



Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (femte avdelningen)

den 16 januari 2018*

”Begäran om förhandsavgörande – Tredjelandsmedborgare som olagligt vistas i en medlemsstat – Risk för allmän ordning och nationell säkerhet – Direktiv 2008/115/EG – Artikel 6.2 – Beslut om återvändande – Förbud mot inresa i medlemsstaterna – Registrering på spärllistan för Schengenområdet – Person som har ett giltigt uppehållstillstånd utfärdat av en annan medlemsstat – Konvention om tillämpning av Schengenavtalet – Artikel 25.2 – Förfarande för samråd mellan den registrerande medlemsstaten och den medlemsstat som utfärdat uppehållstillståndet – Frist – Den anmodade avtalsslutande staten underlåter att ta ställning – Följder för verkställigheten av besluten om återvändande och inreseförbud”

I mål C-240/17,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Högsta förvaltningsdomstolen (Finland) genom beslut av den 2 maj 2017, som inkom till domstolen den 10 maj 2017, i målet

E

meddelar

DOMSTOLEN (femte avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden J. L. da Cruz Vilaça samt domarna E. Levits (referent), A. Borg Barthet, M. Berger och F. Biltgen,

generaladvokat: J. Kokott,

justitiesekreterare: handläggaren R. Schiano,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 9 november 2017,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

- E, genom J. Dunder, asianajaja,
- Migrationsverket, genom P. Lindroos, i egenskap av ombud,
- Finlands regering, genom J. Heliskoski, i egenskap av ombud,
- Belgiens regering, genom M. Jacobs, C. Pochet och C. Van Lul, samtliga i egenskap av ombud,
- Tysklands regering, genom T. Henze och D. Klebs, båda i egenskap av ombud,

* Rättegångsspråk: finska.

- Spaniens regering, genom S. Jiménez García, i egenskap av ombud,
- Polens regering, genom B. Majczyna, i egenskap av ombud,
- Europeiska kommissionen, genom C. Cattabriga, G. Wils och I. Koskinen, samtliga i egenskap av ombud,
- Schweiz regering, genom E. Bichet, i egenskap av ombud,

och efter att den 13 december 2017 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande, följande

Dom

- 1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artikel 25.2 i konventionen om tillämpning av Schengenavtalet av den 14 juni 1985 mellan regeringarna i Beneluxstaterna, Förbundsrepubliken Tyskland och Franska republiken om gradvis avskaffande av kontroller vid de gemensamma gränserna, som undertecknades i Schengen den 19 juni 1990 och trädde i kraft den 26 mars 1995 (EGT L 239, 2000, s. 19) (nedan kallad Schengenkonventionen).
- 2 Begäran har framställts i ett mål rörande E, som är medborgare i Nigeria, med anledning av det beslut som Migrationsverket (Finland) meddelade den 21 januari 2015 om åläggande för E att återvända till sitt ursprungsland och om förbud för honom att resa in i Schengenområdet.

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätt

Schengenkonventionen

- 3 I artikel 21 i Schengenkonventionen, i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 265/2010 av den 25 mars 2010 om ändring av konventionen om tillämpning av Schengenavtalet och av förordning (EG) nr 562/2006 vad gäller rörlighet för personer med visering för längre vistelse (EUT L 85, 2010, s. 1) och enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 610/2013 av den 26 juni 2013 om ändring av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 562/2006 om en gemenskapskodex om gränspassage för personer (kodex om Schengengränserna), Schengenavtalets tillämpningskonvention, rådets förordningar (EG) nr 1683/95 och (EG) nr 539/2001 och Europaparlamentets och rådets förordningar (EG) nr 767/2008 och (EG) nr 810/2009 (EUT L 182, 2013, s. 1), föreskrivs följande:

”1. Utlänningar med av någon medlemsstat utfärdat giltigt uppehållstillstånd får, på grundval av detta tillstånd och en giltig resehandling, röra sig fritt under högst tre månader under en sexmånadersperiod inom övriga medlemsstaters territorier, förutsatt att de uppfyller de inresevillkor som avses i artikel 5.1 a, c och e i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 562/2006 av den 15 mars 2006 om en gemenskapskodex om gränspassage för personer (kodex om Schengengränserna) och inte finns registrerade på den berörda medlemsstatens spärlista.

2. Punkt 1 avser även utlänningar med av någon avtalsslutande part utfärdat tidsbegränsat uppehållstillstånd och ett resedokument utfärdat av samma avtalsslutande part.

...”

4 Artikel 23 i Schengenkonventionen har följande lydelse:

”1. En utlänning som inte uppfyller, eller inte längre uppfyller, villkoren för kortare vistelse på någon avtalsslutande parts territorium, skall i princip utan dröjsmål lämna de avtalsslutande parternas territorium.

2. En utlänning med fortfarande giltigt uppehållstillstånd eller tidsbegränsat uppehållstillstånd utfärdat av en annan avtalsslutande part, skall ofördröjligen bege sig till den partens territorium.

3. Om en sådan utlänning inte frivilligt lämnar den avtalsslutande partens territorium, eller om det kan antas att han inte kommer att lämna territoriet, eller om det finns tvingande skäl för utlänningens utresa med hänsyn till inre säkerhet eller allmän ordning, måste utlänningen [avlägnas] i enlighet med bestämmelserna i den avtalsslutande partens lagar från det territorium där han gripits. ...

4. [Avlägsnande] från den berörda statens territorium kan ske till utlänningens hemland eller någon annan stat där han tillåts resa in, varvid hänsyn framför allt skall tas till gällande bestämmelser i återtagandeaftal ingångna mellan de avtalsslutande parterna.

...”

5 I artikel 25 i Schengenkonventionen, i dess lydelse enligt förordning nr 265/2010, föreskrivs följande:

”1. När en avtalsslutande part skall besluta om utfärdande av uppehållstillstånd för en utlänning som registrerats på spärlista, skall den först rådgöra med den avtalsslutande part som verkställt registreringen, varvid hänsyn skall tas till denna stats intressen; uppehållstillstånd får endast beviljas om det finns skäl av allvarlig art, i synnerhet av humanitärt slag eller till följd av internationella förpliktelser.

Om uppehållstillstånd beviljas skall den avtalsslutande part som ansvarar för registreringen vidta åtgärder för återkallande av registreringen, men får dock låta registrera den aktuella utlänningen på sin egen spärlista.

1a. Innan en utlänning registreras på en spärlista enligt vad som föreskrivs i artikel 96 ska medlemsstaterna kontrollera sina nationella register över utfärdade viseringar för längre vistelse och uppehållstillstånd.

2. Om det visar sig att en utlänning, med av någon part utfärdat giltigt uppehållstillstånd, registrerats på spärlista, skall den registrerande avtalsslutande parten kontakta den som beviljat uppehållstillståndet för att besluta om det finns tillräckliga skäl för att återkalla detta.

Om ingen återkallelse sker skall den registrerande parten vidta åtgärder för återkallande av registreringen, men får dock låta registrera den aktuella utlänningen på sin egen spärlista.

3. Punkterna 1 och 2 ska även tillämpas på viseringar för längre vistelse.”

6 I artikel 96 i Schengenkonventionen föreskrivs följande:

”1. Uppgifter angående utlänningar som rapporteras för införande på spärlista skall registreras på grundval av en nationell rapport till följd av beslut som fattats av administrativa myndigheter eller behörig domstol i enlighet med processuella regler i nationell lagstiftning.

2. Besluten kan grundas på det hot mot den allmänna ordningen eller säkerheten och statens säkerhet som en utlännings vistelse på statens territorium kan medföra.

Till sådana fall skall framför allt räknas

a) en utlännings som dömts till ansvar för en gärning för vilken föreskrivs frihetsberövande påföljd i minst ett år,

...”

Direktiv 2008/115/EG

7 Skäl 14 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/115/EG av den 16 december 2008 om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna (EUT L 348, 2008, s. 98) har följande lydelse:

”Verkningarna av nationella återvändandeåtgärder bör ges en europeisk dimension genom införande av ett inreseförbud som förbjuder inresa och vistelse på alla medlemsstaters territorium ...”

8 Artikel 3 i direktiv 2008/115 har följande lydelse:

”I detta direktiv gäller följande definitioner:

...

3. *återvändande*: en tredjelandsmedborgares återresa – oavsett om den sker frivilligt i överensstämmelse med en skyldighet att återvända eller med tvång – till

- ursprungslandet, eller
- ett transitland i enlighet med återtagandeavtal med gemenskapen eller bilaterala återtagandeavtal eller andra arrangemang, eller
- ett annat tredjeland till vilket den berörda tredjelandsmedborgaren frivilligt väljer att återvända och där han eller hon kommer att tas emot.

4. *beslut om återvändande*: ett administrativt eller rättsligt beslut enligt vilket en tredjelandsmedborgares vistelse är olaglig och som ålägger eller fastställer en skyldighet att återvända.

5. *avlägsnande*: verkställigheten av skyldigheten att återvända, det vill säga den faktiska transporten ut ur medlemsstaten.

6. *inreseförbud*: ett administrativt eller rättsligt beslut om förbud mot inresa och vistelse på medlemsstaternas territorium under en viss period, som åtföljer ett beslut om återvändande.

...

8) *frivillig avresa*: fullgörande av skyldigheten att återvända inom den tidsram som fastställts i beslutet om återvändande.

...”

- 9 Artikel 6 i detta direktiv rör beslut om återvändande genom vilka en olaglig vistelse bringas att upphöra. Där anges följande:

”1. Utan att det påverkar tillämpningen av de undantag som avses i punkterna 2–5 ska medlemsstaterna utfärda beslut om att tredjelandsmedborgare som vistas olagligt på deras territorium ska återvända.

2. Tredjelandsmedborgare som vistas olagligt på en medlemsstats territorium och som innehar ett giltigt uppehållstillstånd eller någon annan form av tillstånd som ger rätt till vistelse utfärdat av en annan medlemsstat, ska ofördröjligen bege sig till den medlemsstatens territorium. Om den tredjelandsmedborgare som berörs av detta krav inte följer detsamma eller om dennes omedelbara avresa krävs med hänsyn till allmän ordning eller nationell säkerhet, ska punkt 1 tillämpas.

...”

- 10 I artikel 7.1 i nämnda direktiv föreskrivs följande:

”[I] återvändandebeslutet [ska] fastställas en lämplig tidsfrist på mellan sju och trettio dagar för frivillig avresa ...”

- 11 I artikel 8 i direktiv 2008/115 föreskrivs följande:

”1. Medlemsstaterna ska vidta alla nödvändiga åtgärder för att verkställa beslutet om återvändande om inte någon tidsfrist för frivillig avresa har beviljats i enlighet med artikel 7.4, eller om åläggandet att återvända inte har hörtsammats inom den tid för frivilligt återvändande som beviljats i enlighet med artikel 7.

2. Om medlemsstaten har beviljat en tidsfrist för frivillig avresa i enlighet med artikel 7, får beslutet om återvändande verkställas först när tiden löpt ut, såvida inte en risk som avses i artikel 7.4 uppstår under denna tid.

3. Medlemsstaterna får anta ett separat administrativt eller rättsligt beslut om avlägsnande.

...”

- 12 I artikel 11.1 i samma direktiv föreskrivs följande:

”Beslut om återvändande ska åtföljas av ett inreseförbud

- a) om inte någon tidsfrist för frivillig avresa har beviljats, eller
- b) om åläggandet att återvända inte har hörtsammats.

I andra fall får beslut om återvändande åtföljas av ett inreseförbud.”

- 13 I artikel 21 i direktiv 2008/115 regleras förhållandet mellan bestämmelserna i detta direktiv och bestämmelserna i Schengenkonventionen. I artikeln anges att bestämmelserna i direktivet bland annat ersätter bestämmelserna i artikel 23 i konventionen.

Förordning (EG) nr 1987/2006

- 14 I artikel 24 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1987/2006 av den 20 december 2006 om inrättande, drift och användning av andra generationen av Schengens informationssystem (SIS II) (EUT L 381, 2006, s. 4) föreskrivs följande:

”1. Uppgifter om tredjelandsmedborgare för vilka en registrering har införts i syfte att neka inresa eller vistelse skall införas på grundval av en nationell registrering efter beslut av de behöriga förvaltningsmyndigheterna eller domstolarna i enlighet med de förfaranderegler som fastställs i nationell lagstiftning; detta beslut skall fattas på grundval av en individuell bedömning. Överklaganden av dessa beslut skall ske i enlighet med nationell lagstiftning.

2. En registrering skall införas när det beslut som avses i punkt 1 grundar sig på det hot mot den allmänna ordningen, den allmänna säkerheten eller mot den nationella säkerheten som den berörda tredjelandsmedborgarens vistelse på en medlemsstats territorium kan medföra. Till sådana fall skall framför allt räknas

- a) en tredjelandsmedborgare som i en medlemsstat dömts till ansvar för en gärning för vilken det föreskrivs att sanktionen är frihetsberövande i minst ett år,

...

3. En registrering skall även införas när det beslut som avses i punkt 1 grundar sig på att tredjelandsmedborgaren varit föremål för en åtgärd som innebär avlägsnande, avvisning eller utvisning som vare sig återkallats eller vars verkställighet har skjutits upp, inbegripet de fall som omfattas av inreseförbud eller, i förekommande fall, av vägrat uppehållstillstånd som grundats på överträdelse av nationella bestämmelser om tredjelandsmedborgares inresa eller vistelse.

...”

Finländsk rätt

- 15 Enligt 11 § 1 mom. 5 punkten utlänningslagen krävs för att en utlänning ska få komma till Finland att han eller hon inte kan anses äventyra allmän ordning och säkerhet, folkhälsan eller Finlands internationella förbindelser.
- 16 Enligt 149b § i samma lag ska tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i landet, eller som fått avslag på sin ansökan om uppehållstillstånd, och som innehar ett sådant giltigt uppehållstillstånd eller annat tillstånd som berättigar till vistelse som utfärdats av en annan medlemsstat i Europeiska unionen, omedelbart bege sig till den medlemsstatens territorium. Om den berörda tredjelandsmedborgaren inte följer detsamma eller om vederbörandes omedelbara avresa krävs med hänsyn till allmän ordning eller säkerhet, ska ett beslut om att avlägsna honom eller henne meddelas.
- 17 I 150 § 1 mom. utlänningslagen anges vidare att ett beslut om nekad inresa, avvisning eller utvisning av en utlänning kan förenas med ett inreseförbud. Ett inreseförbud meddelas när det inte har fastställts någon tidsfrist för frivillig återresa, vilket är fallet då den berörda personen anses äventyra allmän ordning eller säkerhet.
- 18 Enligt 150 § 2 mom. i denna lag kan en utlänning som dömts till fängelsestraff för ett grovt brott meddelas inreseförbud tills vidare, om han eller hon utgör ett allvarligt hot mot allmän ordning eller säkerhet.

- 19 Av 150 § 3 mom. utlänningslagen framgår emellertid att inreseförbudet meddelas som ett nationellt förbud, om utlännen har ett uppehållstillstånd i en annan Schengenstat vilket inte återkallas.
- 20 När nekad inresa, avvisning och utvisning av en utlänning samt meddelande av inreseförbud samt inreseförbudets längd prövas, ska hänsyn enligt 146 § mom. 1 utlänningslagen tas till samtliga de omständigheter som beslutet grundar sig på. Vid bedömningen ska beaktas åtminstone hur länge och i vilket syfte utlännen har vistats i landet samt karaktären hos det uppehållstillstånd som beviljats utlännen, utlänningsens band till Finland samt hans eller hennes familjemässiga, kulturella och sociala anknytning till hemlandet. Om beslutet om nekad inresa, avvisning eller utvisning eller ett inreseförbud i anslutning till dem baserar sig på utlänningsens brottsliga verksamhet ska hänsyn tas till hur allvarlig gärningen är samt till den olägenhet, skada eller fara som orsakats allmän eller enskild säkerhet.
- 21 När meddelande av inreseförbud och dess längd prövas ska dessutom, enligt 146 § 2 mom. utlänningslagen, beaktas om utlännen har band till Finland eller någon annan Schengenstat som avser familjen eller arbetet och vilkas skötsel oskäligt skulle försvåras av ett inreseförbud.

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

- 22 E har ett av Spanska staten utfärdat uppehållstillstånd som är giltigt till och med den 11 februari 2018. Han har bott fjorton år i Spanien och har där familjeanknytning.
- 23 E dömdes i Finland genom en dom av den 24 januari 2014, som vunnit laga kraft, till fem års fängelse för olika brott mot narkotikalagstiftningen.
- 24 Migrationsverket ålade E genom beslut av den 21 januari 2015 att omedelbart återvända till Nigeria och förenade detta beslut med ett förbud att tills vidare resa in i Schengenområdet.
- 25 Migrationsverket angav som skäl för sitt beslut att E utgjorde en risk för allmän ordning och säkerhet med hänsyn till de av honom begångna brotten.
- 26 Migrationsverket kontaktade den 26 januari 2015 de behöriga spanska myndigheterna i enlighet med artikel 25.2 i Schengenkonventionen, för att få klarhet i huruvida dessa skäl var tillräckliga för att återkalla det uppehållstillstånd som Spanska staten utfärdat för E.
- 27 Eftersom nämnda myndigheter inte hörde av sig, skickade Migrationsverket den 20 juni 2016 en ny förfrågan till dessa. På begäran av de spanska myndigheterna översände Migrationsverket den brottmålsdom i vilken E fällts till ansvar. Migrationsverket kontaktade därefter de spanska myndigheterna ytterligare två gånger, utan resultat.
- 28 Den hänskjutande domstolen har att pröva huruvida beslutet att ålägga E att återvända till sitt hemland och att förbjuda honom att resa in i Schengenområdet är lagligt. Den är därvid osäker på vilka verkningar som förfarandet för samråd enligt artikel 25.2 i Schengenkonventionen har.
- 29 Det framgår inte tydligt av denna bestämmelse huruvida detta förfarande är obligatoriskt för myndigheterna i den medlemsstat som har meddelat beslutet om återvändande jämte inreseförbud. Inte heller preciseras hur dessa myndigheter ska agera för det fall att de myndigheter till vilka begäran om samråd riktar sig förhåller sig passiva.

30 Mot denna bakgrund beslutade Högsta förvaltningsdomstolen (Finland) att vilandeförklara målet och ställa följande frågor till EU-domstolen:

- ”1) Har den skyldighet till samråd mellan de avtalsslutande staterna som föreskrivs i artikel 25.2 i [Schengenkonventionen] som en tredjelandsmedborgare kan göra gällande för det fall en avtalsslutande stat antar ett beslut om förbud mot inresa i hela Schengenområdet och ett beslut om att nämnde medborgare ska återvända till sitt ursprungsland på grund av att denne äventyrar allmän ordning och säkerhet rättsverkan?
- 2) Om artikel 25.2 i [Schengenkonventionen] är tillämplig när beslut om inreseförbud antas, ska samrådet då inledas innan beslutet om inreseförbud antas, eller kan det genomföras först efter det att besluten om återvändande och inreseförbud har antagits?
- 3) Om nämnda samråd får genomföras först efter det att besluten om återvändande och inreseförbud har antagits, utgör då de omständigheterna att samrådet mellan de avtalsslutande staterna fortfarande pågår och att den andra avtalsslutande staten inte har angett huruvida den har för avsikt att återkalla tredjelandsmedborgarens uppehållstillstånd hinder för att fatta beslut om att nämnda medborgare ska återvända till sitt ursprungsland och för att förbudet mot inresa i hela Schengenområdet träder i kraft?
- 4) Hur ska en avtalsslutande stat gå till väga för det fall den avtalsslutande stat som har utfärdat ett uppehållstillstånd, trots upprepade uppmaningar, inte fattat något beslut i frågan huruvida det uppehållstillstånd som utfärdats till tredjelandsmedborgaren ska återkallas?”

Förfarandet vid domstolen

- 31 Den hänskjutande domstolen ansökte om att begäran om förhandsavgörande skulle handläggas enligt det förfarande för brådskande mål om förhandsavgörande som föreskrivs i artikel 107 i domstolens rättegångsregler. Som svar på en begäran om klarlägganden upplyste Högsta förvaltningsdomstolen den 2 juni 2017 att det fängelsestraff som E hade ådömts hade omvandlats till villkorlig dom från och med den 24 januari 2016 och att denne därefter inte längre var föremål för någon frihetsberövande åtgärd. Den femte avdelningen beslutade mot denna bakgrund, den 8 juni 2017, på förslag av referenten och efter att ha hört generaladvokaten, att inte bifalla Högsta förvaltningsdomstolens ansökan.
- 32 Domstolens ordförande beslutade emellertid den 12 juni 2017 att målet, med hänsyn till omständigheterna i det nationella målet, skulle handläggas med förtur med stöd av artikel 53.3 i rättegångsreglerna.

Prövning av tolkningsfrågorna

Den andra frågan

- 33 Högsta förvaltningsdomstolen har ställt sin andra fråga, vilken ska prövas först, för att få klarhet i huruvida artikel 25.2 i Schengenkonventionen ska tolkas så, att en avtalsslutande stat som avser att avlägsna, och meddela ett förbud att resa in och vistas i Schengenområdet för en tredjelandsmedborgare som har ett giltigt uppehållstillstånd som utfärdats av en annan avtalsslutande stat, ska inleda det samrådsförfarande som föreskrivs i den bestämmelsen innan den meddelar ett beslut om återvändande och inreseförbud avseende denna person eller kan inleda ett sådant förfarande efter det att detta beslut har meddelats.

- 34 Såsom framgår av lydelsen i de flesta språkversionerna av artikel 25.2 första stycket i Schengenkonventionen är det endast om en tredjelandsmedborgare som har uppehållstillstånd registreras på en spärlista i Schengens informationssystem som den registrerande avtalsslutande staten ska kontakta den avtalsslutande stat som beviljat uppehållstillståndet.
- 35 I artikel 25.2 andra stycket i Schengenkonventionen anges vidare att den förstnämnda staten ska vidta åtgärder för att återkalla registreringen på spärlistan, om uppehållstillståndet inte återkallas.
- 36 Härav följer att det samrådsförfarande som föreskrivs i nämnda artikel 25.2 i princip inte ska inledas förrän efter det att den berörda tredjelandsmedborgaren har registrerats på en spärlista i Schengens informationssystem och således efter meddelandet av beslutet om återvändande och inreseförbud avseende honom.
- 37 För att Högsta förvaltningsdomstolen ska få ett fullständigt svar ska emellertid tilläggas att artikel 25.2 i Schengenkonventionen inte förbjuder en avtalsslutande stat, som önskar avlägsna en sådan tredjelandsmedborgare och förbjuda honom eller henne att resa in och vistas i Schengenområdet, att inleda det i denna bestämmelse föreskrivna samrådsförfarandet redan innan beslutet om återvändande och inreseförbud avseende tredjelandsmedborgaren meddelas.
- 38 Med beaktande av dels det syfte som eftersträvas med artikel 25.2 i Schengenkonventionen, som består i att förhindra att en motstridig situation uppkommer i vilken en tredjelandsmedborgare har ett giltigt uppehållstillstånd som utfärdats av en avtalsslutande stat samtidigt som han eller hon är registrerad på en spärlista i Schengens informationssystem, dels den i artikel 4.3 FEU stadgade principen om lojalt samarbete, är det nämligen önskvärt att detta samrådsförfarande inleds så snabbt som möjligt.
- 39 Den andra frågan ska således besvaras enligt följande: Artikel 25.2 i Schengenkonventionen ska tolkas så, att även om en avtalsslutande stat, som avser att meddela ett beslut om återvändande och inrese- och vistelseförbud avseende en tredjelandsmedborgare som har ett giltigt uppehållstillstånd som utfärdats av en annan avtalsslutande stat, får inleda det samrådsförfarande som föreskrivs i den bestämmelsen redan innan den meddelar nämnda beslut, ska detta förfarande i vart fall inledas när ett sådant beslut har meddelats.

Den tredje och den fjärde frågan

- 40 Högsta förvaltningsdomstolen har ställt sin tredje och fjärde fråga, vilka ska prövas tillsammans, för att få klarhet i vilka följderna blir för den avtalsslutande stat som har inlett samrådsförfarandet enligt artikel 25.2 i Schengenkonventionen av att den anmodade avtalsslutande staten inte lämnar något svar, särskilt med avseende på verkställigheten av det beslut om återvändande och förbud mot inresa i Schengenområdet som meddelats avseende en tredjelandsmedborgare som har ett giltigt uppehållstillstånd som utfärdats av sistnämnda stat.
- 41 Det ska inledningsvis erinras om att Schengenkonventionen, innan den ändrades genom förordning nr 562/2006, bland annat reglerade de villkor som tredjelandsmedborgare ska uppfylla för inresa och högst tre månaders vistelse i Schengenområdet. Uppehållstillstånd för längre tid än 90 dagar omfattas däremot i huvudsak av medlemsstaternas nationella lagstiftning, varvid dock de nämnda inresevillkoren gäller. Ett sådant av en avtalsslutande stat utfärdat uppehållstillstånd ger enligt artikel 21 i Schengenkonventionen innehavaren rätt att röra sig fritt under högst tre månader på övriga avtalsslutande staters territorier, såvida vederbörande uppfyller de villkor som anges i denna bestämmelse.

- 42 I direktiv 2008/115 föreskrivs, såsom anges i artikel 1 i direktivet, gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna. Såsom anges i skäl 14 i direktivet ger detta verkningarna av nationella återvändandeåtgärder en europeisk dimension genom införande av ett inreseförbud som förbjuder inresa och vistelse på alla medlemsstaters territorium.
- 43 Av vad ovan anförts följer att alla beslut som en medlemsstat meddelar om en tredjelandsmedborgares inresa och vistelse i enlighet med förordning nr 562/2006, och alla beslut om återvändande och inreseförbud avseende en sådan person vilka meddelas av en sådan medlemsstat med stöd av direktiv 2008/115, har verkningar gentemot övriga medlemsstater och övriga avtalsslutande stater som har anslutit sig till Schengenkonventionen.
- 44 Artikel 23.2 och 23.4 i Schengenkonventionen reglerar situationen att en tredjelandsmedborgare olagligt vistas på en avtalsslutande stats territorium men har ett uppehållstillstånd som utfärdats av en annan avtalsslutande stat. Av artikel 21 i direktiv 2008/115, som rör förhållandet mellan detta direktiv och nämnda konvention, framgår emellertid att nämnda artikel 23 har ersatts av bestämmelserna i direktivet.
- 45 I artikel 6.2 i direktiv 2008/115 föreskrivs, i likhet med vad som är fallet i artikel 23.2–23.4 i Schengenkonventionen, att en tredjelandsmedborgare som olagligt uppehåller sig på en medlemsstats territorium är skyldig att ofördröjligen bege sig till den medlemsstat som har utfärdat ett uppehållstillstånd för honom eller henne, och att ett beslut om återvändande av tredjelandsmedborgaren ska meddelas för det fall att han eller hon underlåter att göra detta eller om vederbörandes omedelbara avresa krävs med hänsyn till allmän ordning eller nationell säkerhet.
- 46 Såsom generaladvokaten har anført i punkt 63 i sitt förslag till avgörande följer det av detta att när en tredjelandsmedborgare som har ett uppehållstillstånd som utfärdats av en medlemsstat olagligt vistas i en medlemsstat, ska vederbörande ges möjlighet att resa till den medlemsstat som utfärdat uppehållstillståndet i stället för att genast tvingas att återvända till sitt ursprungsland, såvida inte hänsyn till särskilt allmän ordning och säkerhet kräver det sistnämnda.
- 47 I förevarande fall ska det erinras om att E, som har ett giltigt uppehållstillstånd utfärdat av Spanska staten, olagligt vistas i Finland, att ett beslut om återvändande och förbud mot inresa i Schengenområdet har meddelats avseende honom med anledning av att de finländska myndigheterna anser att han äventyrar den nationella allmänna ordningen och säkerheten, att dessa myndigheter den 26 januari 2015 inledde det samrådsförfarande som föreskrivs i artikel 25.2 i Schengenkonventionen och att de spanska myndigheterna därefter inte har meddelat huruvida de har för avsikt att återkalla E:s uppehållstillstånd eller inte.
- 48 Vad gäller de finländska myndigheternas möjlighet att under dessa omständigheter meddela ett beslut om återvändande och inreseförbud avseende E, konstaterar domstolen att det av själva ordalydelsen i artikel 6.2 i direktiv 2008/115 framgår att dessa myndigheter var skyldiga att meddela ett sådant beslut om återvändande och att förena detta med ett inreseförbud enligt artikel 11 i direktivet, om det var nödvändigt med hänsyn till allmän ordning och säkerhet, vilket det emellertid ankommer på den nationella domstolen att kontrollera med beaktande av relevant praxis från EU-domstolen (se, för ett liknande resonemang, dom av den 11 juni 2015, Zh. och O., C-554/13, EU:C:2015:377, punkterna 50–52 och 54).
- 49 En medlemsstat är i ett sådant fall skyldig att göra en bedömning av begreppet ”risk för allmän ordning” i direktiv 2008/115 i varje enskilt fall, för att kontrollera huruvida den berörda tredjelandsmedborgarens beteende utgör en verklig och aktuell risk för allmän ordning, varvid den omständigheten att nämnda tredjelandsmedborgare har dömts för brott inte i sig innebär att det föreligger en sådan risk (se, för ett liknande resonemang, dom av den 11 juni 2015, Zh. och O., C-554/13, EU:C:2015:377, punkterna 50 och 54).

- 50 Vad gäller dessa myndigheters möjlighet att verkställa detta beslut under sådana omständigheter som dem i det nationella målet måste de finländska myndigheterna i enlighet med artikel 8 i direktiv 2008/115 anses ha rätt att omedelbart vidta åtgärder för att avlägsna E, utan att detta påverkar hans rätt att göra gällande sina rättigheter enligt det av de spanska myndigheterna utfärdade uppehållstillståndet genom att senare bege sig till Spanien. Den omständigheten att det i artikel 25.2 i Schengenkonventionen föreskrivna samrådsförfarandet fortfarande pågår föranleder inte någon annan bedömning.
- 51 Artikel 25.2 i Schengenkonventionen utgör inte heller hinder för att en person registreras på en spärlista i Schengens informationssystem trots att det i denna bestämmelse föreskrivna samrådsförfarandet pågår, såsom framgår av punkt 39 ovan. I det andra stycket i denna bestämmelse föreskrivs emellertid att registreringen ska återkallas, "[o]m ingen återkallelse [av uppehållstillståndet] sker".
- 52 Artikel 25.2 i Schengenkonventionen syftar till att, genom det där föreskrivna samrådsförfarandet, förhindra att en tredjelandsmedborgare är registrerad på en spärlista av en avtalsslutande stat samtidigt som han eller hon har ett giltigt uppehållstillstånd utfärdat av en annan avtalsslutande stat.
- 53 Myndigheterna i den anmodade medlemsstaten är således skyldiga, i enlighet med den i artikel 4.3 FEU stadgade principen om lojalt samarbete, att ta ställning till huruvida den berörda tredjelandsmedborgarens uppehållstillstånd ska återkallas eller inte, och detta inom en rimlig tid vars längd beror på omständigheterna i det enskilda fallet, så att dessa har den tid på sig som är nödvändig för att inhämta relevant information (se, analogt, dom av den 5 april 2016, Aranyosi och Căldăraru, C-404/15 och C-659/15 PPU, EU:C:2016:198, punkt 97).
- 54 I förevarande fall är det emellertid uppenbart att de spanska myndigheterna inte har lämnat besked inom rimlig tid. Efter det att rimlig tid förflutit ankommer det på de finländska myndigheterna, så länge som det aktuella uppehållstillståndet är giltigt och inte formellt har återkallats av de spanska myndigheterna, att återkalla registreringen på spärlistan och att, i förekommande fall, registrera den berörda tredjelandsmedborgaren på sin nationella spärlista, i syfte att förhindra att en motstridig situation, såsom nämnts i punkt 52 ovan, och den därav följande situationen av rättsosäkerhet för tredjelandsmedborgaren består.
- 55 Mot bakgrund av vad ovan anförts ska den tredje och den fjärde frågan besvaras enligt följande: Artikel 25.2 i Schengenkonventionen ska tolkas så, att den inte utgör hinder för verkställighet av ett beslut om återvändande och inreseförbud, som meddelats av en avtalsslutande stat avseende en tredjelandsmedborgare som har ett giltigt uppehållstillstånd som utfärdats av en annan avtalsslutande stat, trots att det i denna bestämmelse föreskrivna samrådsförfarandet pågår, om nämnda tredjelandsmedborgare av den registrerande avtalsslutande staten anses utgöra en risk för allmän ordning eller nationell säkerhet, vilket dock inte påverkar vederbörandes rätt att göra gällande sina rättigheter enligt detta uppehållstillstånd genom att senare bege sig till den andra avtalsslutande staten. När rimlig tid har förflutit sedan samrådsförfarandet inleddes utan att den anmodade avtalsslutande staten lämnat något svar, ankommer det emellertid på den registrerande avtalsslutande staten att återkalla registreringen på spärlistan för Schengenområdet och att, i förekommande fall, registrera personen i fråga på sin nationella spärlista.

Den första frågan

- 56 Högsta förvaltningsdomstolen har ställt sin första fråga för att få klarhet i huruvida artikel 25.2 i Schengenkonventionen ska tolkas så, att en tredjelandsmedborgare, som har ett giltigt uppehållstillstånd utfärdat av en avtalsslutande stat och beträffande vilken ett beslut om återvändande och inreseförbud har meddelats i en annan avtalsslutande stat, vid nationell domstol får åberopa de rättsverkningar som följer av det samrådsförfarande som föreskrivs i denna bestämmelse.

- 57 Även om nämnda bestämmelse reglerar förfarandet mellan myndigheterna i de avtalsslutande staterna, kan den likväl ha en konkret inverkan på enskildas rättigheter och intressen.
- 58 I denna bestämmelse föreskrivs nämligen på ett klart, precist och ovillkorligt sätt ett samrådsförfarande som obligatoriskt ska inledas av en avtalsslutande stat som önskar förbjuda en tredjelandsmedborgare, som har ett giltigt uppehållstillstånd utfärdat av en annan avtalsslutande stat, att resa in i Schengenområdet. Om den andra staten anser att det inte finns skäl att återkalla det uppehållstillstånd som den har utfärdat, har den första staten en lika klar, precis och ovillkorlig skyldighet att återkalla registreringen på spärllistan för Schengenområdet och att, i förekommande fall, omvandla den till en registrering på den nationella spärllistan.
- 59 Det ska under dessa omständigheter anses att en sådan person som E har rätt att vid nationell domstol åberopa det i artikel 25.2 i Schengenkonventionen föreskrivna samrådsförfarandet och, särskilt, den nämnda registrerande statens skyldighet att inleda detta förfarande och, beroende på resultatet av detta, återkalla registreringen på spärllistan för Schengenområdet.
- 60 Den första frågan ska således besvaras enligt följande: Artikel 25.2 i Schengenkonventionen ska tolkas så, att en tredjelandsmedborgare, som har ett giltigt uppehållstillstånd utfärdat av en avtalsslutande stat och beträffande vilken en annan avtalsslutande stat har meddelat ett beslut om återvändande och inreseförbud, i nationell domstol får åberopa de rättsverkningar som följer av det samrådsförfarande som ska genomföras av den registrerande avtalsslutande staten och de krav som följer av detta.

Rättegångskostnader

- 61 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i det nationella målet utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den hänskjutande domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (femte avdelningen) följande:

- 1) **Artikel 25.2 i konventionen om tillämpning av Schengenavtalet av den 14 juni 1985 mellan regeringarna i Beneluxstaterna, Förbundsrepubliken Tyskland och Franska republiken om gradvis avskaffande av kontroller vid de gemensamma gränserna, som undertecknades i Schengen den 19 juni 1990 och trädde i kraft den 26 mars 1995, ska tolkas så, att även om en avtalsslutande stat, som avser att meddela ett beslut om återvändande och inrese- och vistelseförbud avseende en tredjelandsmedborgare som har ett giltigt uppehållstillstånd som utfärdats av en annan avtalsslutande stat, får inleda det samrådsförfarande som föreskrivs i den bestämmelsen redan innan den meddelar nämnda beslut, ska detta förfarande i vart fall inledas när ett sådant beslut har meddelats.**
- 2) **Artikel 25.2 i konventionen om tillämpning av Schengenavtalet ska tolkas så, att den inte utgör hinder för verkställighet av ett beslut om återvändande och inreseförbud, som meddelats av en avtalsslutande stat avseende en tredjelandsmedborgare som har ett giltigt uppehållstillstånd som utfärdats av en annan avtalsslutande stat, trots att det i denna bestämmelse föreskrivna samrådsförfarandet pågår, om nämnda tredjelandsmedborgare av den registrerande avtalsslutande staten anses utgöra en risk för allmän ordning eller nationell säkerhet, vilket dock inte påverkar vederbörandes rätt att göra gällande sina rättigheter enligt detta uppehållstillstånd genom att senare bege sig till den andra avtalsslutande staten. När rimlig tid har förflutit sedan samrådsförfarandet inleddes utan att den anmodade avtalsslutande staten lämnat något svar, ankommer det emellertid på den registrerande avtalsslutande staten att återkalla registreringen på spärllistan för Schengenområdet och att, i förekommande fall, registrera personen i fråga på sin nationella spärllista.**

- 3) Artikel 25.2 i konventionen om tillämpning av Schengenavtalet ska således tolkas så, att en tredjeland-medborgare, som har ett giltigt uppehållstillstånd utfärdat av en avtalsslutande stat och beträffande vilken en annan avtalsslutande stat har meddelat ett beslut om återvändande och inreseförbud, i nationell domstol får åberopa de rättsverkningar som följer av det samrådsförfarande som ska genomföras av den registrerande avtalsslutande staten och de krav som följer av detta.

Underskrifter