Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEJ ADVOKÁTKY
JULIANE KOKOTT
prednesené 13. decembra 2017 [1]

Vec C-240/17

E

[návrh na začatie prejudiciálneho konania, ktorý podal Korkein hallinto-oikeus (Najvyšší správny súd, Fínsko)]

„Návrh na začatie prejudiciálneho konania – Priestor slobody, bezpečnosti a spravodlivosti – Schengenský priestor – Rozhodnutie o návrate a zákaz vstupu štátneho príslušníka tretej krajiny – Záznam odmietnutia vstupu v Schengenskom informačnom systéme – Štátny príslušník tretej krajiny, ktorý spáchal trestný čin – Štátny príslušník tretej krajiny, ktorý má platné povolenie na pobyt v inom členskom štáte schengenského priestoru – Povinnosť konzultácií – Účinky prebiehajúcich konzultácií na výkon rozhodnutia o návrate a nadobudnutie účinnosti zákazu vstupu – Článok 25 ods. 2 Dohovoru, ktorým sa vykonáva Schengenská dohoda (Schengenský dohovor) – Smernica 2008/115/ES“

I. Úvod

1. Názov luxemburskej obce Schengen je od roku 1985 symbolom vízie slobodného cestovania v Európe bez kontrol na vnútorných hraniciach. Táto vízia sa medzičasom stala skutočnosťou vo väčšine členských štátov Európskej únie, ako aj v niektorých susedných tretích štátoch, ktoré spoločne tvoria schengenský priestor. Schengenský systém dnes patrí k základným pilierom európskeho priestoru slobody, bezpečnosti a spravodlivosti. [2]

2. Na to, aby spomínaný systém trvalo fungoval a bol aj naďalej akceptovaný v najväčšej možnej miere, sú však nevyhnutné spoločné pravidlá, ktoré účinne a koherentne zabezpečia, aby získaná sloboda v tomto priestore bez vnútorných hraníc nešla na úkor bezpečnosti. K tomu patrí, že zúčastnené štáty naďalej kontrolujú vstup a pobyt štátnych príslušníkov tretích krajín, pričom zároveň nezanedbávajú ustanovenia práva Únie, ani individuálne práva a záujmy dotknutých osôb.

3. V tejto oblasti napätia sa pohybuje návrh na začatie prejudiciálneho konania, ktorým sa Súdny dvor zaoberá v prejednávanom prípade. Treba objasniť, ako sa má postupovať v prípade, keď štátnemu príslušníkovi tretej krajiny, ktorý má platné povolenie na pobyt v členskom štáte schengenského priestoru, uloží iný členský štát schengenského priestoru zákaz vstupu. Takýto zákaz vstupu má vzhľadom na neexistujúce kontroly na vnútorných hraniciach v zásade európsky rozmer a požaduje platnosť v celom schengenskom priestore, dokonca sa vzťahuje aj na všetky členské štáty Európskej únie.

1 Jazyk prednesu: nemčina.

2 Pozri v tejto súvislosti článok 3 ods. 2 ZEÚ a článok 67 ods. 2 ZFEÚ, ako aj protokol č. 19 k ZEÚ a ZFEÚ (Protokol o schengenskom *acquis* začlenenom do rámca Európskej únie, Ú. v. EÚ C 115, 2008, s. 290; tento protokol sa zakladá na Amsterdamskej zmluve).

4. Konkrétne ide o pána E, nigérijského štátneho príslušníka, ktorý spáchal trestný čin vo Fínsku. Fínske orgány ho chcú vrátiť do jeho krajiny pôvodu, Nigérie, a uložili mu zákaz vstupu na celé územie Schengenu, hoci v Španielsku má ešte právo na pobyt.

5. Ustanovenia práva Únie schengenského systému stanovujú pre takéto prípady konzultácie medzi členskými štátmi v záujme umožniť všetkým zúčastneným orgánom koherentný a neprotirečivý postup. Členský štát, ktorý zákaz vstupu uložil, sa musí opýtať druhého členského štátu, ktorý vydal povolenie na pobyt, či chce odňať povolenie na pobyt. Čo však v prípade, keď konzultovaný členský štát – v prejednávanom prípade Španielske kráľovstvo – dlhší čas neodpovedá napriek tomu, že konzultujúci členský štát – v prejednávanom prípade Fínska republika – kvalifikuje dotknutú osobu ako nebezpečnú pre verejnú bezpečnosť a verejný poriadok, a preto ju chce bezodkladne odsunúť do jej krajiny pôvodu?

6. Táto otázka praktického významu doposiaľ nebola objasnená. Jej zodpovedaním môže Súdny dvor prispieť k vývoju spoločných pravidiel uplatniteľných v schengenskom priestore a pritom zároveň rešpektovať správnu rovnováhu medzi bezpečnostnými záujmami členských štátov, ako aj individuálnymi právami a záujmami štátnych príslušníkov tretích krajín. [3]

II. Právny rámec

7. Právny rámec tohto prípadu vymedzuje jednak Dohovor, ktorým sa vykonáva Schengenská dohoda [4] (Schengenský dohovor), a jednak smernica Európskeho parlamentu a Rady 2008/115/ES zo 16. decembra 2008 o spoločných normách a postupoch členských štátov na účely návratu štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí sa neoprávnene zdržiavajú na ich území. [5] Dôležitý je okrem toho aj Kódex schengenských hraníc v znení nariadenia (EÚ) 2016/399 [6]. [7]

A. Dohovor, ktorým sa vykonáva Schengenská dohoda (Schengenský dohovor)

8. Schengenský dohovor podpísalo 19. júna 1990 v Schengene (Luxembursko) päť členských štátov [8] a účinnosť nadobudol 26. marca 1995. Dnes je podľa protokolu č. 19 k ZEÚ a ZFEÚ [9] súčasťou Schengenského *acquis* zahrnutého do rámca Európskej únie a vzťahuje sa na schengenský priestor, t. j. takmer na všetky členské štáty Európskej únie, medzi nimi tak na Fínsku republiku, ako aj na Španielske kráľovstvo. Schengenský priestor okrem toho zahŕňa aj hŕstku tretích štátov, napríklad Švajčiarsku konfederáciu. [10]

3 Osobitne vo vzťahu k poslednému aspektu pozri rozsudky z 5. júna 2014, Mahdi (C-146/14 PPU, EU:C:2014:1320, bod 46); z 5. novembra 2014, Mukarubega (C-166/13, EU:C:2014:2336, bod 39), a z 11. júna 2015, Zh. a O. (C-554/13, EU:C:2015:377, bod 38).

4 Ú. v. ES L 239, 2000, s. 19; Mim. vyd. 19/002, s. 9.

5 Ú. v. EÚ L 348, 2008, s. 98.

6 Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2016/399 z 9. marca 2016 ktorým sa ustanovuje kódex Únie o pravidlách upravujúcich pohyb osôb cez hranice (Kódex schengenských hraníc) (Ú. v. EÚ L 77, 2016, s. 1).

7 Nariadením 2016/399 bolo zrušené a nahradené predchádzajúce znenie Kódexu schengenských hraníc podľa nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 562/2006 z 15. marca 2006 (Ú. v. EÚ L 105, 2006, s. 1). Ustanovenia, ktoré sú relevantné v prejednávanom prípade, sa však obsahovo nezmenili, takže ďalej budem odkazovať iba na v súčasnosti platné znenie Kódexu schengenských hraníc.

8 Ide o Belgické kráľovstvo, Spolkovú republiku Nemecko, Francúzsku republiku, Luxemburské veľkovojvodstvo a Holandské kráľovstvo.

9 Rozhodnutím Rady 1999/436/ES z 20. mája 1999 (Ú. v. ES L 176, 1999, s. 17; Mim. vyd. 19/001, s. 152) boli ďalej jednotlivé predpisy, ktoré spoločne tvoria Schengenské *acquis*, priradené k rôznym právnym základom zakladajúcich zmlúv Európskej únie; podľa prílohy A uvedeného rozhodnutia článok 25 Schengenského dohovoru patrí to pôsobnosti článku 62 bodu 3 a článku 63 bodu 3 ES (teraz články 77 a 79 ZFEÚ).

10 Pozri v tejto súvislosti Dohodu medzi Európskou úniou, Európskym spoločenstvom a Švajčiarskou konfederáciou o pridružení Švajčiarskej konfederácie k vykonávaniu, uplatňovaniu a vývoju Schengenského *acquis*, ktorá bola podpísaná 26. októbra 2004 v Luxemburgu a ktorá nadobudla účinnosť 1. marca 2008 (Ú. v. EÚ L 53, 2008, s. 52), ďalej len „Dohoda o pridružení Švajčiarska k schengenskému priestoru“.

9. Ustanovenie článku 25 ods. 2 kapitoly 5 („Povolenie na pobyt a záznam o osobe, ktorej má byť odmietnutý vstup“) hlavy II Schengenského dohovoru („Zrušenie kontrol na vnútorných hraniciach a pohyb osôb“) znie:

„Pokiaľ vyjde najavo, že cudzinec, ktorý disponuje platným povolením k pobytu udeleným jednou zo zmluvných strán, je uvedený na zozname odmietnutia vstupu, zmluvná strana, ktorá záznam vykonala, konzultuje zmluvnú stranu, ktorá udelila povolenie k pobytu, aby preverila, či existujú dostatočné dôvody pre zrušenie povolenia k pobytu.

V prípade, že povolenie k pobytu nebude zrušené, zmluvná strana, ktorá záznam vykonala, záznam zruší a môže zapísať dotyčného cudzinca do vnútroštátneho zoznamu.“

10. Článok 19 ods. 1 kapitoly 4 („Podmienky pre cestovanie cudzincov“) hlavy II Schengenského dohovoru stanovuje právo cudzincov cestovať v rámci schengenského priestoru:

„Cudzinci, ktorí sú držiteľmi jednotného víza a zákonne pricestovali na územie jednej zo zmluvných strán, sa môžu voľne pohybovať na území všetkých zmluvných strán počas doby platnosti víza a pokiaľ spĺňajú podmienky k vstupu uvedené v článku 5 ods. 1 písm. a), c), d) a e).“

11. V zmysle definícií v článku 1 Schengenského dohovoru sa má v tejto súvislosti pod pojmom „cudzinec“ rozumieť osoba, ktorá nie je štátnym príslušníkom jedného z členských štátov Európskej únie. Pojem má tak rovnaký význam ako pojem „štátny príslušník tretej krajiny“, ktorý sa v práve Únie používa rovnako často. „Cudzinec vedený ako osoba, ktorej má byť odmietnutý vstup“, je podľa tohto istého ustanovenia „cudzinec, ktorý je… zaznamenaný v Schengenskom informačnom systéme s cieľom zamietnutia vstupu“. Pod pojmom „povolenie na pobyt“ sa rozumie „každé povolenie akéhokoľvek druhu vystavené zmluvnou stranou oprávňujúce k pobytu na jej území…“.

B. Kódex schengenských hraníc

12. Subsidiárne treba poukázať na Kódex schengenských hraníc v znení nariadenia 2016/399, ktorého článok 6 v súvislosti s podmienkami pre vstup štátnych príslušníkov tretej krajiny stanovuje:

„1. Na plánovaný pobyt na území členských štátov, ktorý nepresiahne 90 dní v rámci akéhokoľvek 180-dňového obdobia, čo zahŕňa posúdenie obdobia 180 dní predchádzajúcich každému jednotlivému dňu pobytu, musia štátni príslušníci tretej krajiny spĺňať tieto podmienky:

…

d) nejde o osoby, na ktoré bolo vydané v [Schengenskom informačnom systéme (SIS)] upozornenie na účely odopretia vstupu;

…

5. Odchylne od odseku 1:

a) štátnym príslušníkom tretej krajiny, ktorí nespĺňajú všetky podmienky ustanovené v odseku 1, ale sú držiteľmi povolenia na pobyt alebo víza na dlhodobý pobyt, sa povolí vstup na územie iných členských štátov na účely tranzitu, aby mohli vstúpiť na územie členského štátu, ktorý udelil povolenie na pobyt alebo vízum na dlhodobý pobyt, pokiaľ sa ich mená nenachádzajú na vnútroštátnom zozname zápisov členského štátu, ktorého vonkajšie hranice sa snažia prekročiť, a daný zápis nie je doplnený o pokyny na odopretie vstupu alebo tranzitu;

…“

13. Článok 14 ods. 1 Kódexu schengenských hraníc, nazvaný „Odopretie vstupu“, ďalej stanovuje:

„Vstup na územie členských štátov sa odoprie štátnemu príslušníkovi tretej krajiny, ktorý nespĺňa všetky podmienky na vstup stanovené v článku 6 ods. 1 a nepatrí do kategórií osôb, ktoré uvádza článok 6 ods. 5 Týmto nie je dotknuté uplatňovanie osobitných ustanovení, ktoré sa týkajú práva na azyl, medzinárodnú ochranu alebo na vydanie víz na dlhodobý pobyt.“

C. Smernica 2008/115

14. Napokon treba spomenúť smernicu 2008/115, ktorá v článku 3 bodoch 3, 4, 6 a 8 kapitoly I („Všeobecné ustanovenia“) obsahuje tieto vymedzenia pojmov:

„…

3. ‚návrat‘ je proces vrátenia sa štátneho príslušníka tretej krajiny – bez ohľadu na to, či ide o dobrovoľné splnenie povinnosti návratu alebo nútený návrat – do:

   – jeho krajiny pôvodu, alebo

   – krajiny tranzitu v súlade s dvojstrannými dohodami o readmisii alebo dohodami Spoločenstva o readmisii či inými dojednaniami, alebo

   – inej tretej krajiny, do ktorej sa štátny príslušník tretej krajiny dobrovoľne rozhodne vrátiť a ktorá ho prijme;

4. ‚rozhodnutie o návrate‘ je správne alebo súdne rozhodnutie, alebo akt, ktorým sa ustanovuje alebo vyhlasuje, že štátny príslušník tretej krajiny sa zdržiava na území neoprávnene a ktorým sa ukladá alebo ustanovuje povinnosť návratu;

…

6. ‚zákaz vstupu‘ je správne alebo súdne rozhodnutie alebo akt, ktorým sa na stanovené obdobie zakazuje vstup na územie členských štátov a pobyt na tomto území a ktoré je pripojené k rozhodnutiu o návrate;

…

8. ‚dobrovoľný odchod‘ je splnenie povinnosti návratu v rámci lehoty stanovenej na tento účel v rozhodnutí o návrate;

…“

15. Kapitola II smernice 2008/115 („Ukončenie nelegálneho pobytu“) obsahuje okrem iného články 6, 7 a 11.

16. Článok 6 smernice 2008/115 je nazvaný „Rozhodnutie o návrate“. Jeho prvé dva odseky znejú takto:

„1. Členské štáty vydajú rozhodnutie o návrate každého štátneho príslušníka tretej krajiny, ktorý sa neoprávnene zdržiava na ich území bez toho, aby boli dotknuté výnimky uvedené v odsekoch 2 až 5.

2. Od štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí sa neoprávnene zdržiavajú na území členského štátu a majú platné povolenie na pobyt alebo iné oprávnenie udeľujúce právo na pobyt, ktoré vydal iný členský štát, sa vyžaduje, aby bezodkladne odišli na územie tohto iného členského štátu. Ak dotknutý štátny príslušník tretej krajiny túto požiadavku nedodrží alebo ak sa z dôvodu verejného poriadku alebo národnej bezpečnosti požaduje jeho bezodkladný odchod, uplatňuje sa odsek 1“

17. Prvé dva odseky článku 7 smernice 2008/115 v súvislosti s pojmom „Dobrovoľný odchod“ stanovujú:

„1. V rozhodnutí o návrate sa poskytne primeraná lehota na dobrovoľný odchod v dĺžke od siedmich do tridsiatich dní bez toho, aby boli dotknuté výnimky uvedené v odsekoch 2 a 4. Členské štáty môžu vo svojich vnútroštátnych právnych predpisoch ustanoviť, že takáto lehota sa poskytne len na základe žiadosti dotknutého štátneho príslušníka tretej krajiny. V takomto prípade informujú členské štáty štátneho príslušníka tretej krajiny o možnosti predloženia uvedenej žiadosti.

Lehota ustanovená v prvom pododseku nevylučuje možnosť, aby dotknutí štátni príslušníci tretej krajiny opustili členský štát skôr.

2. Členské štáty v prípade potreby predĺžia lehotu na dobrovoľný odchod o primeraný čas, v ktorom zohľadnia osobitné okolnosti konkrétneho prípadu, ako je dĺžka pobytu, existencia školopovinných detí a iné rodinné alebo sociálne väzby.“

18. Predmetom článku 8 smernice 2008/115 je „Odsun“ a v relevantnej časti znie:

„1. Členské štáty prijmú všetky opatrenia potrebné na vykonanie rozhodnutia o návrate, ak sa neposkytla lehota na dobrovoľný odchod v súlade s článkom 7 ods. 4 alebo sa nesplnila povinnosť návratu v rámci lehoty na dobrovoľný odchod poskytnutej v súlade s článkom 7.

2. Ak členský štát poskytol lehotu na dobrovoľný odchod v súlade s článkom 7 a počas tejto lehoty nevznikne riziko v zmysle článku 7 ods. 4, rozhodnutie o návrate možno vykonať až po jej uplynutí.

3. Členské štáty môžu vydať osobitné správne alebo súdne rozhodnutie alebo akt, ktorým nariadia odsun.

…“

19. Článok 9 ods. 2 smernice 2008/115, ktorý upravuje „Odklad odsunu“, stanovuje:

„Členské štáty môžu odložiť odsun na primeranú dobu, pričom zohľadnia osobitné okolnosti konkrétneho prípadu. …“

20. Článok 11 smernice 2008/115, nazvaný „Zákaz vstupu“, ďalej stanovuje:

„1. K rozhodnutiam o návrate sa pripája zákaz vstupu:

a) ak sa nestanovila lehota na dobrovoľný odchod, alebo

b) ak sa nesplnila povinnosť návratu.

V ostatných prípadoch sa k rozhodnutiam o návrate môže pripojiť zákaz vstupu.

2. Dĺžka trvania zákazu vstupu sa určí s náležitým zohľadnením všetkých relevantných okolností konkrétneho prípadu a v zásade nesmie presiahnuť päť rokov. …

…“

21. Vysvetlivky k týmto ustanoveniam sa okrem toho nachádzajú v odôvodneniach 4, 6 a 14 smernice 2008/115:

„(4) Je potrebné stanoviť jasné, transparentné a spravodlivé pravidlá na zabezpečenie efektívnej politiky návratu osôb, ktorá je nevyhnutným prvkom dobre riadenej migračnej politiky.

…

(6) Členské štáty zabezpečia, aby sa ukončenie nelegálneho pobytu štátnych príslušníkov tretích krajín uskutočnilo prostredníctvom spravodlivého a transparentného postupu. …

…

(14) Zavedením zákazu vstupu, ktorým sa zakáže vstup na územie všetkých členských štátov a pobyt na tomto území, by mali účinky vnútroštátnych opatrení na návrat získať európsky rozmer. …“

III. Skutkový stav a konanie vo veci samej

22. Pán E je nigérijský štátny príslušník. Fínsky trestný súd ho 24. januára 2014 odsúdil na trest odňatia slobody v trvaní päť rokov za viaceré závažné drogové trestné činy [11] spáchané v roku 2013 vo Fínsku. Rozsudok v trestnom konaní nadobudol právoplatnosť. Časť trestu odňatia slobody, ktorý mu bol uložený, si pán E odpykal vo Fínsku.

23. Pán E je držiteľom povolenia na pobyt v Španielsku, kde žil 14 rokov a kde sa nachádza jeho rodina, ktoré je platné do 11. februára 2018. Pán E preto požiadal fínske úrady o vrátenie do Španielska.

24. Maahanmuuttovirasto (Národný imigračný úrad, Fínsko) však 21. januára 2015 rozhodol o vrátení pána E do jeho krajiny pôvodu, Nigérie, a svoje rozhodnutie odôvodnil závažnými trestnými činmi, ktoré pán E spáchal vo Fínsku a z dôvodu ktorých predstavuje nebezpečenstvo pre verejný poriadok a verejnú bezpečnosť. Spolu s rozhodnutím o vrátení cudzinca bol pánovi E uložený zákaz vstupu na celé územie schengenského priestoru až do odvolania. Lehota na dobrovoľný odchod nebola stanovená.

25. Dňa 26. januára 2015 národný imigračný úrad začal konzultácie so Španielskym kráľovstvom na základe článku 25 ods. 2 Schengenského dohovoru a od úradov tohto členského štátu požadoval stanovisko k prípadnému odňatiu povolenia pána E na pobyt. Keďže španielske úrady neodpovedali, národný imigračný úrad podal opakovanú žiadosť 20. júna 2016 a okrem toho 21. júna 2016 oboznámil Španielsko s výrokovou časťou rozsudku vydaného v trestnom konaní proti pánovi E. Dňa 28. júna 2016 a 9. novembra 2016 národný imigračný úrad opätovne obnovil svoju žiadosť voči španielskym úradom. Podľa informácií vyplývajúcich z uznesenia o začatí prejudiciálneho konania španielske úrady doposiaľ nepredložili svoje stanovisko.

26. Žaloba proti rozhodnutiu o vrátení cudzinca, ktorú podal pán E, na prvom stupni pred Helsingin hallinto-oikeus (Správny súd Helsinki, Fínsko) nemala úspech. [12] Na základe odvolania, ktoré podal pán E, právny spor teraz na druhom stupni prejednáva súd, ktorý podal návrh na začatie prejudiciálneho konania, Korkein hallinto-oikeus (Najvyšší správny súd, Fínsko).

11 Žalobca držal a predal prinajmenšom 850 tabliet extázy, doviezol do Fínska celkom 438 gramov kokaínu na účely ďalšieho predaja a pokúsil sa zaobstarať si prinajmenšom 30 gramov kokaínu na účely ďalšieho predaja.

12 Rozsudok na prvom stupni bol vydaný 5. apríla 2016.

27. Vnútroštátne súdy, ktoré prejednávajú spor vo veci samej, vychádzajú z toho, že pán E predstavuje nebezpečenstvo pre verejný poriadok a verejnú bezpečnosť. Korkein hallinto-oikeus (Najvyšší správny súd) však uznesením z 27. októbra 2016 rozhodol o odklade jeho odsunu až do odvolania.

IV. Návrh na začatie prejudiciálneho konania a konanie pred Súdnym dvorom

28. Uznesením z 2. mája 2017, doručeným 10. mája 2017, predložil Korkein hallinto-oikeus (Najvyšší správny súd) Súdnemu dvoru v súlade s článkom 267 ZFEÚ návrh na začatie prejudiciálneho konania o týchto otázkach:

1. Má povinnosť konzultácií medzi zmluvnými štátmi upravená článkom 25 ods. 2 Dohovoru, ktorým sa vykonáva Schengenská dohoda, právne účinky, ktorých sa môže štátny príslušník tretej krajiny dovolávať v prípade, keď zmluvný štát voči nemu vydá zákaz vstupu na celé územie schengenského priestoru a rozhodnutie o návrate do jeho krajiny pôvodu z toho dôvodu, že predstavuje nebezpečenstvo pre verejný poriadok a verejnú bezpečnosť?

2. Ak sa pri prijímaní rozhodnutia o zákaze vstupu uplatňuje článok 25 ods. 2 uvedeného dohovoru, treba konzultácie začať pred prijatím rozhodnutia o zákaze vstupu alebo tieto konzultácie možno viesť až po tom, čo bolo prijaté rozhodnutie o návrate a zákaz vstupu?

3. Ak tieto konzultácie možno viesť až po tom, čo bolo prijaté rozhodnutie o návrate a zákaz vstupu, je skutočnosť, že konzultácie medzi zmluvnými štátmi prebiehajú a že druhý zmluvný štát neuviedol, či má v úmysle odňať povolenie na pobyt štátnemu príslušníkovi tretej krajiny prekážkou vrátenia štátneho príslušníka tretej krajiny do jeho krajiny pôvodu a nadobudnutia účinnosti zákazu vstupu na celé územie schengenského priestoru?

4. Ako má postupovať zmluvný štát v prípade, keď zmluvný štát, ktorý vydal povolenie na pobyt napriek opakovaným žiadostiam, nezaujal stanovisko k odňatiu povolenia na pobyt, ktoré vydal štátnemu príslušníkovi tretej krajiny?

29. Vnútroštátny súd spolu so svojím návrhom na začatie prejudiciálneho konania ďalej navrhol, aby Súdny dvor v tomto prípade uplatnil podľa článku 107 rokovacieho poriadku naliehavé prejudiciálne konanie. Na žiadosť Súdneho dvora podľa článku 101 rokovacieho poriadku však vnútroštátny súd 2. júna 2017 vysvetlil, že trest odňatia slobody pána E je od 24. januára 2016 podmienečne odložený a v súčasnosti je na slobode. Za týchto okolností komora Súdneho dvora určená na prijatie rozhodnutia v naliehavom konaní podľa článku 108 rokovacieho poriadku rozhodla, že naliehavé prejudiciálne konanie neuplatní. Predseda Súdneho dvora však 12. júna 2017 uplatnením článku 53 ods. 3 rokovacieho poriadku rozhodol, že vec bude prejednaná prednostne.

30. V prejudiciálnom konaní pred Súdnym dvorom predložili svoje písomné pripomienky vlády Fínska, Belgicka, Nemecka, Poľska a Švajčiarska,[13] ako aj Európska komisia. Na pojednávaní 9. novembra 2017 boli zastúpení pán E, národný imigračný úrad, fínska a španielska vláda, ako aj Komisia. Treba zdôrazniť, že španielska vláda sa zúčastnila na pojednávaní na výslovnú výzvu Súdneho dvora a v tejto súvislosti zaujala stanovisko k prejudiciálnym otázkam, ako aj k jednotlivým otázkam Súdneho dvora.

13 V súvislosti s právom Švajčiarska zúčastniť sa na prejudiciálnom konaní pozri článok 8 ods. 2 Dohody o pridružení Švajčiarska do schengenského priestoru v spojení s článkom 23 ods. 4 Štatútu Súdneho dvora Európskej únie.

V. Prípustnosť návrhu na začatie prejudiciálneho konania

31. Ako vyplynulo z pojednávania pred Súdnym dvorom, španielske úrady žiadali 2. novembra 2017 od imigračného úradu rozhodnutie o vrátení cudzinca vydané vo Fínsku voči pánovi E, aby mohli v Španielsku začať konanie o odňatí povolenia pána E na pobyt. Dňa 6. novembra 2017 imigračný úrad vyhovel tejto žiadosti a Španielsku poslal kópiu rozhodnutia o vrátení cudzinca.

32. Aj keby sa odhliadlo od skutočnosti, že vnútroštátny súd oficiálne neoznámil Súdnemu dvoru tento nový vývoj sporu vo veci samej, ale dozvedel sa o tom iba od účastníkov konania,[14] pri predbežnej úvahe vzniká otázka, či sa návrh na začatie prejudiciálneho konania stal zbytočným z dôvodu,[15] že prejudiciálne otázky, ktoré boli pôvodne prípustné, sa v dôsledku udalostí z novembra 2017 stali čisto hypotetickými.

33. Je však na uváženie, že španielske úrady doposiaľ ešte neprijali konečné rozhodnutie vo veci odňatia povolenia pána E na pobyt. Skôr majú iba začať konanie, ktoré môže viesť k odňatiu tohto povolenia na pobyt. Ako však španielska vláda na výslovnú žiadosť Súdneho dvora vysvetlila, je v nedohľadne, kedy a s akým výsledkom bude spomínané vnútroštátne konanie ukončené. Proti prípadnému odňatiu povolenia na pobyt má pán E možnosť podať na španielske súdy obvyklé opravné prostriedky.

34. Pokiaľ neexistuje právoplatné rozhodnutie španielskych orgánov o odňatí povolenia pána E na pobyt, nemožno vychádzať z toho, že v zmysle článku 25 ods. 2 Schengenského dohovoru sú dostatočné dôvody na odňatie povolenia na pobyt, alebo že bolo povolenie na pobyt dokonca už odňaté.

35. Za týchto okolností treba vychádzať z toho, že prejudiciálne otázky nestratili na svojej relevantnosti pre vyriešenie sporu vo veci samej a Súdny dvor je naďalej povinný na tieto otázky odpovedať.

VI. Meritórne posúdenie prejudiciálnych otázok

36. Stredobodom záujmu v prejednávanom prípade je ustanovenie článku 25 ods. 2 Schengenského dohovoru, ktorého výklad žiada vnútroštátny súd od Súdneho dvora.

37. Toto ustanovenie patriace do Schengenského *acquis* stanovuje povinnosť konzultácií medzi členskými štátmi schengenského priestoru v prípade, keď jeden z týchto štátov uloží štátnemu príslušníkovi tretej krajiny zákaz vstupu na celé územie schengenského priestoru napriek tomu, že disponuje platným povolením na pobyt, ktoré vydal iný členský štát. Takýmto spôsobom sa prejavuje snaha o účinnosť, koherenciu a neprotirečivosť aktov vnútroštátnych úradov v schengenskom priestore.

38. Korkein hallinto-oikeus (Najvyšší správny súd) sa chce prostredníctvom svojich štyroch otázok v tejto súvislosti dozvedieť, aké konkrétne účinky má konzultačný postup podľa článku 25 ods. 2 Schengenského dohovoru, ktorý síce už dlhší čas trvá, ale ešte nie je ukončený, na výkon rozhodnutí o návrate a o zákaze vstupu, ktoré boli vydané voči štátnemu príslušníkovi tretej krajiny (druhá, tretia a štvrtá prejudiciálna otázka), a či sa sám štátny príslušník tretej krajiny môže priamo odvolávať na toto ustanovenie pred vnútroštátnymi súdmi (prvá prejudiciálna otázka).

14 Imigračný úrad a zástupca španielskej vlády podali v tejto súvislosti pred Súdnym dvorom súhlasné vyhlásenia.

15 V tomto zmysle rozsudok z 20. januára 2005, García Blanco (C-225/02, EU:C:2005:34), ako aj uznesenia z 3. marca 2016, Euro Bank (C-537/15, EU:C:2016:143), a z 23. marca 2016, Overseas Financial a Oaktree Finance (C-319/15, EU:C:2016:268).

39. Pri zodpovedaní týchto otázok vzťahujúcich sa na článok 25 ods. 2 Schengenského dohovoru treba rešpektovať zosúladené zaobchádzanie so všetkými relevantnými ustanoveniami práva Únie, ktoré sa týkajú priestoru slobody, bezpečnosti a spravodlivosti. Do úvah súvisiacich s prejednávaným prípadom sa majú preto zahrnúť aj ustanovenia smernice 2008/115, ako aj Kódexu schengenských hraníc.

40. Považujem za účelné vysvetliť najprv druhú, tretiu a štvrtú otázku, ktoré sa týkajú obsahového výkladu článku 25 ods. 2 Schengenského dohovoru, predtým, než sa budem napokon venovať priamemu účinku uvedeného ustanovenia v rámci prvej otázky.

41. Vzhľadom na rozdelenie úloh medzi Súdnym dvorom a vnútroštátnym súdom považujem pri všetkých svojich úvahách v tomto prípade za fakt, že pán E skutočne predstavuje nebezpečenstvo pre verejný poriadok a verejnú bezpečnosť, ako to výslovne konštatuje návrh na začatie prejudiciálneho konania, a žiadny účastník konania to nespochybnil. [16]

42. Mimochodom iba takéto nebezpečenstvo pre verejný poriadok a verejnú bezpečnosť, ktoré pán E predstavuje, umožňuje v prejednávanom prípade fínskym úradom odsunúť dotknutú osobu priamo do jej krajiny pôvodu, Nigérie, bez možnosti vycestovať do Španielska, kde disponuje platným povolením na pobyt (pozri článok 6 ods. 2 druhú vetu v spojení s ods. 1 smernice 2008/115).

A. Správny okamih začatia konzultácií podľa článku 25 ods. 2 Schengenského dohovoru (druhá otázka)

43. Cieľom druhej prejudiciálnej otázky je určenie okamihu začatia konzultácií podľa článku 25 ods. 2 Schengenského dohovoru. Vnútroštátny súd konkrétne žiada informáciu o tom, či takéto konzultácie treba začať už pred prípadným vydaním rozhodnutia o návrate a prípadným uložením zákazu vstupu štátnemu príslušníkovi tretej krajiny alebo sa povinnosť konzultácií vyplývajúca z práva Únie uplatňuje až vtedy, keď sú prijaté úradné rozhodnutia o návrate a zákaz vstupu.

44. Článok 25 ods. 2 Schengenského dohovoru sa už v zmysle svojho znenia vo väčšine jazykových verzií – a napokon aj v nemeckom, francúzskom a anglickom znení – týka prípadov, keď štátny príslušník tretej krajiny *je uvedený na zozname* odmietnutia vstupu (pozri prvý pododsek tohto ustanovenia) a konzultácia medzi členskými štátmi vedie prípadne k tomu, že záznam sa *zruší* (pozri druhý pododsek tohto ustanovenia). Inými slovami, článok 25 ods. 2 Schengenského dohovoru stanovuje povinné konzultácie až *po tom*, ako bolo zaznamenané odmietnutie vstupu voči štátnemu príslušníkovi tretej krajiny. Toto ustanovenie však v súčasnosti neobsahuje predbežnú povinnosť konzultácie na rozdiel od aktuálneho návrhu reforiem Európskej komisie v dotknutej právnej oblasti. [17]

45. Tento predpoklad sa potvrdí, ak sa článok 25 ods. 2 Schengenského dohovoru posudzuje v spojení so smernicou 2008/115, ktorá stanovuje spoločné normy a postupy vrátenia neoprávnene sa zdržiavajúcich štátnych príslušníkov tretích krajín. Ani táto smernica totiž v súčasnosti nestanovuje povinné predbežné konzultácie, ak sa úrady členského štátu chystajú vydať spolu s rozhodnutím o návrate aj zákaz vstupu (článok 6 v spojení s článkom 11 smernice 2008/115).

16 V tejto súvislosti predpokladám, že konštatovanie nebezpečenstva pre verejný poriadok a verejnú bezpečnosť sa zakladá na normách Európskej únie a najmä spočíva na starostlivej prognóze v individuálnom prípade, v rámci ktorej sa zohľadnia nielen trestné činy, ktoré dotknutá osoba spáchala v minulosti, ale v úplne smerodajnej miere aj skutočné a aktuálne nebezpečenstvá, ktoré predstavuje, a to je napokon rozhodujúce; pozri v tejto súvislosti rozsudok z 11. júna 2015, Zh. a O. (C-554/13, EU:C:2015:377, najmä body 50 až 52 a 54).

17 Článok 26 ods. 2 návrhu nariadenia Európskeho parlamentu a Rady o zriadení, prevádzke a používaní Schengenského informačného systému (SIS) v oblasti hraničných kontrol, ktorým sa mení nariadenie (EÚ) č. 515/2014 a zrušuje nariadenie (ES) č. 1987/2006, ktorý Komisia predložila 21. decembra 2016, COM(2016) 882 final.

46. K uskutočneniu efektívnej politiky návratu osôb ako cieľa, ktorý si Európska únia vytýčila,[18] je mimochodom rozhodujúce, aby mohli úrady členských štátov v prípade potreby konať rýchlo, najmä ak neoprávnene sa zdržiavajúci štátny príslušník tretej krajiny predstavuje nebezpečenstvo pre verejný poriadok a verejnú bezpečnosť, ako je to aj v prejednávanom prípade. Právna povinnosť systematických predbežných konzultácií s inými prípadne dotknutými členskými štátmi by mohla byť v rozpore s týmto cieľom.

47. Neexistencia povinnosti konzultácií s inými členskými štátmi pred vydaním rozhodnutia o návrate a zákazu vstupu však v žiadnom prípade neznamená, že článok 25 ods. 2 Schengenského dohovoru je v rozpore s uskutočnením takýchto predbežných konzultácií.[19] Ako správne zdôrazňuje nemecká vláda a Komisia, je dokonca žiaduce, aby sa orgány členského štátu, ktorý zamýšľa vydať voči neoprávnene sa zdržiavajúcemu štátnemu príslušníkovi tretej krajiny rozhodnutie o návrate spolu so zákazom vstupu, čo najrýchlejšie skontaktovali so všetkými ostatnými dotknutými členskými štátmi. Ostatné členské štáty tak po prvé čo najskôr získajú potrebné informácie, ktoré aj im umožnia prijatie prípadných opatrení na ochranu verejného poriadku a verejnej bezpečnosti. Po druhé sa tým dosiahne čo najväčšia možná konvergencia v postupe členských štátov v rámci schengenského priestoru s cieľom zabrániť rozporuplným rozhodnutiam.

Predbežný záver

48. Na druhú prejudiciálnu otázku sa má preto odpovedať tak, že článok 25 ods. 2 Schengenského dohovoru sa má vykladať v tom zmysle, že konzultácie stanovené v tomto ustanovení sa majú pri súčasnom stave práva Únie uskutočniť čo najskôr, ale nemusia byť nevyhnutne začaté pred vydaním rozhodnutia o návrate a zákazu vstupu.

B. Účinky prebiehajúcich konzultácií podľa článku 25 ods. 2 Schengenského dohovoru na výkon rozhodnutia o návrate a zákazu vstupu (tretia a štvrtá otázka)

49. Vnútroštátny súd chce svojou treťou a štvrtou otázkou, ktoré z dôvodu ich úzkej obsahovej súvislosti vysvetlím spoločne, v podstate zistiť, či rozhodnutie o návrate[20] možno vykonať a či zákaz vstupu na celé územie Schengenu môže nadobudnúť účinnosť predtým, ako sa ukončia konzultácie podľa článku 25 ods. 2 Schengenského dohovoru.

50. Na rozdiel od druhej otázky, ktorú som vysvetlila vyššie[21] a ktorá sa týkala iba *vydania* rozhodnutia o návrate a zákazu vstupu, sa teda tretia a štvrtá otázka zaoberajú problémom, či takéto rozhodnutia možno *vykonať*, resp. či môžu *nadobudnúť účinnosť*, pokiaľ konzultácie v zmysle článku 25 ods. 2 Schengenského dohovoru ešte prebiehajú.

Predbežné poznámky k rozsahu tretej a štvrtej otázky

51. Poľská vláda zdôrazňuje, že predmetom konzultácií v zmysle článku 25 ods. 2 Schengenského dohovoru nie je žiadne rozhodnutie o návrate, v dôsledku čoho výsledok takýchto konzultácií od začiatku ani nemôže mať vplyv na výkon takéhoto rozhodnutia o návrate.

18 Pozri v tejto súvislosti odôvodnenie 4 smernice 2008/115, ako aj rozsudky z 5. novembra 2014, Mukarubega (C-166/13, EU:C:2014:2336, bod 39); z 23. apríla 2015, Zaizoune (C-38/14, EU:C:2015:260, bod 34), a z 26. júla 2017, Ouhrami (C-225/16, EU:C:2017:590, bod 51).

19 Ako vyplýva z článku 26 ods. 2 druhej vety návrhu nariadenia COM(2016) 882 final (citovaného v poznámke pod čiarou č. 17), uskutočnenie predbežných konzultácií je v schengenskom systéme absolútne predstaviteľné.

20 Vnútroštátny súd v tejto súvislosti hovorí – v nadväznosti na jazykový úzus relevantných ustanovení vnútroštátneho práva – o „vyhostení“. Z dôvodu nedostatku dôkazov však vychádzam z toho, že v tejto súvislosti nejde o nič iné ako o rozhodnutie o návrate v zmysle smernice 2008/115, a preto budem vychádzať z tejto terminológie vyplývajúcej zo smernice.

21 Pozri v tejto súvislosti body 43 až 48 vyššie.

52. Táto argumentácia podľa mňa nie je presvedčivá. Je možné, že článok 25 ods. 2 Schengenského dohovoru sa v zmysle svojho znenia vzťahuje iba na zákaz vstupu, presnejšie na jeden osobitný praktický aspekt takýchto zákazov vstupu, konkrétne na záznam odmietnutia vstupu v Schengenskom informačnom systéme. Treba však zvážiť, že k zákazu vstupu v prípade, akým je prejednávaný prípad, sa pripája rozhodnutie o návrate (pozri článok 3 bod 6 na konci a článok 11 ods. 1 smernice 2008/115) a účinnosť nadobudne až vtedy, keď štátny príslušník tretej krajiny skutočne opustí územie členských štátov, na ktorých území sa neoprávnene zdržiaval, čiže skutočne vycestuje z územia Európskej únie. [22]

53. Z hľadiska nadobudnutia účinnosti zákazu vstupu má preto zásadný praktický význam otázka, kedy možno vykonať rozhodnutie o návrate vydané voči štátnemu príslušníkovi tretej krajiny a do akej miery je tento výkon dotknutý prebiehajúcimi konzultáciami podľa článku 25 ods. 2 Schengenského dohovoru.

54. Vnútroštátny súd teda oprávnene očakáva od Súdneho dvora užitočnú odpoveď nielen v súvislosti s účinkami prebiehajúcich konzultácií podľa článku 25 ods. 2 Schengenského dohovoru na zákaz vstupu, ale aj v súvislosti s účinkami takýchto konzultácií na rozhodnutie o návrate, na ktorom sa zákaz vstupu zakladá.

Praktické problémy fungovania článku 25 ods. 2 Schengenského dohovoru

55. V prípade, ak voči štátnemu príslušníkovi tretej krajiny, ktorý disponuje platným povolením na pobyt v členskom štáte schengenského priestoru, iný členský štát schengenského priestoru vydá – ako v prejednávanom prípade – rozhodnutie o návrate a prostredníctvom záznamu odmietnutia vstupu mu uloží zákaz vstupu na celé územie schengenského priestoru, článok 25 ods. 2 Schengenského dohovoru stanovuje, že druhý členský štát musí konzultovať prvý členský štát v súvislosti s otázkou, či sú dostatočné dôvody na odňatie povolenia na pobyt.

56. Koexistencia rozhodnutia o návrate a zákazu vstupu na celé územie schengenského priestoru na jednej strane s platným povolením na pobyt na strane druhej vedie k nekoherentnému postupu úradov v schengenskom priestore, ktorý majú vyriešiť konzultácie podľa článku 25 ods. 2 Schengenského dohovoru.

57. Pokiaľ konzultovaný členský štát odníme povolenie na pobyt, ktoré vydal, alebo povolenie na pobyt stratí platnosť z iných dôvodov, najmä z dôvodu uplynutia povolenej dĺžky pobytu, možno zostať pri zákaze vstupu na celé územie schengenského priestoru.

58. Naproti tomu, ak konzultácie nevedú k odňatiu povolenia na pobyt, ale povolenie na pobyt naďalej trvá, v tom prípade členský štát, ktorý uložil zákaz vstupu na celé územie schengenského priestoru, musí tento zákaz upraviť na čisto vnútroštátny zákaz vstupu, vzťahujúci sa iba na jeho vlastné územie, a potom môže dotknutého štátneho príslušníka tretej krajiny v každom prípade zapísať do svojho vnútroštátneho zoznamu odmietnutia vstupu (článok 25 ods. 2 druhý pododsek Schengenského dohovoru).

59. Štátny príslušník tretej krajiny sa pri súčasnom stave práva Únie dostane do akejsi šedej zóny, ak sa rozhodnutie o návrate vykoná, a tým nadobudne účinnosť aj zákaz vstupu napriek tomu, že konzultácie medzi členskými štátmi podľa článku 25 ods. 2 Schengenského dohovoru ešte prebiehajú. Štátny príslušník tretej krajiny teraz podlieha zákazu vstupu na celé územie schengenského priestoru a naďalej je uvedený na zozname odmietnutia vstupu v Schengenskom informačnom systéme vo vzťahu k celému územiu schengenského priestoru. Členský štát, ktorý platné povolenie na pobyt vydal, však podľa spoločných pravidiel platných v schengenskom systéme jednako musí povoliť štátnemu

22 Rozsudok z 26. júla 2017, Ouhrami (C-225/16, EU:C:2017:590, body 45 až 53, najmä body 45 a 53).

príslušníkovi tretej krajiny vstup na jeho vlastné územie a všetky ostatné členské štáty schengenského priestoru mu musia povoliť tranzit s výnimkou, ak je dotknutá osoba zapísaná na vnútroštátnom zozname odmietnutia vstupu daného členského štátu [pozri v tejto súvislosti článok 21 Schengenského dohovoru v spojení s článkom 6 ods. 5 písm. a) a článkom 14 ods. 1 Kódexu schengenských hraníc].

60. Prejednávaný návrh na začatie prejudiciálneho konania teda v konečnom dôsledku konfrontuje Súdny dvor so skutočne mimoriadne relevantným problémom, ako možno spomínanú šedú zónu čo najviac zúžiť tak, aby sa pritom neriskovala efektivita politiky návratu osôb Európskej únie, ako aj ochrana verejnej bezpečnosti a verejného poriadku na celom území schengenského priestoru.

O povinnosti zohľadniť prebiehajúce konzultácie podľa článku 25 ods. 2 Schengenského dohovoru pri výkone rozhodnutí o návrate s pripojeným zákazom vstupu

61. Ak sa prihliada iba na znenie článku 25 ods. 2 Schengenského dohovoru, ako aj na znenie smernice 2008/115, zdá sa, že prebiehajúce konzultácie medzi členskými štátmi nijako neobmedzujú výkon rozhodnutia o návrate a nadobudnutie účinnosti nadväzujúceho zákazu vstupu voči štátnemu príslušníkovi, ktorý sa na území členského štátu zdržiava neoprávnene. Naproti tomu ustanovenie o odsune podľa článku 8 ods. 1 smernice 2008/115 ukladá členským štátom povinnosť prijať všetky opatrenia potrebné na vykonanie rozhodnutia o návrate.

62. Zvážiť však treba cieľ procesu konzultácií stanoveného v článku 25 ods. 2 Schengenského dohovoru. Týmto cieľom je dosiahnuť čo najkoherentnejší a neprotirečivý postup úradov všetkých členských štátov v schengenskom priestore a zabezpečiť, aby nedošlo k trvalej koexistencii platného povolenia na pobyt a zákazu vstupu na celé územie schengenského priestoru. Ako som už uviedla,[23] najmä zákaz vstupu na celé územie schengenského priestoru musí byť podľa článku 25 ods. 2 Schengenského dohovoru upravený na vnútroštátny zákaz vstupu, ak členský štát, ktorý dotknutému štátnemu príslušníkovi vydal platné povolenie na pobyt, toto povolenie na pobyt neodníme.

63. Dotknutému štátnemu príslušníkovi tretej krajiny treba zároveň zabezpečiť spravodlivé zaobchádzanie[24] a umožniť mu vycestovať do členského štátu, ktorý mu vydal povolenie na pobyt, aby tam mohol využiť svoje právo na pobyt namiesto toho, aby sa musel vrátiť do tretej krajiny, čiže do jeho krajiny pôvodu (pozri v tejto súvislosti článok 6 ods. 2 prvú vetu smernice 2008/115 a článok 25 ods. 2 druhý pododsek Schengenského dohovoru).

64. Oba ciele procesu konzultácií podľa článku 25 ods. 2 Schengenského dohovoru – jednak koherentný a neprotirečivý postup úradov a jednak možnosť využiť platné povolenie na pobyt – by boli oveľa ťažšie dosiahnuteľné, ak by mohol konzultujúci členský štát vykonať rozhodnutie o návrate vydané jeho úradmi už pred ukončením konzultácií, v dôsledku čoho by štátny príslušník tretej krajiny musel opustiť územie Európskej únie a naďalej by podliehal účinnému zákazu vstupu.

65. Z cieľa článku 25 ods. 2 Schengenského dohovoru preto vyplýva, že prebiehajúce konzultácie podľa tohto ustanovenia v zásade bránia výkonu rozhodnutia o návrate a nadobudnutiu účinnosti zákazu vstupu. Mimochodom prebiehajúci proces konzultácií sa má podľa môjho názoru považovať za osobitnú okolnosť konkrétneho prípadu, pre ktorú musí podľa článku 9 ods. 2 smernice 2008/115 spravidla dôjsť k odkladu odsunu štátneho príslušníka tretej krajiny do jeho krajiny pôvodu.

23 Pozri v tejto súvislosti bod 58 vyššie.

24 V súvislosti s právom štátnych príslušníkov tretích krajín na spravodlivý a transparentný postup pozri odôvodnenie 6 smernice 2008/115, ako aj rozsudky z 5. júna 2014, Mahdi (C-146/14 PPU, EU:C:2014:1320, bod 40), a z 5. novembra 2014, Mukarubega (C-166/13, EU:C:2014:2336, bod 61).

Možnosť vykonať rozhodnutia o návrate pred ukončením konzultácií podľa článku 25 ods. 2 Schengenského dohovoru

66. Odhliadnuc od toho samozrejme môžu nastať situácie, keď vzhľadom na okolnosti konkrétneho prípadu nie je odôvodnené čakať až do ukončenia prebiehajúcich konzultácií podľa článku 25 ods. 2 Schengenského dohovoru, ale štátneho príslušníka tretej krajiny treba ihneď odsunúť podľa článku 8 smernice 2008/115.

67. Ak sa konkrétne fungovanie procesu konzultácií čo najviac zosúladí s inými relevantnými predpismi týkajúcimi sa priestoru slobody, bezpečnosti a spravodlivosti a článok 25 ods. 2 Schengenského dohovoru sa posúdi v súvislosti s ustanoveniami smernice 2008/115, potom sa vynárajú najmä dva prípady, v ktorých sa výkon rozhodnutia o návrate a nadobudnutie účinnosti zákazu vstupu výnimočne odporúča už pred ukončením konzultácií podľa článku 25 ods. 2 Schengenského dohovoru:

– jednak, keď konzultovaný členský štát neposkytne svoje stanovisko ani napriek uplynutiu primeranej lehoty na podanie odpovede (prípad č. 1),

– jednak, keď dotknutý štátny príslušník tretej krajiny predstavuje nebezpečenstvo pre verejnú bezpečnosť a verejný poriadok (prípad č. 2).

Rýchle vykonanie rozhodnutia o návrate a účinné uplatnenie zákazu vstupu voči štátnemu príslušníkovi tretej krajiny, ktorý sa na území členského štátu zdržiava neoprávnene, v oboch prípadoch zodpovedá základnému cieľu efektívnej politiky návratu osôb. [25]

Prípad č. 1: Nedodržanie primeranej lehoty na podanie odpovede

68. Pokiaľ ide o prípad č. 1, treba konštatovať, že Schengenský dohovor ako taký nestanovuje konkrétnu lehotu, v rámci ktorej je konzultovaný členský štát podľa článku 25 ods. 2 Schengenského dohovoru povinný preložiť svoje stanovisko. Zo zásady lojálnej spolupráce (článok 4 ods. 3 ZEÚ) [26] však vyplýva, že konzultovaný členský štát musí zaujať stanovisko v rámci primeranej lehoty prostredníctvom formulára stanoveného na tento účel. [27]

69. V nadväznosti na článok 7 ods. 1 smernice 2008/115 [28] možno okrem toho spresniť, aká lehota na podanie odpovede sa má považovať za primeranú: v normálnom prípade má konzultovaný členský štát sedem až tridsať dní na predloženie stanoviska, teda v konečnom dôsledku je táto lehota porovnateľná s lehotou, ktorú možno stanoviť štátnemu príslušníkovi tretej krajiny na dobrovoľný odchod.

70. Takáto lehota na podanie odpovede v trvaní od siedmich do tridsiatich dní určená na účely konzultácií podľa článku 25 ods. 2 Schengenského dohovoru môže pôsobiť pomerne krátko, ak vezmeme do úvahy skutočnosť, že v konzultovanom členskom štáte môže byť potrebné zapojiť regionálne alebo mieste úrady, ako aj posúdenie osobných pomerov dotknutého štátneho príslušníka

25 Pozri v tejto súvislosti ešte raz odôvodnenie 4 smernice 2008/115, ako aj rozsudky z 5. novembra 2014, Mukarubega (C-166/13, EU:C:2014:2336, bod 39); z 23. apríla 2015, Zaizoune (C-38/14, EU:C:2015:260, bod 34), a z 26. júla 2017, Ouhrami (C-225/16, EU:C:2017:590, bod 51).

26 Všeobecne o zásade lojálnej spolupráce medzi členskými štátmi pozri rozsudky z 22. marca 1983, Komisia/Francúzsko (42/82, EU:C:1983:88, bod 36); z 27. septembra 1988, Matteucci (235/87, EU:C:1988:460, bod 19), a z 11. júna 1991, Athanasopoulos a i. (C-251/89, EU:C:1991:242, bod 57). Súdny dvor nedávno zdôraznil význam zásady lojálnej spolupráce medzi členskými štátmi aj v súvislosti s priestorom slobody, bezpečnosti a spravodlivosti, konkrétne jednak vo vzťahu k schengenskému systému (rozsudok z 31. januára 2006, Komisia/Španielsko C-503/03, EU:C:2006:74, bod 56) a jednak vzhľadom na spracovanie žiadostí o medzinárodnú ochranu (rozsudok z 26. júla 2017, Jafari, C-646/16, EU:C:2017:586, bod 88 na konci).

27 Pozri bod 4.5.1 príručky SIRENE ako prílohy vykonávacieho rozhodnutia Komisie 2013/115/EÚ z 26. februára 2013 (Ú. v. EÚ L 71, 2013, s. 1).

28 Keďže smernica 2008/115 podľa svojho článku 21 nahrádza určité ustanovenia Schengenského dohovoru, zdá sa, že o to viac je žiaduce riadiť sa lehotami stanovenými v tejto smernici.

tretej krajiny.[29] Krátka lehota na podanie odpovede však v priestore slobody, bezpečnosti a spravodlivosti v žiadnom prípade nie je zriedkavosťou.[30] V prejednávanom prípade to vysvetľuje už spomínaný základný cieľ dosiahnuť efektívnu politiku návratu osôb Európskej únie, čo si od všetkých zúčastnených vnútroštátnych orgánov vyžaduje značné úsilie a mimoriadne rýchly postup.[31] Mimochodom krátka lehota slúži aj koherencii konaní všetkých úradov v schengenskom priestore.

71. Krátka lehota na podanie odpovede okrem toho zachováva na jednej strane záujem dotknutého štátneho príslušníka tretej krajiny na právnej istote a – v prípade jeho zatknutia – na čo najkratšom odňatí slobody. Na druhej strane slúži krátka lehota záujmom konzultujúceho členského štátu, ktorý nemá byť viac než treba zaťažený nákladmi a prípadnými výdavkami spojenými so štátnym príslušníkom tretej krajiny, ktorý sa v členskom štáte zdržiava neoprávnene.

72. Ak by konzultovaný členský štát predsa potreboval viac času na predloženie svojho stanoviska podľa článku 25 ods. 2 Schengenského dohovoru, podľa zásady lojálnej spolupráce (článok 4 ods. 3 ZEÚ) sa skontaktuje s konzultujúcim členským štátom a uvedie dostatočné dôvody na predĺženie lehoty na podanie odpovede. Konzultujúci členský štát je v duchu lojálnej spolupráce povinný zaoberať sa argumentmi konzultovaného štátu konštruktívne. V ideálnom prípade sa tieto dva štáty v nadväznosti na článok 7 ods. 2 smernice 2008/115 zhodnú na primeranom predĺžení lehoty. Konzultujúci členský štát by mal konzultovanému členskému štátu spravidla poskytnúť aspoň jedno predĺženie lehoty na podanie odpovede o ďalších tridsať dní.

73. Ak aj predĺžená lehota uplynie márne, v tom prípade z dôvodu neexistencie jednoznačného pravidla nemožno predpokladať kladnú alebo zápornú odpoveď konzultovaného členského štátu.[32] Konzultujúci členský štát však potom môže automaticky vychádzať z toho, že bol nedodržaný časový rámec primeranej lehoty na podanie odpovede.

74. Konzultujúci členský štát potom môže svoje rozhodnutie o návrate vykonať bez ohľadu na chýbajúci výsledok konzultácií, a tak uplatniť zákaz vstupu. Tento zákaz vstupu sa vzťahuje na celé územie Schengenu (a mimochodom aj na všetky členské štáty Únie, ktoré nepatria do schengenského priestoru[33]), avšak – ako som už vyššie uviedla[34] – za predpokladu, že dotknutému štátnemu príslušníkovi tretej krajiny sa musí umožniť vstup, resp. tranzit do konzultujúceho členského štátu, v ktorom (ešte) disponuje platným povolením na pobyt [pozri v tejto súvislosti článok 21 Schengenského dohovoru v spojení s článkom 6 ods. 5 písm. a) a článkom 14 ods. 1 Kódexu schengenských hraníc].

29 Pozri v súvislosti s druhým z uvedených hľadísk najmä článok 12 smernice Rady 2003/109/ES z 25. novembra 2003 o právnom postavení štátnych príslušníkov tretích krajín, ktoré sú osobami s dlhodobým pobytom (Ú. v. ES L 16, 2004, s. 44; Mim. vyd. 19/006, s. 272).

30 V tomto zmysle napríklad určité lehoty na podanie odpovede uplatňované v rámci systému „Dublin III“, ktoré hrajú rolu v prebiehajúcom konaní X (spojené veci C-47/17 a C-48/17); pozri v tejto súvislosti článok 22 ods. 1 a 6, ako aj článok 25 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 604/2013 z 26. júna 2013, ktorým sa stanovujú kritériá a mechanizmy na určenie členského štátu zodpovedného za posúdenie žiadosti o medzinárodnú ochranu podanej štátnym príslušníkom tretej krajiny alebo osobou bez štátnej príslušnosti v jednom z členských štátov (Ú. v. EÚ L 180, 2013, s. 31).

31 Stanovisko Komisie je ešte prísnejšie v článku 26 ods. 2 druhej vete jej návrhu COM(2016) 882 final (citovaný v poznámke pod čiarou č. 17), v ktorom považuje mimoriadne krátku sedemdňovú lehotu na podanie odpovede za primeranú.

32 V súvislosti s právnymi oblasťami, v ktorých normotvorca Únie výslovne prisúdil mlčaniu orgánu určitý obsah, pozri moje návrhy vo veci Housieaux (C-186/04, EU:C:2005:70, bod 35).

33 Pozri v tejto súvislosti článok 3 bod 6 smernice 2008/115, podľa ktorého zákaz vstupu v zmysle tejto smernice zakazuje vstup na *územie členských štátov*; pozri okrem toho odôvodnenie 14 tejto smernice, ktoré potvrdzuje, že zavedením zákazu vstupu, ktorým sa zakáže vstup na *územie všetkých členských štátov* a pobyt na tomto území, by mali účinky vnútroštátnych opatrení na návrat získať *európsky rozmer*.

34 Pozri v tejto súvislosti bod 59 vyššie.

Prípad č. 2: Nebezpečenstvo pre verejnú bezpečnosť a verejný poriadok

75. Pokiaľ ide o prípad č. 2, keď dotknutý štátny príslušník tretej krajiny predstavuje nebezpečenstvo pre verejnú bezpečnosť a verejný poriadok, je samozrejmé, že rozhodnutie o návrate možno vykonať a tým aj uplatniť zákaz vstupu bez potreby čakania na výsledok konzultácií podľa článku 25 ods. 2 Schengenského dohovoru.

76. Vzhľadom na neexistujúce kontroly na vnútorných hraniciach schengenského priestoru treba spravidla očakávať, že nebezpečenstvo pre verejnú bezpečnosť a verejný poriadok v jednom členskom štáte schengenského priestoru spôsobené dotknutým štátnym príslušníkom tretej krajiny sa môže rýchlo prejaviť aj vo všetkých ostatných štátoch schengenského priestoru. Členský štát, ktorý vydal rozhodnutie o návrate a uložil zákaz vstupu, preto koná v záujme ochrany bezpečnosti a poriadku nielen na svojom vlastnom území, ale na celom území schengenského priestoru.

77. Bezpečnostné záujmy všetkých členských štátov schengenského priestoru a obyvateľstva žijúceho na ich území majú v takomto prípade prednosť pred snahou o koherentné a neprotirečivé úradné rozhodnutia v schengenskom priestore a aj pred záujmom dotknutého štátneho príslušníka tretej krajiny na využití svojho existujúceho povolenia na pobyt v konzultovanom členskom štáte. [35]

78. Tento výsledok potvrdzuje aj pohľad na článok 7 ods. 4 smernice 2008/115, podľa ktorého sa osobám, ktoré predstavujú nebezpečenstvo pre verejnú bezpečnosť a verejný poriadok, nemusí poskytnúť lehota na dobrovoľný odchod alebo sa poskytne iba veľmi krátka lehota. V nadväznosti na toto pravidlo nemožno žiadať od konzultujúceho členského štátu, aby pred vykonaním svojho rozhodnutia o návrate a nadobudnutím účinnosti zákazu vstupu počkal na stanovisko konzultovaného členského štátu.

Dôsledky pre konanie vo veci samej

79. Prípad, akým je prípad pána E, možno podľa informácií Súdneho dvora zaradiť do oboch vyššie uvedených skupín prípadov: na jednej strane Španielsko výrazne prekročilo lehotu na podanie odpovede, ktorá je primeraná v rámci článku 25 ods. 2 Schengenského dohovoru, [36] pričom, ako sa zdá, nepožiadalo o predĺženie lehoty, nehovoriac o uvedení dostatočných dôvodov na takéto predĺženie lehoty (prípad č. 1). Na druhej strane pán E podľa zistení vnútroštátnych úradov a súdov predstavuje nebezpečenstvo pre verejnú bezpečnosť a verejný poriadok (prípad č. 2). Skutočnosť, že konzultácie podľa článku 25 ods. 2 Schengenského dohovoru ešte neboli ukončené, z jedného ani z druhého dôvodu, ktoré by aj samy osebe postačovali, v prípade, akým je prejednávaný prípad, nebráni výkonu rozhodnutia o návrate a nadobudnutiu účinnosti zákazu vstupu.

35 Článok 6 ods. 2 druhá veta smernice 2008/115 v tomto zmysle v takomto prípade nestanovuje ani povinnosť umožniť dotknutému štátnemu príslušníkovi tretej krajiny, aby vycestoval do členského štátu, ktorý mu povolenie na pobyt vydal, ale odkazuje jednoducho na pravidlo návratu štátneho príslušníka tretej krajiny do jeho krajiny pôvodu podľa článku 6 ods. 1.

36 Konzultácie podľa článku 25 ods. 2 Schengenského dohovoru trvali v čase doručenia návrhu na začatie prejudiciálneho konania už viac ako dva roky, pričom Španielske kráľovstvo po celý ten čas nepredložilo svoje konečné stanovisko.

Predbežný záver

80. V konečnom dôsledku preto v súvislosti s výkladom článku 25 ods. 2 Schengenského dohovoru treba na tretiu a štvrtú otázku odpovedať takto:

Rozhodnutie o návrate možno vykonať a zákaz vstupu uplatniť až vtedy, keď konzultovaný členský štát podľa článku 25 ods. 2 Schengenského dohovoru predložil svoje stanovisko, alebo keď ostanú konzultácie bez výsledku napriek uplynutiu primeranej lehoty na podanie odpovede. Obe rozhodnutia možno vykonať už pred uplynutím tejto lehoty, pokiaľ štátny príslušník tretej krajiny predstavuje nebezpečenstvo pre verejnú bezpečnosť a verejný poriadok.

C. Priamy účinok článku 25 ods. 2 Schengenského dohovoru (prvá otázka)

81. V rámci prvej prejudiciálnej otázky treba napokon preskúmať, či sa dotknutý štátny príslušník tretej krajiny môže na vnútroštátnych súdoch odvolávať priamo na článok 25 ods. 2 Schengenského dohovoru.

82. V prípade článku 25 ods. 2 Schengenského dohovoru pôvodne nešlo o právny akt Únie, ale o ustanovenie, ktoré bolo obsiahnuté v medzištátnej dohode mimo rámca Európskej únie. Amsterdamskou zmluvou, ktorá zahrnula Schengenské *acquis* do rámca Európskej únie,[37] sa však táto dohoda stala integrálnou súčasťou práva Únie, ktoré členské štáty schengenského priestoru musia uplatňovať.

83. Na rozdiel od rámcových rozhodnutí[38] priamy účinok dohôd medzi členskými štátmi, uzavretých v súvislosti s priestorom slobody, bezpečnosti a spravodlivosti, nie je vylúčený. Ani samotný Schengenský dohovor v žiadnom prípade nezakazuje priame uplatnenie svojich ustanovení.[39]

84. Priamy účinok ustanovení Schengenského dohovoru sa má preto posudzovať podľa rovnakých všeobecných kritérií ako v prípade ustanovení medzinárodných dohôd, ktorými je Únia viazaná,[40] ako aj iných ustanovení sekundárneho práva Únie.

85. Predpokladom priameho účinku ustanovenia práva Únie je, aby toto ustanovenie bolo obsahovo bezpodmienečné a dostatočne presné. Toto je splnené, ak obsahuje jasnú a presnú povinnosť, ktorej splnenie alebo účinky nezávisia od vydania žiadneho ďalšieho aktu.[41]

86. Článok 25 ods. 2 Schengenského dohovoru ukladá členskému štátu schengenského priestoru, ktorý uviedol štátneho príslušníka tretej krajiny na zozname odmietnutia vstupu v Schengenskom informačnom systéme, povinnosť konzultovať akýkoľvek iný členský štát schengenského priestoru, ktorý štátnemu príslušníkovi tretej krajiny vydal platné povolenie na pobyt, s cieľom dozvedieť sa, či tento druhý členský štát zamýšľa odňať povolenie na pobyt.

37 Pozri dnes v tejto súvislosti protokol č. 19 k ZEÚ a ZFEÚ.

38 Pozri v tejto súvislosti článok 34 ods. 2 písm. b) tretiu vetu ZEÚ v znení Amsterdamskej zmluvy.

39 Naproti tomu bolo uznané, že ustanovenia Schengenského dohovoru môžu pred vnútroštátnymi súdmi viesť k vytesneniu inak znejúcich vnútroštátnych právnych predpisov alebo praktík (pozri v tejto súvislosti v zásade rozsudok z 11. februára 2003, Gözütok a Brügge, C-187/01 a C-385/01, EU:C:2003:87, najmä bod 33 na konci vo vzťahu k článku 54 Schengenského dohovoru).

40 V tejto súvislosti môže podľa ustálenej judikatúry ísť aj o dohody, pri ktorých Únia nie je zmluvnou stranou; pozri v tejto súvislosti najmä rozsudky 12. decembra 1972, International Fruit Company a i. (21/72 až 24/72, EU:C:1972:115, bod 18), a z 21. decembra 2011, Air Transport Association of America a i. (C-366/10, EU:C:2011:864, bod 62).

41 Rozsudky z 30. septembra 1987, Demirel (12/86, EU:C:1987:400, bod 14), a z 21. decembra 2011, Air Transport Association of America a i. (C-366/10, EU:C:2011:864, body 54 a 55); v tejto súvislosti má okrem toho zásadný význam rozsudok z 5. februára 1963, van Gend & Loos (26/62, EU:C:1963:1, s. 25 nemeckej jazykovej verzie).

87. Článok 25 ods. 2 Schengenského dohovoru teda v tejto súvislosti obsahuje jasnú a presnú povinnosť, ktorej splnenie alebo účinky mimochodom ani nezávisia od vydania žiadnych ďalších opatrení akéhokoľvek druhu. Aj keď v článku 25 ods. 2 Schengenského dohovoru nie sú výslovne stanovené presné dôsledky chýbajúcej alebo nesprávnej konzultácie, požiadavka konzultácií, ako aj predmet konzultácií sú v uvedenom ustanovení aj tak natoľko presne upravené, že každý súd ich vie automaticky uplatniť.[42] Predpoklady priameho účinku sú preto vo vzťahu k článku 25 ods. 2 Schengenského dohovoru splnené.

88. Proti priamemu účinku článku 25 ods. 2 Schengenského dohovoru mimochodom nemožno argumentovať tým, že v prípade tohto ustanovenia ide len o procesné ustanovenie, ktoré navyše upravuje iba vzťah medzi členskými štátmi. Právo Únie totiž po prvé uznáva, že aj ustanovenia, ktoré sú v zmysle svojho znenia adresované iba členským štátom, môžu mať priamy účinok.[43] A po druhé, ako nedávno konštatoval Súdny dvor v súvislosti s iným aspektom priestoru slobody, bezpečnosti a spravodlivosti, jednotlivci sa pred vnútroštátnymi súdmi môžu odvolávať aj na čisto procesné ustanovenia práva Únie.[44]

89. V každom prípade vtedy, keď uplatnenie alebo neuplatnenie procesného ustanovenia, ktoré je adresované členským štátom a upravuje vzťahy medzi nimi, môže mať celkom konkrétne účinky na práva a záujmy jednotlivcov, sa títo jednotlivci musia vedieť v záujme ochrany svojich práv a záujmov priamo odvolať pred vnútroštátnymi súdmi na spomínané procesné ustanovenie, ale vždy za predpokladu, že toto ustanovenie je obsahovo bezpodmienečné a dostatočne presné.

90. Podľa predmetného ustanovenia článku 25 ods. 2 Schengenského dohovoru je to mimoriadne hmatateľné: ak totiž konzultovaný členský štát predloží stanovisko s tým obsahom, že na odňatie povolenia na pobyt dotknutého štátneho príslušníka tretej krajiny nie sú dostatočné dôvody, v tom prípade je konzultujúci členský štát podľa článku 25 ods. 2 Schengenského dohovoru povinný upraviť ním uložený zákaz vstupu na celé územie schengenského priestoru na čisto vnútroštátny zákaz vstupu, vzťahujúci sa iba na jeho vlastné územie, a dotknutého štátneho príslušníka tretej krajiny môže uviesť iba na svojom vnútroštátnom zozname odmietnutia vstupu.

91. Proces konzultácií podľa článku 25 ods. 2 Schengenského dohovoru teda – na rozdiel od názoru niektorých účastníkov konania – v žiadnom prípade nevedie nutne k zhoršeniu právneho postavenia dotknutého štátneho príslušníka tretej krajiny prostredníctvom odňatia jeho platného povolenia na pobyt. Proces konzultácií môže viesť dokonca k výraznému zlepšeniu tohto právneho postavenia, konkrétne vtedy, ak konzultovaný členský štát zachová povolenie na pobyt, ktoré vydal, a takto prinúti konzultujúci členský štát, aby namiesto zákazu vstupu na celé územie schengenského priestoru uložil iba vnútroštátny zákaz vstupu.

92. Ako som okrem toho vysvetlila v rámci tretej a štvrtej prejudiciálnej otázky,[45] konzultujúci členský štát môže – odhliadnuc od prípadov nebezpečenstva pre verejnú bezpečnosť a verejný poriadok – vykonať rozhodnutie o návrate a uplatniť zákaz vstupu na celé územie schengenského priestoru až vtedy, keď získa stanovisko konzultovaného členského štátu podľa článku 25 ods. 2 Schengenského dohovoru, alebo keď márne uplynie primeraná lehota, ktorú tomuto členskému štátu stanovil na podanie takéhoto stanoviska.

42 Rozsudok z 22. mája 1980, Santillo (131/79, EU:C:1980:131, bod 13); v podobnom zmysle rozsudky z 26. februára 1986, Marshall (152/84, EU:C:1986:84, bod 55), a z 2. augusta 1993, Marshall (C-271/91, EU:C:1993:335, bod 37), ako aj návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Van Gerven vo veci Banks (C-128/92, EU:C:1993:860, bod 27, posledný odsek).

43 Rozsudky z 5. februára 1963, van Gend & Loos (26/62, EU:C:1963:1, s. 25 a 26 nemeckej jazykovej verzie), a z 8. apríla 1976, Defrenne (43/75, EU:C:1976:56, body 30 až 37).

44 Rozsudok z 26. júla 2017, Mengesteab (C-670/16, EU:C:2017:587, najmä bod 56); v tom istom zmysle rozsudok z 25. októbra 2017, Shiri (C-201/16, EU:C:2017:805, najmä body 39 a 44).

45 Pozri v tejto súvislosti najmä body 61 až 80 vyššie.

93. V konečnom dôsledku teda z článku 25 ods. 2 Schengenského dohovoru môžu v prospech dotknutého štátneho príslušníka tretej krajiny vyplývať konkrétne výhody, pokiaľ ide o jeho právne postavenie a záujmy, a v dôsledku neuplatnenia alebo nesprávneho uplatnenia tohto ustanovenia mu hrozia konkrétne nevýhody. Tento štátny príslušník tretej krajiny preto musí mať možnosť odvolávať sa pred vnútroštátnymi súdmi na povinnosť konzultácií zakotvenú v článku 25 ods. 2 Schengenského dohovoru, aby tak mohol namietať proti zákonnosti alebo výkonu rozhodnutia o návrate, ktoré sa ho týka, alebo zákazu vstupu na celé územie schengenského priestoru, ktorý mu bol uložený, v zmysle smernice 2008/115. V tomto zmysle sa správne vyjadrili v neposlednom rade fínska, španielska a švajčiarska vláda, ako aj Komisia. [46]

Predbežný záver

94. V súhrne tak vyplýva na prvú prejudiciálnu otázku táto odpoveď:

Štátny príslušník tretej krajiny sa môže pred vnútroštátnymi súdmi priamo odvolávať na článok 25 ods. 2 Schengenského dohovoru v záujme namietať proti zákonnosti a výkonu rozhodnutia o návrate, ktoré sa ho týka, ako aj proti zákazu vstupu, ktorý mu bol uložený, v zmysle smernice 2008/115.

VII. Návrh

95. Vo svetle vyššie uvedených úvah navrhujem, aby Súdny dvor na návrh na začatie prejudiciálneho konania, ktorý podal Korkein hallinto-oikeus (Najvyšší správny súd, Fínsko), týkajúci sa výkladu Dohovoru, ktorým sa vykonáva Schengenská dohoda (Schengenský dohovor), podpísaného 19. júna 1990, odpovedal takto:

1. Štátny príslušník tretej krajiny sa môže pred vnútroštátnymi súdmi priamo odvolávať na článok 25 ods. 2 Schengenského dohovoru v záujme namietať proti zákonnosti a výkonu rozhodnutia o návrate, ktoré sa ho týka, ako aj proti zákazu vstupu, ktorý mu bol uložený, v zmysle smernice 2008/115/ES.

2. Článok 25 ods. 2 Schengenského dohovoru sa má vykladať v tom zmysle, že konzultácie stanovené v tomto ustanovení sa majú pri súčasnom stave práva Únie uskutočniť čo najskôr, ale nemusia byť nevyhnutne začaté pred rozhodnutím o návrate a zákaze vstupu.

3. Rozhodnutie o návrate možno vykonať a zákaz vstupu uplatniť až vtedy, keď konzultovaný členský štát podľa článku 25 ods. 2 Schengenského dohovoru predložil svoje stanovisko, alebo keď ostanú konzultácie bez výsledku napriek uplynutiu primeranej lehoty na podanie odpovede. Obe rozhodnutia možno vykonať už pred uplynutím tejto lehoty, pokiaľ štátny príslušník tretej krajiny predstavuje nebezpečenstvo pre verejnú bezpečnosť a verejný poriadok.

46 Aj belgická vláda argumentuje v prospech uznania priameho účinku článku 25 ods. 2 Schengenského dohovoru, pokiaľ sa tým má dotknutému štátnemu príslušníkovi tretej krajiny umožniť vymazanie záznamu odmietnutia vstupu v Schengenskom informačnom systéme.