

ARREST VAN HET HOF (Vijfde kamer)

16 januari 2018 (*)

„Prejudiciële verwijzing – Onderdaan van een derde land die illegaal verblijft op het grondgebied van een lidstaat – Gevaar voor de openbare orde en nationale veiligheid – Richtlijn 2008/115/EG – Artikel 6, lid 2 – Terugkeerbesluit – Inreisverbod dat geldt voor het grondgebied van de lidstaten – Signalering ter fine van weigering van toegang tot het Schengengebied – Onderdaan met een door een andere lidstaat afgegeven geldige verblijfstitel – Schengenuitvoeringsovereenkomst – Artikel 25, lid 2 – Overlegprocedure tussen de lidstaat die de signalering verricht en de lidstaat die de verblijfstitel heeft afgegeven – Termijn – Geen standpuntbepaling van de geraadpleegde overeenkomstsluitende staat – Gevolgen voor de tenuitvoerlegging van het terugkeerbesluit en het inreisverbod”

In zaak C-240/17,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Korkein hallinto-oikeus (hoogste bestuursrechter, Finland) bij beslissing van 2 mei 2017, ingekomen bij het Hof op 10 mei 2017, in de procedure

E,

wijst

HET HOF (Vijfde kamer),

samengesteld als volgt: J. L. da Cruz Vilaça, kamerpresident, E. Levits (rapporteur), A. Borg Barthet, M. Berger en F. Biltgen, rechters,

advocaat-generaal: J. Kokott,

griffier: R. Schiano, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 9 november 2017,

gelet op de opmerkingen van:

- E, vertegenwoordigd door J. Dunder, asianajaja,
- de Maahanmuuttovirasto, vertegenwoordigd door P. Lindroos als gemachtigde,
- de Finse regering, vertegenwoordigd door J. Heliskoski als gemachtigde,
- de Belgische regering, vertegenwoordigd door M. Jacobs, C. Pochet en C. Van Lul als gemachtigden,
- de Duitse regering, vertegenwoordigd door T. Henze en D. Klebs als gemachtigden,
- de Spaanse regering, vertegenwoordigd door S. Jiménez García als gemachtigde,
- de Poolse regering, vertegenwoordigd door B. Majczyna als gemachtigde,
- de Europese Commissie, vertegenwoordigd door C. Cattabriga, G. Wils en I. Koskinen als gemachtigden,
- de Zwitserse regering, vertegenwoordigd door E. Bichet als gemachtigde,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 13 december 2017,
het navolgende

Arrest

- 1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 25, lid 2, van de op 19 juni 1990 te Schengen ondertekende en op 26 maart 1995 in werking getreden Overeenkomst ter uitvoering van het tussen de regeringen van de staten van de Benelux Economische Unie, de Bondsrepubliek Duitsland en de Franse Republiek op 14 juni 1985 te Schengen gesloten akkoord betreffende de geleidelijke afschaffing van de controles aan de gemeenschappelijke grenzen (PB 2000, L 239, blz. 19; hierna: „Schengenuitvoeringsovereenkomst” of kortweg „SUO”).
- 2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een procedure die betrekking heeft op E, een Nigeriaans staatsburger, en gericht is tegen het besluit van de Maahanmuuttovirasto (nationale immigratiedienst, Finland; hierna: „immigratiedienst”) van 21 januari 2015 om E terug te sturen naar zijn land van herkomst en hem een inreisverbod voor het Schengengebied op te leggen.

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

Schengenuitvoeringsovereenkomst

- 3 Artikel 21 SUO, zoals gewijzigd bij verordening (EU) nr. 265/2010 van het Europees Parlement en de Raad van 25 maart 2010 tot wijziging van de Overeenkomst ter uitvoering van het te Schengen gesloten akkoord en verordening (EG) nr. 562/2006 wat het verkeer van personen met een visum voor verblijf van langere duur betreft (PB 2010, L 85, blz. 1) en bij verordening (EU) nr. 610/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 tot wijziging van verordening (EG) nr. 562/2006 van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een communautaire code betreffende de overschrijding van de grenzen door personen (Schengengrenscodex) en van de Overeenkomst ter uitvoering van het Schengenakkoord, verordeningen (EG) nr. 1683/95 en (EG) nr. 539/2001 van de Raad en verordeningen (EG) nr. 767/2008 en (EG) nr. 810/2009 van het Europees Parlement en de Raad (PB 2013, L 182, blz. 1), bepaalt:

„1. Vreemdelingen die houder zijn van een geldige, door een van de lidstaten afgegeven verblijfstitel, mogen zich gedurende een periode van ten hoogste 90 dagen binnen een periode van 180 dagen op grond van deze titel en van een geldig reisdocument vrij verplaatsen op het grondgebied van de overige lidstaten, mits zij voldoen aan de in artikel 5, lid 1, onder a), c) en e), 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) bedoelde toegangsvoorwaarden, en niet gesignaleerd staan op de nationale signaleringslijst van de betrokken lidstaat.

2. Het bepaalde in lid 1 is eveneens van toepassing op vreemdelingen die houder zijn van een door één der overeenkomstsluitende partijen afgegeven tijdelijke verblijfsinstemming en van een door die partij afgegeven reisdocument.

[...]”

- 4 Artikel 23 SUO bepaalt:

„1. De vreemdeling die niet of niet meer voldoet aan de op het grondgebied van één der overeenkomstsluitende partijen geldende voorwaarden inzake kort verblijf, dient in beginsel het grondgebied van de overeenkomstsluitende partijen onverwijld te verlaten.

2. Wanneer een vreemdeling over een geldige verblijfstitel of tijdelijke verblijfsinstemming van een andere overeenkomstsluitende partij beschikt, dient hij zich onverwijld naar het grondgebied van die overeenkomstsluitende partij te begeven.

3. Indien het vrijwillige vertrek van de vreemdeling niet plaatsvindt of indien een vermoeden bestaat dat dit vertrek niet zal plaatsvinden of indien het onmiddellijke vertrek van de vreemdeling om redenen van openbare orde of nationale veiligheid geboden is, dient de vreemdeling overeenkomstig de in de nationale wetgeving van die partij neergelegde voorwaarden te worden verwijderd van het grondgebied van de overeenkomstsluitende partij waar hij werd aangehouden. [...]

4. Deze verwijdering kan geschieden naar het land van herkomst van de vreemdeling of naar enig ander land waar diens toelating mogelijk is, in het bijzonder ingevolge de relevante bepalingen van de door de overeenkomstsluitende partijen gesloten terugnameovereenkomsten.

[...]”

5 Artikel 25 SUO, zoals gewijzigd bij verordening nr. 265/2010, luidt als volgt:

„1. Wanneer een lidstaat overweegt een verblijfstitel af te geven, raadpleegt hij stelselmatig het Schengeninformatiesysteem. Wanneer een lidstaat overweegt een verblijfstitel af te geven aan een ter fine van weigering gesignaleerde vreemdeling, treedt hij vooraf in overleg met de signalerende lidstaat en houdt hij rekening met de belangen van deze lidstaat; de verblijfstitel wordt slechts afgegeven om ernstige redenen, in het bijzonder uit humanitaire overwegingen of ingevolge internationale verplichtingen.

Wanneer de verblijfstitel wordt afgegeven, gaat de signalerende lidstaat over tot intrekking van de signalering, doch hij kan de vreemdeling op zijn nationale signaleringslijst opnemen.

1 bis. Alvorens een vreemdeling ter fine van weigering te signaleren in de zin van artikel 96, controleren de lidstaten hun nationale registers van afgegeven visa voor verblijf van langere duur of verblijfstitels.

2. 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.

3. De leden 1 en 2 zijn ook van toepassing op visa voor verblijf van langere duur.”

6 Artikel 96 SUO luidt:

„1. Gegevens over vreemdelingen die ter fine van weigering van toegang worden gesignaleerd, worden opgenomen op grond van een nationale signalering ingevolge een door de bevoegde administratieve of strafrechtelijke autoriteiten met inachtneming van de nationale wettelijke procedurevoorschriften genomen beslissing.

2. De beslissingen kunnen zijn gegrond op het gevaar voor de openbare orde en veiligheid of de nationale veiligheid dat de aanwezigheid van een vreemdeling op het nationale grondgebied kan opleveren.

Dit kan in het bijzonder het geval zijn bij:

a) een vreemdeling die is veroordeeld wegens een strafbaar feit dat met een vrijheidsstraf van ten minste één jaar is strafbaar gesteld;

[...]"

Richtlijn 2008/115/EG

- 7 Overweging 14 van 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 verblijven (PB 2008, L 348, blz. 98) luidt als volgt:

„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. [...]"

- 8 Artikel 3 van richtlijn 2008/115 bepaalt:

„Voor de toepassing van deze richtlijn wordt verstaan onder:

[...]

- 3) ‚terugkeer‘: het proces waarbij een onderdaan van een derde land, vrijwillig gevolgd door 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;
- 5) ‚verwijdering‘: de tenuitvoerlegging van de terugkeerverplichting, d.w.z. de fysieke verwijdering uit de lidstaat;
- 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;

[...]"

- 9 Artikel 6 van deze richtlijn heeft betrekking op terugkeerbesluiten waarbij illegaal verblijf wordt beëindigd, en bepaalt:

„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.

[...]”

- 10 Artikel 7, lid 1, van de richtlijn luidt als volgt:

„In een terugkeerbesluit wordt een passende termijn voor vrijwillig vertrek van zeven tot dertig dagen vastgesteld [...]”.

- 11 Artikel 8 van richtlijn 2008/115 bepaalt:

„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.

[...]”

- 12 Artikel 11, lid 1, van deze richtlijn luidt:

„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.”

- 13 Artikel 21 van richtlijn 2008/115 regelt de verhouding tussen de bepalingen van die richtlijn en de bepalingen van de SUO en bepaalt dat de in de richtlijn opgenomen voorschriften onder meer in de plaats komen van de voorschriften van artikel 23 van de Schengenuitvoeringsovereenkomst.

Verordening (EG) nr. 1987/2006

- 14 Artikel 24 van verordening (EG) nr. 1987/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 20 december 2006 betreffende de instelling, de werking en het gebruik van het Schengeninformatiesysteem van de tweede generatie (SIS II) (PB 2006, L 381, blz. 4) bepaalt het volgende:

„1. Gegevens over met het oog op weigering van toegang of verblijf gesignaleerde onderdanen van derde landen worden opgenomen op grond van een nationale signalering ingevolge een door de bevoegde administratieve of strafrechtelijke autoriteiten met inachtneming van de nationale wettelijke procedurevoorschriften gegeven beslissing, op basis van een individuele beoordeling. Het recht van beroep tegen deze beslissingen wordt uitgeoefend overeenkomstig de nationale wetgeving.

2. Indien de in lid 1 bedoelde beslissing gegrond is op een gevaar voor de openbare orde of veiligheid of de nationale veiligheid dat de aanwezigheid van een onderdaan van een derde land op het grondgebied van een lidstaat kan opleveren, wordt een signalering opgenomen. Dit is in het bijzonder het geval bij:

- a) een onderdaan van een derde land die in een lidstaat schuldig is bevonden aan een strafbaar feit waarvoor een vrijheidsstraf van ten minste één jaar geldt;

[...]

3. Een signalering kan tevens worden opgenomen indien de in lid 1 bedoelde beslissing gegrond was op het feit dat ten aanzien van de onderdaan van een derde land een niet-opgeschorte of niet-ingetrokken maatregel tot verwijdering, weigering van toegang of uitzetting is genomen die een verbod op binnenkomst, of, voor zover van toepassing, een verbod op verblijf behelst of daarvan vergezeld gaat, in verband met een overtreding van de nationale bepalingen inzake de binnenkomst en het verblijf van onderdanen van derde landen.

[...]"

Fins recht

- 15 Om toegang te krijgen tot het Finse grondgebied dient een vreemdeling volgens § 11, eerste alinea, punt 5, van Ulkomaalaislaki 301/2004 (vreemdelingenwet) te worden geacht geen bedreiging te vormen voor de openbare orde, de veiligheid, de volksgezondheid of de internationale betrekkingen van Finland.
- 16 § 149 b van deze wet bepaalt dat een derdelander die illegaal op het grondgebied verblijft of van wie de aanvraag voor een verblijfstitel is afgewezen en die houder is van een door een andere lidstaat van de Europese Unie afgegeven geldige verblijfstitel 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 zijn onmiddellijke vertrek vereist is, wordt besloten tot verwijdering van het grondgebied.
- 17 Blijkens § 150, eerste alinea, van de vreemdelingenwet kan in het besluit tot weigering van toegang aan de vreemdeling een inreisverbod worden opgelegd. Een dergelijk verbod wordt uitgevaardigd, indien er geen termijn voor vrijwillig vertrek is toegekend. Dit is het geval wanneer een persoon wordt beschouwd als een bedreiging voor de openbare orde of veiligheid.
- 18 Verder bepaalt § 150, tweede alinea, van deze wet dat aan een vreemdeling die is veroordeeld voor het plegen van een ernstig strafbaar feit een inreisverbod voor onbepaalde duur kan worden opgelegd, wanneer hij een ernstige bedreiging voor de openbare orde en veiligheid vormt.
- 19 Uit § 150, derde alinea, van de vreemdelingenwet volgt dat er een nationaal inreisverbod wordt uitgevaardigd, indien de vreemdeling houder is van een door een andere Schengenstaat afgegeven verblijfstitel, die niet wordt ingetrokken.
- 20 Bij de beoordeling van weigering van toegang en oplegging van een inreisverbod en de duur daarvan dient volgens § 146, eerste alinea, van de vreemdelingenwet op globale wijze rekening te worden gehouden met de feitelijke gronden voor de beslissing. Er moet in ieder geval rekening worden gehouden met de duur en het doel van het verblijf van de vreemdeling in het land, de aard van de aan de vreemdeling toegekende verblijfstitel, zijn banden met Finland, alsmede het bestaan van familiebanden of culturele of sociale banden met zijn land van herkomst. Wanneer weigering van toegang of het daarmee samenhangende inreisverbod is gebaseerd op strafbare activiteiten van de vreemdeling, dient rekening te worden gehouden met de ernst van het gepleegde feit en de veroorzaakte hinder, de schade of het gevaar voor de openbare en particuliere veiligheid.
- 21 Bij de beoordeling van oplegging van een inreisverbod en de duur daarvan dient ingevolge § 146, tweede alinea, van de vreemdelingenwet voorts in aanmerking te worden genomen of de vreemdeling banden heeft met arbeid of familie in Finland of een andere Schengenstaat die op onredelijke wijze te lijden zouden hebben onder het inreisverbod.

Hoofdgeding en prejudiciële vragen

- 22 E beschikt over een door de Spaanse Staat afgegeven verblijfstitel die tot 11 februari 2018 geldig is. Hij heeft veertien jaar in Spanje gewoond en heeft er familie wonen.

- 23 E is in Finland bij vonnis van 24 januari 2014, dat kracht van gewijsde heeft, veroordeeld tot een vrijheidsstaf van vijf jaar wegens meerdere drugsdelicten.
- 24 Bij besluit van 21 januari 2015 heeft de immigratiedienst gelast verzoeker in het hoofdgeding onverwijld terug te sturen naar Nigeria, en heeft hij hem tevens een inreisverbod voor onbepaalde tijd voor het Schengengebied opgelegd.
- 25 De immigratiedienst heeft ter motivering van zijn besluit verwezen naar de door E begane strafbare feiten, die hem tot een gevaar voor de openbare orde en nationale veiligheid maakten.
- 26 Overeenkomstig artikel 25, lid 2, SUO is de immigratiedienst op 26 januari 2015 in overleg getreden met de bevoegde Spaanse autoriteiten, zodat kon worden nagegaan of er voldoende grond was voor intrekking van de verblijfstitel die door de Spaanse Staat aan verzoeker in het hoofdgeding was afgegeven.
- 27 Aangezien die autoriteiten geen antwoord gaven, heeft de immigratiedienst op 20 juni 2016 zijn verzoek om een reactie herhaald. Gevolg gevend aan een verzoek daartoe van de Spaanse autoriteiten heeft de immigratiedienst het tegen E gewezen strafvonnis toegezonden. Twee nieuwe verzoeken van latere datum van de immigratiedienst bleven onbeantwoord.
- 28 Bij de toetsing of het aan verzoeker in het hoofdgeding opgelegde besluit om terug te keren naar zijn land van herkomst en het opgelegde inreisverbod voor het Schengengebied rechtmatig zijn, vraagt de verwijzende rechter zich af welke gevolgen zijn verbonden aan de overlegprocedure van artikel 25, lid 2, SUO.
- 29 Uit die bepaling blijkt volgens de verwijzende rechter niet geheel duidelijk in hoeverre die procedure dient te worden doorlopen door de autoriteiten van de lidstaat die het terugkeerbesluit en het inreisverbod heeft opgelegd. Voorts is onduidelijk wat die autoriteiten dienen te doen indien de autoriteiten aan wie het verzoek om overleg is gericht, niet reageren.
- 30 Tegen deze achtergrond heeft de Korkein hallinto-oikeus (hoogste bestuursrechter, Finland) de behandeling van de zaak geschorst en het Hof 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 rechtsgevolgen waarop een derdelander zich kan beroepen, wanneer een overeenkomstsluitende staat tegen hem een inreisverbod voor het hele Schengengebied uitvaardigt en terugkeer naar zijn land van herkomst gelast op grond dat hij een gevaar vormt voor de openbare orde en de veiligheid?
- 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 uitvaardigd?
- 3) Indien het overleg pas kan plaatsvinden nadat het terugkeerbesluit is vastgesteld en een inreisverbod is uitvaardigd, 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?”

Procedure bij het Hof

- 31 De verwijzende rechter heeft het verzoek ingediend om de onderhavige prejudiciële verwijzing volgens de prejudiciële spoedprocedure van artikel 107 van het Reglement voor de procesvoering van het Hof te behandelen. In antwoord op een verzoek daartoe van het Hof heeft de Korkein hallinto-oikeus op 2 juni 2017 verduidelijkt dat de vrijheidsstraf van E is omgezet in een voorwaardelijke straf, met ingang van 24 januari 2016, en dat hij sindsdien niet meer gedetineerd is. Onder die omstandigheden heeft de Vijfde kamer van het Hof op 8 juni 2017, op voorstel van de rechter-rapporteur, de advocaat-generaal gehoord, besloten het verzoek van de verwijzende rechter niet in te willigen.
- 32 Gelet op de omstandigheden in het hoofdgeding heeft de president van het Hof overeenkomstig artikel 53, lid 3, van het Reglement voor de procesvoering echter op 12 juni 2017 beslist dat deze zaak bij voorrang zal worden berecht.

Beantwoording van de prejudiciële vragen

Tweede vraag

- 33 Met zijn tweede vraag, die eerst moet worden behandeld, wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 25, lid 2, SUO aldus moet worden uitgelegd dat als een overeenkomstsluitende staat over wil gaan tot uitzetting en de toegang tot en het verblijf in het Schengengebied van een derdelander met een geldige, door een andere overeenkomstsluitende staat afgegeven verblijfstitel wil weigeren, de in die bepaling neergelegde overlegprocedure door eerstgenoemde staat moet worden gestart vóór de vaststelling van een op de derdelander betrekking hebbend terugkeerbesluit dat gepaard gaat met een inreisverbod, dan wel kan worden gestart na de vaststelling van het terugkeerbesluit.
- 34 Blijkens de meeste taalversies van artikel 25, lid 2, eerste alinea, SUO is het zo dat pas wanneer een derdelander die houder is van een verblijfstitel, ter fine van weigering is signaleerd in het Schengeninformatiesysteem, de signalerende overeenkomstsluitende staat in overleg dient te treden met de overeenkomstsluitende staat die de verblijfstitel heeft afgegeven.
- 35 Voorts bepaalt artikel 25, lid 2, tweede alinea, SUO dat eerstgenoemde staat overgaat tot intrekking van de signalering ter fine van weigering wanneer de verblijfstitel niet wordt ingetrokken.
- 36 Hieruit volgt dat de overlegprocedure van artikel 25, lid 2, SUO in beginsel pas moet worden gestart nadat de betrokken derdelander in het Schengeninformatiesysteem is signaleerd ter fine van weigering van toegang, en dus nadat het hem betreffende terugkeerbesluit dat gepaard gaat met een inreisverbod is vastgesteld.
- 37 Volledigheidshalve moet hier ten behoeve van de verwijzende rechter aan worden toegevoegd dat artikel 25, lid 2, SUO niet verbiedt dat de overeenkomstsluitende staat die een dergelijke derdelander wil uitzetten en hem de toegang tot en het verblijf in het Schengengebied wil weigeren, de in deze bepaling neergelegde overlegprocedure reeds start voordat een hem betreffend terugkeerbesluit dat gepaard gaat met een inreisverbod wordt vastgesteld.
- 38 Gelet op het met artikel 25, lid 2, SUO beoogde doel, namelijk het voorkomen van een tegenstrijdige situatie waarin een derdelander enerzijds beschikt over een door een overeenkomstsluitende staat afgegeven geldige verblijfstitel en anderzijds ter fine van weigering van toegang is signaleerd staat in het Schengeninformatiesysteem, alsmede op het beginsel van loyale samenwerking van artikel 4, lid 3, VEU, is het immers wenselijk dat de overlegprocedure zo snel mogelijk wordt gestart.
- 39 Op de tweede vraag dient dan ook te worden geantwoord dat artikel 25, lid 2, SUO aldus moet worden uitgelegd dat de overeenkomstsluitende staat die jegens een derdelander met een door een andere overeenkomstsluitende staat afgegeven geldige verblijfstitel over wil gaan tot vaststelling van een terugkeerbesluit dat gepaard gaat met een weigering van toegang tot en verblijf in het Schengengebied, weliswaar de mogelijkheid heeft om de in die bepaling neergelegde overlegprocedure reeds te starten voordat het terugkeerbesluit wordt

vastgesteld, maar dat de overlegprocedure in elk geval moet worden gestart zodra dat besluit wordt vastgesteld.

Derde en vierde vraag

- 40 Met zijn derde en zijn vierde vraag, die samen moeten worden behandeld, wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen welke gevolgen de overeenkomstsluitende staat die krachtens artikel 25, lid 2, SUO de overlegprocedure is gestart, aan het niet reageren van de geraadpleegde overeenkomstsluitende staat moet verbinden, met name wat betreft de tenuitvoerlegging van het besluit waarbij de terugkeer van een derdelander met een door laatstgenoemde staat afgegeven geldige verblijfstitel wordt gelast en hem een inreisverbod voor het Schengengebied wordt opgelegd.
- 41 Om te beginnen moet eraan worden herinnerd dat de SUO, alvorens te zijn gewijzigd bij verordening nr. 562/2006, onder meer de voorwaarden bepaalde waaraan derdelanders moeten voldoen om toegang te krijgen tot en korter dan drie maanden te verblijven in het Schengengebied. Verblijfsvergunningen voor wie langer dan 90 dagen blijft, vallen, onverminderd de genoemde toegangsvoorwaarden, echter grotendeels onder het nationale recht van de lidstaten. Verder heeft de houder van een dergelijke door een overeenkomstsluitende staat afgegeven verblijfstitel ingevolge artikel 21 SUO het recht zich gedurende maximaal drie maanden vrij te verplaatsen op het grondgebied van de overige overeenkomstsluitende partijen, voor zover hij voldoet aan de in dat artikel vermelde voorwaarden.
- 42 Blijkens artikel 1 van richtlijn 2008/115 worden in die richtlijn de gemeenschappelijke normen en procedures vastgesteld die door de lidstaten moeten worden toegepast bij de terugkeer van illegaal op hun grondgebied verblijvende onderdanen van derde landen. Zoals in overweging 14 van die richtlijn is aangegeven, krijgt het effect van nationale terugkeermaatregelen een Europese dimensie, door middel van een inreisverbod dat de betrokkene de toegang tot en het verblijf op het grondgebied van alle lidstaten ontzegt.
- 43 Uit al het voorgaande volgt dat er bij een door een lidstaat overeenkomstig verordening nr. 562/2006 genomen besluit met betrekking tot toegang en verblijf van een derdelander en bij een besluit waarbij een lidstaat krachtens richtlijn 2008/115 de terugkeer van een derdelander gelast en hem een inreisverbod oplegt, gevolgen zijn voor de andere lidstaten en de andere overeenkomstsluitende staten van de SUO.
- 44 In dit verband bevatte artikel 23, leden 2 en 4, SUO een regeling voor de situatie waarin een derdelander enerzijds illegaal op het grondgebied van een overeenkomstsluitende staat verblijft en anderzijds beschikt over een door een andere overeenkomstsluitende staat afgegeven verblijfstitel. Uit artikel 21 van richtlijn 2008/115, dat ziet op de verhouding tussen die richtlijn en de SUO, volgt echter dat de in de richtlijn opgenomen voorschriften in de plaats zijn gekomen van artikel 23 SUO.
- 45 Artikel 6, lid 2, van richtlijn 2008/115 bepaalt, net als artikel 23, leden 2 tot en met 4, SUO, dat de illegaal op het grondgebied van een lidstaat verblijvende onderdaan van een derde land zich onmiddellijk moet begeven naar het grondgebied van de lidstaat die hem een verblijfsvergunning heeft gegeven, en dat indien dit bevel niet wordt nageleefd of indien om redenen van openbare orde of nationale veiligheid het onmiddellijke vertrek van die onderdaan van een derde land vereist is, een terugkeerbesluit tegen hem wordt uitgevaardigd.
- 46 Zoals de advocaat-generaal in punt 63 van haar conclusie heeft aangegeven, volgt hieruit dat een derdelander met een door een lidstaat afgegeven verblijfstitel die illegaal verblijft in een andere lidstaat, in staat dient te worden gesteld naar de lidstaat te vertrekken die de verblijfstitel aan hem heeft afgegeven, en niet bij voorbaat mag worden verplicht om naar zijn land van herkomst terug te keren, tenzij met name de openbare orde of nationale veiligheid dit vereist.
- 47 In het onderhavige geval moet eraan worden herinnerd dat E, die een door de Spaanse Staat afgegeven geldige verblijfstitel heeft, illegaal in Finland verblijft, dat jegens hem een terugkeerbesluit dat gepaard gaat met een inreisverbod voor het Schengengebied is

vastgesteld op de grond dat de Finse autoriteiten hem beschouwen als een gevaar voor de openbare orde en nationale veiligheid, dat die autoriteiten op 26 januari 2015 de overlegprocedure van artikel 25, lid 2, SUO zijn gestart, en dat de Spaanse autoriteiten nog steeds niet hebben aangegeven of zij voornemens zijn de verblijfstitel van E te handhaven dan wel in te trekken.

- 48 Met betrekking tot de mogelijkheid voor de Finse autoriteiten om in dergelijke omstandigheden jegens E een terugkeerbesluit vast te stellen dat gepaard gaat met een inreisverbod, blijkt uit de bewoordingen van artikel 6, lid 2, van richtlijn 2008/115 dat die autoriteiten verplicht waren een dergelijk terugkeerbesluit uit te vaardigen en daar overeenkomstig artikel 11 van die richtlijn een inreisverbod aan te verbinden, mits de openbare orde en nationale veiligheid dit vereisen, hetgeen evenwel door de nationale rechter moet worden beoordeeld in het licht van de relevante rechtspraak van het Hof (zie in die zin arrest van 11 juni 2015, Zh. en O., C-554/13, EU:C:2015:377, punten 50-52 en 54).
- 49 In dit verband moet in herinnering worden geroepen dat een lidstaat het begrip „gevaar voor de openbare orde” in de zin van richtlijn 2008/115 per geval dient te beoordelen teneinde na te gaan of de persoonlijke gedragingen van de betrokken derdelander een daadwerkelijk en actueel gevaar voor de openbare orde vormen, met dien verstande dat de enkele omstandigheid dat die derdelander strafrechtelijk is veroordeeld, op zichzelf niet voldoende is om van een dergelijk gevaar te kunnen spreken (zie in die zin arrest van 11 juni 2015, Zh. en O., C-554/13, EU:C:2015:377, punten 50 en 54).
- 50 Wat voorts de vraag betreft of de Finse autoriteiten het terugkeerbesluit uit kunnen voeren in omstandigheden als in het hoofdgeding, moet worden vastgesteld dat deze autoriteiten krachtens artikel 8 van richtlijn 2008/115 het recht hebben onverwijld tot verwijdering van E over te gaan, onverminderd de mogelijkheid die E heeft om vervolgens naar Spanje te gaan en zich te beroepen op de rechten die voortvloeien uit de verblijfsvergunning die hij van de Spaanse autoriteiten heeft gekregen. Aan deze uitlegging doet niet af de omstandigheid dat de overlegprocedure van artikel 25, lid 2, SUO nog gaande is.
- 51 Tevens staat artikel 25, lid 2, SUO er niet aan in de weg dat een derdelander ter fine van weigering van toegang in het Schengeninformatiesysteem wordt gesignaleerd hoewel de in deze bepaling neergelegde overlegprocedure nog gaande is, zoals blijkt uit punt 39 van het onderhavige arrest. Artikel 25, lid 2, tweede alinea, SUO bepaalt echter dat de signalering wordt ingetrokken „[w]anneer de verblijfstitel niet wordt ingetrokken”.
- 52 In herinnering moet worden geroepen dat met artikel 25, lid 2, SUO wordt beoogd om middels de daarin neergelegde overlegprocedure te voorkomen dat ten aanzien van een derdelander tegelijk sprake is van een door een overeenkomstsluitende staat verrichte signalering ter fine van weigering van toegang en een door een andere overeenkomstsluitende staat afgegeven geldige verblijfstitel.
- 53 De autoriteiten van de geraadpleegde lidstaat dienen dus overeenkomstig het beginsel van loyale samenwerking van artikel 4, lid 3, VEU binnen een redelijke termijn een standpunt in te nemen over de handhaving dan wel intrekking van de verblijfstitel van de betrokken derdelander. Die termijn dient te zijn aangepast aan het specifieke geval, zodat die autoriteiten voldoende tijd hebben om de relevante gegevens te verzamelen (zie naar analogie arrest van 5 april 2016, Aranyosi en Căldăraru, C-404/15 en C-659/15 PPU, EU:C:2016:198, punt 97).
- 54 In casu is duidelijk dat de Spaanse autoriteiten een dergelijke termijn niet in acht hebben genomen. Om te voorkomen dat een tegenstrijdige situatie als genoemd in punt 52 van het onderhavige arrest en de daarmee gepaard gaande rechtsonzekerheid voor de betrokken derdelander voortduren, dienen de Finse autoriteiten na het verstrijken van die termijn dan ook de signalering ter fine van weigering van toegang in te trekken en indien nodig de derdelander op hun nationale signaleringslijst op te nemen, en wel zolang de betrokken verblijfstitel geldig is en niet formeel wordt ingetrokken door de Spaanse autoriteiten.
- 55 Gelet op een en ander dient op de derde en de vierde vraag te worden geantwoord dat artikel 25, lid 2, SUO aldus moet worden uitgelegd dat het er niet aan in de weg staat dat een terugkeerbesluit dat gepaard gaat met een inreisverbod en door een overeenkomstsluitende

staat is vastgesteld jegens een derdelander met een door een andere overeenkomstsluitende staat afgegeven geldige verblijfstitel, ten uitvoer wordt gelegd, ook al is de in die bepaling neergelegde overlegprocedure nog gaande, wanneer de derdelander door de signalerende overeenkomstsluitende staat als een gevaar voor de openbare orde of nationale veiligheid wordt beschouwd, onverminderd de mogelijkheid die de derdelander heeft om zich vervolgens naar het grondgebied van de andere overeenkomstsluitende staat te begeven en zich te beroepen op de rechten die voortvloeien uit die verblijfstitel. Is een redelijke termijn verstreken sinds de start van de overlegprocedure en heeft de geraadpleegde overeenkomstsluitende staat niet gereageerd, dan dient de signalerende overeenkomstsluitende staat evenwel de signalering ter fine van weigering van toegang in te trekken en indien nodig de derdelander op zijn nationale signaleringslijst op te nemen.

Eerste vraag

- 56 Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 25, lid 2, SUO aldus moet worden uitgelegd dat een derdelander met een door een overeenkomstsluitende staat afgegeven geldige verblijfstitel jegens wie in een andere overeenkomstsluitende staat een terugkeerbesluit dat gepaard gaat met een inreisverbod wordt vastgesteld, zich voor de nationale rechter kan beroepen op de rechtsgevolgen die voortvloeien uit de in die bepaling neergelegde overlegprocedure.
- 57 Artikel 25, lid 2, SUO regelt weliswaar de tussen de autoriteiten van de overeenkomstsluitende staten te doorlopen procedure, maar kan concrete gevolgen voor de rechten en belangen van particulieren hebben.
- 58 Deze bepaling voorziet immers duidelijk, nauwkeurig en onvoorwaardelijk in een overlegprocedure die verplicht moet worden gestart door een overeenkomstsluitende staat die de toegang tot het Schengengebied wil weigeren aan een derdelander met een door een andere overeenkomstsluitende staat afgegeven geldige verblijfstitel. Als volgens laatstgenoemde staat de door hem afgegeven verblijfstitel dient te worden gehandhaafd, is bovendien sprake van een even duidelijke, nauwkeurige en onvoorwaardelijke verplichting voor eerstgenoemde staat om de signalering ter fine van weigering van toegang in te trekken en indien nodig om te zetten naar een signalering op zijn nationale lijst.
- 59 Vastgesteld moet dan ook worden dat een particulier als E zich voor de nationale rechter mag beroepen op de overlegprocedure van artikel 25, lid 2, SUO, en met name op de op de signalerende lidstaat rustende verplichtingen om die procedure te starten en, afhankelijk van de uitkomst van de procedure, de hem betreffende signalering ter fine van weigering van toegang tot het Schengengebied in te trekken.
- 60 Op de eerste vraag dient dus te worden geantwoord dat artikel 25, lid 2, SUO aldus moet worden uitgelegd dat een derdelander met een door een overeenkomstsluitende staat afgegeven geldige verblijfstitel jegens wie in een andere overeenkomstsluitende staat een terugkeerbesluit dat gepaard gaat met een inreisverbod wordt vastgesteld, zich voor de nationale rechter kan beroepen op de rechtsgevolgen die voortvloeien uit de door de signalerende overeenkomstsluitende staat te starten overlegprocedure en op de daaruit resulterende verplichtingen.

Kosten

- 61 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechter over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Vijfde kamer) verklaart voor recht:

- 1) **Artikel 25, lid 2, van de op 19 juni 1990 te Schengen ondertekende en op 26 maart 1995 in werking getreden Overeenkomst ter uitvoering van het**

tussen de regeringen van de staten van de Benelux Economische Unie, de Bondsrepubliek Duitsland en de Franse Republiek op 14 juni 1985 te Schengen gesloten akkoord betreffende de geleidelijke afschaffing van de controles aan de gemeenschappelijke grenzen moet aldus worden uitgelegd dat de overeenkomstsluitende staat die jegens een derdelander met een door een andere overeenkomstsluitende staat afgegeven geldige verblijfstitel over wil gaan tot vaststelling van een terugkeerbesluit dat gepaard gaat met een weigering van toegang tot en verblijf in het Schengengebied, weliswaar de mogelijkheid heeft om de in die bepaling neergelegde overlegprocedure reeds te starten voordat het terugkeerbesluit wordt vastgesteld, maar dat de overlegprocedure in elk geval moet worden gestart zodra dat besluit wordt vastgesteld.

- 2) Artikel 25, lid 2, van de Schengenuitvoeringsovereenkomst moet aldus worden uitgelegd dat het er niet aan in de weg staat dat een terugkeerbesluit dat gepaard gaat met een inreisverbod en door een overeenkomstsluitende staat is vastgesteld jegens een derdelander met een door een andere overeenkomstsluitende staat afgegeven geldige verblijfstitel, ten uitvoer wordt gelegd, ook al is de in die bepaling neergelegde overlegprocedure nog gaande, wanneer de derdelander door de signalerende overeenkomstsluitende staat als een gevaar voor de openbare orde of nationale veiligheid wordt beschouwd, onverminderd de mogelijkheid die de derdelander heeft om zich vervolgens naar het grondgebied van de andere overeenkomstsluitende staat te begeven en zich te beroepen op de rechten die voortvloeien uit die verblijfstitel. Is een redelijke termijn verstreken sinds de start van de overlegprocedure en heeft de geraadpleegde overeenkomstsluitende staat niet gereageerd, dan dient de signalerende overeenkomstsluitende staat evenwel de signalering ter fine van weigering van toegang in te trekken en indien nodig de derdelander op zijn nationale signaleringslijst op te nemen.
- 3) Artikel 25, lid 2, van de Schengenuitvoeringsovereenkomst moet aldus worden uitgelegd dat een derdelander met een door een overeenkomstsluitende staat afgegeven geldige verblijfstitel jegens wie in een andere overeenkomstsluitende staat een terugkeerbesluit dat gepaard gaat met een inreisverbod wordt vastgesteld, zich voor de nationale rechter kan beroepen op de rechtsgevolgen die voortvloeien uit de door de signalerende overeenkomstsluitende staat te starten overlegprocedure en op de daaruit resulterende verplichtingen.

ondertekeningen

* Procestaal: Fins.