asemenea caz nicio obligație de a acorda posibilitatea unei plecări în statul membru care a eliberat resortisantului țării terțe vizat permisul de ședere, făcând doar trimitere la dispoziția de la articolul 6 alineatul (1) referitoare la returnarea resortisantului unei țări terțe în țara sa de origine.

Consecințele pentru litigiul principal

79. Potrivit informațiilor de care dispune Curtea, un caz precum cel al domnului E se încadrează în ambele situații prezentate mai sus: pe de o parte, Spania a depășit cu mult termenul de răspuns considerat rezonabil potrivit articolului 25 alineatul (2) din CAAS³⁶, fără a solicita – din câte se pare – vreo prelungire și fără să fi menționat motive suficiente pentru o astfel de prelungire (prima situație); pe de altă parte, potrivit constatărilor autorităților și instanțelor naționale, domnul E prezintă pericol pentru siguranța și ordinea publică (a doua situație). Având în vedere aceste două motive sau fiecare dintre ele considerate individual, nefinalizarea consultațiilor inițiate potrivit articolului 25 alineatul (2) din CAAS nu se opune într-un caz precum acesta executării deciziei de returnare și punerii în aplicare a interdicției de intrare.

Concluzie intermediară

80. În concluzie, ca răspuns la cea de a treia și la cea de a patra întrebare preliminară în ceea ce privește interpretarea articolului 25 alineatul (2) din CAAS, reținem următoarele:

Decizia de returnare poate fi executată și interdicția de intrare poate fi aplicată numai după ce statul membru consultat conform articolului 25 alineatul (2) din CAAS și-a făcut cunoscută poziția sau dacă, în pofida unui termen rezonabil de răspuns, consultările au rămas fără rezultat. Cele două decizii pot fi executate înainte de expirarea acestui termen în cazul în care resortisantul țării terțe prezintă pericol pentru siguranța și ordinea publică.

C. Efectul direct al articolului 25 alineatul (2) din CAAS (prima întrebare preliminară)

81. În sfârșit, în cadrul primei întrebări preliminare trebuie să se mai examineze dacă resortisantul țării terțe vizat poate invoca articolul 25 alineatul (2) din CAAS în mod direct în fața instanțelor naționale.

82. Inițial, articolul 25 alineatul (2) din CAAS nu a fost o dispoziție prevăzută într-un act juridic al Uniunii, ci una cuprinsă într-o convenție interstatală care depășea cadrul Uniunii Europene. Prin Tratatul de la Amsterdam, care a inclus acquis-ul Schengen în cadrul Uniunii Europene³⁷, această convenție a devenit parte integrantă a dreptului Uniunii și trebuie aplicată de statele membre din spațiul Schengen.

83. Spre deosebire de cazul deciziilor-cadru³⁸, efectul direct al convențiilor încheiate între statele membre cu privire la spațiul de libertate, securitate și justiție nu este exclus. Nici CAAS însăși nu interzice nicidecum aplicarea directă a dispozițiilor sale³⁹.

84. Efectul direct al dispozițiilor CAAS trebuie astfel apreciat după aceleași criterii generale aplicabile în cazul convențiilor internaționale pe care Uniunea trebuie să le respecte⁴⁰, precum și în cazul altor prevederi din dreptul derivat al Uniunii.

³⁶ La momentul depunerii cererii de decizie preliminară la Curte, consultările inițiate conform articolului 25 alineatul (2) din CAAS durau deja de mai bine de doi ani, fără ca Regatul Spaniei să își fi făcut cunoscută poziția în mod definitiv.

³⁷ A se vedea în prezent Protocolul (nr. 19) anexat la Tratatul UE și la Tratatul FUE.

³⁸ A se vedea în acest sens articolul 34 alineatul (2) litera (b) a treia teză TUE, astfel cum a fost modificat prin Tratatul de la Amsterdam.

³⁹ Dimpotrivă, s-a recunoscut chiar că invocarea dispozițiilor CAAS în fața instanțelor naționale poate conduce la înlăturarea dispozițiilor legale sau a practicilor naționale divergente (a se vedea mai ales Hotărârea din 11 februarie 2003, Gözütok și Brügge, C-187/01 și C-385/01, EU:C:2003:87, în special punctul 33 *in fine*, cu referire la articolul 54 din CAAS).

⁴⁰ Potrivit unei jurisprudențe constante, poate fi vorba și despre convenții la care Uniunea însăși nu este parte; a se vedea în acest sens în special Hotărârea din 12 decembrie 1972, International Fruit Company și alții (21/72-24/72, EU:C:1972:115, punctul 18), și Hotărârea din 21 decembrie 2011, Air Transport Association of America și alții (C-366/10, EU:C:2011:864, punctul 62).

85. Condiția pentru aplicarea directă a unei prevederi din dreptul Uniunii este ca aceasta să fie, în ceea ce privește conținutul ei, necondiționată și suficient de precisă. Această cerință este îndeplinită în cazul în care dispoziția invocată conține o obligație clară și precisă care nu este condiționată, în privința executării sau a efectelor sale, de intervenția niciunui act ulterior⁴¹.

86. Articolul 25 alineatul (2) din CAAS obligă statul membru din spațiul Schengen care a înscris numele unui resortisant al unei țări terțe în Sistemul de Informații Schengen pentru a i se refuza intrarea să consulte statul membru al spațiului Schengen care a eliberat acestui resortisant un permis de ședere valabil, pentru a afla dacă acest din urmă stat membru intenționează sau nu intenționează să retragă permisul.

87. Articolul 25 alineatul (2) din CAAS conține astfel o obligație clară și precisă care nu este condiționată, în privința executării sau a efectelor sale, nici de intervenția unor măsuri ulterioare, indiferent de natura acestora. Chiar dacă articolul 25 alineatul (2) din CAAS nu prevede în mod explicit care sunt consecințele exacte ale omisiunii consultării sau ale unei consultări neregulamentare, necesitatea de a iniția o consultare, precum și obiectul acesteia sunt atât de clar reglementate la acest articol încât acesta poate fi aplicat în mod direct de orice instanță⁴². Prin urmare, în cazul articolului 25 alineatul (2) din CAAS sunt îndeplinite condițiile pentru aplicarea directă a acestuia.

88. În plus, împotriva aplicării directe a articolului 25 alineatul (2) din CAAS nu se poate obiecta că această dispoziție este una pur procedurală, care reglementează doar raportul dintre statele membre. Căci, pe de o parte, în dreptul Uniunii se recunoaște că și prevederile care potrivit modului lor de redactare sunt destinate exclusiv statelor membre pot produce efecte directe⁴³. Pe de altă parte, astfel cum a statuat recent Curtea în legătură cu un alt aspect al spațiului de libertate, securitate și justiție, particularii pot să invoce în fața instanțelor naționale și dispoziții pur procedurale din dreptul Uniunii⁴⁴.

89. În orice caz, în situația în care aplicarea sau neaplicarea unei dispoziții procedurale, care este adresată statelor membre și care reglementează raporturile dintre ele, poate avea efecte concrete asupra drepturilor și a intereselor particularilor, acestora trebuie să li se permită să invoce în mod direct în fața instanțelor naționale prevederea procedurală menționată, cu scopul de a-și proteja drepturile și interesele, însă numai dacă dispoziția este, în ceea ce privește conținutul ei, necondiționată și suficient de precisă.

90. Acest lucru este ilustrat într-un mod deosebit de plastic pe baza dispoziției de la articolul 25 alineatul (2) din CAAS: dacă statul membru consultat își face cunoscută poziția pe fond, arătând că nu există motive suficiente pentru retragerea permisului de ședere al resortisantului țării terțe vizat, statul membru consultant este la rândul său obligat, în temeiul articolului 25 alineatul (2) al doilea paragraf din CAAS, să transforme interdicția de intrare dispusă pentru întreg teritoriul spațiului Schengen într-o interdicție limitată numai la intrarea pe teritoriul său național și poate înscrie numele resortisantului țării terțe doar pe lista alertărilor pe plan național.

41 Hotărârea din 30 septembrie 1987, Demirel (12/86, EU:C:1987:400, punctul 14), și Hotărârea din 21 decembrie 2011, Air Transport Association of America și alții (C-366/10, EU:C:2011:864, punctele 54 și 55); în acest context este deosebit de importantă și Hotărârea din 5 februarie 1963, van Gend & Loos (26/62, EU:C:1963:1, pp. 4 și 5).

42 Hotărârea din 22 mai 1980, Santillo (131/79, EU:C:1980:131, punctul 13); în mod similar Hotărârea din 26 februarie 1986, Marshall (152/84, EU:C:1986:84, punctul 55), și Hotărârea din 2 august 1993, Marshall (C-271/91, EU:C:1993:335, punctul 37), precum și Concluziile avocatului general Van Gerven prezentate în cauza Banks (C-128/92, EU:C:1993:860, punctul 27 ultimul paragraf).

43 Hotărârea din 5 februarie 1963, van Gend & Loos (26/62, EU:C:1963:1, pp. 4 și 5) și Hotărârea din 8 aprilie 1976, Defrenne (43/75, EU:C:1976:56, punctele 30-37).

44 Hotărârea din 26 iulie 2017, Mengesteab (C-670/16, EU:C:2017:587, în special punctul 56); în același sens Hotărârea din 25 octombrie 2017, Shiri (C-201/16, EU:C:2017:805, în special punctele 39 și 44).

91. Prin urmare, procedura de consultare inițiată potrivit articolului 25 alineatul (2) din CAAS nu atrage după sine în mod necesar – contrar aprecierii unora dintre părți – deteriorarea situației juridice a resortisantului țării terțe vizat prin retragerea permisului său de ședere valabil. Dimpotrivă, procedura de consultare poate chiar să îmbunătățească în mod semnificativ această situație juridică, și anume atunci când statul membru consultat decide să nu anuleze permisul de ședere eliberat și constrânge pe această cale statul membru consultant să aplice, în locul unei interdicții de intrare pe întreg spațiul Schengen, o interdicție limitată la intrarea pe teritoriul său național.

92. În plus, astfel cum am explicat în cadrul celei de a treia și al celei de a patra întrebări preliminare⁴⁵, statul membru consultant nu poate executa decizia de returnare și nu poate pune în aplicare interdicția de intrare pe întreg spațiul Schengen – cu excepția cazurilor în care există o amenințare pentru siguranța și ordinea publică – decât după ce a solicitat statului membru consultat să își facă cunoscută poziția potrivit articolului 25 alineatul (2) din CAAS sau după expirarea fără rezultat a termenului rezonabil acordat pentru prezentarea poziției.

93. În concluzie, prin aplicarea articolului 25 alineatul (2) din CAAS, resortisantul țării terțe vizat poate obține avantaje concrete pentru poziția sa juridică și pentru interesele sale, iar neaplicarea sau aplicarea neregulamentară a acestei dispoziții poate avea consecințe nefavorabile pentru acesta. În mod corespunzător, acestui resortisant al unei țări terțe trebuie să i se recunoască dreptul de a invoca în fața instanțelor naționale obligația de consultare prevăzută la articolul 25 alineatul (2) din CAAS, pentru a putea contesta legalitatea sau executarea unei decizii de returnare care îl privește sau a unei interdicții de intrare pe întreg teritoriul spațiului Schengen dispuse împotriva sa în sensul Directivei 2008/115. Aceasta este și opinia exprimată nu în ultimul rând de guvernele finlandez, spaniol și elvețian, precum și de Comisie⁴⁶.

Concluzie intermediară

94. În rezumat, răspunsul la prima întrebare preliminară este următorul:

Un resortisant al unei țări terțe poate invoca articolul 25 alineatul (2) din CAAS în mod direct în fața instanțelor naționale pentru a contesta legalitatea și executarea unei decizii de returnare care îl privește sau a unei interdicții de intrare dispuse împotriva sa în sensul Directivei 2008/115.

VII. Concluzie

95. Având în vedere ansamblul considerațiilor de mai sus, propunem Curții de Justiție să răspundă la cererea de decizie preliminară formulată de Korkein hallinto-oikeus (Curtea Administrativă Supremă, Finlanda), având ca obiect interpretarea Convenției de punere în aplicare a Acordului Schengen semnate la 19 iunie 1990 (CAAS), după cum urmează:

- „1) Un resortisant al unei țări terțe poate invoca articolul 25 alineatul (2) din CAAS în mod direct în fața instanțelor naționale pentru a contesta legalitatea și executarea unei decizii de returnare care îl privește sau a unei interdicții de intrare dispuse împotriva sa în sensul Directivei 2008/115.
- 2) Articolul 25 alineatul (2) din CAAS trebuie interpretat în sensul că, în stadiul actual al dreptului Uniunii, este recomandabilă inițierea consultărilor prevăzute de acest articol într-un timp cât mai scurt, dar că acestea nu trebuie inițiate în mod obligatoriu înainte de luarea unei decizii privind returnarea și interdicția de intrare.

⁴⁵ A se vedea în acest sens în special punctele 61-80 din prezentele concluzii.

⁴⁶ Și guvernul belgian și-a exprimat opinia în favoarea recunoașterii efectului direct al articolului 25 alineatul (2) din CAAS, în măsura în care resortisantului țării terțe i se acordă astfel posibilitatea să solicite ștergerea alertării înscrise în Sistemul de Informații Schengen pentru a i se refuza intrarea.

- 3) Decizia de returnare poate fi executată și interdicția de intrare poate fi aplicată numai după ce statul membru consultat conform articolului 25 alineatul (2) din CAAS și-a făcut cunoscută poziția sau dacă, în pofida unui termen rezonabil de răspuns, consultările au rămas fără rezultat. Cele două decizii pot fi executate înainte de expirarea acestui termen în cazul în care resortisantul țării terțe prezintă pericol pentru siguranța și ordinea publică.”