Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Anden Afdeling)

14. marts 2024*

»Præjudiciel forelæggelse – indvandringspolitik – tredjelandsstatsborgeres status som fastboende udlænding – direktiv 2003/109/EF – artikel 12 og 22 – forstærket beskyttelse mod udsendelse – anvendelighed – tredjelandsstatsborger, der opholder sig i en anden medlemsstat end den, der har meddelt vedkommende status som fastboende udlænding – den anden medlemsstats afgørelse truffet af hensyn til den offentlige orden og den offentlige sikkerhed om at udsende tredjelandsstatsborgeren til den medlemsstat, der meddelte denne status – midlertidigt forbud pålagt af denne anden medlemsstat mod indrejse på den nævnte anden medlemsstats område – tilsidesættelse af forpligtelsen til at indgive en ansøgning om opholdstilladelse til den samme anden medlemsstat i henhold til bestemmelserne i kapitel III i direktiv 2003/109 – afgørelse om udsendelse af tredjelandsstatsborgeren til dennes oprindelsesland truffet af sidstnævnte medlemsstat og begrundet i de samme hensyn«

I sag C-752/22,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Korkein hallinto-oikeus (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Finland) ved afgørelse af 2. december 2022, indgået til Domstolen den 9. december 2022, i sagen

EP

mod

Maahanmuuttovirasto,

har

DOMSTOLEN (Anden Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, A. Prechal (refererende dommer), og dommerne F. Biltgen, N. Wahl, J. Passer og M.L. Arastey Sahún,

generaladvokat: J. Richard de la Tour,

justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

* Processprog: finsk.

efter at der er afgivet indlæg af:

– den finske regering ved A. Laine og H. Leppo, som befuldmægtigede,

– Europa-Kommissionen ved A. Katsimerou og T. Sevón, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 26. oktober 2023,

afsagt følgende

Dom

1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 12, stk. 1 og 3, og artikel 22, stk. 3, i Rådets direktiv 2003/109/EF af 25. november 2003 om tredjelandsstatsborgeres status som fastboende udlænding (EUT 2004, L 16, s. 44), som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/51/EU af 11. maj 2011 (EUT 2011, L 132, s. 1) (herefter »direktiv 2003/109«).

2 Anmodningen er blevet indgivet i forbindelse med en tvist mellem EP, der er russisk statsborger og er blevet meddelt status som fastboende udlænding af Republikken Estland, og Maahanmuuttovirasto (den nationale udlændingemyndighed, Finland) (herefter »udlændingemyndigheden«) vedrørende en afgørelse om udsendelse fra Finland til Rusland, der er truffet over for den pågældende af hensyn til den offentlige orden og den offentlige sikkerhed.

Retsforskrifter

EU-retten

Direktiv 2003/109

3 4., 6., 16. og 21. betragtning til direktiv 2003/109 lyder:

»(4) Integrationen af tredjelandsstatsborgere, der er fastboende i medlemsstaterne, er en meget vigtig faktor til fremme af den økonomiske og sociale samhørighed, som er en af Fællesskabets grundlæggende målsætninger i overensstemmelse med traktaten.

[...]

(6) Hovedkriteriet for meddelelse af status som fastboende udlænding bør være varigheden af opholdet på medlemsstatens område. Opholdet skal have været lovligt og uden afbrydelse som vidnesbyrd om personens tilknytning til landet. [...]

[...]

(16) Fastboende udlændinge bør omfattes af en forstærket beskyttelse mod udvisning. Beskyttelsen bør baseres på de kriterier, der er fastsat i Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols retspraksis. For at sikre beskyttelse mod udvisning bør medlemsstaterne give reel mulighed for at klage til domstolene.

[...]

(21) Den medlemsstat, hvor den fastboende udlænding agter at udøve sin opholdsret, bør have mulighed for at kontrollere, at den pågældende person opfylder de betingelser, der gælder for ophold på dens område. Den bør ligeledes have mulighed for at kontrollere, at den pågældende person ikke udgør en umiddelbar risiko for den offentlige orden, indre sikkerhed eller folkesundheden.«

4 Direktivets artikel 1 med overskriften »Formål« bestemmer:

»Dette direktiv har til formål at fastlægge:

a) de betingelser, hvorpå en medlemsstat meddeler tredjelandsstatsborgere, der opholder sig lovligt på dens område, status som fastboende udlænding eller inddrager denne status, og de dertil knyttede rettigheder, og

b) betingelserne for ophold i andre medlemsstater end den, der har meddelt tredjelandsstatsborgere status som fastboende udlænding.«

5 Det nævnte direktivs artikel 2 med overskriften »Definitioner« har følgende ordlyd:

»I dette direktiv forstås ved:

[...]

b) »fastboende udlænding«: en tredjelandsstatsborger, der har opnået status som fastboende udlænding i henhold til artikel 4-7

c) »første medlemsstat«: den medlemsstat, der først meddeler en tredjelandsstatsborger status som fastboende udlænding

d) »anden medlemsstat«: en anden medlemsstat end den, der først har meddelt en tredjelandsstatsborger status som fastboende udlænding, og hvori denne udøver sin opholdsret

[...]«

6 Samme direktivs artikel 3, der har overskriften »Anvendelsesområde«, bestemmer følgende i stk. 1:

»Dette direktiv finder anvendelse på tredjelandsstatsborgere, der opholder sig lovligt på en medlemsstats område.«

7 Kapitel II i direktiv 2003/109, der består af dettes artikel 4-13, indeholder en række regler om status som fastboende udlænding i en medlemsstat, bl.a. vedrørende meddelelse og fortabelse af denne status.

8 Direktivets artikel 12 med overskriften »Beskyttelse mod udvisning« er affattet således:

»1. Medlemsstaterne kan kun træffe afgørelse om at udvise en fastboende udlænding, hvis vedkommende udgør en reel og tilstrækkeligt alvorlig trussel mod den offentlige orden eller den offentlige sikkerhed.

[...]

3. Før der træffes afgørelse om udvisning af en fastboende udlænding, skal medlemsstaterne tage hensyn til følgende forhold:

a) varigheden af opholdet på medlemsstatens område

b) den pågældendes alder

c) konsekvenserne for den pågældende og dennes familiemedlemmer

d) tilknytningen til opholdslandet eller manglende tilknytning til oprindelseslandet.

[...]«

9 Kapitel III i direktiv 2003/109 med overskriften »Ophold i de andre medlemsstater« indeholder direktivets artikel 14-23.

10 Samme direktivs artikel 14, stk. 1, fastsætter:

»En fastboende udlænding opnår ret til at opholde sig i andre medlemsstater end den, der har givet vedkommende status som fastboende udlænding, i en periode på over tre måneder, forudsat at betingelserne i dette kapitel er opfyldt.«

11 Artikel 15 i direktiv 2003/109 med overskriften »Betingelser for ophold i en anden medlemsstat« bestemmer følgende i stk. 1, første afsnit:

»Den fastboende udlænding skal hurtigst muligt og senest tre måneder efter sin indrejse til den anden medlemsstats område indgive en ansøgning om opholdstilladelse til denne medlemsstats kompetente myndigheder.

[...]«

12 Direktivets artikel 17 med overskriften »Offentlig orden og offentlig sikkerhed« bestemmer følgende i stk. 1:

»Medlemsstaterne kan nægte en fastboende udlænding eller hans familiemedlemmer opholdstilladelse, hvis den pågældende udgør en trussel mod den offentlige orden eller den offentlige sikkerhed.

Når medlemsstaterne træffer en sådan afgørelse, skal de tage hensyn til alvoren eller arten af personens eller dennes familiemedlems/familiemedlemmers krænkelse af den offentlige orden eller den offentlige sikkerhed eller til den fare, der er forbundet med vedkommende.«

13 Nævnte direktivs artikel 22 med overskriften »Inddragelse af opholdstilladelsen og tilbagetagelsespligt« fastsætter:

»1. Indtil tredjelandsstatsborgeren har opnået status som fastboende udlænding, kan den anden medlemsstat afslå at forny eller beslutte at inddrage opholdstilladelsen og tvinge den pågældende og vedkommendes familiemedlemmer til at forlade dens område i overensstemmelse med de procedurer, der er fastsat i national ret, herunder udsendelsesprocedurer, i følgende tilfælde:

a) ud fra hensynet til den offentlige orden eller den offentlige sikkerhed, jf. artikel 17

b) når betingelserne i artikel 14, 15 og 16 ikke længere er opfyldt

c) når tredjelandsstatsborgeren ikke opholder sig lovligt i nævnte medlemsstat.

2. Hvis den anden medlemsstat vedtager en af de i stk. 1 nævnte foranstaltninger, tilbagetager den første medlemsstat øjeblikkeligt og uden formaliteter den fastboende udlænding og vedkommendes familiemedlemmer. Den anden medlemsstat underretter den første medlemsstat herom.

3. Indtil tredjelandsstatsborgeren har opnået status som fastboende udlænding, kan den anden medlemsstat med forbehold af den i stk. 2 omhandlede tilbagetagelsespligt i overensstemmelse med og under overholdelse af garantierne i artikel 12 vedtage en beslutning om at udsende tredjelandsstatsborgeren fra EU's område ud fra vægtige hensyn til den offentlige orden eller den offentlige sikkerhed.

I sådanne tilfælde hører den anden medlemsstat den første medlemsstat, når den træffer beslutningen.

Når den anden medlemsstat vedtager en beslutning om at udsende den pågældende tredjelandsstatsborger, tager den alle relevante foranstaltninger med henblik på en effektiv gennemførelse. I sådanne tilfælde giver den anden medlemsstat den første medlemsstat relevante oplysninger om gennemførelsen af beslutningen om udsendelse.

[...]

4. Beslutninger om udsendelse kan ikke ledsages af et permanent opholdsforbud i de i stk. 1, litra b) og c), nævnte tilfælde.

5. Tilbagetagelsespligten i stk. 2 berører ikke den mulighed, at den fastboende udlænding og vedkommendes familiemedlemmer flytter til en tredje medlemsstat.«

Direktiv 2008/115/EF

14 Artikel 2 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/115/EF af 16. december 2008 om fælles standarder og procedurer i medlemsstaterne for tilbagesendelse af tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold (EUT 2008, L 348, s. 98) med overskriften »Anvendelsesområde« fastsætter følgende i stk. 1:

»Dette direktiv finder anvendelse på tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold på en medlemsstats område.«

15 Dette direktivs artikel 3 med overskriften »Definitioner« bestemmer:

»I dette direktiv forstås ved:

[...]

2) »ulovligt ophold«: tilstedeværelsen på en medlemsstats område af en tredjelandsstatsborger, som ikke opfylder eller ikke længere opfylder […] andre betingelser for indrejse, ophold eller bopæl i den pågældende medlemsstat

3) »tilbagesendelse«: processen i forbindelse med en tredjelandsstatsborgers tilbagevenden – enten frivilligt i overensstemmelse med en forpligtelse til at vende tilbage eller tvangsmæssigt – til:

– vedkommende tredjelandsstatsborgers oprindelsesland eller

– et transitland i henhold til tilbagetagelsesaftaler på fællesskabsplan eller bilateralt plan eller i henhold til andre ordninger eller

– et andet tredjeland, som den pågældende tredjelandsstatsborger frivilligt beslutter at vende tilbage til, og hvor vedkommende vil blive modtaget

4) »afgørelse om tilbagesendelse«: en administrativ eller retslig afgørelse eller retsakt, der fastslår eller erklærer, at en tredjelandsstatsborgers ophold er ulovligt, og som pålægger eller fastslår en forpligtelse for den pågældende til at vende tilbage

[...]«

16 Nævnte direktivs artikel 4 med overskriften »Gunstigere bestemmelser« bestemmer i stk. 2:

»Dette direktiv berører ikke bestemmelser, som kan være gunstigere for tredjelandsstatsborgeren, og som er fastsat i gældende fællesskabsret vedrørende indvandring og asyl.«

Finsk ret

17 Ulkomaalaislaki (301/2004) (lov (301/2004) om udlændinge) af 30. april 2004 (herefter »udlændingeloven«) fastsætter i § 11, stk. 1, at en udlændings indrejse bl.a. er betinget af, at vedkommende ikke er underlagt et indrejseforbud, og at den pågældende ikke anses for at udgøre en trussel mod den offentlige orden og sikkerhed.

18 I overensstemmelse med denne lovs § 146a forstås ved »tilbagesendelse« en udsendelsesprocedure, hvor en tredjelandsstatsborger, som er blevet nægtet indrejse, eller over for hvem der er truffet afgørelse om udsendelse eller udvisning, enten udrejser frivilligt eller udsendes til oprindelseslandet, et transitland i henhold til en tilbagetagelsesaftale eller en anden aftale mellem EU eller Finland og et tredjeland eller et andet tredjeland, som den pågældende tredjelandsstatsborger frivilligt beslutter at vende tilbage til, eller hvor vedkommende vil blive modtaget.

19 Ifølge nævnte lovs § 148, stk. 1, kan en udlænding bl.a. udvises, hvis vedkommende ikke opfylder de i samme lovs § 11, stk. 1, fastsatte betingelser for indrejse, eller der på grund af en idømt frihedsstraf eller andre rimelige grunde er mistanke om, at den pågældende vil begå en strafbar handling, som i Finland sanktioneres med frihedsstraf, eller gentagne gange vil begå strafbare handlinger.

20 I henhold til udlændingelovens § 148, stk. 2, kan en udlænding, som er indrejst uden opholdstilladelse, også udvises, hvis vedkommendes ophold i Finland kræver et visum eller en opholdstilladelse, men der ikke er ansøgt om eller tildelt en sådan.

21 Denne lovs § 149, stk. 4, fastsætter, at en udlænding, som i Finland er tildelt en EU-opholdstilladelse for fastboende udlændinge, kun kan udvises, hvis vedkommende udgør en reel og tilstrækkeligt alvorlig trussel mod den offentlige orden eller den offentlige sikkerhed.

22 Den nævnte lovs § 149b bestemmer, at tredjelandsstatsborgere, der opholder sig ulovligt i landet, eller hvis ansøgning om tildeling af en opholdstilladelse er blevet afslået, og som er i besiddelse af en gyldig opholdstilladelse eller anden tilladelse, som giver ret til ophold, udstedt af en anden medlemsstat, straks skal begive sig til denne anden medlemsstats område. Efterkommer den pågældende tredjelandsstatsborger ikke denne forpligtelse, eller er den pågældendes øjeblikkelige udrejse nødvendig af hensyn til den offentlige orden eller den offentlige sikkerhed, træffes der afgørelse om dennes udsendelse.

Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

23 EP, der er russisk statsborger, har en EU-opholdstilladelse for fastboende udlændinge, der er udstedt af Republikken Estland for perioden fra den 12. juli 2019 til den 12. juli 2024, og som attesterer, at han har status som fastboende udlænding i denne medlemsstat. Han har også et russisk pas, der er gyldigt indtil den 26. december 2024.

24 Den 9. februar 2017 blev EP første gang udsendt fra Finland til Estland. I afgørelsen om udvisning var han blevet pålagt et indrejseforbud i Finland for en periode på to år.

25 Han blev atter udsendt fra Finland til Estland den 16. marts 2017 og derefter på ny den 26. november 2018. På sidstnævnte dato pålagde udlændingemyndigheden ham et indrejseforbud i Finland for en ny periode på to år.

26 Han blev for fjerde gang udsendt fra Finland til Estland til gennemførelse af en afgørelse truffet af udlændingemyndigheden den 8. juli 2019, som var ledsaget af et indrejseforbud i Finland for en periode på fire år.

27 I Finland blev EP idømt bøder for to overtrædelser af udlændingeloven, 80 dages betinget fængsel for alvorlig spirituskørsel uden kørekort samt en bøde for overtrædelse af indrejseforbuddet. Han er tillige mistænkt for andre lovovertrædelser.

28 I et retsmøde den 18. november 2019 oplyste EP over for udlændingemyndigheden, at han modsatte sig sin udsendelse til Den Russiske Føderation, som han ikke har nogen anden tilknytning til end statsborgerskabet, men at han ikke modsatte sig sin udsendelse til sit bopælsland, Estland, hvor han havde boet næsten hele sit liv. Han oplyste, at han midlertidigt

boede i Finland og arbejdede i to virksomheder dér. Ifølge hans oplysninger har han ikke anden tilknytning til Finland. Han oplyste, at hans mindreårige barn boede hos hans tidligere hustru i Estland.

29 Ved en afgørelse af 19. november 2019 besluttede udlændingemyndigheden at udvise EP til hans oprindelsesland, Den Russiske Føderation, bl.a. med den begrundelse, at han udgjorde en trussel mod den offentlige orden og den offentlige sikkerhed i Finland (herefter »den i hovedsagen omhandlede afgørelse«). Ved denne afgørelse blev han ligeledes pålagt et indrejseforbud i Schengenområdet for en periode på fire år. Ifølge nævnte afgørelses begrundelse havde EP ikke fremlagt dokumentation for sin familiære tilknytning i Estland, og han havde heller ikke en opholdstilladelse, som gav ham ret til at arbejde i Finland.

30 Samme dag anmodede udlændingemyndigheden de estiske myndigheder om at tage stilling til en eventuel inddragelse af den EU-opholdstilladelse for fastboende udlændinge, som de havde meddelt EP.

31 Da Republikken Estland oplyste, at denne stat ikke havde til hensigt at inddrage opholdstilladelsen, ændrede udlændingemyndigheden den 9. december 2019 den i hovedsagen omhandlede afgørelse, således at indrejseforbuddet blev begrænset til det finske område.

32 EP's udsendelse til Rusland i henhold til denne afgørelse fandt sted den 24. marts 2020.

33 Da EP dernæst atter indrejste på finsk område, blev han udvist til Estland den 8. august 2020 og den 16. november 2020.

34 EP anlagde sag til prøvelse af den i hovedsagen omhandlede afgørelse ved Helsingin hallinto-oikeus (forvaltningsdomstolen i Helsinki, Finland), der i sin dom frifandt udlændingemyndigheden, hvorefter EP appellerede denne dom til Korkein hallinto-oikeus (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Finland), som er den forelæggende ret.

35 Sidstnævnte retsinstans har oplyst, at udlændingemyndigheden under sagen for denne bl.a. har gjort gældende, at direktiv 2003/109, særligt direktivets artikel 17 og artikel 22, stk. 3, ikke finder anvendelse i det foreliggende tilfælde, eftersom EP ikke har lovligt ophold på finsk område, således som det kræves i direktivets artikel 3, stk. 1. EP var således omfattet af et forbud mod indrejse på finsk område og havde ikke ansøgt om opholdstilladelse i Finland efter at være indrejst med en EU-opholdstilladelse for fastboende udlændinge, der var udstedt af en anden medlemsstat.

36 Følgelig er det direktiv 2008/115, som finder anvendelse. Da EP's øjeblikkelige udrejse var påkrævet af hensyn til den offentlige orden og den offentlige sikkerhed, blev der truffet en afgørelse om hans tilbagesendelse i henhold til dette direktiv. I overensstemmelse med sidstnævnte kan en sådan afgørelse om tilbagesendelse imidlertid kun vedrøre tilbagesendelse til et tredjeland og ikke til en anden medlemsstat.

37 Henset til udlændingemyndighedens argumentation er den forelæggende ret for det første af den opfattelse, at bestemmelserne i direktiv 2003/109 ikke gør det muligt entydigt at fastslå, hvilken fortolkning af dette direktivs artikel 3, stk. 1, der skal anlægges i et tilfælde som det, der er omhandlet i den sag, som den forelæggende ret skal påkende.

38 Selv om EP's ophold i Estland er lovligt på grundlag af den status som fastboende udlænding, som han er blevet meddelt af denne medlemsstat, er dette ikke tilfældet for så vidt angår hans ophold i Finland, eftersom han ikke har ansøgt om opholdstilladelse i sidstnævnte medlemsstat i henhold til bestemmelserne i kapitel III i direktiv 2003/109, og eftersom han er blevet pålagt et forbud mod indrejse på finsk område.

39 For det andet er nævnte ret af den opfattelse, at udlændingeloven ikke indeholder nogen bestemmelser, der udtrykkeligt gennemfører artikel 22, stk. 3, i direktiv 2003/109 vedrørende udsendelse fra Unionens område af en tredjelandsstatsborger, som en anden medlemsstat har udstedt en EU-opholdstilladelse som fastboende udlænding til.

40 Ifølge ordlyden af udlændingelovens § 149, stk. 4, finder loven således kun anvendelse på en udlænding, der har fået udstedt en sådan opholdstilladelse i Finland.

41 Spørgsmålet er således, om artikel 12, stk. 1 og 3, og artikel 22, stk. 3, i direktiv 2003/109 som omhandlet i Domstolens praksis er ubetingede og tilstrækkeligt præcise til, at en tredjelandsstatsborger kan påberåbe sig dem over for en medlemsstat.

42 På denne baggrund har Korkein hallinto-oikeus (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Gælder direktiv [2003/109] om tredjelandsstatsborgeres status som fastboende udlænding for udvisning fra EU's område af en person, som er indrejst i en medlemsstat i den periode, hvor et indrejseforbud udstedt mod den pågældende var gyldigt, og hvis ophold i medlemsstaten derfor var ulovligt i henhold til national ret, og som ikke har ansøgt om opholdstilladelse i denne medlemsstat, hvis personen i en anden medlemsstat er tildelt status som fastboende udlænding?

Såfremt det første spørgsmål besvares bekræftende:

2) Fremstår artikel 12, stk. 1 og 3, og artikel 22, stk. 3, i direktiv [2003/109] om tredjelandsstatsborgeres status som fastboende udlænding ud fra et indholdsmæssigt synspunkt som så ubetingede og tilstrækkeligt præcise, at en tredjelandsstatsborger kan påberåbe sig dem over for en medlemsstat?«

Om de præjudicielle spørgsmål

Det første spørgsmål

43 Med det første spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 22, stk. 3, i direktiv 2003/109 skal fortolkes således, at den forstærkede beskyttelse mod udsendelse, som tredjelandsstatsborgere med status som fastboende udlænding har i henhold til denne bestemmelse, finder anvendelse i forbindelse med en afgørelse om udsendelse fra Unionens område, der træffes af den anden medlemsstat som omhandlet i dette direktivs artikel 2, litra d), over for en sådan tredjelandsstatsborger af hensyn til den offentlige orden eller den offentlige sikkerhed, når tredjelandsstatsborgeren dels opholder sig på denne medlemsstats område i strid med et indrejseforbud, dels ikke har indgivet en ansøgning om opholdstilladelse til nævnte medlemsstats kompetente myndigheder i henhold til bestemmelserne i nævnte direktivs kapitel III.

44 Indledningsvis bemærkes for det første, at retten til ophold i »den anden medlemsstat« som omhandlet i artikel 2, litra d), i direktiv 2003/109 er en rettighed, der er afledt af status som fastboende udlænding i »den første medlemsstat« som omhandlet i dette direktivs artikel 2, litra c) (jf. i denne retning dom af 29.6.2023, Stadt Frankfurt am Main og Stadt Offenbach am Main (Fornyelse af en opholdstilladelse i den anden medlemsstat) (C-829/21 og C-129/22, EU:C:2023:525, præmis 44 og den deri nævnte retspraksis).

45 For det andet bemærkes, at fastboende udlændinge, således som det fremgår af 16. betragtning til direktiv 2003/109, bør omfattes af en »forstærket beskyttelse mod udvisning« baseret på de kriterier, der er fastsat i Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols retspraksis.

46 For det tredje er det ganske vist korrekt, således som udlændingemyndigheden bl.a. har gjort gældende ved den forelæggende ret, at eftersom EP i det foreliggende tilfælde var omfattet af et forbud mod indrejse på finsk område og ikke havde ansøgt om opholdstilladelse i Finland efter at være indrejst til denne medlemsstat med en EU-opholdstilladelse for fastboende udlændinge udstedt af en anden medlemsstat, var hans ophold på dette område ulovligt i henhold til finsk ret.

47 Det følger imidlertid ikke heraf, at direktiv 2003/109 ikke finder anvendelse i det foreliggende tilfælde, fordi den omhandlede tredjelandsstatsborger ikke opholder sig lovligt på en medlemsstats område, således som det kræves i dette direktivs artikel 3, stk. 1, og at vedkommende derfor ikke er omfattet af direktivets anvendelsesområde.

48 Eftersom den omhandlede tredjelandsstatsborger har status som fastboende udlænding i Republikken Estland, har denne nemlig ret til at opholde sig på »en medlemsstats område« som omhandlet i denne artikel 3, stk. 1, dvs. estisk område.

49 For det fjerde bemærkes, at, således som generaladvokaten ligeledes i det væsentlige har anført i punkt 37-39 i forslaget til afgørelse, er udsendelse af en fastboende tredjelandsstatsborger som den i hovedsagen omhandlede fra Unionens område, omfattet af anvendelsesområdet for direktiv 2003/109 og ikke af anvendelsesområdet for direktiv 2008/115.

50 Eftersom de bestemmelser i direktiv 2003/109, der fastsætter en forstærket beskyttelse mod udsendelse af fastboende tredjelandsstatsborgere, utvivlsomt er »gunstigere« for sådanne tredjelandsstatsborgere end bestemmelserne om udsendelse i direktiv 2008/115, er det således de førstnævnte bestemmelser, der i medfør af artikel 4, stk. 2, i direktiv 2008/115 finder anvendelse på udsendelse fra Unionens område af en fastboende tredjelandsstatsborger som den i hovedsagen omhandlede tredjelandsstatsborger.

51 Efter disse indledende betragtninger skal det bemærkes, at det følger af fast retspraksis, at der ved fortolkningen af en EU-retlig bestemmelse ikke blot skal tages hensyn til dennes ordlyd, men også til den sammenhæng, hvori den indgår, og de mål, der forfølges med den ordning, som den udgør en del af (dom af 21.9.2023, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Diplomatkort), C-568/21, EU:C:2023:683, præmis 32 og den deri nævnte retspraksis).

52 Hvad indledningsvis angår ordlyden af artikel 22, stk. 3, i direktiv 2003/109 fremgår det heraf, at denne bestemmelse pålægger den anden medlemsstat fire betingelser, når den agter at vedtage en afgørelse om udsendelse fra Unionens område af en tredjelandsstatsborger, der har status som fastboende udlænding i en anden medlemsstat.

53 For det første må denne tredjelandsstatsborger ikke have opnået status som fastboende udlænding i den anden medlemsstat. Hvis den pågældende havde denne status i denne medlemsstat, ville det nemlig være bestemmelserne i kapitel II i direktiv 2003/109, der fandt anvendelse, bl.a. med hensyn til udsendelse. For det andet er denne medlemsstat forpligtet til at efterkomme »garantierne i [dette direktivs] artikel 12«. For det tredje kan en sådan afgørelse om udsendelse kun træffes ud fra »vægtige hensyn til den offentlige orden eller den offentlige sikkerhed«. For det fjerde og sidste er den anden medlemsstat, når den træffer en sådan afgørelse om udsendelse, forpligtet til at høre den første medlemsstat og træffe alle de relevante foranstaltninger med henblik på en effektiv gennemførelse af denne afgørelse, og til at give den første medlemsstat relevante oplysninger om gennemførelsen.

54 Det må konstateres, at ordlyden af artikel 22, stk. 3, i direktiv 2003/109 ikke kan danne grundlag for en fortolkning af denne bestemmelse, hvorefter den heri fastsatte forstærkede beskyttelse mod udsendelse ikke finder anvendelse, når en tredjelandsstatsborger, der har status som fastboende udlænding i den første medlemsstat, opholder sig på den anden medlemsstats område i strid med et indrejseforbud, og når tredjelandsstatsborgeren ikke har indgivet en ansøgning om opholdstilladelse til de kompetente myndigheder i sidstnævnte medlemsstat i henhold til bestemmelserne i dette direktivs kapitel III.

55 I denne henseende er det korrekt, at overskriften til artikel 22 i direktiv 2003/109, dvs. »Inddragelse af opholdstilladelsen og tilbagetagelsespligt«, og henvisningen i denne artikel 22, stk. 1, til den anden medlemsstats mulighed for at afslå at forlænge eller inddrage en opholdstilladelse, der er udstedt i henhold til bestemmelserne i dette direktivs kapitel III, kan give indtryk af, at nævnte artikel 22 kun vedrører en situation, hvor det drejer sig om at inddrage eller ikke forny en sådan opholdstilladelse.

56 Det må imidlertid konstateres, at ordlyden af artikel 22, stk. 3, i direktiv 2003/109 ikke henviser til opnåelsen af en opholdstilladelse i den anden medlemsstat, og at den er tilstrækkelig bred til at omfatte en situation som den i hovedsagen omhandlede, hvor den anden medlemsstat træffer en afgørelse om udsendelse af en fastboende tredjelandsstatsborger fra Unionens område, selv om den pågældende ikke har ansøgt om opholdstilladelse i henhold til bestemmelserne i dette direktivs kapitel III og således ikke har en sådan opholdstilladelse.

57 Hvad dernæst angår den sammenhæng, hvori artikel 22, stk. 3, i direktiv 2003/109 indgår, bemærkes, at denne bestemmelse skal forstås i lyset af den ordning for forstærket beskyttelse mod udsendelse, som fastboende tredjelandsstatsborgere i henhold til denne artikel 22 er omfattet af.

58 Denne ordning med forstærket beskyttelse består for det første af artikel 22, stk. 1, i direktiv 2003/109, som bl.a. fastsætter regler om udsendelse af en tredjelandsstatsborger med status som fastboende udlænding fra den anden medlemsstats område af de grunde, der er opregnet heri.

59 Ordningen består for det andet af dette direktivs artikel 22, stk. 3, der, således som det er anført i denne doms præmis 52 og 53, opstiller fire betingelser, som, hvis de er opfyldt, gør det muligt for denne medlemsstat at vedtage en afgørelse om udsendelse af en sådan tredjelandsstatsborger fra Unionens område.

60 For det tredje omfatter den nævnte forstærkede beskyttelsesordning tværgående bestemmelser, nemlig dels nævnte direktivs artikel 22, stk. 2 og 5, der i tilfælde af den anden medlemsstats udsendelse af en fastboende udlænding og dennes familiemedlemmer pålægger den første medlemsstat at tage disse tilbage »øjeblikkeligt og uden formaliteter«, samtidig med at de tillader

dem at bosætte sig i en »tredje medlemsstat«, dels samme direktivs artikel 22, stk. 4, der forbyder, at afgørelser om udsendelse som omhandlet i direktivets artikel 22, stk. 1, litra b) og c), ledsages af et »permanent opholdsforbud«.

61 Som anført i denne doms præmis 54, kan ordlyden af artikel 22, stk. 3, i direktiv 2003/109 ganske vist ikke danne grundlag for en fortolkning, hvorefter den heri fastsatte forstærkede beskyttelse mod udsendelse ikke finder anvendelse på en situation som den i hovedsagen omhandlede. Det forholder sig imidlertid anderledes med ordlyden af dette direktivs artikel 22, stk. 1, litra b) og c), for så vidt som bestemmelsen udtrykkeligt omhandler disse to omstændigheder som begrundelse for at træffe en afgørelse om udsendelse af en sådan tredjelandsstatsborger fra nævnte medlemsstats område.

62 For det første gør artikel 22, stk. 1, litra b), i direktiv 2003/109 det nemlig muligt, for så vidt som denne bestemmelse bl.a. vedrører en tilsidesættelse af de betingelser, der er fastsat i dette direktivs artikel 15, at træffe en sådan udsendelsesafgørelse, når den forpligtelse, der er fastsat i denne artikel 15, stk. 1, dvs. forpligtelsen for en fastboende tredjelandsstatsborger til at indgive en ansøgning om opholdstilladelse til de kompetente myndigheder i den anden medlemsstat hurtigst muligt og senest tre måneder efter sin indrejse på denne medlemsstats område, ikke er opfyldt.

63 For det andet omfatter artikel 22, stk. 1, litra c), i direktiv 2003/109 den situation, hvor der foreligger et ophold på dette område i strid med et indrejseforbud, for så vidt som denne bestemmelse henviser til den situation, hvor en tredjelandsstatsborger »ikke opholder sig lovligt« i den anden medlemsstat som begrundelse for, at denne medlemsstat træffer en afgørelse om udsendelse af denne tredjelandsstatsborger fra sit område.

64 Den udtrykkelige henvisning i artikel 22, stk. 1, i direktiv 2003/109 til disse to omstændigheder, der er omhandlet i denne artikel 22, stk. 1, litra b) og c), som begrundelse for, at der over for en fastboende tredjelandsstatsborger træffes en afgørelse om udsendelse fra den anden medlemsstats område, bestyrker desuden den konklusion, der allerede er udledt af ordlyden af dette direktivs artikel 22, stk. 3, hvorefter tilstedeværelsen af disse omstændigheder ikke bevirker, at sidstnævnte bestemmelse ikke finder anvendelse.

65 Hvad navnlig angår den omstændighed, at en fastboende udlænding i strid med artikel 15, stk. 1, i direktiv 2003/109 ikke har indgivet en ansøgning om opholdstilladelse til de kompetente myndigheder i den anden medlemsstat, er det korrekt, således som det allerede er anført i denne doms præmis 55, at de udtryk, der er anvendt i dette direktivs artikel 22, stk. 1, dvs. henvisningen i sidstnævnte bestemmelse til denne medlemsstats mulighed for at afslå at forlænge eller inddrage en opholdstilladelse, der er udstedt i henhold til bestemmelserne i nævnte direktivs kapitel III, kunne give det indtryk, at artikel 22, stk. 1, kun vedrører en situation, hvor der er tale om at inddrage eller ikke at forny en sådan opholdstilladelse.

66 Det forholder sig imidlertid ikke desto mindre således, at nævnte artikel 22, stk. 1, udtrykkeligt ikke alene omhandler den anden medlemsstats afslag på forlængelse eller inddragelse af en opholdstilladelse, der er udstedt i henhold til bestemmelserne i dette kapitel III, men ligeledes andre foranstaltninger, såsom netop afgørelser om udsendelse fra denne medlemsstats område.

67 Disse forskellige kontekstuelle forhold bekræfter den konklusion, der allerede er draget af undersøgelsen af ordlyden af artikel 22, stk. 3, i direktiv 2003/109, hvorefter anvendelsen af den forstærkede beskyttelse mod udsendelse fra Unionens område, der er fastsat i denne

bestemmelse, ikke er udelukket som følge af, at den berørte person opholder sig på den anden medlemsstats område, selv om vedkommende er omfattet af et indrejseforbud og ikke inden for de fastsatte frister har indgivet en ansøgning om opholdstilladelse til denne medlemsstats kompetente myndigheder i henhold til bestemmelserne i dette direktivs kapitel III.

68 En sådan fortolkning af artikel 22, stk. 3, i direktiv 2003/109 ud fra ordlyden og sammenhængen understøttes endelig ligeledes af formålet med denne bestemmelse.

69 For så vidt som denne fortolkning foretages på grundlag af en afgrænsning af anvendelsesområdet for henholdsvis stk. 1 og stk. 3 i artikel 22 i direktiv 2003/109, alt efter om der er tale om udsendelse fra den anden medlemsstats område eller om udsendelse fra Unionens område, og den deraf følgende forstærkede beskyttelse mod udsendelse med variabel geometri, gør den det nemlig muligt at undgå en lakune i den ordning med »forstærket beskyttelse mod udvisning«, som dette direktivs artikel 22 har til formål at sikre, således som det fremgår af 16. betragtning til direktivet, og dermed at sikre denne ordnings effektivitet.

70 Den nævnte fortolkning sikrer således, at en tredjelandsstatsborger er omfattet af nævnte ordning med forstærket beskyttelse, selv om vedkommende opholder sig på den anden medlemsstats område i strid med et indrejseforbud og ikke har indgivet en ansøgning om opholdstilladelse til denne medlemsstats kompetente myndigheder i henhold til bestemmelserne i nævnte direktivs kapitel III.

71 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal det første spørgsmål besvares med, at artikel 22, stk. 3, i direktiv 2003/109 skal fortolkes således, at den forstærkede beskyttelse mod udsendelse, som tredjelandsstatsborgere med status som fastboende udlænding har i henhold til denne bestemmelse, finder anvendelse i forbindelse med en afgørelse om udsendelse fra Unionens område, der træffes af den anden medlemsstat som omhandlet i dette direktivs artikel 2, litra d), over for en sådan tredjelandsstatsborger af hensyn til den offentlige orden eller den offentlige sikkerhed, når tredjelandsstatsborgeren dels opholder sig på denne medlemsstats område i strid med et indrejseforbud, dels ikke har indgivet en ansøgning om opholdstilladelse til nævnte medlemsstats kompetente myndigheder i henhold til bestemmelserne i nævnte direktivs kapitel III.

Det andet spørgsmål

72 Med det andet spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 12, stk. 3, og artikel 22, stk. 3, i direktiv 2003/109 skal fortolkes således, at bestemmelserne gør det muligt for en fastboende tredjelandsstatsborger at påberåbe sig disse bestemmelser over for den anden medlemsstat som omhandlet i dette direktivs artikel 2, litra d), når denne agter at træffe en afgørelse om udsendelse af denne tredjelandsstatsborger fra Unionens område af hensyn til den offentlige orden eller den offentlige sikkerhed.

73 I denne henseende bemærkes, at det følger af fast retspraksis, at borgerne i alle tilfælde, hvor bestemmelserne i et direktiv ud fra et indholdsmæssigt synspunkt fremstår som ubetingede og tilstrækkeligt præcise, kan påberåbe sig disse bestemmelser over for en medlemsstat, enten når denne ikke rettidigt har gennemført direktivet i national ret, eller når den ikke har gennemført det korrekt (dom af 20.4.2023, Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (Commune de Ginosa), C-348/22, EU:C:2023:301, præmis 62 og den deri nævnte retspraksis).

74 Domstolen har præciseret, at en EU-bestemmelse for det første er ubetinget, når den indeholder en forpligtelse, som ikke er undergivet betingelser og ej heller, i henseende til gennemførelse eller virkninger, er gjort afhængig af, at institutioner i Unionen eller i medlemsstaterne i så henseende udsteder andre retsakter end retsakten til gennemførelse heraf i national ret, og for det andet er tilstrækkelig præcis til at kunne påberåbes af private og anvendes af en retsinstans, når den indeholder en forpligtelse, der er utvetydigt formuleret (dom af 20.4.2023, Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (Commune de Ginosa), C-348/22, EU:C:2023:301, præmis 63 og den deri nævnte retspraksis).

75 I det foreliggende tilfælde fremgår det af forelæggelsesafgørelsen, at artikel 12, stk. 3, og artikel 22, stk. 3, i direktiv 2003/109 ikke udtrykkeligt er blevet gennemført i finsk ret.

76 Henset til den retspraksis, der er nævnt i denne doms præmis 73 og 74, må det imidlertid konstateres, at disse bestemmelser kan have direkte virkning for de pågældende tredjelandsstatsborgere. De nævnte bestemmelser har nemlig en ubetinget og tilstrækkeligt præcis karakter, for så vidt som de – uden at fastsætte betingelser eller gøre det nødvendigt at vedtage supplerende foranstaltninger – utvetydigt forpligter den anden medlemsstat til, når den over for en fastboende tredjelandsstatsborger træffer en afgørelse om udsendelse fra Unionens område af hensyn til den offentlige orden eller den offentlige sikkerhed, at sikre overholdelsen af de forskellige betingelser og garantier, der er fastsat i de samme bestemmelser til fordel for en sådan tredjelandsstatsborger, og som indgår i det formål om en forstærket beskyttelse mod udsendelse, som forfølges med direktiv 2003/109.

77 Dette gælder såvel for artikel 22, stk. 3, i direktiv 2003/109, der, således som det er anført i denne doms præmis 52 og 53, i det væsentlige pålægger den anden medlemsstat fire særlige betingelser, når den træffer afgørelse om udsendelse af en fastboende tredjelandsstatsborger fra Unionens område, som for direktivets artikel 12, stk. 3, idet sidstnævnte bestemmelse opregner fire elementer, som denne artikel 22, stk. 3, kvalificerer som »garantier«, og som de berørte medlemsstater skal tage hensyn til, når de træffer en sådan udsendelsesafgørelse, dvs. varigheden af opholdet på deres område, den pågældendes alder, konsekvenserne for den pågældende og dennes familiemedlemmer samt tilknytningen til opholdslandet eller den manglende tilknytning til hjemlandet.

78 Eftersom disse forskellige betingelser og garantier er foreskrevet i bestemmelser, der ud fra et indholdsmæssigt synspunkt skal anses for at være ubetingede og tilstrækkeligt præcise, følger det heraf, at borgerne i overensstemmelse med det princip, der er fastsat i den retspraksis, der er nævnt i denne doms præmis 73, kan påberåbe sig dem over for en medlemsstat.

79 Henset til det ovenstående skal det andet spørgsmål besvares med, at artikel 12, stk. 3, og artikel 22, stk. 3, i direktiv 2003/109 skal fortolkes således, at bestemmelserne gør det muligt for en fastboende tredjelandsstatsborger at påberåbe sig disse bestemmelser over for den anden medlemsstat som omhandlet i dette direktivs artikel 2, litra d), når denne agter at træffe en afgørelse om udsendelse af denne tredjelandsstatsborger fra Unionens område af hensyn til den offentlige orden eller den offentlige sikkerhed.

Sagsomkostninger

80 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra de nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Anden Afdeling) for ret:

1) **Artikel 22, stk. 3, i Rådets direktiv 2003/109/EF af 25. november 2003 om tredjelandsstatsborgeres status som fastboende udlænding, som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/51/EU af 11. maj 2011,**

   skal fortolkes således, at

   den forstærkede beskyttelse mod udsendelse, som tredjelandsstatsborgere med status som fastboende udlænding har i henhold til denne bestemmelse, finder anvendelse i forbindelse med en afgørelse om udsendelse fra Unionens område, der træffes af den anden medlemsstat som omhandlet i dette direktivs artikel 2, litra d), over for en sådan tredjelandsstatsborger af hensyn til den offentlige orden eller den offentlige sikkerhed, når tredjelandsstatsborgeren dels opholder sig på denne medlemsstats område i strid med et indrejseforbud, dels ikke har indgivet en ansøgning om opholdstilladelse til nævnte medlemsstats kompetente myndigheder i henhold til bestemmelserne i nævnte direktivs kapitel III.

2) **Artikel 12, stk. 3, og artikel 22, stk. 3, i direktiv 2003/109, som ændret ved direktiv 2011/51,**

   skal fortolkes således, at

   bestemmelserne gør det muligt for en fastboende tredjelandsstatsborger at påberåbe sig disse bestemmelser over for den anden medlemsstat som omhandlet i dette direktivs artikel 2, litra d), når denne agter at træffe en afgørelse om udsendelse af denne tredjelandsstatsborger fra Unionens område af hensyn til den offentlige orden eller den offentlige sikkerhed.

Underskrifter