



## Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (peti senat)

z dne 16. januarja 2018\*

„Predhodno odločanje – Državljan tretje države, ki nezakonito prebiva na ozemlju države članice – Grožnja za javni red in nacionalno varnost – Direktiva 2008/115/ES – Člen 6(2) – Odločba o vrnitvi – Prepoved vstopa v ozemlje držav članic – Razpis ukrepa zavrnitve vstopa v schengensko območje – Državljan z veljavnim dovoljenjem za prebivanje, ki ga je izdala druga država članica – Konvencija o izvajanju Schengenskega sporazuma – Člen 25(2) – Postopek posvetovanja med državo članico, ki je ukrep razpisala, in državo članico, ki je izdala dovoljenje za prebivanje – Rok – Nezavzetje stališča države pogodbenice, s katero je bilo opravljeno posvetovanje – Učinki na izvršitev odločb o vrnitvi in prepovedi vstopa“

V zadevi C-240/17,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo Korkein hallinto-oikeus (vrhovno upravno sodišče, Finska) z odločbo z dne 2. maja 2017, ki je na Sodišče prispela 10. maja 2017, v postopku

E

SODIŠČE (peti senat),

v sestavi J. L. da Cruz Vilaça, predsednik senata, E. Levits (poročevalec), A. Borg Barthet, sodnika, M. Berger, sodnica, in F. Biltgen, sodnik,

generalna pravobranilka: J. Kokott,

sodni tajnik: R. Schiano, administrator,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 9. novembra 2017,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

- za E J. Dunder, odvetnik,
- za Maahanmuuttovirasto P. Lindroos, agent,
- za finsko vlado J. Heliskoski, agent,
- za belgijsko vlado M. Jacobs, C. Pochet in C. Van Lul, agentke,
- za nemško vlado T. Henze in D. Klebs, agenta,
- za špansko vlado S. Jiménez García, agent,

\* Jezik postopka: finščina.

- za poljsko vlado B. Majczyna, agent,
- za Evropsko komisijo C. Cattabriga, G. Wils in I. Koskinen, agenti,
- za švicarsko vlado E. Bichet, agent,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalne pravobranilke na obravnavi 13. decembra 2017

izreka naslednjo

### Sodbo

- 1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago člena 25(2) Konvencije o izvajanju Schengenskega sporazuma z dne 14. junija 1985 med vladami držav Gospodarske unije Beneluks, Zvezne republike Nemčije in Francoske republike o postopni odpravi kontrol na skupnih mejah, ki je bila podpisana 19. junija 1990 v Schengnu in ki je začela veljati 26. marca 1995 (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 19, zvezek 2, str. 9, v nadaljevanju: KISS).
- 2 Ta predlog je bil vložen v okviru postopka v zvezi z E, nigerijskim državljanom, zaradi odločbe Maahanmuuttovirasto (nacionalni urad za priseljevanje, Finska, v nadaljevanju: urad) z dne 21. januarja 2015 o vrnitvi E v njegovo državo izvora in o tem, da se mu prepove vstop v schengensko območje.

### Pravni okvir

#### *Pravo Unije*

#### *KISS*

- 3 Člen 21 KISS, kakor je bil spremenjen z Uredbo (EU) št. 265/2010 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 25. marca 2010 o spremembi Konvencije o izvajanju Schengenskega sporazuma in Uredbe (ES) št. 562/2006 v zvezi z gibanjem oseb z vizumom za dolgoročno prebivanje (UL 2010, L 85, str. 1) in z Uredbo (EU) št. 610/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o spremembi Uredbe (ES) št. 562/2006 Evropskega parlamenta in Sveta o Zakoniku Skupnosti o pravilih, ki urejajo gibanje oseb prek meja (Zakonik o schengenskih mejah), Konvencije o izvajanju Schengenskega sporazuma, uredb Sveta (ES) št. 1683/95 in (ES) št. 539/2001 ter uredb (ES) št. 767/2008 in (ES) št. 810/2009 Evropskega parlamenta in Sveta (UL 2013, L 182, str. 1), določa:

„1. Tujci, ki imajo veljavno dovoljenje za prebivanje, ki ga je izdala ena od držav članic, se lahko na podlagi tega dovoljenja in veljavne potne listine do tri mesece v katerem koli šestmesečnem obdobju prosto gibljejo na ozemlju drugih držav članic, če izpolnjujejo pogoje za vstop iz člena 5(1)(a), (c) in (e) Uredbe (ES) št. 562/2006 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. marca 2006 o Zakoniku skupnosti o pravilih, ki urejajo gibanje oseb prek meja (Zakonik o schengenskih mejah) in niso na nacionalnem seznamu razpisanih ukrepov zadevne države članice.

2. Odstavek 1 se uporablja tudi za tujce, ki imajo dovoljenje za začasno prebivanje, ki ga je izdala ena od pogodbenic, in za potne listine, ki jih je izdala ta pogodbenica.

[...]“

4 Člen 23 KISS določa:

„1. Tujci, ki ne izpolnjujejo ali ne izpolnjujejo več pogojev za kratkoročno bivanje na ozemlju pogodbenice, morajo načeloma nemudoma zapustiti ozemlje pogodbenic.

2. Tujci, ki imajo veljavno dovoljenje za prebivanje ali začasno dovoljenje za prebivanje, ki ga je izdala druga pogodbenica, morajo nemudoma oditi na ozemlje te pogodbenice.

3. Če taki tujci ne odidejo prostovoljno ali če se lahko domneva, da tega ne bodo storili, ali če se njihov takojšnji odhod zahteva zaradi državne varnosti ali javnega reda, jih je treba prisilno odstraniti z ozemlja pogodbenice, v kateri so bili prijeti, v skladu z nacionalno zakonodajo te pogodbenice. [...]

4. Taki tujci se lahko prisilno odstranijo z ozemlja te pogodbenice v njihovo državo izvora ali v katero koli drugo državo, ki jih je pripravljena sprejeti, zlasti v skladu z ustreznimi določbami sporazumov o ponovnem sprejemu, ki jih sklenejo pogodbenice.

[...]“

5 Člen 25 KISS, kakor je bil spremenjen z Uredbo št. 265/2010, določa:

„1. Kadar država članica obravnava izdajo dovoljenja za prebivanje, sistematično opravi iskanje v schengenskem informacijskem sistemu. Kadar država članica obravnava izdajo dovoljenja za prebivanje tujcu, za katerega je bil razpisan ukrep zavrnitve vstopa, se najprej posvetuje z državo članico, ki je ukrep razpisala, in upošteva njene interese; dovoljenje za prebivanje se izda samo iz tehtnih razlogov, zlasti humanitarnih ali takih, ki izhajajo iz mednarodnih obveznosti.

Kadar se dovoljenje za prebivanje izda, država članica, ki je razpisala ukrep, ukrep prekliče, vendar lahko tega tujca uvrsti na nacionalni seznam razpisanih ukrepov.

1a. Pred razpisom ukrepa zavrnitve vstopa v skladu s členom 96, države članice preverijo svoje nacionalne evidence izdanih vizumov za dolgoročno prebivanje ali dovoljenj za prebivanje.

2. Če se izkaže, da je bil ukrep zavrnitve vstopa razpisan za tujca z veljavnim dovoljenjem za prebivanje, ki ga je izdala ena od pogodbenic, se pogodbenica, ki je ukrep razpisala, posvetuje s pogodbenico, ki je izdala dovoljenje za prebivanje, da bi ugotovili, ali obstajajo zadostni razlogi za razveljavitev dovoljenja za prebivanje.

Če se dovoljenje za prebivanje ne razveljavi, pogodbenica, ki je ukrep razpisala, ta ukrep prekliče, vendar pa lahko tujca uvrsti na svoj nacionalni seznam razpisanih ukrepov.

3. Odstavka 1 in 2 se uporabljata tudi za vizume za dolgoročno prebivanje.“

6 Člen 96 KISS določa:

„1. Podatki o tujcih, za katere je razpisana zavrnitev vstopa, se vnesejo na podlagi nacionalnega razpisa, ki temelji na odločitvah pristojnih upravnih organov in sodišč po procesnih pravilih nacionalne zakonodaje.

2. Odločitve lahko temeljijo na nevarnosti za javno varnost in red ali za nacionalno varnost, ki bi jo predstavlja[la] prisotnost tujca na državnem ozemlju pogodbenice.

To je zlasti mogoče

- (a) pri tujcu, ki je bil obsojen za kaznivo dejanje, za katero je zagrožena kazen odvzema prostosti najmanj eno leto;

[...]

*Direktiva 2008/115/ES*

- 7 V uvodni izjavi 14 Direktive 2008/115/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. decembra 2008 o skupnih standardih in postopkih v državah članicah za vračanje nezakonito prebivajočih državljanov tretjih držav (UL 2008, L 348, str. 98) je navedeno:

„Učinki nacionalnih ukrepov vračanja bi morali na podlagi uveljavljanja prepovedi vstopa, ki prepoveduje vstop v vse države članice in prebivanje na njihovem ozemlju, dobiti evropsko razsežnost [...]

- 8 Člen 3 Direktive 2008/115 določa:

„Za namene te direktive se uporabljajo naslednje opredelitve pojmov:

[...]

3. ‚vrnitev‘ pomeni proces vračanja državljana tretje države – bodisi prostovoljno izpolnitev obveznosti vrnitve ali prisilno vrnitev – v:
- državo izvora, ali
  - državo tranzita, v skladu s sporazumi Skupnosti ali dvostranskimi sporazumi o ponovnem sprejemu ali drugimi sporazumi, ali
  - drugo tretjo državo, v katero se zadevni državljan tretje države vrne prostovoljno, pod pogojem, da ga ta država sprejme;
4. ‚odločba o vrnitvi‘ pomeni upravno ali sodno odločbo ali akt, ki navaja ali opredeljuje, da je prebivanje državljana tretje države nezakonito, ter nalaga ali navaja obveznost vrnitve;
5. ‚odstranitev‘ pomeni izvršitev obveznosti vrnitve, in sicer fizični prevoz iz države članice;
6. ‚prepoved vstopa‘ pomeni upravno ali sodno odločbo ali akt, ki prepoveduje vstop in prebivanje na ozemlju držav članic za določeno obdobje, skupaj z odločbo o vrnitvi;

[...]

8. ‚prostovoljni odhod‘ pomeni izpolnitev obveznosti vrnitve v roku, ki je bil za to določen v odločbi o vrnitvi;

[...]

- 9 Člen 6 te direktive v zvezi z odločbami o vrnitvi zaradi nezakonitega prebivanja določa:

„1. Brez poseganja v izjeme iz odstavkov [od] 2 do 5 države članice izdajo odločbo o vrnitvi vsakemu državljanu tretje države, ki nezakonito prebiva na njihovem ozemlju.

2. Državljeni tretje države, ki nezakonito prebivajo na ozemlju države članice in imajo veljavno dovoljenje za prebivanje ali drugo dovoljenje, ki jim daje pravico do prebivanja, ki ga je izdala druga država članica, morajo takoj oditi na ozemlje te druge države članice. Če zadevni državljan tretje države ne izpolni te zahteve ali če se njegov takojšnji odhod zahteva zaradi javnega reda ali državne varnosti, se uporabi odstavek 1.

[...]“

10 Člen 7(1) navedene direktive določa:

„V odločbi o vrnitvi se določi ustrezno obdobje za prostovoljni odhod, in sicer od sedem do trideset dni [...]“

11 Člen 8 Direktive 2008/115 določa:

„1. Države članice sprejmejo vse potrebne ukrepe za izvršitev odločbe o vrnitvi, če v skladu s členom 7(4) ni bilo odobreno obdobje za prostovoljni odhod ali če obveznost vrnitve ni bila izpolnjena v obdobju za prostovoljni odhod, odobrenem v skladu s členom 7.

2. Če je država članica v skladu s členom 7 odobrila obdobje za prostovoljni odhod, je mogoče odločbo o vrnitvi izvršiti le po izteku obdobja, razen če se v tem obdobju pojavi nevarnost oziroma ogrožanje iz člena 7(4).

3. Države članice lahko sprejmejo ločeno upravno ali sodno odločbo ali akt, ki odreja odstranitev.

[...]“

12 Člen 11(1) te direktive določa:

„Odločbam o vrnitvi se priloži prepoved vstopa, če:

(a) obdobje za prostovoljni odhod ni bilo odobreno, ali

(b) obveznost vrnitve ni bila spoštovana.

V drugih primerih se odločbam o vrnitvi lahko priloži prepoved vstopa.“

13 Člen 21 Direktive 2008/115 ureja razmerja med določbami te direktive in določbami KISS. V zvezi s tem je pojasnjeno, da prvonavedene določbe med drugim nadomeščajo določbe člena 23 KISS.

*Uredba (ES) št. 1987/2006*

14 Člen 24 Uredbe (ES) št. 1987/2006 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 20. decembra 2006 o vzpostavitvi, delovanju in uporabi druge generacije schengenskega informacijskega sistema (SIS II) (UL 2006, L 381, str. 4) določa:

„1. Podatki o državljanih tretjih držav, za katere je bil izdan razpis ukrepa za zavrnitev vstopa ali prepovedi prebivanja, se vnesejo na podlagi nacionalnega razpisa, ki temelji na odločitvi pristojnih upravnih organov ali sodišč v skladu s poslovníkom, ki je določen v okviru nacionalne zakonodaje. Ta odločitev se lahko sprejme samo na podlagi individualne ocene. Postopek za pritožbo zoper tako odločitev se izvede v skladu z nacionalno zakonodajo.

2. Razpis ukrepa se vnese, kadar odločitev iz odstavka 1 temelji na nevarnosti za javni red in varnost ali za nacionalno varnost, ki jo predstavlja prisotnost državljana tretje države na ozemlju države članice. To je zlasti mogoče:

(a) pri državljanu tretje države, ki je bil v državi članici obsojen za kaznivo dejanje, za katero je zagrožena kazen odvzema prostosti najmanj eno leto;

[...]

3. Razpis ukrepa se lahko vnese tudi, kadar odločitev iz odstavka 1 temelji na dejstvu, da je bil za državljana tretje države sprejet ukrep izгона, zavrnitve vstopa ali prisilne odstranitve, pri čemer ukrep ne sme biti razveljavljen ali zadržan in mora vsebovati ali biti dopolnjen s prepovedjo vstopa ali po potrebi prebivanja in mora temeljiti na neupoštevanju nacionalnih predpisov o vstopu ali prebivanju državljanov tretjih držav.

[...]“

### *Finsko pravo*

- 15 Ulkomaalaislaki 301/2004 (zakon o tujcih) v členu 11, prvi odstavek, točka 5, natančneje določa, da tujec, da bi lahko vstopil na finsko ozemlje, ne sme predstavljati grožnje javnemu redu, javni varnosti in zdravju ali mednarodnim odnosom Finske.
- 16 V skladu s členom 149b tega zakona mora državljan tretje države, ki na ozemlju prebiva nezakonito ali katerega prošnja za izdajo dovoljenja za prebivanje je bila zavrnjena in ki ima veljavno dovoljenje za prebivanje ali drugo dovoljenje, ki mu daje pravico do prebivanja, ki ga je izdala druga država članica Evropske unije, takoj oditi na ozemlje te druge države članice. Če zadevni državljan ne izpolni te obveznosti ali če se takojšnji odhod državljana tretje države zahteva zaradi javnega reda ali javne varnosti, se izda odločba o njegovi odstranitvi.
- 17 Člen 150, prvi odstavek, zakona o tujcih dodaja, da je lahko odločba o zavrnitvi tujca dopolnjena s prepovedjo vstopa. Taka prepoved se sprejme, če ni bilo odobreno obdobje za prostovoljni odhod, do česar pride v primeru, kadar se za zadevno osebo šteje, da ogroža javni red ali javno varnost.
- 18 Poleg tega člen 150, drugi odstavek, tega zakona natančneje določa, da se lahko tujcu, ki je bil obsojen na kazen zaradi hudega kaznivega dejanja, naloži prepoved vstopa do nove odredbe, kadar predstavlja resno grožnjo javnemu redu ali javni varnosti.
- 19 Iz člena 150, tretji odstavek, zakona o tujcih izhaja, da se prepoved vstopa izda za državno ozemlje, kadar ima tujec v drugi schengenski državi dovoljenje za prebivanje, ki ni bilo razveljavljeno.
- 20 Člen 146, prvi odstavek, zakona o tujcih določa, da je treba pri presoji vprašanja zavrnitve tujca ter sprejetja prepovedi vstopa in določitve njenega trajanja upoštevati celoto dejstev, na katerih temelji odločba, oziroma vsaj trajanje in namen bivanja tujca v državi ter vrsto dovoljenja za prebivanje, ki je bilo tujcu izdano, njegove vezi s Finsko in obstoj družinskih, kulturnih ali socialnih vezi z državo izvora. Če je razlog za zavrnitev ali prepoved vstopa, s katero je ta zavrnitev dopolnjena, kriminalna dejavnost tujca, je treba upoštevati resnost kaznivega dejanja in motnje, škodo ali nevarnost, ki iz njega izhaja za javno varnost ali varnost posameznikov.
- 21 Poleg tega člen 146, drugi odstavek, zakona o tujcih zahteva, da se pri presoji vprašanja sprejetja odločbe o prepovedi vstopa in določitve njenega trajanja upoštevajo družinske in poklicne vezi tujca s Finsko ali drugo državo schengenskega območja, katerih ohranitev bi bila s prepovedjo vstopa čezmerno otežena.

## **Spor o glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje**

- 22 E ima dovoljenje za prebivanje, ki ga je izdala Španija in ki velja do 11. februarja 2018. Štirinajst let je živel v Španiji, kjer ima družinske vezi.
- 23 E je bil na Finskem s sodbo z dne 24. januarja 2014, ki je postala pravnomočna, obsojen na petletno zaporno kazen zaradi več kršitev predpisov o drogah.
- 24 Urad je z odločbo z dne 21. januarja 2015 odredil vrnitev tožeče stranke iz postopka v glavni stvari brez odloga v Nigerijo in to odločbo dopolnil s prepovedjo vstopa v schengensko območje do nove odredbe.
- 25 Urad je svojo odločbo utemeljil z nevarnostjo za javni red in nacionalno varnost, ki jo E predstavlja glede na kazniva dejanja, ki jih je storil.
- 26 Urad je 26. januarja 2015 v skladu s členom 25(2) KISS začel posvetovanje s pristojnimi španskimi organi, da bi se ugotovilo, ali taki razlogi zadostujejo za razveljavitev dovoljenja za prebivanje, ki ga je Španija izdala tožeči stranki v postopku v glavni stvari.
- 27 Ker navedeni organi niso odgovorili, jih je urad 20. junija 2016 k temu ponovno pozval. Urad je na zahtevo teh organov posredoval kazensko sodbo, s katero je bil obsojen E. Pozneje sta bila dva nadaljnja poziva urada neuspešna.
- 28 Ker se predložitveno sodišče sooča z vprašanjem zakonitosti odločbe o vrnitvi tožeče stranke iz postopka v glavni stvari v njeno izvorno državo in prepovedi vstopa v schengensko območje, se sprašuje o učinkih postopka posvetovanja, določenega s členom 25(2) KISS.
- 29 Na eni strani naj iz te določbe ne bi bilo natančno razvidno, v kakšnem obsegu je ta postopek zavezujoč za organe države članice, ki je izdala odločbo o vrnitvi, dopolnjeno s prepovedjo vstopa. Na drugi strani naj ne bi bilo natančneje določeno ravnanje teh organov v primeru neodzivnosti organov, ki jim je bila posredovana prošnja za posvetovanje.
- 30 V teh okoliščinah je Korkein hallinto-oikeus (vrhovno upravno sodišče, Finska) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:
- „1. Ali ima obveznost posvetovanja med državami pogodbenicami, določena v členu 25(2) [KISS], pravni učinek, na katerega se lahko sklicuje državljan tretje države, če država pogodbenica v zvezi z njim sprejme prepoved vstopa na celotno ozemlje schengenskega območja in odločbo o vrnitvi v njegovo državo izvora z obrazložitvijo, da predstavlja nevarnost za javni red in javno varnost?
  2. Če se člen 25(2) [KISS] uporablja ob sprejetju odločbe o prepovedi vstopa: ali je treba začeti posvetovanja pred sprejetjem odločbe o prepovedi vstopa ali pa je mogoče ta posvetovanja opraviti šele po tem, ko sta bili odločba o vrnitvi in prepoved vstopa že sprejeti?
  3. Če je mogoče ta posvetovanja opraviti šele po tem, ko sta bili odločba o vrnitvi in prepoved vstopa že sprejeti: ali to, da potekajo pogajanja med državama pogodbenicama in druga država pogodbenica ni navedla, ali namerava razveljaviti dovoljenje za prebivanje državljanu tretje države, preprečuje vrnitev državljanu tretje države v njegovo državo izvora in začetek veljavnosti prepovedi vstopa na celotno ozemlje schengenskega območja?
  4. Kako mora ravnati država pogodbenica, če država pogodbenica, ki je izdala dovoljenje za prebivanje, kljub večkratnim zahtevam ni sprejela stališča o razveljavitvi dovoljenja za prebivanje, ki ga je izdala državljanu tretje države?“

## Postopek pred Sodiščem

- 31 Predložitveno sodišče je predlagalo, naj se ta predlog za sprejetje predhodne odločbe obravnava po nujnem postopku predhodnega odločanja, ki je določen v členu 107 Poslovnika Sodišča. Korkein hallinto-oikeus (vrhovno upravno sodišče) je v odgovor na zahtevo Sodišča za pojasnila 2. junija 2017 pojasnilo, da je bila zaporna kazen, ki je bila izrečena E, spremenjena v pogojno obsodbo z učinkom od 24. januarja 2016 in da od takrat proti E ni bil izdan noben ukrep odvzema prostosti. V teh okoliščinah je peti senat 8. junija 2017 na predlog sodnika poročevalca in po opredelitvi generalne pravobranilke odločil, da ne ugotovi predlogu navedenega sodišča.
- 32 Predsednik Sodišča pa je glede na okoliščine v postopku v glavni stvari s sklepom z dne 12. junija 2017 tej zadevi v skladu s členom 53(3) Poslovnika določil prednostno obravnavo.

## Vprašanja za predhodno odločanje

### *Drugo vprašanje*

- 33 Predložitveno sodišče z drugim vprašanjem, ki ga je treba preučiti najprej, v bistvu sprašuje, ali je treba člen 25(2) KISS razlagati tako, da mora država pogodbenica, če namerava državljan tretje države, ki ima veljavno dovoljenje za prebivanje, ki ga je izdala druga država pogodbenica, izgnati in mu prepovedati vstop in bivanje v schengenskem območju, posvetovalni postopek, določen s tem členom, začeti, preden se proti temu državljanu sprejme odločba o vrnitvi, dopolnjena s prepovedjo vstopa, ali pa lahko začne ta postopek po sprejetju te odločbe.
- 34 Kot izhaja iz besedila večine jezikovnih različic člena 25(2), prvi pododstavek, KISS, se mora država pogodbenica, ki je ukrep razpisala, posvetovati z državo pogodbenico, ki je izdala dovoljenje za prebivanje šele potem, ko je bil proti državljanu tretje države, ki ima dovoljenje za prebivanje, v schengenskem informacijskem sistemu razpisan ukrep zavrnitve vstopa.
- 35 Člen 25(2) KISS prav tako v drugem pododstavku natančneje določa, da prvonavedena država prekliche razpis ukrepa zavrnitve vstopa, če se dovoljenje za prebivanje ne razveljavi.
- 36 Iz tega izhaja, da je treba postopek posvetovanja, določen v navedenem členu 25(2), načeloma začeti šele potem, ko je bil proti zadevnemu državljanu tretje države v schengenskem informacijskem sistemu razpisan ukrep zavrnitve vstopa in torej potem, ko je bila proti njemu izdana odločba o vrnitvi, dopolnjena s prepovedjo vstopa.
- 37 Da pa bi se predložitvenemu sodišču zagotovil popoln odgovor, je treba dodati, da člen 25(2) KISS državi pogodbenici, ki želi takšnega državljan tretje države izgnati ter mu prepovedati vstop in bivanje na schengenskem območju, ne prepoveduje, da postopek posvetovanja, določen v tem členu, začne, celo preden se proti njemu izda odločba o vrnitvi, dopolnjena s prepovedjo vstopa.
- 38 Ob upoštevanju na eni strani cilja, ki se uresničuje s členom 25(2) KISS – namreč preprečiti nezdržljiv položaj, v katerem bi imel državljan tretje države veljavno dovoljenje za prebivanje, ki ga je izdala država pogodbenica, hkrati pa bi bil proti njemu v schengenskem informacijskem sistemu razpisan ukrep zavrnitve vstopa – in na drugi strani načela lojalnega sodelovanja, kot je določeno v členu 4(3) PEU, je namreč zaželeno, da se ta postopek posvetovanja začne takoj, ko je to mogoče.
- 39 Na drugo vprašanje je treba zato odgovoriti, da je treba člen 25(2) KISS razlagati tako, da je treba postopek posvetovanja – čeprav lahko država pogodbenica, ki namerava proti državljanu tretje države, ki ima veljavno dovoljenje za prebivanje, ki ga je izdala druga država pogodbenica, sprejme odločbo



o vrnitvi, dopolnjeno s prepovedjo vstopa in bivanja na schengenskem območju, postopek posvetovanja, določen s tem členom, zakonito začne celo pred izdajo navedene odločbe – vsekakor začeti, ko je bila taka odločba izdana.

### *Tretje in četrto vprašanje*

- 40 Predložitveno sodišče s tretjim in četrtem vprašanjem, ki ju je treba preučiti skupaj, v bistvu sprašuje, katere posledice za državo pogodbenico, ki je začela postopek posvetovanja na podlagi člena 25(2) KISS, izhajajo iz neobstoja odgovora države pogodbenice, s katero je bilo opravljeno posvetovanje, zlasti glede izvršitve odločbe o vrnitvi in prepovedi vstopa v schengensko območje, ki je bila izdana proti državljanu tretje države, ki ima veljavno dovoljenje za prebivanje, ki ga je izdala ta država.
- 41 Najprej je treba opozoriti, da je KISS, preden je bil spremenjen z Uredbo št. 562/2006, med drugim določal pogoje, ki jih morajo izpolnjevati državljani tretjih držav za vstop v schengensko območje in bivanje na njem, ki ni daljše od treh mesecev. Za dovoljenja za prebivanje, ki je daljše od 90 dni, pa se brez poseganja v te pogoje za vstop v večjem delu uporabi nacionalna zakonodaja držav članic. Poleg tega to, da država pogodbenica izda tako dovoljenje za prebivanje, njegovemu imetniku v skladu s členom 21 KISS dodeljuje pravico do prostega gibanja v obdobju največ treh mesecev na ozemlju preostalih držav pogodbenic, če izpolnjuje pogoje, določene v tem členu.
- 42 Direktiva 2008/115 pa v skladu s svojim členom 1 določa skupne standarde in postopke, ki se uporabljajo v državah članicah za vračanje nezakonito prebivajočih državljanov tretjih držav. Kot izhaja iz uvodne izjave 14 te direktive, so učinki nacionalnih ukrepov vračanja na podlagi uveljavljanja prepovedi vstopa, ki prepoveduje vstop v vse države članice in prebivanje na njihovem ozemlju, s to direktivo dobili evropsko razsežnost.
- 43 Iz vseh navedenih preudarkov izhaja, da ima vsaka odločba, ki jo država članica v skladu z Uredbo št. 562/2006 sprejme v zvezi z vstopom in prebivanjem državljana tretje države, in vsaka odločba o vrnitvi in prepovedi vstopa takega državljana, ki jo sprejme država članica v skladu z Direktivo 2008/115, učinke za preostale države članice in države pogodbenice KISS.
- 44 V tem okviru je člen 23(2) in (4) KISS urejal položaj, v katerem državljan tretje države nezakonito prebiva na ozemlju države pogodbenice, vendar ima poleg tega dovoljenje za prebivanje, ki ga je izdala druga država pogodbenica. Vendar iz člena 21 Direktive 2008/115, ki se nanaša na razmerje med to direktivo in KISS, izhaja, da je bil navedeni člen 23 nadomeščen z določbami navedene direktive.
- 45 Člen 6(2) Direktive 2008/115 v zvezi s tem po vzoru člena 23(2) in (4) KISS državljanu tretje države, ki nezakonito prebiva na ozemlju neke države članice, nalaga obveznost, da takoj odide na ozemlje države članice, ki mu je izdala dovoljenje za prebivanje, in določa, da je treba, če ta državljan ne izpolni te zahteve ali če se njegov takojšnji odhod zahteva zaradi javnega reda ali nacionalne varnosti, izdati odločbo o vrnitvi navedenega državljana.
- 46 Kot je generalna pravobranilka poudarila v točki 63 sklepnih predlogov, iz tega izhaja, da je treba v položaju, v katerem državljan tretje države, ki ima dovoljenje za prebivanje, ki ga je izdala ena država članica, nezakonito prebiva na ozemlju druge države članice, temu državljanu omogočiti, da odide v državo članico, ki mu je izdala dovoljenje za prebivanje, ne pa mu takoj naložiti obveznosti, da se vrne v svojo državo izvora, razen če se to zahteva zaradi javnega reda ali nacionalne varnosti.
- 47 V obravnavanem primeru je treba opozoriti, da E, ki ima veljavno dovoljenje za prebivanje, ki ga je izdala Španija, nezakonito prebiva na finskem ozemlju, da je bila odločba o vrnitvi, dopolnjena s prepovedjo vstopa v schengensko območje, proti njemu izdana, ker finski organi menijo, da

predstavlja grožnjo javnemu redu in nacionalni varnosti, da so ti organi 26. januarja 2015 začeli postopek posvetovanja, določen s členom 25(2) KISS, in da od takrat španski organi še vedno niso navedli svojih namer v zvezi z ohranitvijo veljavnosti ali razveljavitvijo dovoljenja E za prebivanje.

- 48 Na eni strani v zvezi z možnostjo finskih organov, da v teh okoliščinah proti E izdajo odločbo o vrnitvi, dopolnjeno s prepovedjo vstopa, iz vsebine člena 6(2) Direktive 2008/115 izhaja, da so ti organi morali sprejeti tako odločbo o vrnitvi in jo v skladu s členom 11 te direktive dopolniti s prepovedjo vstopa, če se je to zahtevalo zaradi javnega reda in nacionalne varnosti, kar pa mora nacionalno sodišče preveriti glede na upošteveno sodno prakso Sodišča (glej v tem smislu sodbo z dne 11. junija 2015, Zh. in O., C-554/13, EU:C:2015:377, točke od 50 do 52 in 54).
- 49 V tem primeru je treba opozoriti, da mora država članica pojem „grožnja za javni red“ v smislu Direktive 2008/115 presojati v vsakem primeru posebej, da ugotovi, ali pomeni zadevno osebno ravnanje državljana tretje države resnično in dejansko grožnjo za javni red, pri čemer mora upoštevati, da zgolj to, da je bil navedeni državljani kazensko obsojen, ne zadostuje za obstoj take grožnje (glej v tem smislu sodbo z dne 11. junija 2015, Zh. in O., C-554/13, EU:C:2015:377, točki 50 in 54).
- 50 Na drugi strani je treba v zvezi z možnostjo navedenih organov, da v okoliščinah spora o glavni stvari izvršijo tako odločbo, ugotoviti, da lahko finski organi v skladu s členom 8 Direktive 2008/115 nemudoma izvedejo odstranitev E, in to brez poseganja v njegovo možnost, da pravice, ki jih ima na podlagi dovoljenja za prebivanje, ki so mu ga izdali španski organi, uveljavi tako, da se pozneje vrne v Španijo. To, da postopek posvetovanja, določen v členu 25(2) KISS, še poteka, ne vpliva na to razlago.
- 51 Člen 25(2) KISS prav tako ne nasprotuje temu, da se izvede razpis ukrepa zavrnitve vstopa v schengenskem informacijskem sistemu, medtem ko postopek posvetovanja, določen s tem členom, poteka, kot to izhaja iz točke 39 te sodbe. Vendar pa drugi pododstavek tega člena določa, da je treba razpis preklicati, „če se dovoljenje za prebivanje ne razveljavi“.
- 52 V zvezi s tem je treba opozoriti, da je namen člena 25(2) KISS, da se s postopkom posvetovanja, ki je z njim določen, preprečijo položaji, v katerih proti istemu državljanu tretje države hkrati obstaja razpis ukrepa zavrnitve vstopa, ki ga je izvedla država pogodbenica, in veljavno dovoljenje za prebivanje, ki ga je izdala druga država pogodbenica.
- 53 Organi države članice, s katero se izvede posvetovanje, morajo tako v skladu z načelom lojalnega sodelovanja, določenim v členu 4(3) PEU, sprejeti stališče o tem, ali se ohrani veljavnost dovoljenja zadevnega državljana tretje države za prebivanje ali pa se to dovoljenje razveljavi, in to v razumnem roku, ki je prilagojen posameznemu primeru, tako da se tem organom pusti čas, ki je potreben za pridobitev upoštevnih podatkov (glej po analogiji sodbo z dne 5. aprila 2016, Aranyosi in Căldăraru, C-404/15 in C-659/15 PPU, EU:C:2016:198, točka 97).
- 54 V obravnavanem primeru pa je očitno, da španski organi takega roka niso spoštovali. Glede na navedeno morajo finski organi – ker je zadevno dovoljenje za prebivanje veljavno in ga španski organi niso formalno razveljavili ter da se prepreči nadaljnji obstoj protislovnega položaja, kot je naveden v točki 52 te sodbe, in pravne negotovosti, ki jo za zadevnega državljana tretje države predstavlja tak položaj – po izteku tega roka preklicati razpis ukrepa zavrnitve vstopa in po potrebi državljana tretje države vpisati na svoj nacionalni seznam razpisov ukrepov.
- 55 Glede na vse navedeno je treba na tretje in četrto vprašanje odgovoriti, da je treba člen 25(2) KISS razlagati tako, da ne nasprotuje temu, da se odločba o vrnitvi, dopolnjena s prepovedjo vstopa, ki jo je država pogodbenica sprejela proti državljanu tretje države, ki ima veljavno dovoljenje za prebivanje, ki ga je izdala druga država pogodbenica, izvrši tudi, če poteka postopek posvetovanja, določen s tem členom, če država pogodbenica, ki razpiše ukrep, ugotovi, da navedeni državljani predstavljajo grožnjo za javni red in nacionalno varnost, brez poseganja v njegovo možnost, da pravice, ki jih ima na podlagi

tega dovoljenja za prebivanje, uveljavi tako, da se pozneje vrne na ozemlje druge države pogodbenice. Vendar mora država pogodbenica, ki je razpisala ukrep, po izteku razumnega roka od začetka postopka posvetovanja in ob neobstoju odgovora države pogodbenice, s katero je bilo izvedeno posvetovanje, preklicati razpis ukrepa zavrnitve vstopa in po potrebi državljanu tretje države vpisati na svoj nacionalni seznam razpisov ukrepov.

### *Prvo vprašanje*

- 56 Predložitveno sodišče s prvim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je treba člen 25(2) KISS razlagati tako, da se državljan tretje države, ki ima veljavno dovoljenje za prebivanje, ki ga je izdala država pogodbenica, in proti kateremu je bila v drugi državi pogodbenici sprejeta odločba o vrnitvi, dopolnjena s prepovedjo vstopa, pred nacionalnim sodiščem lahko sklicuje na pravne učinke, ki izhajajo iz postopka posvetovanja, določenega s tem členom.
- 57 V zvezi s tem lahko ima, čeprav ta člen ureja postopek med organi držav pogodbenic, ta postopek konkretne učinke na pravice in interese posameznikov.
- 58 Treba je namreč opozoriti, da ta člen jasno, natančno in nepogojno določa postopek posvetovanja, ki ga mora država pogodbenica, ki želi državljanu tretje države, ki ima veljavno dovoljenje za prebivanje, ki ga je izdala druga država pogodbenica, prepovedati vstop v schengensko območje, obvezno začeti. Če druga država meni, da je treba ohraniti veljavnost dovoljenja za prebivanje, ki ga je izdala, poleg tega iz njega izhaja enako jasna, natančna in nepogojna obveznost za prvo državo, da razveljavi razpis ukrepa zavrnitve vstopa in da ga po potrebi spremeni v razpis ukrepa na svojem nacionalnem seznamu.
- 59 V teh okoliščinah je treba ugotoviti, da se posameznik, kot je E, pred nacionalnim sodiščem lahko sklicuje na postopek posvetovanja, določen s členom 25(2) KISS, in zlasti na obveznost navedene države, ki je razpisala ukrep, da ta postopek začne in glede na njegov izid prekliče razpis ukrepa zavrnitve vstopa v schengensko območje, ki se nanaša nanj.
- 60 Zato je treba na prvo vprašanje odgovoriti, da je treba člen 25(2) KISS razlagati tako, da se državljan tretje države, ki ima veljavno dovoljenje za prebivanje, ki ga je izdala država pogodbenica, in proti kateremu je bila v drugi državi pogodbenici sprejeta odločba o vrnitvi, dopolnjena s prepovedjo vstopa, pred nacionalnim sodiščem lahko sklicuje na pravne učinke, ki izhajajo iz postopka posvetovanja, ki ga mora začeti država pogodbenica, ki je razpisala ukrep, in na zahteve v zvezi z njim.

### **Stroški**

- 61 Ker je ta postopek za stranki v postopku v glavni stvari ena od stopenj v postopku pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (peti senat) razsodilo:

- Člen 25(2) Konvencije o izvajanju Schengenskega sporazuma z dne 14. junija 1985 med vladami držav Gospodarske unije Beneluks, Zvezne republike Nemčije in Francoske republike o postopni odpravi kontrol na skupnih mejah, ki je bila podpisana 19. junija 1990 v Schengnu in ki je začela veljati 26. marca 1995, je treba razlagati tako, da je treba postopek posvetovanja – čeprav lahko država pogodbenica, ki namerava proti državljanu tretje države, ki ima veljavno dovoljenje za prebivanje, ki ga je izdala druga država pogodbenica, sprejeti**

odločbo o vrnitvi, dopolnjeno s prepovedjo vstopa in bivanja na schengenskem območju, postopek posvetovanja, določen s tem členom, zakonito začne celo pred izdajo navedene odločbe – vsekakor začeti, ko je bila taka odločba izdana.

2. Člen 25(2) Konvencije o izvajanju Schengenskega sporazuma je treba razlagati tako, da ne nasprotuje temu, da se odločba o vrnitvi, dopolnjena s prepovedjo vstopa, ki jo je država pogodbenica sprejela proti državljanu tretje države, ki ima veljavno dovoljenje za prebivanje, ki ga je izdala druga država pogodbenica, izvrši tudi, če poteka postopek posvetovanja, določen s tem členom, če država pogodbenica, ki razpiše ukrep, ugotovi, da navedeni državljan predstavlja grožnjo za javni red in nacionalno varnost, brez poseganja v njegovo možnost, da pravice, ki jih ima na podlagi tega dovoljenja za prebivanje, uveljavi tako, da se pozneje vrne na ozemlje druge države pogodbenice. Vendar mora država pogodbenica, ki je razpisala ukrep, po izteku razumnega roka od začetka postopka posvetovanja in ob neobstoju odgovora države pogodbenice, s katero je bilo izvedeno posvetovanje, preklicati razpis ukrepa zavrnitve vstopa in po potrebi državljana tretje države vpisati na svoj nacionalni seznam razpisov ukrepov.
3. Člen 25(2) Konvencije o izvajanju Schengenskega sporazuma je treba razlagati tako, da se državljan tretje države, ki ima veljavno dovoljenje za prebivanje, ki ga je izdala država pogodbenica, in proti kateremu je bila v drugi državi pogodbenici sprejeta odločba o vrnitvi, dopolnjena s prepovedjo vstopa, pred nacionalnim sodiščem lahko sklicuje na pravne učinke, ki izhajajo iz postopka posvetovanja, ki ga mora začeti država pogodbenica, ki je razpisala ukrep, in na zahteve v zvezi z njim.

Podpisi