



Jurisprudentie

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL

J. KOKOTT

van 13 december 2017¹

Zaak C-240/17

E

[verzoek van de Korkein hallinto-oikeus (hoogste bestuursrechter, Finland) om een prejudiciële beslissing]

„Prejudiciële verwijzing – Ruimte van vrijheid, veiligheid en recht – Schengengebied – Terugkeerbesluit en inreisverbod betreffende een onderdaan van een derde land – Signalering in het Schengeninformatiesysteem ter fine van weigering van toegang – Onderdaan van een derde land die een strafbaar feit heeft begaan – Onderdaan van een derde land met een geldige verblijfstitel in een andere lidstaat van het Schengengebied – Overlegverplichting – Effect van lopende raadplegingen op de tenuitvoerlegging van het terugkeerbesluit en het in werking treden van het inreisverbod – Artikel 25, lid 2, van de Overeenkomst ter uitvoering van het Akkoord van Schengen (Schengenuitvoeringsovereenkomst, SUO) – Richtlijn 2008/115/EG”

I. Inleiding

1. De naam van de Luxemburgse gemeente Schengen is sinds 1985 onlosmakelijk verbonden met de visie van vrij reizen in een Europa zonder controles aan de binnengrenzen. In de tussentijd is deze visie in verreweg de meeste lidstaten van de Europese Unie alsmede in enkele aangrenzende landen, die samen het Schengengebied vormen, realiteit geworden. Het Schengensysteem is tegenwoordig een van de steunpilaren van de Europese ruimte van vrijheid, veiligheid en recht.²
2. Om ervoor te zorgen dat dit systeem op lange termijn goed blijft functioneren en op een zo breed mogelijke ondersteuning kan rekenen, zijn gemeenschappelijke regels onmisbaar die op effectieve en coherente wijze waarborgen dat de vergroting van de vrijheid in dit gebied zonder binnengrenzen niet ten koste gaat van de veiligheid. Daar hoort bij dat de deelnemende landen de controle houden over toegang en verblijf van onderdanen van derde landen, zonder tegelijkertijd de eisen van het Unierecht en de individuele rechten en belangen van de betrokken personen te veronachtzamen.
3. Tegen deze achtergrond speelt het verzoek om een prejudiciële beslissing dat hier aan het Hof wordt voorgelegd. Het gaat erom duidelijkheid te verkrijgen inzake de vraag hoe moet worden gehandeld wanneer een onderdaan van een derde land die in een lidstaat van het Schengengebied beschikt over een geldige verblijfstitel, door een andere lidstaat van het Schengengebied een inreisverbod krijgt opgelegd. Aangezien controles aan de binnengrenzen ontbreken, heeft een dergelijk inreisverbod in beginsel een Europese reikwijdte en zal het niet alleen gelden voor het gehele Schengengebied, maar daarenboven ook voor alle lidstaten van de Unie.

¹ Oorspronkelijke taal: Duits.

² Zie artikel 3, lid 2, VEU en artikel 67, lid 2, VWEU alsook protocol nr. 19 bij het VEU en het VWEU (Protocol betreffende het Schengenacquis dat is opgenomen in het kader van de Europese Unie, PB 2008, C 115, blz. 290; dit protocol vindt zijn oorsprong in het Verdrag van Amsterdam).

4. In concreto gaat het om E, een Nigeriaans staatsburger die in Finland strafbare feiten heeft begaan. De Finse autoriteiten willen hem gedwongen laten terugkeren naar Nigeria, zijn land van herkomst, en hebben hem een inreisverbod voor het gehele Schengengebied opgelegd, hoewel hij nog een recht van verblijf in Spanje heeft.

5. De Unierechtelijke regels van het Schengensysteem voorzien in dergelijke gevallen in overleg tussen de lidstaten, om alle betrokken autoriteiten de mogelijkheid te bieden coherent en zonder tegenstrijdigheden te handelen. De lidstaat die het inreisverbod oplegt, moet er bij de andere lidstaat die de verblijfstitel heeft afgegeven, navraag naar doen of laatstgenoemde voornemens is de verblijfstitel in te trekken. Welke mogelijkheden heeft men echter wanneer de geraadpleegde lidstaat, zoals in casu het Koninkrijk Spanje, gedurende langere tijd geen antwoord geeft, ondanks het feit dat de raadplegende lidstaat, in casu de Republiek Finland, de betrokken persoon als een gevaar voor de openbare orde en veiligheid aanmerkt en hem daarom onmiddellijk naar zijn land van herkomst wil verwijderen?

6. Over deze voor de praktijk belangrijke kwestie bestaat tot dusver nog geen duidelijkheid. Met zijn antwoord kan het Hof bijdragen aan de verdere ontwikkeling van de in het Schengengebied toepasselijke gemeenschappelijke regels en daarbij tegelijkertijd de juiste balans tussen de veiligheidsbelangen van de lidstaten en de individuele rechten en belangen van de onderdanen van derde landen³ in het oog houden.

II. Toepasselijke bepalingen

7. Het regelgevend kader van de Unie wordt in dit geval gevormd door de Overeenkomst ter uitvoering van het te Schengen gesloten Akkoord⁴ (Schengenuitvoeringsovereenkomst; hierna: „SUO”) en richtlijn 2008/115/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2008 over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven⁵. Daarnaast is de Schengengrenscodex in de versie van verordening (EU) 2016/399⁶ van belang.⁷

³ Zie, speciaal met betrekking tot dit laatste aspect, arresten van 5 juni 2014, Mahdi (C-146/14 PPU, EU:C:2014:1320, punt 46); 5 november 2014, Mukarubega (C-166/13, EU:C:2014:2336, punt 39), en 11 juni 2015, Zh. en O. (C-554/13, EU:C:2015:377, punt 38).

⁴ PB 2000, L 239, blz. 19.

⁵ PB 2008, L 348, blz. 98.

⁶ Verordening van het Europees Parlement en de Raad van 9 maart 2016 betreffende een Uniecode voor de overschrijding van de grenzen door personen (PB 2016, L 77, blz. 1).

⁷ Bij verordening 2016/399 werd de vorige versie van de Schengengrenscodex van verordening (EG) nr. 562/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2006 tot vaststelling van een communautaire code betreffende de overschrijding van de grenzen door personen (Schengengrenscodex) (PB 2006, L 105, blz. 1) ingetrokken en vervangen. De op het onderhavige geval toepasselijke bepalingen zijn evenwel inhoudelijk niet gewijzigd, zodat ik uitsluitend zal verwijzen naar de thans vigerende versie van de Schengengrenscodex.

A. Schengenuitvoeringsovereenkomst (SUO)

8. De SUO is op 19 juni 1990 in Schengen (Luxemburg) door vijf lidstaten⁸ ondertekend en is op 26 maart 1995 in werking getreden. Tegenwoordig maakt de SUO overeenkomstig protocol nr. 19 bij het VEU en het VWEU⁹ deel uit van het Schengenacquis dat is opgenomen in het kader van de Europese Unie en dat geldt voor het Schengengebied en dus voor bijna alle lidstaten van de Unie, waaronder ook de Republiek Finland en het Koninkrijk Spanje. Bovendien omvat het Schengengebied ook een aantal derde landen, bijvoorbeeld de Zwitserse Bondsstaat¹⁰.

9. In titel II van de SUO („Afschaffing van de controles aan de binnengrenzen en personenverkeer”) wordt in hoofdstuk 5 („Verblijfstitels en signalering ter fine van weigering”) in artikel 25, lid 2, het volgende bepaald:

„Wanneer blijkt dat een vreemdeling die houder is van een door één der overeenkomstsluitende partijen afgegeven geldige verblijfstitel, ter fine van weigering is gesignaleerd, treedt de signalerende overeenkomstsluitende partij in overleg met de overeenkomstsluitende partij die de verblijfstitel heeft afgegeven teneinde na te gaan of er voldoende grond is voor intrekking van de verblijfstitel.

Wanneer de verblijfstitel niet wordt ingetrokken, gaat de signalerende overeenkomstsluitende partij over tot intrekking van de signalering, doch kan zij de vreemdeling op haar nationale signaleringslijst opnemen.”

10. In titel II van de SUO is bovendien in hoofdstuk 4 („Voorwaarden voor reisverkeer van vreemdelingen”) artikel 19 opgenomen, dat in lid 1 aan vreemdelingen een recht toekent om binnen het Schengengebied te reizen:

„Vreemdelingen die houder zijn van een eenvormig visum en die het grondgebied van één der overeenkomstsluitende partijen op regelmatige wijze zijn binnengekomen, mogen zich, zolang het visum geldig is en voor zover zij aan de in artikel 5, lid 1, onder a), c), d) en e), bedoelde voorwaarden voor binnenkomst voldoen, op het grondgebied van alle overeenkomstsluitende partijen vrij verplaatsen.”

11. Onder een „vreemdeling” wordt in dit verband blijkens de begripsomschrijvingen van artikel 1 SUO verstaan een persoon die geen onderdaan is van één der lidstaten van de Unie. Bijgevolg heeft dit begrip dezelfde betekenis als het in het Unierecht ook vaak gebezigde begrip „onderdaan van een derde land”. Een „ter fine van weigering van toegang gesignaleerde vreemdeling” is volgens dezelfde bepaling „een vreemdeling die [...] ter fine van weigering van toegang gesignaleerd staat in het Schengeninformatiesysteem”. Onder „verblijfstitel” wordt in deze regeling verstaan „een door een overeenkomstsluitende partij afgegeven vergunning, ongeacht van welke aard, welke recht geeft op verblijf op het grondgebied van die partij [...]”.

⁸ Dit waren het Koninkrijk België, de Bondsrepubliek Duitsland, de Franse Republiek, het Groothertogdom Luxemburg en het Koninkrijk der Nederlanden.

⁹ Bij besluit 1999/436/EG van de Raad van 20 mei 1999 (PB 1999, L 176, blz. 17) werden voorts van elk van de voorschriften die gezamenlijk het Schengenacquis vormen de rechtsgrondslagen in de basisverdragen van de Unie vastgesteld; volgens bijlage A bij dit besluit valt artikel 25 SUO binnen de werkingssfeer van artikel 62, punt 3, en artikel 63, punt 3, EG (de huidige artikelen 77 en 79 VWEU).

¹⁰ Zie hierover de Overeenkomst tussen de Europese Unie, de Europese Gemeenschap en de Zwitserse Bondsstaat inzake de wijze waarop Zwitserland wordt betrokken bij de uitvoering, de toepassing en de ontwikkeling van het Schengenacquis, ondertekend in Luxemburg op 26 oktober 2004 en in werking getreden op 1 maart 2008 (PB 2008, L 53, blz. 52); hierna: „overeenkomst inzake de wijze waarop Zwitserland bij het Schengenacquis wordt betrokken”.

B. Schengengrenscore

12. Bovendien wordt erop gewezen dat artikel 6 van de Schengengrenscore, zoals gewijzigd bij verordening 2016/399, met betrekking tot de toegangsvoorwaarden voor onderdanen van derde landen het volgende bepaalt:

„1. Voor een voorgenomen verblijf op het grondgebied van de lidstaten van ten hoogste 90 dagen binnen een periode van 180 dagen, waarbij voor iedere dag van het verblijf de 180 voorafgaande dagen in aanmerking worden genomen, gelden voor onderdanen van derde landen de volgende toegangsvoorwaarden:

[...]

d) niet met het oog op weigering van toegang in het [Schengeninformatiesysteem] gesignaleerd zijn;

[...]

5. In afwijking van lid 1:

a) wordt onderdanen van derde landen die niet aan alle in lid 1 genoemde voorwaarden voldoen, maar wel houder zijn van een verblijfsvergunning of een visum voor verblijf van langere duur, toegang verleend tot het grondgebied van de andere lidstaten met het oog op doorreis zodat zij het grondgebied kunnen bereiken van de lidstaat die de verblijfsvergunning of het visum voor verblijf van langere duur heeft afgegeven, tenzij hun namen zijn vermeld op de nationale signaleringslijst van de lidstaat waarvan zij de buitengrenzen willen overschrijden, en de signalering vergezeld gaat van instructies om de binnenkomst of doorreis te weigeren;

[...]”

13. Verder staat in artikel 14, lid 1, Schengengrenscore onder het opschrift „Weigering van toegang”:

„Indien een onderdaan van een derde land niet aan alle in artikel 6, lid 1, vermelde toegangsvoorwaarden voldoet en niet tot de in artikel 6, lid 5, genoemde categorieën personen behoort, wordt hem de toegang tot het grondgebied van de lidstaten geweigerd. Dit laat de toepassing van de bijzondere bepalingen inzake asielrecht en internationale bescherming of inzake afgifte van een visum voor een verblijf van langere duur onverlet.”

C. Richtlijn 2008/115

14. Ten slotte kan ook nog worden gewezen op richtlijn 2008/115, waarin in hoofdstuk I („Algemene bepalingen”) in artikel 3, punten 3, 4, 6 en 8, de volgende definities worden gegeven:

„3. „terugkeer”: het proces waarbij een onderdaan van een derde land, vrijwillig gevolg gevend aan een terugkeerverplichting of gedwongen, terugkeert naar:

- zijn land van herkomst, of
- een land van doorreis overeenkomstig communautaire of bilaterale overnameovereenkomsten of andere regelingen, of
- een ander derde land waarnaar de betrokken onderdaan van een derde land besluit vrijwillig terug te keren en waar deze wordt toegelaten;

4. „terugkeerbesluit”: de administratieve of rechterlijke beslissing of handeling waarbij wordt vastgesteld dat het verblijf van een onderdaan van een derde land illegaal is of dit illegaal wordt verklaard en een terugkeerverplichting wordt opgelegd of vastgesteld;

[...]

6. „inreisverbod”: een administratieve of rechterlijke beslissing of handeling waarbij de betrokkene de toegang tot en het verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor een bepaalde termijn wordt verboden, samen met een terugkeerbesluit;

[...]

8. „vrijwillig vertrek”: het nakomen van de verplichting om binnen de in het terugkeerbesluit gestelde termijn terug te keren”.

15. Van hoofdstuk II van richtlijn 2008/115 („Beëindiging van illegaal verblijf”) kunnen onder meer de artikelen 6, 7 en 11 worden genoemd.

16. Artikel 6 van richtlijn 2008/115 draagt het opschrift „Terugkeerbesluit”. De leden 1 en 2 van dit artikel luiden als volgt:

- „1. Onverminderd de in de leden 2 tot en met 5 vermelde uitzonderingen, vaardigen de lidstaten een terugkeerbesluit uit tegen de onderdaan van een derde land die illegaal op hun grondgebied verblijft.
2. De onderdaan van een derde land die illegaal op het grondgebied van een lidstaat verblijft en in het bezit is van een door een andere lidstaat afgegeven geldige verblijfsvergunning of andere toestemming tot verblijf, wordt opgedragen zich onmiddellijk naar het grondgebied van die andere lidstaat te begeven. Indien dit bevel niet wordt nageleefd, of indien om redenen van openbare orde of nationale veiligheid het onmiddellijke vertrek van de betrokkene vereist is, is lid 1 van toepassing.”

17. De leden 1 en 2 van artikel 7 van richtlijn 2008/115 luiden met betrekking tot „Vrijwillig vertrek” als volgt:

- „1. In een terugkeerbesluit wordt een passende termijn voor vrijwillig vertrek van zeven tot dertig dagen vastgesteld, onverminderd de in de leden 2 en 4 bedoelde uitzonderingen. De lidstaten kunnen in hun nationale wetgeving bepalen dat deze termijn alleen op aanvraag van de betrokken onderdaan van een derde land wordt toegekend. In dit geval stellen de lidstaten de betrokken onderdanen van derde landen in kennis van de mogelijkheid tot indiening van een dergelijk verzoek.

De in de eerste alinea bepaalde termijn laat onverlet dat de betrokken onderdanen van derde landen het land eerder kunnen verlaten.

2. Zo nodig verlengen de lidstaten de termijn voor het vrijwillig vertrek met een passende periode, rekening houdend met de specifieke omstandigheden van het individuele geval, zoals de verblijfsduur, het feit dat er schoolgaande kinderen zijn, en het bestaan van andere gezinsbanden en sociale banden.”

18. Artikel 8 van richtlijn 2008/115 bepaalt met betrekking tot „Verwijdering” onder meer het volgende:

„1. De lidstaten nemen de nodige maatregelen om het terugkeerbesluit uit te voeren indien er geen termijn voor vrijwillig vertrek overeenkomstig artikel 7, lid 4, is toegekend of indien de betrokkene niet binnen de volgens artikel 7 toegestane termijn voor vrijwillig vertrek aan de terugkeerverplichting heeft voldaan.

2. Indien een lidstaat overeenkomstig artikel 7 een termijn voor vrijwillig vertrek heeft toegekend, kan het terugkeerbesluit pas na het verstrijken van die termijn worden uitgevoerd, tenzij tijdens die termijn een van de risico's bedoeld in artikel 7, lid 4, ontstaat.

3. De lidstaten kunnen een afzonderlijk administratief of rechterlijk besluit of administratieve handeling aannemen waarbij de verwijdering wordt gelast.

[...]”

19. Artikel 9, lid 2, van richtlijn 2008/115, dat over „Uitstel van verwijdering” gaat, bepaalt:

„De lidstaten kunnen op grond van de specifieke omstandigheden de verwijdering in een individueel geval voor een passende termijn uitstellen. [...]”

20. Voorts bepaalt artikel 11 van richtlijn 2008/115 onder het opschrift „Inreisverbod”:

„1. Het terugkeerbesluit gaat gepaard met inreisverbod:

- a) indien er geen termijn voor vrijwillig vertrek is toegekend, of
- b) indien niet aan de terugkeerverplichting is voldaan.

In de overige gevallen kan het terugkeerbesluit een inreisverbod omvatten.

2. De duur van het inreisverbod wordt volgens alle relevante omstandigheden van het individuele geval bepaald, en bedraagt in principe niet meer dan vijf jaar. [...]

[...]”

21. Een nadere toelichting bij deze artikelen is bovendien te vinden in de overwegingen 4, 6 en 14 van richtlijn 2008/115:

„(4) Om in het kader van een gedegen migratiebeleid een doeltreffend terugkeerbeleid te kunnen voeren, moeten duidelijke, transparante en billijke regels worden vastgesteld.

[...]

(6) De lidstaten dienen ervoor te zorgen dat het beëindigen van illegaal verblijf van onderdanen van derde landen volgens een billijke en transparante procedure geschiedt. [...]

[...]

(14) Het effect van nationale terugkeermaatregelen moet een Europese dimensie krijgen, door middel van een inreisverbod dat de betrokkene de toegang tot en het verblijf op het grondgebied van alle lidstaten ontzegt. [...]”

III. Feiten en hoofdgeding

22. E is Nigeriaans staatsburger. Op 24 januari 2014 is hij door een Finse strafrechter wegens meerdere zware drugsdelicten¹¹ die hij in 2013 in Finland had begaan, veroordeeld tot een vrijheidsstraf van in totaal vijf jaar. Het vonnis heeft kracht van gewijsde. Een deel van de hem opgelegde vrijheidsstraf heeft E in Finland ondergaan.

23. In Spanje, waar hij daarvóór 14 jaar gewoond had en waar ook zijn gezin verblijft, beschikt E over een tot 11 februari 2018 geldige verblijfstitel. Daarom diende E bij de Finse autoriteiten een verzoek in, naar Spanje te worden uitgewezen.

24. De Maahanmuuttovirasto (Finse immigratiedienst) gelastte evenwel op 21 januari 2015 uitzetting van E naar Nigeria, zijn land van herkomst, en motiveerde dit met de door E in Finland begane ernstige strafbare feiten, die hem tot een gevaar voor de openbare orde en veiligheid maakten. Samen met de uitzettingsbeschikking werd E een voorlopig inreisverbod voor het Schengengebied opgelegd. Er werd hem geen termijn verleend om vrijwillig te vertrekken.

25. Op 26 januari 2015 trad de immigratiedienst in overleg met het Koninkrijk Spanje, overeenkomstig artikel 25, lid 2, SUO, en verzocht deze dienst de autoriteiten van die lidstaat hun standpunt inzake een mogelijke intrekking van de aldaar bestaande verblijfstitel van E kenbaar te maken. Aangezien de Spaanse autoriteiten geen antwoord gaven, herhaalde de immigratiedienst op 20 juni 2016 zijn verzoek. Bovendien werd op 21 juni 2016 het dictum van het tegen E gewezen strafvonnis toegezonden, zoals door Spanje was gevraagd. Op 28 juni 2016 en op 9 november 2016 herhaalde de immigratiedienst nogmaals zijn verzoek aan de Spaanse autoriteiten. Afgaand op de verwijzingsbeslissing hebben de Spaanse autoriteiten in dezen tot dusver nog geen standpunt kenbaar gemaakt.

26. Het beroep van E tegen de uitzettingsbeschikking werd in eerste aanleg door de Helsingin hallinto-oikeus (bestuursrechter Helsinki, Finland) verworpen.¹² Nadat E een rechtsmiddel heeft ingesteld, is de zaak nu in tweede aanleg aanhangig bij de Korkein hallinto-oikeus (hoogste bestuursrechter, Finland), de verwijzende rechter.

27. De nationale rechterlijke instanties die van de zaak kennis hebben genomen, gaan ervan uit dat E een gevaar is voor de openbare orde en veiligheid. De Korkein hallinto-oikeus heeft echter bij beslissing van 27 oktober 2016 de uitzetting van E opgeschort.

IV. Verzoek om een prejudiciële beslissing en procedure voor het Hof

28. Bij tussenvonnis van 2 mei 2017, ingekomen bij het Hof op 10 mei 2017, heeft de Korkein hallinto-oikeus het Hof overeenkomstig artikel 267 VWEU verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

„1) Heeft de verplichting tot overleg voor de overeenkomstsluitende staten in de zin van artikel 25, lid 2, van de Schengenuitvoeringsovereenkomst (SUO) rechtsgevolgen waarop een derdelander zich kan beroepen, wanneer een overeenkomstsluitende staat tegen hem een inreisverbod voor het hele Schengengebied uitvaardigt en terugkeert naar zijn land van herkomst gelast op grond dat hij een gevaar vormt voor de openbare orde en de veiligheid?

¹¹ Verzoeker had onder andere minstens 850 ecstasy-tabletten in zijn bezit gehad en verkocht, een hoeveelheid van in totaal 438 g cocaïne in Finland ingevoerd met het oogmerk van verkoop of vervreemding, en gepoogd een hoeveelheid van minstens 30 g cocaïne te verwerven met het oogmerk van verkoop.

¹² Het vonnis in eerste aanleg werd op 5 april 2016 gewezen.

- 2) Wanneer artikel 25, lid 2, SUO van toepassing is op uitvaardiging van een inreisverbod, dient het overleg te worden gestart vóór de uitvaardiging van een inreisverbod of kan het overleg pas plaatsvinden nadat het terugkeerbesluit is vastgesteld en een inreisverbod is uitgevaardigd?
- 3) Indien het overleg pas kan plaatsvinden nadat het terugkeerbesluit is vastgesteld en een inreisverbod is uitgevaardigd, staat dan het feit dat het overleg tussen de overeenkomstsluitende staten gaande is en dat de andere overeenkomstsluitende staat niet kenbaar heeft gemaakt voornemens te zijn de verblijfstitel van de derdelander in te trekken, eraan in de weg dat de derdelander naar zijn land van herkomst wordt teruggezonden en dat het inreisverbod voor het hele Schengengebied in werking treedt?
- 4) Hoe moet een overeenkomstsluitende staat handelen wanneer de overeenkomstsluitende staat die de verblijfstitel heeft afgegeven zich, ondanks herhaaldelijk verzoek, niet uitspreekt over intrekking van de door hem aan de derdelander afgegeven verblijfstitel?”

29. Naast zijn verzoek om een prejudiciële beslissing heeft de verwijzende rechter bij het Hof ook het verzoek ingediend in dit geval overeenkomstig artikel 107 van het Reglement voor de procesvoering een prejudiciële spoedprocedure te voeren. In antwoord op een verzoek van het Hof krachtens artikel 101 van het Reglement voor de procesvoering heeft de verwijzende rechter evenwel op 2 juni 2017 verduidelijkt dat de vrijheidsstraf van E sinds 24 januari 2016 voorwaardelijk is opgeschort en dat hij momenteel niet gedetineerd is. Onder die omstandigheden heeft de voor de behandeling van spoedprocedures aangewezen kamer van het Hof krachtens artikel 108 van het Reglement voor de procesvoering besloten geen prejudiciële spoedprocedure toe te passen. De president van het Hof heeft echter op 12 juni 2017 op de voet van artikel 53, lid 3, van het Reglement voor de procesvoering beslist dat de zaak bij voorrang zal worden behandeld.

30. In de prejudiciële procedure voor het Hof hebben de regeringen van Finland, België, Duitsland, Polen en Zwitserland¹³ alsook de Europese Commissie schriftelijke opmerkingen ingediend. Bij de mondelinge behandeling op 9 november 2017 waren E, de Maahanmuuttovirasto, de Finse en de Spaanse regering en de Commissie vertegenwoordigd. Er zij op gewezen dat de Spaanse regering op uitdrukkelijk verzoek van het Hof aan de mondelinge behandeling heeft deelgenomen en daarbij haar standpunt kenbaar heeft gemaakt met betrekking tot de prejudiciële vragen alsmede enkele vragen van het Hof.

V. Ontvankelijkheid van het verzoek om een prejudiciële beslissing

31. Zoals tijdens de mondelinge behandeling voor het Hof is gebleken, hebben de Spaanse autoriteiten op 2 november 2017 het in Finland tegen E uitgevaardigde bevel tot uitzetting bij de immigratiedienst opgevraagd, met het doel in Spanje een procedure in te leiden tot intrekking van de verblijfstitel van E. Op 6 november 2017 heeft de immigratiedienst dit verzoek ingewilligd en Spanje een kopie van het bevel tot uitzetting toegezonden.

¹³ Voor wat betreft het recht van Zwitserland deel te nemen aan de prejudiciële procedure, zie artikel 8, lid 2, van de overeenkomst inzake de wijze waarop Zwitserland bij het Schengenacquis wordt betrokken, juncto artikel 23, vierde alinea, van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie.

32. Zelfs indien men terzijde laat dat deze recentere ontwikkelingen in het hoofdgeding niet officieel door de verwijzende rechter aan het Hof zijn meegedeeld, maar alleen door de partijen¹⁴, kan men zich op het eerste gezicht afvragen of het verzoek om een prejudiciële beslissing nog verder behandeld moet worden¹⁵, omdat het zou kunnen zijn dat de prejudiciële vragen, die oorspronkelijk ontvankelijk waren, door de gebeurtenissen in november 2017 zuiver hypothetisch zijn geworden.

33. Daarbij valt echter wel te bedenken dat de Spaanse autoriteiten tot op heden nog geen definitieve beslissing hebben genomen over de intrekking van de verblijfstitel van E. Veeleer moet om te beginnen de procedure worden ingeleid die in de intrekking van deze verblijfstitel kan resulteren. Na een uitdrukkelijk verzoek om informatie van het Hof heeft de Spaanse regering duidelijk aangegeven dat niet valt te voorspellen wanneer en met welk resultaat de desbetreffende nationale procedure zou kunnen worden afgerond. Ook zou E tegen een eventuele intrekking van zijn verblijfstitel dan bij de Spaanse rechterlijke instanties de gebruikelijke rechtsmiddelen kunnen instellen.

34. Zolang de Spaanse autoriteiten nog geen onherroepelijke beslissing hebben genomen aangaande de intrekking van de verblijfstitel van E, kan men er niet van uitgaan dat er voldoende grond is voor intrekking van de verblijfstitel in de zin van artikel 25, lid 2, SUO, of dat deze verblijfstitel zelfs al is ingetrokken.

35. In het licht van het voorgaande moet ervan worden uitgegaan dat de prejudiciële vragen niets van hun relevantie voor de uitkomst van het hoofdgeding hebben verloren en dat het Hof nog steeds gehouden is ze te beantwoorden.

VI. Inhoudelijke beoordeling van de prejudiciële vragen

36. Een centrale rol in het onderhavige geval komt toe aan artikel 25, lid 2, SUO, om uitlegging waarvan de verwijzende rechter het Hof verzoekt.

37. Deze bepaling, die deel uitmaakt van het Schengenacquis, legt lidstaten van het Schengengebied een verplichting op om overleg te voeren, wanneer één van deze staten aan een onderdaan van een derde land een voor het gehele Schengengebied geldend inreisverbod oplegt, hoewel aan deze onderdaan van een derde land door een andere lidstaat een nog geldige verblijfstitel is afgegeven. Hiermee wordt beoogd een efficiënte, coherente en consistente handelwijze van de nationale autoriteiten binnen het Schengengebied te bevorderen.

38. In dit verband heeft de Korkein hallinto-oikeus in totaal vier vragen gesteld, om te vernemen welke concrete gevolgen een nog niet afgerond, maar al geruime tijd durend overleg op de voet van artikel 25, lid 2, SUO heeft voor de tenuitvoerlegging van de tegen de onderdaan van een derde land getroffen beslissingen inzake terugkeer en een inreisverbod (tweede, derde en vierde prejudiciële vraag), en of de onderdaan van een derde land zelf zich voor de nationale rechterlijke instanties direct op deze bepaling kan beroepen (eerste prejudiciële vraag).

39. Bij de beantwoording van deze vragen betreffende artikel 25, lid 2, SUO moet worden gelet op de handhaving van de harmonie tussen alle relevante regels van het Unierecht betreffende de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht. Daarom moeten ook de bepalingen van richtlijn 2008/115 en die van de Schengengrenscore worden betrokken in de oordeelsvorming over de onderhavige zaak.

¹⁴ De immigratiedienst en de vertegenwoordiger van de Spaanse regering hebben dienaangaande voor het Hof overeenstemmende verklaringen afgelegd.

¹⁵ Zie in die zin arrest van 20 januari 2005, *García Blanco* (C-225/02, EU:C:2005:34), en beschikkingen van 3 maart 2016, *Euro Bank* (C-537/15, EU:C:2016:143), en 23 maart 2016, *Overseas Financial en Oaktree Finance* (C-319/15, EU:C:2016:268).

40. Het lijkt mij zinvol om eerst de tweede, de derde en de vierde vraag met betrekking tot de inhoudelijke uitlegging van artikel 25, lid 2, SUO te bespreken, alvorens tot slot in het kader van de eerste vraag de rechtstreekse werking van die bepaling te onderzoeken.

41. Gelet op de taakverdeling tussen het Hof en de verwijzende rechter beschouw ik het bij al mijn overwegingen over deze zaak als een vaststaand feit dat E daadwerkelijk een gevaar voor de openbare orde en veiligheid vormt, zoals in het verzoek om een prejudiciële beslissing uitdrukkelijk vastgesteld en door geen der partijen in twijfel getrokken wordt.¹⁶

42. Overigens mogen de Finse autoriteiten in dit geval E alleen op grond van een dergelijk gevaar voor de openbare orde en veiligheid direct naar Nigeria, zijn land van herkomst, verwijderen, zonder hem eerst de mogelijkheid te geven te vertrekken naar Spanje waar hij over een geldige verblijfstitel beschikt (zie artikel 6, lid 2, tweede zin, juncto lid 1, van richtlijn 2008/115).

A. Juiste tijdstip voor het begin van overleg overeenkomstig artikel 25, lid 2, SUO (tweede vraag)

43. De tweede prejudiciële vraag strekt tot bepaling van het tijdstip om met het overleg krachtens artikel 25, lid 2, SUO te beginnen. De verwijzende rechter wenst te vernemen of een dergelijk overleg al voor de eventuele vaststelling van een terugkeerbesluit en het eventueel opleggen van een inreisverbod tegen een onderdaan van een derde land moet worden begonnen, of dat die Unierechtelijke overlegverplichting pas ontstaat nadat de autoriteiten hun beslissingen inzake terugkeer en inreisverbod hebben genomen.

44. Volgens de bewoordingen van artikel 25, lid 2, SUO, in de meeste taalversies, met name de Duitse, Franse en Engelse, betreft deze bepaling gevallen waarin een onderdaan van een derde land ter fine van weigering *is gesignaleerd* (zie lid 2, eerste alinea), en het overleg tussen de betrokken lidstaten ertoe kan leiden dat de signalering wordt *ingetrokken* (zie tweede alinea van hetzelfde lid). Met andere woorden, artikel 25, lid 2, SUO schrijft overleg pas dwingend voor *nadat* de onderdaan van een derde land al ter fine van weigering gesignaleerd is. Daarentegen verplicht deze bepaling in haar huidige vorm – anders dan in het actuele hervormingsvoorstel van de Commissie op het betreffende rechtsgebied¹⁷ – niet tot het voeren van voorafgaand overleg.

45. Steun voor deze zienswijze kan worden gevonden in de samenhang tussen artikel 25, lid 2, SUO en richtlijn 2008/115, die voorziet in gemeenschappelijke normen en procedures voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op het grondgebied van de lidstaten verblijven. Ook deze richtlijn schrijft immers in haar huidige vorm geen dwingend voorafgaand overleg met andere lidstaten voor, wanneer de autoriteiten van een lidstaat aanstalten maken om een terugkeerbesluit met inreisverbod (artikel 6 juncto artikel 11 van richtlijn 2008/115) uit te vaardigen.

¹⁶ Daarbij ga ik er vanuit dat de genoemde vaststelling dat er sprake is van gevaar voor de openbare orde en veiligheid, gedaan is overeenkomstig de in het Unierecht geldende normen en met name ook berust op een zorgvuldige individuele beoordeling, waarbij niet alleen rekening is gehouden met de in het verleden door de betreffende persoon begane strafbare feiten, maar in belangrijke mate ook met de gevaren die heden feitelijk van hem uitgaan en die uiteindelijk de doorslag hebben gegeven; zie in dat verband arrest van 11 juni 2015, Zh. en O. (C-554/13, EU:C:2015:377, met name punten 50-52 en 54).

¹⁷ Artikel 26, lid 2, van het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de instelling, de werking en het gebruik van het Schengeninformatiesysteem (SIS) op het gebied van grenscontroles, tot wijziging van verordening (EU) nr. 515/2014 en tot intrekking van verordening (EG) nr. 1987/2006, voorgelegd door de Commissie op 21 december 2016, COM(2016) 882 final.

46. Ter verwezenlijking van een effectief terugkeerbeleid, zoals de Unie zich uitdrukkelijk ten doel heeft gesteld¹⁸, is verder van doorslaggevend belang dat de autoriteiten van de lidstaten indien nodig snel kunnen handelen, met name wanneer de onderdaan van een derde land die illegaal op het grondgebied verblijft – zoals in casu – een gevaar vormt voor de openbare orde en veiligheid. Een wettelijke verplichting tot het voeren van systematisch voorafgaand overleg met andere mogelijk betrokken lidstaten zou dit doel kunnen dwarsbomen.

47. Het feit dat er geen verplichting is tot het voeren van overleg met andere lidstaten alvorens beslissingen inzake terugkeer en inreisverboden uit te vaardigen, betekent echter geenszins dat artikel 25, lid 2, SUO zich tegen het voeren van een dergelijk voorafgaand overleg zou verzetten.¹⁹ Zoals door de Duitse regering en de Commissie terecht wordt onderstreept, is het zelfs wenselijk dat de autoriteiten van een lidstaat die overwegen tegen een onderdaan van een derde land die illegaal op het grondgebied verblijft een terugkeerbesluit dat gepaard gaat met inreisverbod op te leggen, zo snel mogelijk in overleg treden met alle andere betrokken lidstaten. Op die manier krijgen die andere lidstaten in een zo vroeg mogelijk stadium de benodigde informatie om indien nodig ook maatregelen te kunnen treffen ter bescherming van de openbare orde en veiligheid. Voorts bevordert men op die manier een zo groot mogelijke convergentie in het optreden van de lidstaten van het Schengengebied, teneinde beslissingen die met elkaar in tegenspraak zijn te vermijden.

Voorlopige conclusie

48. Bijgevolg moet de tweede prejudiciële vraag aldus worden beantwoord, dat het in artikel 25, lid 2, SUO voorgeschreven overleg volgens de huidige stand van het Unierecht zo vroeg mogelijk behoort plaats te vinden, maar niet dwingend vóór een beslissing inzake terugkeer en inreisverbod moet worden gestart.

B. Gevolgen van lopend overleg krachtens artikel 25, lid 2, SUO voor de tenuitvoerlegging van beslissingen inzake terugkeer en inreisverbod (derde en vierde vraag)

49. Met de derde en de vierde prejudiciële vraag, die ik op grond van hun nauwe inhoudelijke samenhang gezamenlijk zal behandelen, wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of een terugkeerbesluit²⁰ ten uitvoer kan worden gelegd en een inreisverbod voor het gehele Schengengebied van kracht kan worden, voordat het krachtens artikel 25, lid 2, SUO gevoerde overleg is afgerond.

50. Anders dan met de eerder besproken tweede vraag²¹, die alleen betrekking had op de *uitvaardiging* van een terugkeerbesluit en een inreisverbod, wordt met de derde en de vierde vraag dus het vraagstuk opgeworpen, of dergelijke beslissingen *ten uitvoer gebracht* respectievelijk *in werking gesteld* mogen worden, zolang het overleg in de zin van artikel 25, lid 2, SUO nog voortduurt.

18 Zie dienaangaande overweging 4 van richtlijn 2008/115 en de arresten van 5 november 2014, Mukarubega (C-166/13, EU:C:2014:2336, punt 39); 23 april 2015, Zaizoune (C-38/14, EU:C:2015:260, punt 34), en 26 juli 2017, Ouhrami (C-225/16, EU:C:2017:590, punt 51).

19 Zoals blijkt uit artikel 26, lid 2, tweede zin, van het voorstel COM(2016) 882 final (aangehaald in voetnoot 17), is het voeren van voorafgaand overleg in het kader van het Schengensysteem goed voorstelbaar.

20 De verwijzende rechter spreekt in dit verband, vermoedelijk in navolging van de in de toepasselijke bepalingen van het nationale recht gehanteerde terminologie, van „uitwijzing”. Aangezien aanknopingspunten voor een andere interpretatie ontbreken, ga ik er evenwel van uit dat hiermee niets anders wordt bedoeld dan een terugkeerbesluit in de zin van richtlijn 2008/115, en zal ik dan ook uitgaan van de terminologie van de richtlijn.

21 Zie hierboven, punten 43-48 van deze conclusie.

Opmerking vooraf betreffende de strekking van de derde en de vierde vraag

51. De Poolse regering stelt met nadruk dat het overleg in de zin van artikel 25, lid 2, SUO geen betrekking heeft op terugkeerbesluiten, zodat de uitkomst van dergelijk overleg geen uitwerking kan hebben op de tenuitvoerlegging van terugkeerbesluiten.

52. Deze redenering kan naar mijn mening niet overtuigen. Het kan weliswaar kloppen dat artikel 25, lid 2, SUO naar de letter alleen betrekking heeft op inreisverboden, om precies te zijn op een speciaal aspect van zulke inreisverboden, namelijk de signalering ter fine van weigering in het Schengeninformatiesysteem. Men moet echter bedenken dat een inreisverbod in een geval als het onderhavige gepaard gaat met een terugkeerbesluit (zie artikel 3, punt 6, in fine, en artikel 11, lid 1, van richtlijn 2008/115) en pas ingaat wanneer de onderdaan van een derde land die illegaal op het grondgebied verblijft daadwerkelijk het grondgebied van de lidstaten heeft verlaten en dus daadwerkelijk uit het territorium van de Unie is vertrokken.²²

53. Dienovereenkomstig is het voor het ingaan van een inreisverbod in de praktijk van groot belang wanneer het tegen de onderdaan van een derde land gerichte terugkeerbesluit ten uitvoer mag worden gelegd en in hoeverre lopend overleg ex artikel 25, lid 2, SUO van invloed is op die tenuitvoerlegging.

54. De verwijzende rechter verwacht dan ook een adequaat antwoord van het Hof, niet alleen met betrekking tot de gevolgen van lopend overleg ex artikel 25, lid 2, SUO voor het inreisverbod, maar ook met betrekking tot de gevolgen van zulk overleg voor het terugkeerbesluit waar het inreisverbod op berust.

Praktische problemen omtrent de werking van artikel 25, lid 2, SUO

55. Voor gevallen als het onderhavige, waarin tegen een onderdaan van een derde land die over een geldige verblijfstitel in een lidstaat van het Schengengebied beschikt door een andere lidstaat van dat gebied een terugkeerbesluit wordt uitgevaardigd en hem een inreisverbod met signalering ter fine van weigering wordt opgelegd, bepaalt artikel 25, lid 2, SUO dat laatstgenoemde lidstaat met de eerstgenoemde in overleg moet treden over de vraag of er voldoende grond is voor intrekking van de verblijfstitel.

56. De co-existent van enerzijds het terugkeerbesluit en inreisverbod voor het gehele Schengengebied en anderzijds een geldige verblijfstitel brengt een toestand teweeg waarbij sprake is van onsamenvattend handelen van de autoriteiten in het Schengengebied en waarvoor middels overleg krachtens artikel 25, lid 2, SUO een oplossing dient te worden gevonden.

57. Indien de geraadpleegde lidstaat de afgegeven verblijfstitel intrekt of als de verblijfstitel om andere redenen, waarbij met name valt te denken aan afloop van de daarin toegestane verblijfsduur, zijn geldigheid verliest, kan het inreisverbod voor het gehele Schengengebied in stand blijven.

58. Wanneer het overleg er echter in resulteert dat de verblijfstitel niet wordt ingetrokken, maar van kracht blijft, moet de lidstaat die het inreisverbod voor het gehele Schengengebied heeft opgelegd dat omzetten in een zuiver nationaal inreisverbod dat alleen geldt voor zijn eigen grondgebied, en kan die lidstaat de betrokken onderdaan van een derde land dan hooguit in zijn nationale lijst ter fine van weigering van toegang signaleren (artikel 25, lid 2, tweede alinea, SUO).

²² Arrest van 26 juli 2017, Ouhrami (C-225/16, EU:C:2017:590, punten 45-53, en met name punten 45 en 53).

59. Wanneer, ondanks het feit dat het overleg tussen de lidstaten krachtens artikel 25, lid 2, SUO nog voortduurt, het terugkeerbesluit ten uitvoer wordt gelegd en mitsdien ook het inreisverbod in werking wordt gesteld, belandt de onderdaan van een derde land bij de huidige stand van het Unierecht in een soort grijze zone. Voor de onderdaan van een derde land geldt dan een inreisverbod voor het gehele Schengengebied, en hij blijft in het Schengeninformatiesysteem voor het gehele Schengengebied ter fine van weigering gesignaleerd. Volgens de voor het Schengensysteem geldende gemeenschappelijke regels moet de lidstaat die de geldige verblijfstitel heeft afgegeven, de onderdaan van een derde land echter nog steeds toegang verlenen tot zijn eigen grondgebied en moeten andere lidstaten van het Schengengebied hem toestaan via hun grondgebied door te reizen naar die lidstaat, tenzij de betrokkene op hun nationale lijst ter fine van weigering is gesignaleerd [zie dienaangaande artikel 21 SUO, juncto artikel 6, lid 5, onder a), en artikel 14, lid 1, van de Schengengrenscodes].

60. Het onderhavige verzoek om een prejudiciële beslissing confronteert het Hof dus met de in de praktijk buitengewoon relevante vraag hoe de beschreven grijze zone zo klein mogelijk kan worden gehouden, zonder de doeltreffendheid van het terugkeerbeleid van de Unie en de bescherming van de openbare orde en veiligheid van het gehele Schengengebied op het spel te zetten.

Verplichting om rekening te houden met lopend overleg krachtens artikel 25, lid 2, SUO bij de tenuitvoerlegging van een terugkeerbesluit met inreisverbod

61. Indien men alleen kijkt naar de bewoordingen van artikel 25, lid 2, SUO en die van richtlijn 2008/115, dan lijkt lopend overleg tussen de lidstaten geen enkele beperking te vormen voor de tenuitvoerlegging van het terugkeerbesluit en de daaraan verbonden inwerkingtreding van een inreisverbod voor een onderdaan van een derde land die illegaal op het grondgebied verblijft. Artikel 8, lid 1, van richtlijn 2008/115 met betrekking tot verwijdering verplicht de lidstaten juist tot het nemen van alle nodige maatregelen om terugkeerbesluiten uit te voeren.

62. De doelstelling van de in artikel 25, lid 2, SUO voorgeschreven overlegprocedure moet echter in het oog worden gehouden. Die bestaat uit het streven naar een zo coherent en consistent mogelijk optreden van de autoriteiten van alle betrokken lidstaten in het Schengengebied en het waarborgen dat een geldige verblijfstitel en een inreisverbod voor het gehele Schengengebied niet duurzaam naast elkaar voortbestaan. Met name dient, zoals gezegd²³, een inreisverbod voor het gehele Schengengebied volgens artikel 25, lid 2, tweede alinea, SUO in een nationaal inreisverbod worden omgezet wanneer de lidstaat die voor de betrokken onderdaan van een derde land een verblijfstitel heeft afgegeven, deze niet intrekt.

63. Tegelijkertijd dient de betrokken onderdaan van een derde land billijk te worden behandeld²⁴ en in staat te worden gesteld naar de lidstaat te vertrekken die de verblijfstitel aan hem heeft afgegeven, teneinde daar van zijn verblijfsrecht gebruik te maken in plaats van naar zijn land van herkomst te moeten terugkeren, (zie artikel 6, lid 2, eerste zin, van richtlijn 2008/115 en artikel 25, lid 2, tweede alinea, SUO).

²³ Zie hierboven, punt 58 van deze conclusie.

²⁴ Met betrekking tot het recht van onderdanen van derde landen op een billijke en transparante procedure, zie overweging 6 van richtlijn 2008/115 en arresten van 5 juni 2014, Mahdi (C-146/14 PPU, EU:C:2014:1320, punt 40), en 5 november 2014, Mukarubega (C-166/13, EU:C:2014:2336, punt 61).

64. Beide doelstellingen van de procedure van overleg krachtens artikel 25, lid 2, SUO – het coherente en consistente optreden van de autoriteiten en de mogelijkheid om gebruik te maken van een geldige verblijfstitel – zouden veel minder goed verwezenlijkt kunnen worden wanneer het de raadplegende lidstaat vrij zou staan het door zijn autoriteiten genomen terugkeerbesluit in elk geval al voor afronding van het overleg ten uitvoer te leggen, wat ertoe zou leiden dat de betrokken onderdaan van een derde land het grondgebied van de Europese Unie zou moeten verlaten en vanaf dat moment daadwerkelijk een inreisverbod voor hem zou gelden.

65. Mitsdien volgt uit de doelstelling van artikel 25, lid 2, SUO, dat overleg krachtens deze bepaling dat nog voortduurt, zich in beginsel tegen de tenuitvoerlegging van een terugkeerbesluit en het in werking treden van een inreisverbod verzet. Een dergelijke nog niet afgeronde overlegprocedure moet naar mijn mening overigens worden beschouwd als een specifieke omstandigheid van het individuele geval op grond waarvan volgens artikel 9, lid 2, van richtlijn 2008/115 de verwijdering van de onderdaan van een derde land naar zijn land van herkomst in de regel moet worden uitgesteld.

Mogelijkheid terugkeerbesluiten ten uitvoer te leggen vóór afronding van het overleg krachtens artikel 25, lid 2, SUO

66. Ongeacht het voorgaande kunnen er zich uiteraard situaties voordoen waarin het gezien de concrete omstandigheden van het individuele geval niet gerechtvaardigd zou zijn de afronding van het overleg krachtens artikel 25, lid 2, SUO af te wachten, maar de onderdaan van een derde land krachtens artikel 8 van richtlijn 2008/115 terstond verwijderd dient te worden.

67. Wanneer men de concrete toepassing van de overlegprocedure zo harmonieus mogelijk afstemt op de andere toepasselijke bepalingen betreffende de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht en de samenhang tussen artikel 25, lid 2, SUO en de bepalingen van richtlijn 2008/115 bekijkt, springen twee groepen van gevallen in het oog waarin de tenuitvoerlegging van een terugkeerbesluit en het in werking treden van een inreisverbod bij wijze van uitzondering al vóór afronding van het overleg krachtens artikel 25, lid 2, SUO noodzakelijk lijkt:

- in de eerste plaats wanneer de geraadpleegde lidstaat ook na afloop van een passende termijn om te antwoorden nalaat een standpunt te bepalen (*eerste groep van gevallen*);
- in de tweede plaats wanneer de betrokken onderdaan van een derde land een gevaar voor de openbare orde en veiligheid vormt (*tweede groep van gevallen*).

Bij beide groepen van gevallen is het in overeenstemming met de fundamentele doelstelling van een doeltreffend terugkeerbeleid²⁵ het terugkeerbesluit jegens de onderdaan van een derde land die illegaal op het grondgebied van de lidstaat verblijft, snel ten uitvoer te leggen en zodoende ook het hem opgelegde inreisverbod effectief in werking te stellen.

²⁵ Zie dienaangaande wederom overweging 4 van richtlijn 2008/115 en arresten van 5 november 2014, Mukarubega (C-166/13, EU:C:2014:2336, punt 39); 23 april 2015, Zaizoune (C-38/14, EU:C:2015:260, punt 34), en 26 juli 2017, Ouhrani (C-225/16, EU:C:2017:590, punt 51).

Eerste groep van gevallen: overschrijding van een passende termijn om te antwoorden

68. Voor wat de eerste groep van gevallen betreft, kan worden geconstateerd dat in de SUO zelf geen concrete termijn wordt gegeven waarbinnen een krachtens artikel 25, lid 2, SUO geraadpleegde lidstaat een standpunt dient in te nemen. Uit het beginsel van loyale samenwerking (artikel 4, lid 3, VEU)²⁶ volgt evenwel dat de geraadpleegde lidstaat binnen een passende termijn met gebruikmaking van het speciaal daarvoor bestemde formulier²⁷ zijn standpunt moet bepalen.

69. Op basis van artikel 7, lid 1, van richtlijn 2008/115²⁸ kan bovendien nader worden bepaald wat als passende termijn om te antwoorden kan worden beschouwd: normaliter zou de geraadpleegde lidstaat zeven tot dertig dagen tijd moeten krijgen om zijn standpunt te bepalen, welke termijn dus vergelijkbaar is met de termijn die de betrokken onderdaan van een derde land kan worden gegeven om vrijwillig te vertrekken.

70. Een termijn van zeven tot dertig dagen om te antwoorden in het kader van het overleg krachtens artikel 25, lid 2, SUO lijkt wellicht relatief kort, wanneer men bedenkt dat het nodig kan blijken om in de geraadpleegde lidstaat regionale en lokale autoriteiten in te schakelen en de persoonlijke situatie van de betrokken onderdaan van een derde land te bekijken²⁹. Het is in de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht echter geenszins ongebruikelijk dat een termijn om te antwoorden zo kort uitvalt.³⁰ In het kader van de onderhavige kwestie kan dit verklaard worden met het reeds genoemde fundamentele doel te zorgen voor een doeltreffend terugkeerbeleid van de Unie, waarvoor van alle betrokken nationale instanties aanzienlijke inspanningen en een zeer snel optreden worden geëist.³¹ De korte termijn dient overigens ook om de samenhang van het optreden van alle autoriteiten in het Schengengebied te versterken.

71. Bovendien beschermt een korte antwoordtermijn het belang van de betrokken onderdaan van een derde land bij rechtszekerheid en zijn belang, in het geval dat hij in detentie verblijft, bij een zo kort mogelijke vrijheidsontneming. Voorts is een korte termijn in het belang van de raadplegende lidstaat, die niet meer dan nodig zou moeten opkomen voor de lasten en eventuele kosten voor het illegale verblijf van de onderdaan van een derde land.

72. Indien de geraadpleegde lidstaat toch meer tijd nodig mocht hebben om zijn standpunt overeenkomstig artikel 25, lid 2, SUO te bepalen, is hij op grond van het beginsel van loyale samenwerking (artikel 4, lid 3, VEU) verplicht contact op te nemen met de raadplegende lidstaat en afdoende te motiveren waarom verlenging van de antwoordtermijn nodig is. De raadplegende lidstaat is op zijn beurt gehouden om de argumenten van de geraadpleegde lidstaat in de geest van loyale

26 Algemeen met betrekking tot het beginsel van loyale samenwerking tussen de lidstaten, zie arresten van 22 maart 1983, Commissie/Frankrijk (42/82, EU:C:1983:88, punt 36); 27 september 1988, Matteucci (235/87, EU:C:1988:460, punt 19), en 11 juni 1991, Athanasopoulos e.a. (C-251/89, EU:C:1991:242, punt 57). Recentelijk heeft het Hof ook in verband met de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht gewezen op het belang van het beginsel van loyale samenwerking tussen de lidstaten, ten eerste met betrekking tot het Schengensysteem (arrest van 31 januari 2006, Commissie/Spanje, C-503/03, EU:C:2006:74, punt 56) en ten tweede wat de behandeling van verzoeken om internationale bescherming betreft (arrest van 26 juli 2017, Jafari, C-646/16, EU:C:2017:586, punt 88 in fine).

27 Zie punt 4.5.1 van het Sirene-handboek, opgenomen in de bijlage bij uitvoeringsbesluit 2013/115/EU van de Commissie van 26 februari 2013 (PB 2013, L 71, blz. 1).

28 Een krachtig argument om zich te richten naar de termijnen van richtlijn 2008/115 kan worden gevonden in artikel 21 van deze richtlijn, volgens welke bepaling de richtlijn in de plaats komt van bepaalde artikelen van de SUO.

29 Zie in verband met het laatste aspect met name artikel 12 van richtlijn 2003/109/EG van de Raad van 25 november 2003 betreffende de status van langdurig ingezetenen onderdanen van derde landen (PB 2004, L 16, blz. 44).

30 Zie bijvoorbeeld bepaalde in het kader van het „Dublin III-systeem” geldende antwoordtermijnen, die een rol spelen in het bij het Hof aanhangige geval X (gevoegde zaken C-47/17 en C-48/17); zie dienaangaande artikel 22, leden 1 en 6, alsmede artikel 25 van verordening (EU) nr. 604/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming dat door een onderdaan van een derde land of een staatloze bij een van de lidstaten wordt ingediend (PB 2013, L 180, blz. 31).

31 Van een nog strengere opvatting geeft de Commissie blijk in artikel 26, lid 2, tweede zin, van haar voorstel COM(2016) 882 final (aangehaald in voetnoot 17), waarin zij de uiterst korte termijn van zeven dagen voor het geven van een antwoord passend acht.

samenwerking constructief te bejegenen. Idealiter bereiken beide lidstaten analoog aan artikel 7, lid 2, van richtlijn 2008/115 overeenstemming over verlenging van de termijn met een passende periode. Minstens één verlenging van de antwoordtermijn met nog eens 30 dagen zou de raadplegende lidstaat in de regel aan de geraadpleegde lidstaat moeten verlenen.

73. Indien ook de verlengde termijn zonder resultaat verstrijkt, kan bij gebreke van een ondubbelzinnige regeling weliswaar niet worden uitgegaan van een positief of negatief antwoord van de geraadpleegde lidstaat³², maar de raadplegende lidstaat mag er dan zonder meer van uitgaan dat een passende termijn om te antwoorden is overschreden.

74. De raadplegende lidstaat mag zijn terugkeerbesluit dan ongeacht het feit dat het overleg nog geen resultaat heeft opgeleverd ten uitvoer leggen en zodoende het inreisverbod in werking stellen. Dit inreisverbod geldt in het gehele Schengengebied (en overigens ook voor alle lidstaten van de Unie die geen deel uitmaken van het Schengengebied³³), met dien verstande dat – zoals hierboven reeds werd opgemerkt³⁴ – de betrokken onderdaan van een derde land de mogelijkheid van toegang tot respectievelijk doorreis naar de geraadpleegde lidstaat waarin hij (nog) beschikt over een geldige verblijfstitel moet worden gegeven [zie dienaangaande artikel 21 SUO juncto artikel 6, lid 5, onder a), en artikel 14, lid 1, van de Schengengrenscore].

Tweede groep van gevallen: gevaar voor de openbare orde en veiligheid

75. Voor wat betreft de tweede groep van gevallen, waarin de betrokken onderdaan van een derde land een gevaar voor de openbare orde en veiligheid vormt, spreekt het voor zich dat het terugkeerbesluit ten uitvoer mag worden gelegd en zodoende ook het inreisverbod in werking mag worden gesteld zonder dat de uitkomst van het overleg krachtens artikel 25, lid 2, SUO moet worden afgewacht.

76. Gezien de ontbrekende controles aan de binnengrenzen van het Schengengebied valt in de regel immers te verwachten dat het gevaar voor de openbare orde en veiligheid dat de betrokken onderdaan van een derde land in één lidstaat van het Schengengebied vormt, snel ook in alle andere landen van het Schengengebied tot uiting kan komen. De lidstaat die een terugkeerbesluit en een inreisverbod uitvaardigt, handelt dus niet alleen op zijn eigen grondgebied, maar op dat van het gehele Schengengebied ter bescherming van de openbare orde en veiligheid.

77. De veiligheidsbelangen van alle lidstaten van het Schengengebied en de op hun grondgebied levende bevolking hebben in een dergelijk geval voorrang boven het streven naar coherentie en consistentie in de beslissingen van de autoriteiten in het Schengengebied en ook boven het belang van de betrokken onderdaan van een derde land om van zijn bestaande verblijfstitel in de geraadpleegde lidstaat gebruik te maken.³⁵

³² Met betrekking tot specifieke rechtsgebieden waar de Uniewetgever aan het stilzwijgen van een overheidsinstantie uitdrukkelijk een inhoud heeft toegekend, zie mijn conclusie in de zaak Housieaux (C-186/04, EU:C:2005:70, punt 35).

³³ Zie dienaangaande artikel 3, punt 6, van richtlijn 2008/115, volgens hetwelk bij een inreisverbod in de zin van deze richtlijn de toegang tot het *grondgebied van de lidstaten* wordt verboden; zie bovendien overweging 14 van deze richtlijn, waarin met nadruk wordt gesteld dat het effect van nationale terugkeermaatregelen door middel van een inreisverbod dat de betrokkene de toegang tot en het verblijf op het *grondgebied van alle lidstaten* ontzegt, een *Europese dimensie* moet krijgen.

³⁴ Zie hierboven, punt 59 van deze conclusie.

³⁵ Dienovereenkomstig legt artikel 6, lid 2, tweede zin, van richtlijn 2008/115 in dergelijke gevallen geen verplichting op, om de mogelijkheid te bieden tot vertrek naar de lidstaat die de verblijfstitel voor de betrokken onderdaan van een derde land heeft afgegeven, maar wordt slechts verwezen naar de in artikel 6, lid 1, van deze richtlijn neergelegde regel dat de onderdaan van een derde land naar zijn land van herkomst dient terug te keren.

78. Deze slotsom vindt steun in artikel 7, lid 4, van richtlijn 2008/115, op grond waarvan aan personen die een gevaar voor de openbare orde en veiligheid vormen geen of slechts een zeer korte termijn voor vrijwillig vertrek hoeft te worden toegekend. Aansluitend op die regeling kan van de raadplegende lidstaat niet worden gevergd dat hij voor de tenuitvoerlegging van zijn terugkeerbesluit en het in werking treden van zijn inreisverbod afwacht welk standpunt de geraadpleegde lidstaat inneemt.

Consequenties voor het hoofdgeding

79. Afgaand op de informatie waarover het Hof beschikt, valt een geval als dat van E onder beide besproken groepen van gevallen. Spanje heeft de passende antwoordtermijn in het kader van artikel 25, lid 2, SUO ruim overschreden³⁶, voor zover bekend zonder op wat voor manier dan ook om verlenging van de termijn te hebben verzocht, laat staan afdoende gronden voor een dergelijke termijnverlenging te hebben genoemd (eerste groep van gevallen). Voorts hebben de nationale autoriteiten en rechterlijke instanties vastgesteld dat E een gevaar vormt voor de openbare orde en veiligheid (tweede groep van gevallen). Op beide gronden, die beide ook op zichzelf al zouden volstaan, verzet het feit dat het overleg krachtens artikel 25, lid 2, SUO nog niet is afgerond, zich in een geval als het onderhavige niet tegen tenuitvoerlegging van het terugkeerbesluit en het in werking treden van het inreisverbod.

Voorlopige conclusie

80. Alles in overweging nemend kan mitsdien in antwoord op de derde en de vierde prejudiciële vraag artikel 25, lid 2, SUO als volgt worden uitgelegd:

Het terugkeerbesluit mag pas ten uitvoer worden gelegd en het inreisverbod pas in werking worden gesteld, wanneer de krachtens artikel 25, lid 2, SUO geraadpleegde staat zijn standpunt heeft bepaald of het overleg ondanks het verstrijken van een passende termijn om te antwoorden geen resultaat heeft opgeleverd. Beide besluiten mogen al voor afloop van deze termijn ten uitvoer worden gelegd indien de onderdaan van een derde land een gevaar vormt voor de openbare orde en veiligheid.

C. Rechtstreekse werking van artikel 25, lid 2, SUO (eerste vraag)

81. Tot slot moet in het kader van de eerste prejudiciële vraag nog worden onderzocht of de betrokken onderdaan van een derde land zich voor de nationale rechterlijke instanties rechtstreeks op artikel 25, lid 2, SUO kan beroepen.

82. Oorspronkelijk was artikel 25, lid 2, SUO niet het resultaat van een rechtshandeling van de Unie, maar een bepaling die was opgenomen in een buiten het kader van de Unie vallende intergouvernementele overeenkomst. Bij het Verdrag van Amsterdam, waarmee het Schengenacquis in het kader van de Unie is opgenomen³⁷, is deze overeenkomst echter een integraal bestanddeel van het recht van de Unie geworden dat door de aan de Schengenruimte deelnemende lidstaten moet worden toegepast.

³⁶ Het overleg krachtens artikel 25, lid 2, SUO duurde op het moment dat het verzoek om een prejudiciële beslissing door het Hof is ontvangen al meer dan twee jaar, zonder dat door het Koninkrijk Spanje een definitief standpunt was ingenomen.

³⁷ Zie dienaangaande protocol nr. 19 bij het VEU en het VWEU.

83. Anders dan het geval is bij kaderbesluiten³⁸, is de rechtstreekse werking van overeenkomsten tussen de lidstaten die verband houden met de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht, niet uitgesloten. Ook de SUO zelf bevat nergens een verbod op rechtstreekse toepassing van haar bepalingen.³⁹

84. De rechtstreekse werking van bepalingen van de SUO dient dus te worden beoordeeld aan de hand van dezelfde algemene criteria als die welke gelden voor internationale overeenkomsten waar de Unie aan is gebonden⁴⁰, en voor andere bepalingen van secundair Unierecht.

85. Voorwaarde voor de rechtstreekse toepassing van een bepaling van Unierecht is dat deze inhoudelijk gezien onvoorwaardelijk en voldoende nauwkeurig is. Dat is het geval wanneer die bepaling een duidelijke en nauwkeurig omschreven verplichting bevat, voor de uitvoering of werking waarvan geen verdere handeling is vereist.⁴¹

86. Artikel 25, lid 2, SUO verplicht een lidstaat van het Schengengebied die een onderdaan van een derde land ter fine van weigering van toegang in het Schengeninformatiesysteem signaleert, in overleg te treden met elke andere lidstaat van het Schengengebied die aan die onderdaan van een derde land een geldige verblijfstitel heeft afgegeven, om te vernemen of laatstgenoemde lidstaat voornemens is die verblijfstitel in te trekken.

87. Artikel 25, lid 2, SUO bevat in dat opzicht dus een duidelijke en nauwkeurig omschreven verplichting, voor de uitvoering of werking waarvan bovendien geen enkele verdere maatregel is vereist. Ook al regelt artikel 25, lid 2, SUO niet uitdrukkelijk welke consequenties precies zijn verbonden aan het niet of op onjuiste wijze voeren van overleg, toch zijn het vereiste dat overleg moet worden gevoerd en waarover overleg moet worden gevoerd daarin zo duidelijk geregeld, dat elke rechter deze bepaling zonder probleem kan toepassen.⁴² Artikel 25, lid 2, SUO voldoet mitsdien aan de voorwaarden voor rechtstreekse toepassing.

88. Tegen rechtstreekse toepassing van artikel 25, lid 2, SUO kan overigens niet worden aangevoerd dat deze bepaling een zuiver procedureel voorschrift is dat bovendien slechts de onderlinge betrekkingen tussen de lidstaten regelt. Ten eerste erkent het Unierecht immers dat ook bepalingen die naar de letter alleen tot de lidstaten zijn gericht, rechtstreekse werking kunnen hebben.⁴³ Ten tweede kunnen, zoals het Hof pas onlangs in verband met een ander aspect van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht heeft geoordeeld, ook zuiver procedurele bepalingen van het Unierecht door particulieren voor de nationale rechterlijke instanties worden ingeroepen.⁴⁴

38 Zie in dit verband artikel 34, lid 2, onder b), derde zin, VEU, zoals gewijzigd bij het Verdrag van Amsterdam.

39 Integendeel, erkend wordt dat afwijkende nationale wetgeving of praktijken door bepalingen van de SUO kunnen worden verdrongen (een fundamentele uitspraak in deze kwestie is het arrest van 11 februari 2003, Gözütok en Brügge, C-187/01 en C-385/01, EU:C:2003:87, zie met name punt 33, in fine, waarin het gaat om artikel 54 SUO).

40 Daarbij kan het volgens vaste rechtspraak ook gaan om overeenkomsten waarbij de Unie niet zelf partij is; zie in dit verband met name arresten van 12 december 1972, International Fruit Company e.a. (21/72-24/72, EU:C:1972:115, punt 18), en 21 december 2011, Air Transport Association of America e. a. (C-366/10, EU:C:2011:864, punt 62).

41 Arresten van 30 september 1987, Demirel (12/86, EU:C:1987:400, punt 14), en 21 december 2011, Air Transport Association of America e.a. (C-366/10, EU:C:2011:864, punten 54 en 55); in dit verband is bovendien van fundamenteel belang het arrest van 5 februari 1963, van Gend & Loos (26/62, EU:C:1963:1, blz. 23-25).

42 Arrest van 22 mei 1980, Santillo (131/79, EU:C:1980:131, punt 13); zie ook arresten van 26 februari 1986, Marshall (152/84, EU:C:1986:84, punt 55), en 2 augustus 1993, Marshall (C-271/91, EU:C:1993:335, punt 37), evenals de conclusie van advocaat-generaal Van Gerven in de zaak Banks (C-128/92, EU:C:1993:860, punt 27, laatste alinea).

43 Arresten van 5 februari 1963, van Gend & Loos (26/62, EU:C:1963:1, blz. 23-25), en 8 april 1976, Defrenne (43/75, EU:C:1976:56, punten 30-37).

44 Arrest van 26 juli 2017, Mengesteab (C-670/16, EU:C:2017:587, met name punt 56); ook in die zin arrest van 25 oktober 2017, Shiri (C-201/16, EU:C:2017:805, met name punten 39 en 44).

89. In ieder geval wanneer de toepassing of niet-toepassing van een procedurele bepaling die tot de lidstaten is gericht en hun onderlinge betrekkingen regelt, heel concrete consequenties voor de rechten en belangen van particulieren kan hebben, moeten die particulieren zich ter bescherming van hun rechten en belangen rechtstreeks op de betreffende procedurele bepaling kunnen beroepen, mits die bepaling inhoudelijk gezien onvoorwaardelijk en voldoende nauwkeurig is.

90. Dit komt bijzonder duidelijk naar voren bij de bepaling waar het in deze zaak om gaat, artikel 25, lid 2, SUO. Als de geraadpleegde lidstaat namelijk een standpunt inneemt, inhoudende dat onvoldoende grond bestaat voor intrekking van de verblijfstitel van de betrokken onderdaan van een derde land, verplicht dat de raadplegende lidstaat om op zijn beurt, overeenkomstig artikel 25, lid 2, tweede alinea, SUO, het door hem uitgevaardigde inreisverbod voor het gehele Schengengebied in een zuiver nationaal, alleen voor het eigen grondgebied geldend inreisverbod om te zetten, zodat hij de onderdaan van een derde land alleen op zijn eigen nationale lijst ter fine van weigering van toegang kan signaleren.

91. De overlegprocedure krachtens artikel 25, lid 2, SUO leidt dus, in tegenstelling tot wat enkele partijen in deze zaak hebben gesteld, geenszins automatisch tot een verslechtering van de rechtspositie van de betrokken onderdaan van een derde land in de vorm van intrekking van zijn geldige verblijfstitel. Het is juist ook zeer goed denkbaar dat de overlegprocedure een duidelijke verbetering van die rechtspositie teweegbrengt, namelijk wanneer de geraadpleegde lidstaat de verblijfstitel die hij heeft afgegeven, handhaaft en op die manier de raadplegende lidstaat dwingt om in plaats van een voor het gehele Schengengebied geldend inreisverbod slechts een nationaal inreisverbod uit te vaardigen.

92. Bovendien mag de raadplegende lidstaat, zoals in het kader van de derde en de vierde prejudiciële vraag is aangegeven⁴⁵, een terugkeerbesluit – afgezien van gevallen waarin de openbare orde en veiligheid in gevaar is – pas ten uitvoer leggen en een inreisverbod voor het gehele Schengengebied pas in werking laten treden, wanneer hij het standpunt van de geraadpleegde lidstaat overeenkomstig artikel 25, lid 2, SUO heeft verkregen, of deze in elk geval in de gelegenheid heeft gesteld binnen een passende termijn, die vruchteloos is verstreken, zijn standpunt te bepalen.

93. Al met al kunnen voor de betrokken onderdaan van een derde land uit de toepassing van artikel 25, lid 2, SUO dus concrete voordelen voor zijn rechtspositie en zijn belangen voortspruiten en dreigen bij niet-toepassing of onjuiste toepassing van deze bepaling voor hem concrete nadelen. Deze onderdaan van een derde land moet zich voor de nationale rechterlijke instanties dus op de in artikel 25, lid 2, SUO vastgelegde verplichting tot het voeren van overleg kunnen beroepen ter betwisting van de rechtmatigheid of de tenuitvoerlegging van een hem betreffend terugkeerbesluit of een hem voor het gehele Schengengebied opgelegd inreisverbod in de zin van richtlijn 2008/115. In deze zin hebben met name de Finse, de Spaanse en de Zwitserse regering alsmede de Commissie blijk gegeven van een juiste opvatting.⁴⁶

⁴⁵ Zie hierboven, met name punten 61-80 van deze conclusie.

⁴⁶ Ook de Belgische regering spreekt zich uit voor erkenning van de rechtstreekse werking van artikel 25, lid 2, SUO, voor zover daarmee wordt beoogd de onderdaan van een derde land de mogelijkheid te geven een signalering ter fine van weigering die hem betreft, uit het Schengeninformatiesysteem te laten verwijderen.

Voorlopige conclusie

94. Samengevat resulteert dit dus in het volgende antwoord op de eerste prejudiciële vraag:

Een onderdaan van een derde land kan zich voor de nationale rechterlijke instanties rechtstreeks beroepen op artikel 25, lid 2, SUO teneinde de rechtmatigheid van een hem opgelegd terugkeerbesluit en een tegen hem uitgevaardigd inreisverbod in de zin van richtlijn 2008/115 te betwisten en zich tegen de tenuitvoerlegging daarvan te verzetten.

VII. Conclusie

95. In het licht van het voorgaande geef ik het Hof in overweging het verzoek om een prejudiciële beslissing van de Korkein hallinto-oikeus met betrekking tot de uitlegging van de op 19 juni 1990 ondertekende Overeenkomst ter uitvoering van het te Schengen gesloten Akkoord (SUO) te beantwoorden als volgt:

- „1) Een onderdaan van een derde land kan zich voor nationale rechterlijke instanties rechtstreeks beroepen op artikel 25, lid 2, SUO teneinde de rechtmatigheid van een hem opgelegd terugkeerbesluit en een tegen hem uitgevaardigd inreisverbod in de zin van richtlijn 2008/115/EG te betwisten en zich tegen de tenuitvoerlegging daarvan te verzetten.
- 2) Artikel 25, lid 2, SUO moet aldus worden uitgelegd dat volgens de huidige stand van het Unierecht het in deze bepaling voorgeschreven overleg zo vroeg mogelijk behoort te worden gevoerd, maar niet dwingend moet worden gestart voordat een terugkeerbesluit is genomen en een inreisverbod is opgelegd.
- 3) Het terugkeerbesluit mag pas ten uitvoer worden gelegd en het inreisverbod mag pas van kracht worden wanneer de overeenkomstig artikel 25, lid 2, SUO geraadpleegde staat zijn standpunt heeft kenbaar gemaakt of het overleg, ondanks het verstrijken van een passende termijn voor het geven van een antwoord, zonder resultaat gebleven is. Beide besluiten mogen al voor afloop van deze termijn ten uitvoer worden gelegd indien de onderdaan van een derde land een gevaar vormt voor de openbare orde en veiligheid.”