



Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ

J. КОКОТТ

представено на 13 декември 2017 година¹

Дело C-240/17

Е

(Преюдициално запитване, отправено от Korkein hallinto-oikeus (Върховен административен съд, Финландия)

„Преюдициално запитване — Пространство на свобода, сигурност и правосъдие — Шенгенско пространство — Решение за връщане и забрана за влизане срещу гражданин на трета страна — Сигнал до Шенгенската информационна система с цел отказ за влизане — Гражданин на трета страна, виновен за извършено престъпление — Гражданин на трета страна с валидно разрешение за пребиваване в друга държава — членка на Шенгенското пространство — Задължение за консултиране — Влияние на неприключилите консултации върху изпълнението на решението за връщане и върху действието на забраната за влизане — Член 25, параграф 2 от Конвенцията за прилагане на Споразумението от Шенген (Шенгенската конвенция, „ШК“) — Директива 2008/115/ЕО“

I. Въведение

1. От 1985 г. името на люксембургската община Шенген е символ на идеята за свободно пътуване в Европа без проверки по вътрешните граници. Междувременно тази идея се е превърнала в реалност в повечето държави — членки на Европейския съюз, както и в няколко съседни трети държави, които заедно сформират Шенгенското пространство. Днес системата на Шенген принадлежи към основните стълбове на европейското пространство на свобода, сигурност и правосъдие².

2. За да се гарантира, че посочената система ще функционира дългосрочно и за да се радва и занапред на възможно най-голямо одобрение, са задължителни общите правила, които по ефективен и последователен начин гарантират, че придобитата свобода в това пространство без вътрешни граници няма да е за сметка на сигурността. Това означава, че включените в това пространство държави запазват контрола върху влизането и пребиваването на граждани на трети държави, без същевременно да пренебрегват изискванията на правото на ЕС, както и индивидуалните права и интереси на засегнатите лица.

¹ Език на оригиналния текст: немски.

² Вж. член 3, параграф 2 ДЕС и член 67, параграф 2 ДФЕС, както и Протокол № 19 към Договора за ЕС и Договора за функционирането на ЕС (Протокол относно достиженията на правото от Шенген, включени в рамките на Европейския съюз, ОВ С 115, 2008 г., стр. 290; този протокол се основава на Договора от Амстердам).

3. В тази конфликтна зона попада настоящото преюдициално запитване, което Съдът предстои да разгледа. Необходимо е да се изясни как трябва да се процедира, в случай че гражданин на трета страна, който притежава валидно разрешение за пребиваване в една държава — членка от Шенгенското пространство, получи отказ за влизане в друга държава членка от това пространство. По принцип предвид липсата на проверки по вътрешните граници подобен отказ за влизане има европейско измерение и се прилага не само за цялото Шенгенско пространство, но и за всички държави — членки на Европейския съюз.

4. В конкретния случай се разглежда казусът на господин Е, нигерийски гражданин, който е виновен за извършването на престъпление във Финландия. Финландските органи искат да го върнат принудително в родината му Нигерия и му налагат забрана за влизане в цялото Шенгенско пространство, въпреки че все още притежава разрешение за пребиваване в Испания.

5. В такива случаи разпоредбите от правото на Съюза относно Шенгенската система предвиждат провеждането на консултации между държавите членки, за да се даде възможност на всички заинтересовани органи да действат по последователен и непротиворечив начин. Държавата членка, която налага забраната за влизане, трябва да отправи запитване до другата държава членка, която е издала разрешението за пребиваване, дали не възнамерява да оттегли това разрешение. Какво следва обаче, ако запитваната държава членка, в случая Кралство Испания, забави отговора си продължително време, въпреки че консултиращата държава членка, в случая Република Финландия, квалифицира засегнатото лице като заплахата за обществената сигурност и обществения ред и поради това иска незабавно да го върне в държавата по произход?

6. Този важен въпрос за практиката все още не е изяснен. С неговия отговор Съдът може да допринесе за развитието на общите правила, приложими в Шенгенското пространство, и едновременно с това да спазва правилния баланс между интересите на държавите членки в областта на сигурността и индивидуалните права и интереси на граждани на трети страни³.

II. Правна уредба

7. Уредбата в правото на Европейския съюз относно този случай се съдържа, от една страна, в Конвенцията за прилагане на Споразумението от Шенген⁴ (Шенгенска конвенция, наричана по-нататък „ШК“), а от друга страна, в Директива 2008/115/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 16 декември 2008 година относно общите стандарти и процедури, приложими в държавите членки за връщане на незаконно пребиваващи граждани на трети страни⁵ (наричана по-нататък Директива 2008/115/ЕО). Освен това от значение е и Кодексът на шенгенските граници, изменен с Регламент (ЕС) 2016/399^{6, 7}.

3 Специално във връзка с последния аспект вж. решения от 5 юни 2014 г., Mahdi (C-146/14 PPU, EU:C:2014:1320, т. 46), от 5 ноември 2014 г., Mukarubega (C-166/13, EU:C:2014:2336, т. 39) и от 11 юни 2015 г., Zh. и O. (C-554/13, EU:C:2015:377, т. 38).

4 ОВ L 239, 2000 г., стр. 19.

5 ОВ L 348, 2008 г., стр. 98.

6 Регламент (ЕС) 2016/399 на Европейския парламент и на Съвета от 9 март 2016 година относно Кодекс на Съюза за режима на движение на лица през границите (ОВ L 77, 2016 г., стр. 1).

7 С Регламент 2016/399 предишната редакция на Кодекса на шенгенските граници е отменена и заменена съгласно Регламент (ЕО) № 562/2006 на Европейския парламент и на Съвета от 15 март 2006 г. (ОВ L 105, 2006 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 19, том 8, стр. 5 и поправка в ОВ L 275, 2010 г., стр. 11). Релевантните за настоящия случай разпоредби обаче остават непроменени по същество, така че по-нататък се позовавам единствено на редакция на Кодекса на шенгенските граници в сила понастоящем.

А. Шенгенска конвенция (ШК)

8. ШК е подписана от пет държави членки⁸ на 19 юни 1990 г. в Шенген (Люксембург) и влиза в сила на 26 март 1995 г. Понастоящем тя е част от достиженията на правото от Шенген съгласно Протокол № 19 към Договора за ЕС и ДФЕС⁹, което е включено в Европейския съюз и е в сила на територията на Шенгенското пространство, т.е. за почти всички държави — членки на Европейския съюз, включително Република Финландия и Кралство Испания. Освен това Шенгенското пространство включва и няколко трети държави, като например Конфедерация Швейцария¹⁰.

9. Член 25, параграф 2 от КШ се намира в глава 5 („Разрешение за пребиваване и регистрация на лица, на които не се разрешава влизане“) в дял II („Премахване на контрола по вътрешните граници и движение на хора“) от КШ и гласи следното:

„Когато се установи, че срещу чужд гражданин, който притежава валидно разрешение за пребиваване, издадено от една договаряща страна, е подаден сигнал за целите на отказ за влизане, договарящата страна, подала сигнала, се консултира с договарящата страната, която е издала разрешението за пребиваване, с цел да се определи дали са налице достатъчно основания за оттегляне на разрешението за пребиваване.

Ако не бъде оттеглено разрешението за пребиваване, договарящата страна, която е подала сигнала, отменя сигнала, но въпреки това може да регистрира този чужд гражданин в националния си списък на сигнали“.

10. Член 19, параграф 1 който е част глава 4 („Условия за движение на чужденци“), дял II от ШК се предвижда право на движение на чужди граждани в рамките на Шенгенското пространство:

„Чуждите граждани, които притежават единна виза и които са влезли редовно на територията на една от договарящите страни, могат да се движат свободно на територията на всички договарящи страни за срока на валидност на визата, при условие че отговарят на условията за влизане, които са посочени в член 5, параграф 1, букви а), в), г) и д)“.

11. Във връзка с това според определението в член 1 от ШК под „чужд гражданин“ се разбира лице, което не е гражданин на държава — членка на Европейския съюз. Това означава, че терминът е равнозначен на термина „гражданин на трета страна“, който често се използва и в правото на Съюза. Съгласно същата разпоредба „чужд гражданин, за ко[го]то е подаден сигнал за целите на отказ за влизане“ означава „чужд гражданин, за ко[го]то е подаден сигнал в Шенгенската информационна система [...] като лице, на което не трябва да се разрешава влизане“. Под „разрешение за пребиваване“ се разбира „всяко разрешение, издавано от договаряща страна и което дава право на пребиваване на нейна територия, независимо от неговия характер [...]“.

⁸ Това са Кралство Белгия, Федерална република Германия, Френската република, Великото херцогство Люксембург и Кралство Нидерландия.

⁹ С Решение 1999/436/ЕО на Съвета от 20 май 1999 г. (ОВ L 176, 1999 г., стр. 17; Специално издание на български език, 2007 г., глава 19, том 1, стр. 107) се определят правните основания от Учредителните договори на Европейския съюз за отделните разпоредби, които заедно представляват достиженията на правото от Шенген; в съответствие с приложение А към това решение член 25 от ШК попада в приложното поле на член 62, точка 3 и на член 63, точка 3 ЕО (понастоящем членове 77 ДФЕС и 79 ДФЕС).

¹⁰ Вж. Споразумението между Европейския съюз, Европейската общност и Конфедерация Швейцария относно асоциирането на тази държава към изпълнението, прилагането и развитието на достиженията на правото от Шенген, подписано в Люксембург на 26 октомври 2004 г. и в сила от 1 март 2008 г. (ОВ L 53, 2008 г., стр. 52), наричано по-нататък „Споразумението за асоцииране на Швейцария към Шенген“.

Б. Кодекс на шенгенските граници

12. В допълнение следва да се посочи член 6 от Кодекса на шенгенските граници, изменен с Регламент 2016/399, който определя условията за влизане на граждани на трети страни, както следва:

„(1) При планиран престой на територията на държавите членки с продължителност не повече от 90 дни в рамките на всеки 180-дневен период, при което се отчита 180-дневният период, предшестващ всеки ден от престоя, за влизането на гражданите на трети страни се прилагат следните условия:

[...]

г) да не са регистрирани в [Шенгенската информационна система] като лица, за които има сигнал за отказ за влизане;

[...]

(5) Чрез дерогация от параграф 1:

а) на граждани на трети страни, които не отговарят на всички условия, посочени в параграф 1, но притежават разрешение за пребиваване или виза за дългосрочно пребиваване, се разрешава влизане на териториите на другите държави членки с цел транзитно преминаване, така че да могат да достигнат територията на държавата членка, която е издала разрешението за пребиваване или визата за дългосрочно пребиваване, освен ако имената им не са включени в националния списък на сигнали на държавата членка, чиято външна граница лицата се стремят да преминат, и ако сигналът е придружен от указание за отказ за влизане или транзитно преминаване;

[...]“.

13. Освен това член 14, параграф 1 от Кодекса на шенгенските граници, озаглавен „Отказ за влизане“, гласи:

„На гражданин на трета страна, който не отговаря на условията за влизане, установени в член 6, параграф 1, и не спада към категориите лица, посочени в член 6, параграф 5, се отказва влизане на териториите на държавите членки. Това не накърнява прилагането на специални разпоредби относно правото на убежище и международна закрила или относно издаването на визи за дългосрочно пребиваване“.

В. Директива 2008/115

14. Накрая следва да се посочи глава I („Общи разпоредби“), член 3, параграфи 3, 4, 6 и 8 от Директива 2008/115, където се съдържат следните определения:

„[...]

3. „връщане“ е процесът на връщане на гражданин на трета страна — при доброволно или принудително изпълнение на задължение за връщане — в:

– неговата страна на произход, или

- страна на транзитно преминаване в съответствие със споразумения на Общността или двустранни споразумения за обратно приемане или други договорености, или
- трета страна, в която гражданинът на трета страна доброволно решава да се върне и в която ще бъде приет;

4. „решение за връщане“ е административно или съдебно решение или друг акт, което определя или обявява за незаконен престоя на гражданин на трета страна и налага или постановява задължение за връщане;

[...]

6. „забрана за влизане“ е административно или съдебно решение или акт, с ко[и]то се забраняват влизането и престоят на територията на държавите членки за определен период, придружаващ[и] решение за връщане;

[...]

8. „Доброволно напускане“ е изпълнение на задължението за връщане в срока, определен за тази цел в решението за връщане;

[...]“.

15. В глава II от Директива 2008/115 („Прекратяване на незаконен престой“) се съдържат и членове 6, 7 и 11.

16. Член 6 от Директива 2008/115 е озаглавен „Решение за връщане“. Неговите първи два параграфа гласят:

„(1) Държавите членки издават решение за връщане на всеки гражданин на трета страна, който е в незаконен престой на тяхна територия, без да се засягат изключенията, посочени в параграфи 2—5.

(2) От граждани на трети страни, които са в незаконен престой на територията на държава членка и притежават валидно разрешение за пребиваване или друго разрешение, даващо право на престой, което е издадено от друга държава членка, се изисква незабавно да отидат на територията на тази друга държава членка. В случай че засегнатият гражданин на трета страна не се съобрази с това изискване или когато незабавното напускане на гражданина на трета страна се налага поради основания, свързани с обществения ред или националната сигурност, се прилага параграф 1“.

17. В първите два параграфа на член 7 от Директива 2008/115 във връзка с „доброволното напускане“ се посочва:

„(1) В решението за връщане се предвижда подходящ срок за доброволно напускане с продължителност от седем до тридесет дни, без да се засягат изключенията, посочени в параграфи 2 и 4. Държавите членки могат да предвидят в националното си законодателство, че подобен срок се предоставя единствено след подаване на молба от засегнатия гражданин на трета страна. В този случай държавите членки уведомяват засегнатите граждани на трети страни относно възможността да подадат подобна молба.

Срокът, предвиден в първа алинея, не изключва възможността за по-ранно напускане на засегнатите граждани на трети страни.

(2) При необходимост държавите членки удължават срока за доброволно напускане с достатъчен период, като вземат предвид конкретните обстоятелства във всеки отделен случай, като например продължителност на престоя, наличието на посещаващи училище деца и наличието на други семейни и социални връзки“.

18. Член 8 от Директива 2008/115, който е посветен на „Извеждане“, гласи следното (извлечение):

„(1) Държавите членки предприемат всички необходими мерки, за да изпълнят принудително решението за връщане, ако не е бил предоставен срок за доброволно напускане съгласно член 7, параграф 4 или ако задължението за връщане не е било изпълнено в рамките на предоставения съгласно член 7 срок за доброволно напускане.

(2) Ако държавата членка е предоставила срок за доброволно напускане съгласно член 7, решението за връщане може да се изпълни принудително само след изтичане на срока, освен ако по време на този срок не възникне опасност по смисъла на член 7, параграф 4.

(3) Държавите членки могат да приемат отделно административно или съдебно решение или акт за постановяване на извеждането.

[...]“.

19. Член 9, параграф 2 от Директива 2008/115, който разглежда „отлагането на извеждането“, гласи:

„Държавата членка може да отложи извеждането за подходящ срок, като вземе предвид конкретните обстоятелства във всеки отделен случай. [...]“.

20. Освен това член 11 от Директива 2008/115, озаглавен „Забрана за влизане“, предвижда:

„(1) Решенията за връщане се придружават от забрана за влизане:

а) ако не е предоставен срок за доброволно напускане; или

б) ако задължението за връщане не е било изпълнено.

В останалите случаи решенията за връщане могат да бъдат придружени от забрана за влизане.

(2) Продължителността на забраната за влизане се определя, като надлежно се вземат предвид всички обстоятелства от значение за отделния случай, и по принцип не надвишава пет години. [...]

[...]“.

21. Разяснителни обяснения относно тези разпоредби се съдържат в допълнение в съображения 4, 6 и 14 от Директива 2008/115:

„(4) Следва да се установят ясни, прозрачни и справедливи правила с цел установяване на ефективна политика на връщане като необходим елемент на една добре ръководена миграционна политика.

[...]

- (6) Държавите членки следва да следят за това прекратяването на незаконния престой на граждани на трети страни да се извършва по справедлива и прозрачна процедура.

[...]

- (14) Следва да се даде европейско измерение на последствията от националните мерки за извеждане, като се въведе забрана за влизане, забраняваща влизането и престоя на територията на всички държави членки. [...]“.

III. Фактите и главното производство

22. Г-н Е е нигерийски гражданин. На 24 януари 2014 г. той е осъден от финландски наказателен съд на общо пет години лишаване от свобода за извършените във Финландия през 2013 г. няколко тежки престъпления, свързани с трафик на наркотични вещества¹¹. Присъдата е окончателна. Г-н Е е изтърпял част от наложеното наказание лишаване от свобода във Финландия.

23. Г-н Е разполага с валидно до 11 февруари 2018 г. разрешение за пребиваване в Испания, където е живял 14 години преди това и където живее семейството му. На това основание г-н Е иска от финландските органи да бъде върнат в Испания.

24. Въпреки това на 21 януари 2015 г. Maahanmuuttovirasto (Финландска имиграционна служба) постановява г-н Е да бъде върнат в държавата му по произход Нигерия, като се мотивира с извършените от него във Финландия тежки престъпления, които го превръщат в заплаха за обществената сигурност и обществения ред. Заедно с решението за връщане на г-н Е е наложена временна забрана за влизане на територията на цялото Шенгенско пространство. Не му е предоставен срок за доброволно напускане.

25. На 26 януари 2015 г. в съответствие с член 25, параграф 2 от ШК имиграционната служба се консултира с Кралство Испания и иска от органите на тази държава членка да я информират за позицията си относно евентуалното оттегляне на разрешението на г-н Е за пребиваване в тази държава. Тъй като испанските органи не отговарят, на 20 юни 2016 г. имиграционната служба подновява искането си, а на 21 юни 2016 г. по искане на Испания изпраща диспозитива на присъдата срещу г-н Е. На 28 юни и на 9 ноември 2016 г. имиграционната служба отново поставя искането си пред испанските органи. Според информацията от акта за преюдициално запитване испанските органи до момента не са взели отношение по същество.

26. Жалбата срещу решението за връщане на г-н Е е отхвърлена от първата съдебна инстанция — Helsingin hallinto-oikeus (Административен съд на Хелзинки, Финландия)¹². Г-н Е подава въззивна жалба, поради което съдебният спор вече следва да бъде разрешен от втората инстанция — Korkein hallinto-oikeus (Върховен административен съд, Финландия), който е и запитващата юрисдикция.

27. Националните съдилища, които разглеждат спора в главното производство, приемат, че г-н Е представлява заплаха за обществената сигурност и обществения ред. С решение от 27 октомври 2016 г. Korkein hallinto-oikeus временно спира извеждането на г-н Е.

¹¹ Жалбоподателят притежавал и продал по-специално поне 850 таблетки екстази, той внесъл във Финландия поне 438 g кокаин с намерението да го продаде или предаде, като направил и опит да придобие поне 30 g кокаин с намерението да го продаде.

¹² Решението на първата инстанция е постановено на 5 април 2016 г.

IV. Преюдициалното запитване и производството пред Съда

28. С определение от 2 май 2017 г., постъпило на 10 май 2017 г., на основание на член 267 ДФЕС *Korkein hallinto-oikeus* поставя на Съда следните преюдициални въпроси:

- „1) Има ли задължението за провеждане на консултации между договарящите се държави, предвидено в член 25, параграф 2 от Конвенцията за прилагане на Споразумението от Шенген (КПСШ), правно действие, на което гражданинът на трета страна да може да се позове, когато договаряща държава наложи спрямо него забрана за влизане в цялото Шенгенското пространство и приеме решение за връщане в държавата му по произход с мотива, че представлява заплаха за обществената сигурност и обществения ред?
- 2) Ако член 25, параграф 2 от КПСШ е приложим при налагането на забрана за влизане, трябва ли консултациите да започнат преди налагането на забраната за влизане или тези консултации могат да бъдат водени само след като е взето решението за връщане и след като е наложена забраната за влизане?
- 3) Ако консултациите могат да бъдат водени само след като е изпълнено решението за връщане и след като е наложена забраната за влизане, представлява ли фактът, че консултациите са в ход между договарящите се държави и че другата договаряща се държава не е обявила дали възнамерява да оттегли разрешението за пребиваване на гражданина на третата страна, пречка за връщането на гражданина на третата страна в държавата му по произход и за влизането в сила на забраната за влизане на цялата територия на Шенгенското пространство?
- 4) Как трябва да постъпи договаряща държава, когато, въпреки отправени повторни искания, договарящата държава, издала разрешение за пребиваване, не взема отношение по оттеглянето на разрешението за пребиваване, което е издала на гражданина на третата страна?“.

29. Заедно с преюдициалното запитване запитващата юрисдикция е поискала от Съда по случая да се проведе спешно преюдициално производство по член 107 от Процедурния правилник. Въпреки това по искане на Съда съгласно член 101 от Процедурния правилник запитващата юрисдикция пояснява на 2 юни 2017 г., че изпълнението на наложеното на г-н Е наказание лишаване от свобода, е спряно от 24 януари 2016 г. и че понастоящем той не е задържан. При тези обстоятелства определеният на основание на член 108 от Процедурния правилник съдебен състав за спешното производство решава да не провежда такова спешно преюдициално производство. Въпреки това, на 12 юни 2017 г. председателят на Съда постановява на основание на член 53, параграф 3 от Процедурния правилник делото да бъде разгледано с предимство.

30. В преюдициалното производство пред Съда писмени становища представят правителствата на Финландия, Белгия, Германия, Полша и Швейцария¹³, както и Европейската комисия. В проведеното на 9 ноември 2017 г. съдебно заседание са представени г-н Е, *Maahanmuuttovirasto*, финландското и испанското правителство, както и Комисията. Следва да се отбележи, че по изричното искане на Съда испанското правителство участва в устната фаза на производството и се произнася по преюдициалните въпроси, както и по някои въпроси, поставени от Съда.

¹³ Относно правото на Швейцария да участва в преюдициалното производство вж. член 8, параграф 2 от Споразумението за асоцииране на Швейцария към Шенген във връзка с член 23, параграф 4 от Статута на Съда на Европейския съюз.

V. Допустимост на преюдициалното запитване

31. В устната фаза на производството пред Съда се установява, че на 2 ноември 2017 г. испанските органи са изискали от имиграционната служба заповедта за извеждане, издадена на г-н Е във Финландия, с цел да се позволи да се даде ход в Испания на процедурата по отнемане на разрешението за пребиваване на г-н Е. На 6 ноември 2017 г. имиграционната служба изпълнява това искане и изпраща на Испания копие от заповедта за извеждане.

32. Дори и да се пренебрегне фактът, че фактите относно последното развитие на спора в главното производство не са официално съобщени на Съда от запитващата юрисдикция, а единствено от страните по делото¹⁴, при незадълбочен анализ може да бъде поставен въпросът дали преюдициалното запитване е отправено¹⁵ заради вероятността вследствие на събитията от ноември 2017 г. първоначално допустимите преюдициални въпроси да станат чисто хипотетични.

33. Следва обаче да се отбележи, че испанските органи все още не са взели окончателно решение във връзка с отнемането на разрешението за пребиваване на г-н Е. Най-малкото трябва да бъде започната само процедура, която да може да доведе до отнемане на това разрешение за пребиваване. По изрично искане на Съда испанското правителство разяснява, че не може да се предвиди кога и евентуално с какъв резултат ще бъде приключена посочената национална процедура. Освен това, в случай на евентуално отнемане на разрешението му за пребиваване г-н Е разполага с обичайните способности за правна защита пред испанските съдилища.

34. Докато не влезе в сила решението на испанските органи относно отнемането на разрешението за пребиваване на г-н Е, не може да се приеме, че по смисъла на член 25, параграф 2 от ШК има достатъчно основания за оттегляне на разрешението за пребиваване, или дори че това разрешение за пребиваване вече е било оттеглено.

35. В този контекст следва да се приеме, че преюдициалните въпроси са запазили значимостта си за решаването на спора в главното производство и че Съдът е длъжен да даде отговор на тях.

VI. Анализ на преюдициалните въпроси по същество

36. В конкретния случай центърът на вниманието е върху разпоредбата на член 25, параграф 2 от ШК, за чието тълкуване запитващата юрисдикция се обръща към Съда.

37. Тази разпоредба, която е част от достиженията на правото от Шенген, предвижда задължение за провеждане на консултации между държавите — членки на Шенгенското пространство, ако една от тези държави наложи на гражданин на трета страна забрана за влизане в Шенгенското пространство, въпреки че друга държава членка му е издала валидно разрешение за пребиваване. По този начин следва да се насърчава ефективността, съгласуваността и последователността на действията на националните органи в Шенгенското пространство.

¹⁴ Имиграционната служба и представителят на испанското правителство са направили единодушни изявления пред Съда.

¹⁵ В този смисъл решение от 20 януари 2005 г., *García Blanco* (C-225/02, EU:C:2005:34), както и решения от 3 март 2016 г., *Euro Bank* (C-537/15, EU:C:2016:143) и от 23 март 2016 г., *Overseas Financial und Oaktree Finance* (C-319/15, EU:C:2016:268).

38. Във връзка с това с поставените общо четири въпроса *Korkein hallinto-oikeus* иска да се установи как точно все още неприключил, но продължаващ от значително време процес на консултации по член 25, параграф 2 от ШК, се отразява върху изпълнението на издадените решения за принудително връщане и за забрана за влизане срещу гражданин на трета страна (втори, трети и четвърти преюдициален въпрос) и дали самият гражданин на трета страна може да се позовава пряко на тази разпоредба пред националните съдилища (първи въпрос).

39. При отговора на тези въпроси относно член 25, параграф 2 от ШК трябва да се спазва хармоничното прилагане на всички релевантни разпоредби от правото на ЕС по отношение на пространството на свобода, сигурност и правосъдие. Ето защо при разглеждането на настоящия случай следва да бъдат взети предвид нормите на Директива 2008/115, както и на Кодекса на шенгенските граници.

40. Считам за уместно първо да разгледам втория, третия и четвъртия въпрос относно тълкуването по същество на член 25, параграф 2 от ШК, преди накрая да се спра на директния ефект на тази разпоредба в рамките на първия въпрос.

41. Като се има предвид разделението на отговорностите между Съда и запитващата юрисдикция, във всички мои доводи по този случай приемам за установено, че г-н Е наистина представлява заплахата за обществената сигурност и обществения ред, както изрично е посочено в преюдициалното запитване — обстоятелство, което не се поставя под съмнение от никоя от¹⁶ страните по делото.

42. Дори само тази заплахата за обществената сигурност и обществения ред, която представлява г-н Е, е достатъчно основание за финландските органи в настоящия случай да върнат съответното лице директно в родината му Нигерия, без преди това да му дадат възможност да пътува до Испания, за която то притежава валидно разрешение за пребиваване (вж. член 6, параграф 2, второ изречение във връзка с параграф 1 от Директива 2008/115).

А. Точният момент за началото на консултациите по член 25, параграф 2 от ШК (втори въпрос)

43. Вторият преюдициален въпрос е относно определянето на началния момент за започване на консултациите по член 25, параграф 2 от ШК. По-конкретно запитващата юрисдикция иска да установи дали такива консултации трябва да бъдат провеждани, преди евентуално да бъде изпълнено решението за връщане и да се наложи забрана за влизане на гражданин на трета страна, или дали според правото на ЕС задължението за провеждане на консултации започва едва след като вече са постановени административни актове за принудително връщане и за забрана за влизане.

44. От самия текст на член 25, параграф 2 от ШК на повечето езици — не на последно място и на немски, френски и английски език — следва, че се отнася за случаи, при които за гражданин на трета страна *е подаден сигнал* за целите на отказ за влизане (вж. първа алинея от тази разпоредба), а консултациите между заинтересованите държави членки могат да доведат до *оттегляне* на сигнала (вж. втора алинея от същата разпоредба). С други думи, член 25, параграф 2 от ШК предвижда консултации само *след като* вече е подаден сигнал за отказ за

¹⁶ Допускам, че горепосочената констатация за заплахата за обществената сигурност и обществения ред е направена в съответствие със стандартите на правото на ЕС и се основава по-специално на внимателна и прогнозна оценка на всеки отделен случай, при която са взети предвид, по съвсем категоричен начин, не само престъпленията, извършени от съответното лице в миналото, но и действителните и настоящи опасности, произтичащи от него, които в крайна сметка са от решаващо значение; вж. в това отношение решение от 11 юни 2015 г., Zh. и O. (C-554/13, EU:C:2015:377, по-специално т. 50—52 и 54).

влизане на гражданин на трета страна. От друга страна, понастоящем в тази разпоредба не е установено задължение за провеждане на предварителни консултации — за разлика от актуалното предложение на Европейската комисия за реформа в съответната област на правото¹⁷.

45. Този извод се потвърждава, ако член 25, параграф 2 от ШК се тълкува в контекста на Директива 2008/115, която предвижда общи стандарти и процедури за принудително връщане на незаконно пребиваващи граждани на трети страни. Тъй като директивата не предвижда и задължителни предварителни консултации с други държави членки, когато органите на една държава членка се готвят да вземат решение за връщане, придружено от забрана за влизане (член 6 във връзка с член 11 от Директива 2008/115).

46. За постигане на целта за ефективна политика на връщане, която е неизменна ценност за Европейския съюз¹⁸, от решаващо значение е при необходимост органите на държавите членки да действат бързо, особено ако гражданинът на трета страна, който пребивава незаконно — както в случая — представлява заплаха за обществената сигурност и обществения ред. Правното задължение за систематично предварително консултиране с други държави членки, които може да бъдат засегнати, би могло да противоречи на тази цел.

47. Въпреки това липсата на задължение за провеждане на консултация с други държави членки преди издаването на решения за връщане и за забрана за влизане по никакъв начин не означава, че член 25, параграф 2 от ШК изключва такава предварителна консултация¹⁹. Както германското правителство и Комисията правилно подчертават, дори е желателно органите на държавата членка, които обсъждат издаването на решение за връщане с едновременно забрана за влизане срещу незаконно пребиваващ гражданин на трета страна, възможно най-скоро да обсъдят проблема с всички останали заинтересовани държави членки. От една страна, другите държави членки ще получат необходимата информация възможно най-скоро, което ще им позволи да предприемат мерки за защита на обществената сигурност и обществения ред. От друга страна, с цел избягване на противоречиви решения, следва да се постигне максимално сближаване на действията на държавите — членки на Шенгенското пространство.

Междинно заключение

48. Следователно в отговор на втория преюдициален въпрос член 25, параграф 2 от ШК трябва да се тълкува в смисъл, че с оглед на настоящото състояние на правото на ЕС предвидените в тази разпоредба консултации трябва да се провеждат възможно най-рано, но не задължително, преди да е издадено решение за връщане и да е наложена забрана за влизане.

¹⁷ Член 26, параграф 2 от Предложението за Регламент на Европейския парламент и на Съвета относно създаването, функционирането и използването на Шенгенската информационна система (ШИС) в областта на граничните проверки, за изменение на Регламент (ЕО) № 515/2014 и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1987/2006, представен от Комисията на 21 декември 2016 г., COM (2016) 882 окончателен.

¹⁸ Вж. съображение 4 от Директива 2008/115, както и решения от 5 ноември 2014 г., *Mukarubega* (C-166/13, EU:C:2014:2336, т. 39), от 23 април 2015 г., *Zaizoune* (C-38/14, EU:C:2015:260, т. 34) и от 26 юли 2017 г., *Ouhrami* (C-225/16, EU:C:2017:590, т. 51).

¹⁹ Както следва от член 26, параграф 2, второ изречение от предложението COM(2016) 882 окончателен (посочено в бележка под линия 17) е напълно възможно в системата на Шенген да бъде проведена предварителна консултация.

Б. Влияние на неприключилите консултации по член 25, параграф 2 от ШК върху изпълнението на решенията за принудително връщане и за забрана за влизане (трети и четвърти въпрос)

49. С третия и четвъртия преюдициален въпрос, които поради тясната им съдържателна връзка ще разгледам заедно, запитващата юрисдикция иска по същество да установи дали може да бъде изпълнено решение за връщане²⁰ и да влезе в сила забраната за влизане в цялото Шенгенско пространство преди края на водените консултации по член 25, параграф 2 от ШК.

50. За разлика от разгледания по-горе втори въпрос²¹, който засяга само *издаването* на решение за връщане и на забрана за влизане, третият и четвъртият въпрос се отнасят до това дали такива решения следва да бъдат *изпълнени* или *да влязат в сила*, докато продължават консултациите по член 25, параграф 2 от ШК.

Предварителна бележка относно обхвата на третия и четвъртия въпрос

51. Полското правителство подчертава, че консултациите по член 25, параграф 2 от ШК нямат за предмет решенията за връщане, така че резултатът от тях няма как да повлияе върху изпълнението на тези решения.

52. Считам, че този довод е недостатъчен. Наистина би могло да се смята, че текстът на член 25, параграф 2 от ШК се отнася само до забрани за влизане, по-конкретно до определен практически аспект на тези забрани за влизане, а именно — до подаването на сигнал за отказ за влизане в Шенгенската информационна система. Въпреки това е необходимо да се има предвид, че забрана за влизане в случай като настоящия е придружена от решение за връщане (вж. член 3, точка 6 (в края) и член 11, параграф 1 от Директива 2008/115) и влиза в сила едва когато незаконно пребиваващият гражданин на трета страна действително е напуснал територията на държавите членки, т.е. действително е напуснал територията на Европейския съюз²².

53. Ето защо от голямо практическо значение за влизането в сила на забраната за влизане е въпросът кога решението за връщане може да бъде изпълнено по отношение на гражданин на трета страна и до каква степен това изпълнение е засегнато от неприключилите консултации по член 25, параграф 2 от ШК.

54. Следователно запитващата юрисдикция очаква полезен отговор на Съда по същество не само относно влиянието на неприключилите консултации по член 25, параграф 2 от ШК върху забраната за влизане, но и относно влиянието на такива консултации върху решението за връщане, на което се основава въпросната забрана.

²⁰ Във връзка с това запитващата юрисдикция говори за „връщане“ — вероятно позовавайки се на формулировката, използвана в съответните разпоредби от националното право. Въпреки това, при липсата на указания в противен смисъл считам, че това не е нищо повече от решение за връщане по смисъла на Директива 2008/115 и следователно ще се основавам на познатата от директивата терминология.

²¹ Вж. по-горе точки 43—48 от настоящото заключение.

²² Решение от 26 юли 2017 г., Ouhrami (C-225/16, EU:C:2017:590, т. 45—53, по-специално т. 45 и 53).

Практически проблеми, свързани с механизма на действие на член 25, параграф 2 от ШК

55. Ако, както в конкретния случай, в дадена държава — членка на Шенгенското пространство, е взето решение за връщане по отношение на гражданин на трета страна, който притежава валидно разрешение за пребиваване в някоя от държавите — членки на Шенгенското пространство, и е издадена забрана за влизане в това пространство с подаване на сигнал за отказ за влизане, член 25, параграф 2 предвижда, че втората държава членка трябва да се консултира с първата относно въпроса дали съществуват достатъчни основания за оттегляне на разрешението за пребиваване.

56. В резултат на паралелното съществуване на решение за връщане и на забрана за влизане в цялото Шенгенско пространство, от една страна, и валидно разрешение за пребиваване, от друга страна, се стига до несъгласуваност в действията на органите в Шенгенското пространство, за което трябва да бъде намерено решение чрез консултациите по член 25, параграф 2 от ШК.

57. Ако консултираната държава членка оттегли издаденото от нея разрешение за пребиваване или ако разрешението за пребиваване изгуби валидността си по други причини — по-специално поради изтичане на разрешената продължителност на престоя — то може да бъде запазена забраната за влизане в цялото Шенгенско пространство.

58. Ако, за разлика от това, вследствие на консултациите се установи, че разрешението за пребиваване не е било оттеглено, но продължава да съществува, то държавата членка, която е издала забраната за влизане в цялото Шенгенско пространство, трябва да я преобразува в национална забрана за влизане, която се отнася само до нейната собствена територия, и тогава би могла да включи засегнатия гражданин на трета страна в националния си списък със сигнали за отказ за влизане (член 25, параграф 2, втора алинея от ШК).

59. С оглед на настоящото състояние на правото на ЕС гражданинът на трета страна попада в нещо като сива зона, ако решението за връщане бъде изпълнено и с това забраната за влизане влезе в сила, въпреки че още продължават консултациите между държавите членки по член 25, параграф 2 от ШК. Гражданинът на трета страна е обект на забрана за влизане в цялото Шенгенско пространство през този период и остава в Шенгенската информационна система като лице, за което е подаден сигнал за отказ за влизане също в цялото Шенгенско пространство. Независимо от това, според общите правила, които се прилагат в системата на Шенген, държавата членка, която е издала валидно разрешение за пребиваване, трябва да разреши влизането на нейна територия на гражданин на трета страна, и всяка друга държава членка на Шенгенското пространство трябва да позволи преминаването му, освен ако въпросното лице не бъде включено в националния списък със сигнали за отказ за влизане (вж. в това отношение член 21 от ШК във връзка с член 6, параграф 5, буква а) и член 14, параграф 1 от Кодекса на шенгенските граници).

60. Следователно в крайна сметка настоящото преюдициално запитване поставя пред Съда проблем с изключителна практическа значимост — как описаната сива зона да бъде ограничена възможно най-много, без да се поставя под въпрос ефективността на политиката за връщане на Европейския съюз и защитата на обществената сигурност и обществения ред в Шенгенското пространство.

Задължение да се вземат предвид неприключилите консултации по член 25, параграф 2 от ШК при изпълнението на решения за връщане със забрана за влизане

61. Ако се разглежда единствено текстът на член 25, параграф 2 от ШК и този на Директива 2008/115, изглежда, че неприключилите консултации между държавите членки не пораждат никакви ограничения за изпълнението на решение за връщане и за последващото влизане в сила на забрана за влизане на незаконно пребиваващ гражданин на трета страна. За сметка на това, разпоредбата на член 8, параграф 1 от Директива 2008/115 относно извеждането на гражданин на трета страна задължава държавите членки да предприемат всички необходими мерки за изпълнението на решението за връщане.

62. Следва обаче да се вземе предвид каква цел има процедурата за консултиране по член 25, параграф 2 от ШК. Тя се състои в това органите на всички участващи държави — членки в Шенгенското пространство, да действат по възможност последователно и по непротиворечив начин и да гарантират, че валидно разрешение за пребиваване и забрана за влизане в това пространство няма да съществуват паралелно за продължително време. По-специално, както вече беше посочено²³, забраната за влизане на цялата територия на Шенгенското пространство по член 25, параграф 2, втора алинея от ШК трябва да се преобразува в национална забрана за влизане, ако държавата членка, която е издала валидно разрешение за пребиваване на засегнатия гражданин на трета страна, не оттегли това разрешение за пребиваване.

63. Едновременно с това е необходимо засегнатият гражданин на трета страна да бъде третиран справедливо²⁴ и да получи възможност да пътува до държавата членка, която му е издала разрешението за пребиваване, за да се възползва от него, вместо да се налага да се върне в третата държава по произход (вж. член 6, параграф 2, първо изречение от Директива 2008/115 и член 25, параграф 2, втора алинея от ШК).

64. И двете цели на процедурата за консултиране по член 25, параграф 2 от ШК — последователното и непротиворечиво поведение на органите, от една страна, и възможността за ползване на валидно разрешение за пребиваване, от друга страна — биха могли да бъдат постигнати в далеч по-слаба степен, ако консултиращата държава членка беше свободна да изпълни на всяка цена взетото от нейните органи решение за връщане дори преди приключването на консултациите, в резултат на което засегнатият гражданин на трета страна да трябва да напусне територията на Европейския съюз и оттук нататък да бъде обект на ефективна забрана за влизане.

65. Следователно от целта на член 25, параграф 2 от ШК е видно, че неприключилите консултации по тази разпоредба по принцип противоречат на изпълнението на решението за връщане и на влизането в сила на забраната за влизане. Освен това, смятам, че подобна неприключила процедура по консултиране трябва да се разглежда като специфично обстоятелство в конкретния случай, предвид което член 9, параграф 2 от Директива 2008/115 по правило изисква да бъде отложено извеждането на гражданина на третата страна с цел връщането му в държавата по произход.

²³ Вж. по-горе, т. 58 от настоящото заключение.

²⁴ Относно правото на гражданина на трета държава на справедлива и прозрачна процедура вж. шесто съображение от Директива 2008/115, както и решения от 5 юни 2014 г., *Mahdi* (C-146/14 PPU, EU:C:2014:1320, т. 40) и от 5 ноември 2014 г., *Mukarubega* (C-166/13, EU:C:2014:2336, т. 61).

Възможност за изпълнение на решението за връщане преди приключване на консултациите по член 25, параграф 2 от ШК

66. Разбира се, независимо от това, може да има ситуации, в които предвид специфичните обстоятелства на конкретния случай не би било оправдано да се изчака приключването на консултациите по член 25, параграф 2 от ШК, като гражданинът на третата страна следва да бъде изведен незабавно на основание на член 8 от Директива 2008/115.

67. Ако процедурата за консултиране конкретно се използва за възможно най-хармоничното съгласуване с другите приложими разпоредби относно пространството на свобода, сигурност и правосъдие и ако член 25, параграф 2 от ШК се разглежда в контекста на разпоредбите на Директива 2008/115, се открояват по-специално две групи случаи, при които изпълнението на решението за връщане и влизането в сила на забраната за влизане по изключение са наложителни дори преди приключването на консултациите по член 25, параграф 2 от ШК:

- от една страна, това са случаите, когато, въпреки че е изминал разумен срок за отговор, липсва становище от страна на консултираната държава членка (*първа група случаи*);
- от друга страна, са случаите, когато засегнатият гражданин на трета страна представлява заплахата за обществената сигурност и обществения ред (*втора група случаи*).

И в двете групи случаи бързото изпълнение на решението за връщане на незаконно пребиваващи граждани на трета страна и ефективното въвеждане в действие на забраната за влизане отговарят на основната цел за следване на ефективна политика за връщане²⁵

Първа група случаи: изтичане на разумен срок за отговор

68. Що се отнася до първата група случаи, следва да се отбележи, че ШК не предвижда конкретен срок, в рамките на който консултираната държава членка да изложи становището си съгласно член 25, параграф 2 от ШК. От принципа на лоялното сътрудничество (член 4, параграф 3 от Договора за ЕС)²⁶ обаче следва, че консултираните държави членки трябва да отговорят в разумен срок, като използват предвидения за това формуляр²⁷.

69. Освен това, въз основа на член 7, параграф 1 от Директива 2008/115²⁸ е възможно да се определи кой срок за отговор може да се счита за разумен: по правило консултираната държава членка следва да получи от седем до 30 дни, преди да изрази своето становище, което всъщност е срок, сравним с предоставяния на засегнатия гражданин на трета страна срок за доброволно напускане.

²⁵ Вж. отново съображение 4 от Директива 2008/115, както и решения от 5 ноември 2014 г., Mukarubega (C-166/13, EU:C:2014:2336, т. 39), от 23 април 2015 г., Zaizoune (C-38/14, EU:C:2015:260, т. 34) и от 26 юли 2017 г., Ouhrami (C-225/16, EU:C:2017:590, т. 51).

²⁶ Що се отнася до принципа на лоялното сътрудничество между държавите членки, вж. решения от 22 март 1983 г., Комисия/Франция (42/82, EU:C:1983:88, т. 36), от 27 септември 1988 г., Matteucci (235/87, EU:C:1988:460, т. 19) и от 11 юни 1991 г., Athanasopoulos и др. (C-251/89, EU:C:1991:242, т. 57). Неотдавна Съдът подчерта значението на принципа на лоялно сътрудничество между държавите членки в контекста на пространството на свобода, сигурност и правосъдие, от една страна, по отношение на системата на Шенген (решение от 31 януари 2006 г., Комисия/Испания, C-503/03, EU:C:2006:74, т. 56), и от друга страна, с оглед на разглеждането на молбите за международна закрила (решение от 26 юли 2017 г., Jafari, C-646/16, EU:C:2017:586, т. 88 в края).

²⁷ Вж. точка 4.5.1 от Наръчника за SIRENE, приложен към Решение за изпълнение 2013/115/ЕС на Комисията от 26 февруари 2013 г. (ОВ L 71, 2013 г., стр. 1).

²⁸ Ориентирането по сроковете, предвидени в Директива 2008/115, изглежда още по-необходимо, тъй като, видно от член 21 от тази директива, тя заменя някои разпоредби на ШК.

70. Този срок за отговор от седем до 30 дни за консултации по член 25, параграф 2 от ШК изглежда сравнително кратък, като се има предвид, че би могло да се наложи сезиране на регионални или местни органи в консултираната държава членка, както и да се разгледа индивидуалното положение на засегнатия гражданин на трета страна²⁹. Въпреки това краткостта на срока за отговор по никакъв начин не е необичайна в пространството на свобода, сигурност и правосъдие³⁰. В настоящия контекст това се обяснява с вече споменатата основна цел за осъществяване на политиката на Европейския съюз за връщане, която изисква значителни усилия и изключително бързи действия от страна на всички участващи национални органи³¹. Впрочем краткият срок също така допринася за съгласуваността на действията на всички органи в Шенгенското пространство.

71. Освен това краткият срок за отговор, от една страна, защитава интереса на засегнатия гражданин на трета страна от правна сигурност, и в случай на неговото задържане — неговия интерес да бъде за максимално кратък срок лишен от свобода. От друга страна, краткият срок за отговор обслужва интересите на консултиращата държава членка, която не бива да се натоварва с поемането на разходите и евентуалните разноски във връзка с незаконното пребиваване на гражданина на третата страна.

72. Въпреки това, ако консултираната държава членка се нуждае от повече време, за да представи своето становище съгласно член 25, параграф 2 от ШК, принципът на лоялно сътрудничество (член 4, параграф 3 от Договора за ЕС) изисква от нея да се свърже с консултиращата държава членка и да посочи достатъчно причини за удължаване на срока за отговор. За разлика от това, от консултиращата държава членка се изисква да анализира в дух на лоялното сътрудничество конструктивно доводите на консултираната държава. В идеалния случай двете държави трябва да се споразумеят за подходящо удължаване на срока, като се позовават на член 7, параграф 2 от Директива 2008/115. По правило консултиращата държава членка следва да предостави на консултираната държава членка поне веднъж удължаване на срока за отговор с още 30 дни.

73. Ако и удълженият срок изтече без резултат, при липсата на ясни правила, мълчаливият отговор от страна на консултираната държава членка³² не може да бъде тълкуван като положителен или отрицателен. Консултиращата държава членка обаче вече може да приеме, че е превишен разумният срок за предоставяне на становище.

74. След това консултиращата държава членка има право да изпълни своето решение за връщане, независимо от липсата на резултати от консултациите, като по този начин въведе в сила забраната за влизане. Тази забрана за влизане важи за цялото Шенгенско пространство (впрочем и за всички държави — членки на Съюза, които не са част от Шенгенското

29 По отношение на последния аспект вж. по-специално член 12 от Директива 2003/109/ЕО на Съвета от 25 ноември 2003 година относно статута на дългосрочно пребиваващи граждани от трети страни (ОВ L 16, 2004 г., стр. 44; Специално издание на български език, 2007 г., глава 19, том 6, стр. 225).

30 Например определени срокове за отговор в рамките на системата „Дъблин III“, както с оглед на ролята им във висящото дело X (съединени дела C-47/17 и C-48/17); вж. член 22, параграфи 1 и 6 и член 25 от Регламент (ЕС) № 604/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 година за установяване на критерии и механизми за определяне на държавата членка, компетентна за разглеждането на молба за международна закрила, която е подадена в една от държавите членки от гражданин на трета държава или от лице без гражданство (ОВ L 180, 2013 г., стр. 31 и поправка в ОВ L 49, 2017 г., стр. 50).

31 Още по-строга е гледната точка на Комисията в член 26, параграф 2, второ изречение от предложение COM(2016) 882 окончателен (цитиран в бележка под линия 17), в което тя счита, че изключително краткият срок за отговор от седем дни се приема за разумен.

32 За отделни области на правото, в които законодателят на ЕС изрично е приел, че мълчаливият отговор на даден орган е изпълнен с определено съдържание, вж. моето заключение по дело Housieaux (C-186/04, EU:C:2005:70, т. 35).

пространство³³), но при условие, както беше посочено по-горе³⁴, че на засегнатия гражданин на трета страна се даде възможност за влизане или преминаване в консултираната държава членка, в която той (все още) разполага с валидно разрешение за пребиваване (вж. член 21 от ШК във връзка с член 6, параграф 5, буква а) и член 14, параграф 1 от Кодекса на шенгенските граници).

Втора група случаи: заплахата за обществената сигурност и обществения ред

75. Що се отнася до втората група случаи, в които засегнатият гражданин на трета страна представлява заплахата за обществената сигурност и обществения ред, е видно, че решението за връщане може да бъде взето и така забраната за влизане може да влезе в сила, без да се изчака резултатът от консултирането по член 25, параграф 2 от ШК.

76. Предвид отсъствието на контрол по вътрешните граници на Шенгенското пространство е уместно да се очаква, че заплахата за обществената сигурност и обществения ред, която е породена в дадена държава членка от съответния гражданин на трета страна, бързо може да се прояви във всички останали държави — членки на Шенгенското пространство. Следователно държавата членка, която издава решението за връщане и забраната за влизане, защитава сигурността и реда не само на собствената си територия, но и в цялото Шенгенско пространство.

77. Интересите на сигурността на всички държави — членки на Шенгенското пространство, и на хората, живеещи на тяхна територия, имат предимство пред стремежа към съгласувани и непротиворечиви административни решения в Шенгенското пространство, както и пред интереса на засегнатия гражданин на трета страна да се възползва от предоставеното му разрешение за пребиваване в консултираната държава членка³⁵.

78. Тази констатация се потвърждава, ако се вземе предвид член 7, параграф 4 от Директива 2008/115, който предвижда, че на лицата, които представляват заплахата за обществената сигурност и обществения ред, не се предоставя или се предоставя много кратък срок за доброволно напускане. На основание на тази разпоредба не може да се изисква от консултиращата държава членка да изчака становището на консултираната държава членка, преди да изпълни решението за връщане и така да въведе в действие забраната за влизане.

Последици за главното производство

79. С оглед на цялата информация, с която разполага Съдът, случай като този на г-н Е попада в двете описани по-горе групи: от една страна, Испания е надхвърлила значително разумния срок за отговор съгласно член 25, параграф 2 от ШК³⁶, без да поиска, доколкото става ясно, удължаване на срока, и още по-малко, без да изложи достатъчно основания в подкрепа на удължаването на срока (първа група случаи). От друга страна, според констатациите на националните органи и съдилища г-н Е представлява заплахата за обществената сигурност и

33 Във връзка с това вж. член 3, параграф 6 от Директива 2008/115, според който със забрана за влизане по смисъла на тази директива се забранява влизането на *територията на държавите членки*; освен това вж. съображение 14 от тази директива, в което се подчертава, че следва да се даде *европейско измерение* на последствията от националните мерки за връщане, като се въведе забрана за влизане, забраняваща влизането и престоя на *територията на всички държави членки*.

34 Вж. по-горе, т. 59 от настоящото заключение.

35 Следователно за случаите от този вид член 6, параграф 2, второ изречение от Директива 2008/115 не предвижда задължение за държавата членка, която е издала разрешението за пребиваване на съответния гражданин на третата държава, да му предостави възможност за напускане, а само се позовава на предвиденото в член 6, параграф 1 правило за връщане на гражданин на трета страна в родината му.

36 Консултациите по член 25, параграф 2 от ШК са продължили повече от две години към момента, когато преюдициалното запитване е постъпило в Съда, без Кралство Испания да е взело окончателно становище.

обществения ред (втора група случаи). Поради тези две причини, всяка една от които би била достатъчна сама по себе си, за да бъде изпълнено решението за връщане и за да влезе в сила забраната за влизане, в случай като настоящия не е пречка обстоятелството, че още не са завършили консултациите по член 25, параграф 2 от ШК.

Междинно заключение

80. Следователно предвид всичко изложено относно тълкуването на член 25, параграф 2 от ШК на третия и на четвъртия въпрос може да се отговори по следния начин:

„Решението за връщане може да бъде изпълнено и забраната за влизане може да влезе в сила само ако консултираната по член 25, параграф 2 от ШК държава е изразила становището си или ако, въпреки че е изтекъл разумен срок за отговор, консултациите не са дали резултат. И двете решения могат да бъдат изпълнени преди изтичането на този срок, при условие че гражданинът на трета страна представлява заплаха за обществената сигурност и обществения ред“.

В. Директният ефект от член 25, параграф 2 от ШК (първи въпрос)

81. На последно място относно първия преюдициален въпрос остава да се установи дали засегнатият гражданин на третата страна може да се позовава пряко на член 25, параграф 2 от ШК пред националните съдилища.

82. Първоначално член 25, параграф 2 от ШК не е бил акт от правото на ЕС, а разпоредба, която се е съдържала в междудържавен договор, сключен извън рамките на Европейския съюз. С Договора от Амстердам, който доведе до включването на достиженията на правото от Шенген в Европейския съюз³⁷, това споразумение става неразделна част от правото на Европейския съюз, което държавите членки, участващи в Шенгенското пространство, са длъжни да прилагат.

83. За разлика от рамковите решения³⁸, не се изключва директният ефект на споразуменията между държавите членки по отношение на пространството на свобода, сигурност и правосъдие. Самата ШК по никакъв начин не забранява прякото приложение на нейните разпоредби³⁹.

84. Следователно директният ефект на разпоредбите на ШК трябва да бъде оценен въз основа на същите общи критерии, като тези относно международните споразумения, с които Съюзът е обвързан⁴⁰, както и въз основа на други разпоредби от вторичното законодателство на Съюза.

85. Предпоставка за прякото приложение на разпоредба на правото на ЕС е тя да е безусловна и достатъчно точна от гледна точка на нейното съдържание. Това е така, когато разпоредбата съдържа ясно и недвусмислено задължение, чието изпълнение или действие не зависи от приемането на друг акт⁴¹.

37 Вж. във връзка с това Протокол № 19 към Договора за ЕС и Договора за функционирането на ЕС.

38 Вж. член 34, параграф 2, буква б), трето изречение от Договора за ЕС, изменен с Договора от Амстердам.

39 За сметка на това се признава, че прилагането на разпоредбите на ШК пред националните съдилища може да доведе до премахване на различията в националните закони или практики (вж. основно решение от 11 февруари 2003 г., Gözütok und Brügge, C-187/01 и C-385/01, EU:C:2003:87, по-специално т. 33 в края, отнасяща се до член 54 от ШК).

40 Съгласно установената съдебна практика може да става въпрос и за договори, по които Съюзът не е договаряща страна; вж. по-специално решения от 12 декември 1972 г., International Fruit Company и др. (21/72—24/72, EU:C:1972:115, т. 18) и от 21 декември 2011 г., Air Transport Association of America и др. (C-366/10, EU:C:2011:864, т. 62).

41 Решения от 30 септември 1987 г., Demirel (12/86, EU:C:1987:400, т. 14) и от 21 декември 2011 г., Air Transport Association of America и др. (C-366/10, EU:C:2011:864, т. 54 и 55); освен това от особено значение в този контекст е решение от 5 февруари 1963 г., van Gend & Loos (26/62, EU:C:1963:1, стр. 25 и 26 в текста на немски език).

86. Член 25, параграф 2 от ШК задължава държава членка от Шенгенското пространство, подала сигнал в Шенгенската информационна система за отказ за влизане на гражданин на трета страна, да се консултира с всяка друга държава членка от Шенгенското пространство, която е издала валидно разрешение за пребиваване на този гражданин на трета страна, за да установи дали последната държава членка възнамерява да оттегли това разрешение за пребиваване.

87. В това отношение член 25, параграф 2 от ШК съдържа ясно и недвусмислено задължение, чието изпълнение или действие също не зависи от приемането на каквито и да било други мерки. Макар че точните последици от липсващите или неправилните консултации не са изрично регламентирани от член 25, параграф 2 от ШК, необходимостта от консултации и предметът на тези консултации са толкова ясно определени в тази разпоредба, че всеки съд може лесно да я приложи⁴². Следователно по отношение на член 25, параграф 2 от ШК са изпълнени условията за пряко прилагане.

88. Освен това не може да се възрази срещу прякото прилагане на член 25, параграф 2 от ШК, като се изтъкне доводът, че тази разпоредба е чисто процедурна и урежда само отношенията между държавите членки. Това е така, защото, от една страна, правото на ЕС признава, че дори разпоредби, чийто текст е насочен единствено към държавите членки, могат да имат директен ефект⁴³. От друга страна, както неотдавна се произнесе Съдът по отношение на друг аспект на пространството на свобода, сигурност и правосъдие, също така е възможно и отделни граждани да се позоват пред националните съдилища на чисто процедурни правила на правото на ЕС⁴⁴.

89. Във всички случаи, когато прилагането или неприлагането на процедурно правило, което се отнася до държавите членки и урежда отношения между тях, има конкретно отражение върху правата и интересите на отделни граждани, тези граждани трябва да могат да се позовават пред националните съдилища на посоченото процедурно правило, за да защитят своите права и интереси, при условие обаче че разпоредбата е безусловна и достатъчно точна от гледна точка на нейното съдържание.

90. Разглежданата разпоредба на член 25, параграф 2 от ШК илюстрира това особено нагледно: ако според консултираната държава членка няма достатъчно основания за оттегляне на разрешението за пребиваване на засегнат гражданин на трета страна, съгласно член 25, параграф 2, втора алинея от ШК консултиращата държава членка от своя страна е длъжна да преобразува забраната за влизане в Шенгенското пространство, която тя е издала, в национална забрана за влизане, ограничена единствено до собствената ѝ територия, и може да включи гражданина на трета страна единствено в националния си списък със сигнали за отказ за влизане.

91. Следователно, противно на оценката на някои от страните по делото, процедурата по консултиране по член 25, параграф 2 от ШК не води задължително до утежняване на правното положение на засегнатия гражданин на трета страна, като оттегля валидното му разрешение за пребиваване. Напротив, процедурата по консултиране може значително да подобри правното положение, а именно, когато консултираната държава членка не оттегли издаденото от нея разрешение за пребиваване, тя може по този начин да принуди консултиращата държава членка да наложи само национална забрана за влизане вместо забрана за влизане в цялото Шенгенското пространство.

⁴² Решение от 22 май 1980 г., Santillo (131/79, EU:C:1980:131, т. 13); аналогично решения от 26 февруари 1986 г., Marshall (152/84, EU:C:1986:84, т. 55) и от 2 август 1993 г., Marshall (C-271/91, EU:C:1993:335, т. 37), както и заключението на генералния адвокат Van Gerven по дело Banks (C-128/92, EU:C:1993:860, т. 27, последен параграф).

⁴³ Решения от 5 февруари 1963 г., van Gend & Loos (26/62, EU:C:1963:1, стр. 25 и 26 в текста на немски език) и от 8 април 1976 г., Defrenne (43/75, EU:C:1976:56, т. 30—37).

⁴⁴ Решение от 26 юли 2017 г., Mengesteab (C-670/16, EU:C:2017:587, по-специално т. 56); в същия смисъл решение от 25 октомври 2017 г., Shiri (C-201/16, EU:C:2017:805, по-специално т. 39 и 44).

92. Освен това, както поясних в изложението си относно третия и четвъртия въпрос⁴⁵, консултиращата държава членка може да изпълни решение за връщане — освен в случаите на заплахата за обществената сигурност и обществения ред — и да въведе в сила забрана за влизане в цялото Шенгенското пространство само след като получи становището на консултираната държава членка съгласно член 25, параграф 2 от ШК или ако е изтекъл без резултат предоставеният ѝ разумен срок за представяне на такова становище.

93. Следователно в крайна сметка от прилагането на член 25, параграф 2 от ШК могат да произлязат конкретни предимства за засегнатия гражданин на трета страна по отношение на неговото правно положение и интереси, докато в случай на неприлагане или неправилно прилагане на тази разпоредба го заплашват конкретни неблагоприятни последици. Съответно този гражданин на трета страна има възможност да се позовава пред националните съдилища на задължението за провеждане на консултации по член 25, параграф 2 от ШК, за да оспори законосъобразността или изпълнението на отнасящо се до него решение за връщане или наложена му забрана за влизане в цялото Шенгенско пространство по смисъла на Директива 2008/115. Не на последно място в същия смисъл са изразили становища финландското, испанското и швейцарското правителство, както и Комисията.⁴⁶

Междинно заключение

94. В обобщение предлагам на първия преюдициален въпрос да се отговори по следния начин:

„Гражданин на трета страна може да се позовава пред националните съдилища пряко на член 25, параграф 2 от ШК, за да оспори законосъобразността и изпълнението на издадено срещу него решение за връщане и наложена му забрана за влизане по смисъла на Директива 2008/115“.

VII. Заключение

95. Предвид изложените съображения предлагам на Съда да отговори на поставения от Korkein hallinto-oikeus (Финландия) преюдициален въпрос относно тълкуването на Конвенцията за прилагане на Шенгенското споразумение (КПСШ), подписана на 19 юни 1990 г., по следния начин:

- „1) Гражданин на трета страна може да се позовава пред националните съдилища пряко на член 25, параграф 2 от КПСШ, за да оспори законосъобразността и изпълнението на издадено срещу него решение за връщане и наложена му забрана за влизане по смисъла на Директива 2008/115/ЕО.
- 2) Член 25, параграф 2 от КПСШ трябва да се тълкува в смисъл, че с оглед на настоящото състояние на правото на ЕС предвидените в тази разпоредба консултации трябва да се провеждат възможно най-рано, но не задължително, преди да е издадено решение за връщане и да е наложена забраната за влизане.
- 3) Решението за връщане може да бъде изпълнено и забраната за влизане може да влезе в сила само ако консултираната по член 25, параграф 2 от КПСШ държава е изразила становището си или ако, въпреки че е изтекъл разумен срок за отговор, консултациите не са дали

⁴⁵ Вж. по-горе, по-специално т. 61—80 от настоящото заключение.

⁴⁶ Белгийското правителство също подкрепя признаването на директен ефект на член 25, параграф 2 от ШК, доколкото така засегнатият гражданин на трета страна може да поиска заличаване на записания по отношение на него сигнал за отказ за влизане в Шенгенската информационна система.

результат. И двете решения могат да бъдат изпълнени преди изтичането на този срок, при условие че гражданинът на трета страна представлява заплаха за обществената сигурност и обществения ред“.