Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (drugi senat)

z dne 14. marca 2024*

„Predhodno odločanje – Politika priseljevanja – Status državljanov tretjih držav, ki so rezidenti za daljši čas – Direktiva 2003/109/ES – Člena 12 in 22 – Okrepljena zaščita pred odstranitvijo – Uporaba – Državljan tretje države, ki prebiva na ozemlju države članice, ki ni država članica, ki mu je podelila status rezidenta za daljši čas – Sklep te druge države članice o odstranitvi zaradi javnega reda in javne varnosti v državo članico, ki mu je podelila ta status – Prepoved začasnega vstopa na ozemlje navedene druge države članice, ki jo izreče ta druga država članica – Neizpolnitev obveznosti, da se v tej isti drugi državi članici vloži prošnja za dovoljenje za prebivanje v skladu z določbami poglavja III Direktive 2003/109 – Sklep o odstranitvi tega državljana tretje države v njegovo državo izvora, ki ga je zadnjenavedena država članica sprejela iz istih razlogov“

V zadevi C-752/22,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo Korkein hallinto-oikeus (vrhovno upravno sodišče, Finska) z odločbo z dne 2. decembra 2022, ki je na Sodišče prispela 9. decembra 2022, v postopku

EP

proti

Maahanmuuttovirasto,

SODIŠČE (drugi senat),

v sestavi A. Prechal (poročevalka), predsednica senata, F. Biltgen, N. Wahl, J. Passer, sodniki, in M. L. Arastey Sahún, sodnica,

generalni pravobranilec: J. Richard de la Tour,

sodni tajnik: A. Calot Escobar,

na podlagi pisnega postopka,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložile:

– za finsko vlado A. Laine in H. Leppo, agentki,

* Jezik postopka: finščina.

– za Evropsko komisijo A. Katsimerou in T. Sevón, agentki,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 26. oktobra 2023

izreka naslednjo

Sodbo

1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago člena 12(1) in (3) ter člena 22(3) Direktive Sveta 2003/109/ES z dne 25. novembra 2003 o statusu državljanov tretjih držav, ki so rezidenti za daljši čas (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 19, zvezek 6, str. 272), kakor je bila spremenjena z Direktivo 2011/51/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. maja 2011 (UL 2011, L 132, str. 1) (v nadaljevanju: Direktiva 2003/109).

2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med EP, ruskim državljanom s statusom rezidenta za daljši čas, ki mu ga je podelila Republika Estonija, in Maahanmuuttovirasto (urad za priseljevanje, Finska, v nadaljevanju: urad) zaradi sklepa o odstranitvi s Finske v Rusijo, ki ga je urad sprejel v zvezi z njim zaradi javnega reda in javne varnosti.

Pravni okvir

Pravo Unije

Direktiva 2003/109

3 V uvodnih izjavah 4, 6, 16 in 21 Direktive 2003/109 je navedeno:

„(4) Integracija državljanov tretjih držav, ki so rezidenti za daljši čas v državah članicah, je ključni element pri pospeševanju gospodarske in družbene kohezije in temeljni v Pogodbi naveden cilj Skupnosti.

[…]

(6) Glavni kriterij za pridobitev statusa rezidenta za daljši čas bi morala biti dolžina prebivanja na ozemlju države članice. Prebivanje bi moralo biti zakonito in nepretrgano, da se dokaže, da je posameznik zaživel v deželi. […]

[…]

(16) Rezidenti za daljši čas bi morali uživati okrepljeno zaščito pred izgonom. Ta zaščita temelji na kriterijih, določenih s sklepi Evropskega sodišča za človekove pravice. Za zagotavljanje zaščite pred izgonom bi morale države članice predvideti učinkovita pravna sredstva.

[…]

(21) Država članica, v kateri namerava rezident za daljši čas uveljavljati svojo pravico do prebivanja, bi moral[a] imeti možnost preveriti, ali posameznik izpolnjuje pogoje za prebivanje na njenem ozemlju. Morale bi imeti tudi možnost preveriti, ali posameznik ne pomeni nevarnosti za javni red, javno varnost ali zdravje.“

4 Člen 1 te direktive, naslovljen „Vsebina“, določa:

„Ta direktiva določa:

(a) pogoje za dodeljevanje in odvzem statusa rezidenta za daljši čas, ki ga zagotavlja država članica državljanom tretjih držav, ki zakonito prebivajo na njenem ozemlju, ter z njim povezanih pravic; ter

(b) pogoje prebivanja za državljane tretjih držav, ki uživajo status rezidentov za daljši čas, v drugih državah članicah, kot je tista, ki jim je dodelila ta status.“

5 Člen 2 navedene direktive, naslovljen „Opredelitve“, določa:

„V tej direktivi:

[…]

(b) ‚rezident za daljši čas‘ pomeni katerega koli državljana tretje države, ki ima status rezidenta za daljši čas, kot je določeno v členih 4 do 7;

(c) ‚prva država članica‘ pomeni državo članico, ki je državljanu tretje države prvič podelila status rezidenta za daljši čas;

(d) ‚druga država članica‘ pomeni katero koli državo članico razen tiste, ki je državljanu tretje države prvič podelila status rezidenta za daljši čas in v kateri ta rezident za daljši čas uveljavlja pravico do prebivanja;

[…].“

6 Člen 3 te direktive, naslovljen „Področje uporabe“, v odstavku 1 določa:

„Ta direktiva se uporablja za državljane tretjih držav, ki zakonito prebivajo na območju države članice.“

7 Poglavje II Direktive 2003/109, ki vsebuje člene od 4 do 13 te direktive, vsebuje sklop pravil, ki se nanašajo na status rezidenta za daljši čas v državi članici, zlasti na področje podelitve in izgube tega statusa.

8 Člen 12 te direktive, naslovljen „Zaščita pred izgonom“, določa:

„1. Države članice lahko sprejmejo sklep o izgonu rezidenta za daljši čas samo, če predstavlja dejansko in dovolj resno grožnjo za javni red in javno varnost.

[…]

3. Pred sprejetjem sklepa o izgonu rezidenta za daljši čas morajo države članice upoštevati naslednje dejavnike:

(a) dolžino prebivanja na njihovem ozemlju;

(b) starost zadevnega posameznika;

(c) posledice za posameznika in družinske člane;

(d) povezanost z državo prebivanja ali nepovezanost z matično državo.

[…]“

9 V poglavju III navedene direktive, naslovljenem „Prebivanje v drugi državi članici“, so členi od 14 do 23 te direktive.

10 Člen 14(1) iste direktive določa:

„Rezident za daljši čas pridobi pravico do prebivanja na ozemlju druge države članice, kot mu je izdala status rezidenta za daljši čas, za obdobje nad tri mesece, če so izpolnjeni pogoji, našteti v tem poglavju.“

11 Člen 15 Direktive 2003/109, naslovljen „Pogoji za prebivanje v drugi državi članici“, v odstavku 1 določa:

„Čim prej, vendar najkasneje tri mesece po vstopu na ozemlje druge države članice mora rezident za daljši čas pri pristojnih organih te države članice zaprositi za dovoljenje za prebivanje.

[…]“

12 Člen 17 te direktive, naslovljen „Javni red in javna varnost“, v odstavku 1 določa:

„Države članice lahko odklonijo vloge za odobritev prebivanja rezidentom za daljši čas ali njihovim družinskim članom, če taka oseba ogroža javni red ali javno varnost.

Ob sprejemanju ustreznega sklepa država članica upošteva resnost ali vrsto prekrška zoper javni red ali javno varnost, ki ga je zagrešil rezident za daljši čas ali član(-i) njegove/njene družine ali nevarnost, ki jo predstavlja zadevna oseba.“

13 Člen 22 navedene direktive, naslovljen „Odvzem dovoljenja za prebivanje in obveznost ponovnega sprejema“, določa:

„1. Dokler državljan tretje države ne pridobi statusa rezidenta za daljši čas, lahko druga država članica odkloni obnovitev dovoljenja za prebivanje ali ga odkloni ter skladno s postopki, predvidenimi v nacionalni zakonodaji, vključno s postopki za odstranitev, zadevno osebo in njene družinske člane obveže, da zapustijo njeno ozemlje v naslednjih primerih:

(a) zaradi javnega reda ali javne varnosti, kot je opredeljeno v členu 17;

(b) če niso več izpolnjeni pogoji iz členov 14, 15 in 16;

(c) če državljan tretje države v zadevni državi članici ne prebiva zakonito.

2. Če druga država članica sprejme enega od ukrepov iz odstavka 1, prva država članica rezidenta za daljši čas in njegove/njene družinske člane nemudoma ponovno sprejme brez formalnosti. Druga država članica prvo državo članico obvesti o svojem sklepu.

3. Dokler državljan tretje države ne prejme statusa rezidenta za daljši čas in brez poseganja v obveznosti do ponovnega sprejema iz odstavka 2, lahko druga država članica zaradi javnega reda in javne varnosti sprejme sklep o odstranitvi državljana tretje države z ozemlja Unije skladno z jamstvi iz člena 12.

V takih primerih se druga država članica pri sprejemanju omenjenega sklepa posvetuje s prvo državo članico.

Če druga država članica sprejme sklep o odstranitvi državljana tretje države, sprejme ustrezne ukrepe za njegovo učinkovito izvedbo. V takih primerih druga država članica prvi državi članici zagotovi ustrezne informacije o izvajanju sklepa o odstranitvi.

[…]

4. V primerih iz odstavka 1(b) in (c) sklep o odstranitvi ne sme biti povezan s stalno prepovedjo prebivanja.

5. Obveznost ponovnega sprejema iz odstavka 2 ne vpliva na možnost, da se rezident za daljši čas in člani njegove/njene družine preselijo v tretjo državo članico.“

Direktiva 2008/115/ES

14 Člen 2 Direktive 2008/115/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. decembra 2008 o skupnih standardih in postopkih v državah članicah za vračanje nezakonito prebivajočih državljanov tretjih držav (UL 2008, L 348, str. 98), naslovljen „Področje uporabe“, v odstavku 1 določa:

„Ta direktiva se uporablja za državljane tretjih držav, ki nezakonito prebivajo na ozemlju države članice.“

15 Člen 3 te direktive, naslovljen „Opredelitve pojmov“, določa:

„Za namene te direktive se uporabljajo naslednje opredelitve pojmov:

[…]

2. ‚nezakonito prebivanje‘ pomeni prisotnost državljana tretje države na ozemlju države članice, ki ne izpolnjuje ali ne izpolnjuje več pogojev […] za vstop, bivanje ali stalno prebivališče v tej državi članici;

3. ‚vrnitev‘ pomeni proces vračanja državljana tretje države – bodisi prostovoljno izpolnitev obveznosti vrnitve ali prisilno vrnitev – v:

   – državo izvora, ali

   – državo tranzita, v skladu s sporazumi Skupnosti ali dvostranskimi sporazumi o ponovnem sprejemu ali drugimi sporazumi, ali

– drugo tretjo državo, v katero se zadevni državljan tretje države vrne prostovoljno, pod pogojem, da ga ta država sprejme;

4. ‚odločba o vrnitvi' pomeni upravno ali sodno odločbo ali akt, ki navaja ali opredeljuje, da je prebivanje državljana tretje države nezakonito, ter nalaga ali navaja obveznost vrnitve;

[…]."

16 Člen 4 navedene direktive, naslovljen „Ugodnejše določbe", v odstavku 2 določa:

„Ta direktiva ne posega v določbe, ki bi lahko bile ugodnejše za državljana tretje države, določene v pravnem redu Skupnosti v zvezi s priseljevanjem in azilom."

Finsko pravo

17 Ulkomaalaislaki (301/2004) (zakon o tujcih (301/2004)) z dne 30. aprila 2004 (v nadaljevanju: zakon o tujcih) v členu 11, prvi odstavek, določa, da je vstop tujca pogojen med drugim s tem, da mu ni bila izrečena prepoved vstopa in da se ne šteje, da ogroža javni red in javno varnost.

18 V skladu s členom 146a tega zakona izraz „vrnitev" v smislu tega zakona pomeni postopek odstranitve, med katerim državljan tretje države, ki mu je bil zavrnjen vstop ali mu je bila odrejena odstranitev ali izgon, bodisi prostovoljno odide bodisi je odstranjen v izvorno državo, v državo tranzita v skladu s sporazumom o ponovnem sprejemu oseb ali drugim dogovorom med Unijo ali Finsko in tretjo državo ali v drugo tretjo državo, v katero se zadevni državljan tretje države odloči prostovoljno vrniti in v katero je sprejet.

19 V skladu s členom 148, prvi odstavek, navedenega zakona se lahko tujec med drugim odstrani, če ne izpolnjuje pogojev za vstop, določenih v členu 11, prvi odstavek, istega zakona, ali če zaradi izrečene kazni odvzema prostosti ali drugega utemeljenega razloga obstaja sum, da bo storil kaznivo dejanje, ki se na Finskem kaznuje z odvzemom prostosti, ali da bo ponavljal kazniva dejanja.

20 Na podlagi člena 148, drugi odstavek, zakona o tujcih se lahko tujec, ki je vstopil na Finsko brez dovoljenja za prebivanje, odstrani, tudi če bi za bivanje na Finskem potreboval vizum ali dovoljenje za prebivanje, vendar zanj ni zaprosil oziroma mu ni bil izdan.

21 Člen 149, četrti odstavek, tega zakona določa, da se lahko tujec, ki ima dovoljenje za prebivanje za rezidenta za daljši čas – EU, izdano na Finskem, izžene iz države le, če predstavlja resnično in dovolj resno grožnjo javnemu redu ali javni varnosti.

22 Člen 149b navedenega zakona določa, da mora državljan tretje države, ki je v državi nezakonito ali katerega prošnja za izdajo dovoljenja za prebivanje je bila zavrnjena in ki ima veljavno dovoljenje za prebivanje ali drugo dovoljenje, ki mu daje pravico do prebivanja, ki ga je izdala druga država članica, takoj oditi na ozemlje te druge države članice. Če zadevni državljan ne izpolni te obveznosti ali če se njegov takojšnji odhod zahteva zaradi javnega reda ali javne varnosti, se izda sklep o njegovi odstranitvi.

Spor o glavni stvari in vprašanji za predhodno odločanje

23 EP, ruski državljan, ima dovoljenje za prebivanje za rezidenta za daljši čas – EU, ki ga je izdala Republika Estonija za obdobje od 12. julija 2019 do 12. julija 2024 in ki potrjuje, da ima v tej državi članici status rezidenta za daljši čas. EP ima tudi ruski potni list, veljaven do 26. decembra 2024.

24 EP je bil 9. februarja 2017 prvič odstranjen s Finske v Estonijo. V sklepu o odstranitvi mu je bil prepovedan vstop na Finsko za obdobje dveh let.

25 S Finske v Estonijo je bil znova odstranjen 16. marca 2017 in nato 26. novembra 2018. Urad mu je na zadnjenavedeni datum izdal prepoved vstopa na Finsko za nadaljnji dve leti.

26 Na podlagi sklepa Urada z dne 8. julija 2019, ki je bil povezan s prepovedjo vstopa na Finsko za obdobje štirih let, je bil četrtič odstranjen s Finske v Estonijo.

27 Na Finskem je bil EP obsojen na denarni kazni zaradi dveh kršitev zakonodaje o tujcih, na 80-dnevno pogojno zaporno kazen zaradi vožnje pod vplivom alkohola in vožnje brez vozniškega dovoljenja ter na denarno kazen zaradi kršitve prepovedi vstopa na ozemlje. Osumljen je tudi storitve drugih kaznivih dejanj.

28 EP je 18. novembra 2019 na zaslišanju pred Uradom izjavil, da nasprotuje odstranitvi v Rusko federacijo, državo, s katero naj ne bi bil povezan drugače kot z državljanstvom, ne nasprotuje pa odstranitvi v državo stalnega prebivališča, Estonijo, v kateri naj bi prebival skoraj vse življenje. Navedel je, da začasno prebiva na Finskem in tam dela v dveh podjetjih. V skladu z njegovimi izjavami ni bil drugače povezan s Finsko. Navedel je, da njegov mladoletni otrok živi z njegovo nekdanjo ženo v Estoniji.

29 Urad je s sklepom z dne 19. novembra 2019 EP izgnal v njegovo matično državo, Rusko federacijo, med drugim zato, ker je na Finskem ogrožal javni red in javno varnost (v nadaljevanju: sklep iz postopka v glavni stvari). S tem sklepom mu je bil prepovedan tudi vstop na schengensko območje za obdobje štirih let. V skladu z obrazložitvijo navedenega sklepa EP ni predložil dokumentov, ki bi dokazovali njegove domnevne družinske vezi v Estoniji, in ni imel dovoljenja za prebivanje, na podlagi katerega bi lahko delal na Finskem.

30 Urad je istega dne estonske organe vprašal, ali lahko razmislijo o tem, da EP odvzamejo dovoljenje za prebivanje za rezidenta za daljši čas – EU.

31 Ker je Republika Estonija 9. decembra 2019 navedla, da tega dovoljenja za prebivanje ne namerava odvzeti, je urad sklep iz postopka v glavni stvari spremenil tako, da je prepoved vstopa omejil na finsko ozemlje.

32 Odstranitev EP v Rusijo na podlagi tega sklepa je bila izvedena 24. marca 2020.

33 Potem ko je EP ponovno vstopil na finsko ozemlje, je bil 8. avgusta 2020 in 16. novembra 2020 izgnan v Estonijo.

34 Ker je Helsingin hallinto-oikeus (upravno sodišče v Helsinkih, Finska) s sodbo zavrnilo tožbo EP zoper sklep iz postopka v glavni stvari, je ta zoper to sodbo vložil pritožbo pri Korkein hallinto-oikeus (vrhovno upravno sodišče, Finska), ki je predložitveno sodišče.

35 Zadnjenavedeno sodišče navaja, da je urad pred njim med drugim trdil, da se v obravnavani zadevi Direktiva 2003/109, zlasti njen člen 17 in člen 22(3), ne uporablja, ker EP na finskem ozemlju ni prebival zakonito, kot to zahteva člen 3(1) te direktive. EP je imel namreč prepoved vstopa na finsko ozemlje in ni zaprosil za dovoljenje za prebivanje na Finskem, potem ko je na Finsko vstopil z dovoljenjem za prebivanje za rezidenta za daljši čas – EU, ki ga je izdala druga država članica.

36 Zato naj bi se uporabljala Direktiva 2008/115. Ker je bil takojšnji odhod EP zahtevan zaradi javnega reda in javne varnosti, naj bi bil v zvezi z njim na podlagi te direktive sprejet sklep o vrnitvi. V skladu z zadnjenavedenim sklepom pa je lahko predmet takega sklepa o vrnitvi le vrnitev v tretjo državo, ne pa v drugo državo članico.

37 Predložitveno sodišče ob upoštevanju trditev urada meni, na prvem mestu, da na podlagi določb Direktive 2003/109 ni mogoče nedvoumno ugotoviti, katero razlago člena 3(1) te direktive je treba uporabiti v primeru, kakršen je ta v sporu, o katerem odloča.

38 Čeprav je namreč prebivanje EP v Estoniji na podlagi statusa rezidenta za daljši čas, ki mu ga je ta država članica dodelila, zakonito, naj to ne bi veljalo za njegovo prebivanje na Finskem, ker ni zaprosil za dovoljenje za prebivanje v tej državi članici na podlagi določb poglavja III Direktive 2003/109 in ker mu je bila naložena prepoved vstopa na finsko ozemlje.

39 Na drugem mestu, navedeno sodišče meni, da zakon o tujcih ne vsebuje določb, s katerimi bi bil izrecno prenesen člen 22(3) Direktive 2003/109, kar zadeva odstranitev državljana tretje države, ki mu je druga država članica izdala dovoljenje za prebivanje za rezidenta za daljši čas – EU, z ozemlja Unije.

40 Tako naj bi se v skladu s členom 149, četrti odstavek, zakona o tujcih ta člen uporabljal le za tujca, ki mu je bilo tako dovoljenje za prebivanje izdano na Finskem.

41 Postavlja se torej vprašanje, ali sta člen 12(1) in (3) ter člen 22(3) Direktive 2003/109 vsebinsko brezpogojna in dovolj natančna v smislu sodne prakse Sodišča, da se lahko državljan tretje države nanju sklicuje proti državi članici.

42 V teh okoliščinah je Korkein hallinto-oikeus (vrhovno upravno sodišče) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ti vprašanji:

„1. Ali se Direktiva 2003/109 uporablja za odstranitev z ozemlja Evropske unije osebe, ki je vstopila na ozemlje države članice, ko je zanjo veljala nacionalna prepoved vstopa in je bilo njeno bivanje v tej državi članici zato po nacionalnem pravu nezakonito, prav tako pa v tej državi članici ni zaprosila za dovoljenje za prebivanje, če ji je bilo v drugi državi članici izdano dovoljenje za prebivanje za državljane tretjih držav, ki so rezidenti za daljši čas?

Če je odgovor na prvo vprašanje pritrdilen:

2. Ali sta člen 12(1) in (3) ter člen 22(3) Direktive 2003/109 vsebinsko brezpogojna in dovolj natančna, da se lahko državljan tretje države nanju sklicuje proti državi članici?“

Vprašanji za predhodno odločanje

Prvo vprašanje

43 Predložitveno sodišče s prvim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je treba člen 22(3) Direktive 2003/109 razlagati tako, da se okrepljena zaščita pred odstranitvijo, do katere so na podlagi te določbe upravičeni državljani tretjih držav, ki so rezidenti za daljši čas, uporablja, kadar druga država članica v smislu člena 2(d) te direktive sprejme sklep o odstranitvi z ozemlja Unije zaradi javnega reda ali javne varnosti, kadar ta državljan tretje države, prvič, prebiva na ozemlju te države članice v nasprotju s prepovedjo vstopa na to ozemlje in, drugič, pri pristojnih organih navedene države članice ni vložil prošnje za izdajo dovoljenja za prebivanje na podlagi določb poglavja III navedene direktive.

44 Najprej, opozoriti je treba, na prvem mestu, da je pravica do prebivanja v „drugi državi članici“ v smislu člena 2(d) Direktive 2003/109 pravica, izvedena iz statusa rezidenta za daljši čas v „prvi državi članici“ v smislu člena 2(c) te direktive (glej v tem smislu sodbo z dne 29. junija 2023, Stadt Frankfurt am Main in Stadt Offenbach am Main (Obnovitev dovoljenja za prebivanje v drugi državi članici), C-829/21 in C-129/22, EU:C:2023:525, točka 44).

45 Na drugem mestu, ugotoviti je treba, da bi morali rezidenti za daljši čas, kot je navedeno v uvodni izjavi 16 Direktive 2003/109, uživati „okrepljeno zaščito pred izgonom“, ki temelji na merilih, določenih s sodno prakso Evropskega sodišča za človekove pravice.

46 Na tretjem mestu, kot je urad med drugim trdil pred predložitvenim sodiščem, je sicer res, da je v obravnavani zadevi za EP veljala prepoved vstopa na finsko ozemlje in da po tem, ko je na Finsko vstopil z dovoljenje za prebivanje za rezidenta za daljši čas – EU, ki ga je izdala druga država članica, ni zaprosil za dovoljenje za prebivanje, tako da je bilo njegovo prebivanje na tem ozemlju po finskem pravu nezakonito.

47 Vendar iz tega ne izhaja, da se v obravnavani zadevi Direktiva 2003/109 ne uporablja, ker naj zadevni državljan tretje države ne bi prebival zakonito na ozemlju države članice, kot se zahteva s členom 3(1) te direktive, in ker naj zato ne bi spadal na njeno področje uporabe.

48 Ker ima namreč zadevni državljan tretje države status rezidenta za daljši čas v Republiki Estoniji, ima pravico prebivati na „ozemlju države članice“ v smislu tega člena 3(1), in sicer na estonskem ozemlju.

49 Na četrtem mestu, kot je tudi generalni pravobranilec v bistvu navedel v točkah od 37 do 39 sklepnih predlogov, odstranitev državljana tretje države, ki je rezident za daljši čas, z ozemlja Unije, kot je ta iz postopka v glavni stvari, spada na področje uporabe Direktive 2003/109, in ne na področje uporabe Direktive 2008/115.

50 Ker so namreč določbe Direktive 2003/109, ki določajo okrepljeno zaščito pred odstranitvijo državljanov tretjih držav, ki so rezidenti za daljši čas, za take državljane tretjih držav nedvomno „ugodnejše“ od določb o odstranitvi iz Direktive 2008/115, se na podlagi člena 4(2) Direktive 2008/115 za odstranitev državljana tretje države, ki je rezident za daljši čas, z ozemlja Unije, kot je ta iz postopka v glavni stvari, uporabljajo te prvonavedene določbe.

51 Po navedbi teh uvodnih ugotovitev je treba spomniti, da je treba v skladu z ustaljeno sodno prakso pri razlagi določbe prava Unije upoštevati ne le njeno besedilo, ampak tudi njen kontekst ter cilje in namen, ki jim sledi akt, katerega del je ta določba (sodba z dne 21. septembra 2023, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Diplomatska izkaznica), C-568/21, EU:C:2023:683, točka 32 in navedena sodna praksa).

52 Kar zadeva najprej člen 22(3) Direktive 2003/109, je iz te določbe razvidno, da drugi državi članici nalaga štiri pogoje, kadar namerava sprejeti sklep o odstranitvi državljana tretje države, ki ima status rezidenta za daljši čas v drugi državi članici, z ozemlja Unije.

53 Na prvem mestu, ta državljan tretje države ni smel pridobiti statusa rezidenta za daljši čas v drugi državi članici. Če bi namreč ta status imel v tej državi članici, bi se uporabljale določbe poglavja II Direktive 2003/109, zlasti na področju odstranitve. Na drugem mestu, ta država članica mora ravnati v skladu s „členom 12 [te direktive] in jamstvi, določenimi v njem“. Na tretjem mestu, tak sklep o odstranitvi je mogoče sprejeti le iz „resnih razlogov javnega reda ali javne varnosti“. Na četrtem mestu in nazadnje, druga država članica se mora pri izdaji takega sklepa o odstranitvi posvetovati s prvo državo članico in sprejeti vse potrebne ukrepe za učinkovito izvršitev tega sklepa ter tej prvi državi članici zagotoviti ustrezne informacije o tej izvršitvi.

54 Ugotoviti je treba, da člen 22(3) Direktive 2003/109 ne more biti podlaga za razlago te določbe, v skladu s katero naj se okrepljena zaščita pred odstranitvijo, ki jo določa, ne bi uporabljala, če državljan tretje države, ki ima status rezidenta za daljši čas v prvi državi članici, v nasprotju s prepovedjo vstopa prebiva na ozemlju druge države članice in pri pristojnih organih te države članice ni vložil prošnje za dovoljenje za prebivanje na podlagi določb poglavja III te direktive.

55 V zvezi s tem je res, da bi lahko naslov člena 22 Direktive 2003/109, in sicer „Odvzem dovoljenja za prebivanje in obveznost ponovnega sprejema“, in sklicevanje – v tem členu 22(1) – na možnost druge države članice, da zavrne podaljšanje ali da odvzame dovoljenje za prebivanje, izdano na podlagi določb poglavja III te direktive, kazala na to, da se navedeni člen 22 nanaša le na položaj, v katerem gre za odvzem ali nepodaljšanje takega dovoljenja za prebivanje.

56 Ugotoviti pa je treba, da se člen 22(3) Direktive 2003/109 ne nanaša na pridobitev dovoljenja za prebivanje v drugi državi članici in da je člen dovolj širok, da zajema položaj, kakršen je ta v postopku v glavni stvari, v katerem je druga država članica sprejela sklep o odstranitvi državljana tretje države, ki je rezident za daljši čas, z ozemlja Unije, medtem ko ta državljan te države ni zaprosil za dovoljenje za prebivanje na podlagi določb poglavja III te direktive in torej nima takega dovoljenja za prebivanje.

57 Dalje, glede konteksta, v katerega je umeščen člen 22(3) Direktive 2003/109, je treba poudariti, da je treba to določbo razumeti glede na sistem okrepljene zaščite pred odstranitvijo, do katere so na podlagi tega člena 22 upravičeni državljani tretjih držav, ki so rezidenti za daljši čas.

58 Na prvem mestu, ta sistem okrepljene zaščite je vzpostavljen s členom 22(1) Direktive 2003/109, ki določa pravila zlasti o odstranitvi državljana tretje države, ki ima status rezidenta za daljši čas, z ozemlja druge države članice iz razlogov, navedenih v tem členu.

59 Na drugem mestu, ta sistem je vzpostavljen s členom 22(3) te direktive, ki, kot je bilo navedeno v točkah 52 in 53 te sodbe, določa štiri pogoje, ki tej državi članici, če so izpolnjeni, omogočajo sprejetje sklepa o odstranitvi takega državljana tretje države z ozemlja Unije.

60 Na tretjem mestu, navedeni sistem okrepljene zaščite vključuje horizontalne določbe, in sicer, na eni strani, člen 22(2) in (5) navedene direktive, ki v primeru, da druga država članica odstrani zadevnega rezidenta za daljši čas in njegove družinske člane, od prve države članice zahteva, da jih „nemudoma ponovno sprejme brez formalnosti“, hkrati pa jim dovoli, da se naselijo v „tretji državi članici“, in na drugi strani, člen 22(4) iste direktive, ki določa, da sklep o odstranitvi iz člena 22(1)(b) in (c) te direktive ne sme biti povezan s „stalno prepovedjo prebivanja“.

61 Res pa je, kot je bilo navedeno v točki 54 te sodbe, da s členom 22(3) Direktive 2003/109 ni mogoče utemeljiti razlage, v skladu s katero se okrepljena zaščita pred odstranitvijo, ki jo določa, ne bi uporabljala za položaj, kakršen je ta v postopku v glavni stvari. Vendar to ne velja za člen 22(1)(b) in (c) te direktive, saj se ta izrecno nanaša na ti dve okoliščini kot razloga, ki upravičujeta sprejetje sklepa o odstranitvi takega državljana tretje države z ozemlja navedene države članice.

62 Po eni strani namreč člen 22(1)(b) Direktive 2003/109 v delu, v katerem se nanaša zlasti na kršitev pogojev iz člena 15 te direktive, omogoča sprejetje takega sklepa o odstranitvi, če ni izpolnjena obveznost iz tega člena 15(1), in sicer obveznost, naložena državljanu tretje države, ki je rezident za daljši čas, da prošnjo za izdajo dovoljenja za prebivanje vloži pri pristojnih organih druge države članice čim prej in najpozneje tri mesece po vstopu na ozemlje te države članice.

63 Po drugi strani pa člen 22(1)(c) Direktive 2003/109 v delu, v katerem se sklicuje na položaj, v katerem državljan tretje države „ne prebiva zakonito“ v drugi državi članici, kot razlog, s katerim je mogoče utemeljiti, da ta država članica v zvezi s tem državljanom tretje države sprejme sklep o odstranitvi s svojega ozemlja, zajema položaj prebivanja na tem ozemlju v nasprotju s prepovedjo vstopa na to ozemlje.

64 Poleg tega izrecno sklicevanje v členu 22(1) Direktive 2003/109 na ti dve okoliščini iz tega člena 22(1)(b) in (c) kot razloga, s katerima je mogoče utemeljiti sprejetje sklepa o odstranitvi državljana tretje države, ki je rezident za daljši čas, z ozemlja druge države članice, potrjuje ugotovitev, ki je bila izpeljana že iz člena 22(3) te direktive in v skladu s katero obstoj teh okoliščin ne povzroči, da se zadnjenavedena določba ne uporabi.

65 Natančneje, glede razloga, ki se nanaša na to, da rezident za daljši čas v nasprotju s členom 15(1) Direktive 2003/109 pri pristojnih organih druge države članice ni vložil vloge za izdajo dovoljenja za prebivanje, je res, kot je bilo že navedeno v točki 55 te sodbe, da bi izrazi, uporabljeni v členu 22(1) te direktive – in sicer sklicevanje v tej zadnjenavedeni določbi na možnost te države članice, da zavrne podaljšanje ali da odvzame dovoljenje za prebivanje, izdano na podlagi določb poglavja III te direktive – lahko bili razumljeni kot da se člen 22(1) nanaša le na položaj, v katerem je takšno dovoljenje odvzeto ali ni podaljšano.

66 Vendar ostaja dejstvo, da se navedeni člen 22(1) ne nanaša izrecno le na ukrepe, s katerimi druga država članica zavrne podaljšanje ali odvzame dovoljenje za prebivanje, izdano na podlagi določb tega poglavja III, ampak tudi na druge ukrepe, kot so ravno sklepi o odstranitvi z ozemlja te države članice.

67 Ti različni kontekstualni elementi potrjujejo ugotovitev, ki izhaja že iz preučitve člena 22(3) Direktive 2003/109, da uporaba okrepljene zaščite pred odstranitvijo z ozemlja Unije, določena v tem členu, ni izključena, ker zadevna oseba prebiva na ozemlju druge države članice, medtem

ko zanjo velja prepoved vstopa na to ozemlje, in ta oseba pri pristojnih organih te države članice ni vložila prošnje za izdajo dovoljenja za prebivanje na podlagi določb poglavja III te direktive v predpisanih rokih.

68 Nazadnje, tako jezikovno in kontekstualno razlago člena 22(3) Direktive 2003/109 potrjuje tudi namen te določbe.

69 Ta razlaga, ki temelji na razmejitvi področij uporabe odstavkov 1 oziroma 3 člena 22 Direktive 2003/109 glede na to, ali gre za odstranitev z ozemlja druge države članice ali za odstranitev z ozemlja Unije in iz tega izhajajočo spremenljivo geometrijo okrepljene zaščite pred odstranitvijo, namreč preprečuje obstoj vrzeli v sistemu „okrepljene zaščite pred odstranitvijo“, ki ga zagotavlja člen 22 te direktive, kot je razvidno iz uvodne izjave 16 te direktive, in tako zagotavlja učinkovitost tega sistema.

70 Navedena razlaga torej zagotavlja, da je državljan tretje države upravičen do navedenega sistema okrepljene zaščite, tudi če na ozemlju druge države članice prebiva v nasprotju s prepovedjo vstopa na to ozemlje in pri pristojnih organih te države članice ni vložil prošnje za dovoljenje za prebivanje na podlagi določb poglavja III navedene direktive.

71 Glede na vse navedene preudarke je treba na prvo vprašanje odgovoriti, da je treba člen 22(3) Direktive 2003/109 razlagati tako, da se okrepljena zaščita pred odstranitvijo, do katere so na podlagi te določbe upravičeni državljani tretjih držav, ki so rezidenti za daljši čas, uporablja, kadar druga država članica v smislu člena 2(d) te direktive sprejme sklep o odstranitvi državljana tretje države z ozemlja Unije zaradi javnega reda ali javne varnosti, kadar ta državljan tretje države, prvič, prebiva na ozemlju te države članice v nasprotju s prepovedjo vstopa na to ozemlje in, drugič, pri pristojnih organih navedene države članice ni vložil prošnje za izdajo dovoljenja za prebivanje na podlagi določb poglavja III navedene direktive.

Drugo vprašanje

72 Predložitveno sodišče z drugim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je treba člen 12(3) in člen 22(3) Direktive 2003/109 razlagati tako, da državljanu tretje države, ki je rezident za daljši čas, omogočata, da se na ti določbi sklicuje zoper drugo državo članico v smislu člena 2(d) te direktive, kadar ta namerava v zvezi s tem državljanom tretje države sprejeti sklep o odstranitvi z ozemlja Unije zaradi javnega reda ali javne varnosti.

73 V zvezi s tem je treba spomniti, da so v skladu z ustaljeno sodno prakso posamezniki vedno, kadar so določbe direktive vsebinsko brezpogojne in dovolj natančne, upravičeni, da se sklicujejo nanje zoper državo članico, če ta v roku ni prenesla direktive v nacionalno pravo ali če jo je prenesla nepravilno (sodba z dne 20. aprila 2023, Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (Commune de Ginosa), C-348/22, EU:C:2023:301, točka 62 in navedena sodna praksa).

74 Sodišče je pojasnilo, da je določba prava Unije na eni strani brezpogojna, če določa obveznost, ki ni povezana z nobenim pogojem, in če njena izvršitev ali učinki niso odvisni od nobenega akta institucij Unije ali držav članic, razen od akta, ki ga je prenesla v nacionalno pravo, ter na drugi strani dovolj natančna, da se nanjo lahko sklicuje upravičenec in jo uporabi sodišče, če določa obveznost z enopomenskimi izrazi (sodba z dne 20. aprila 2023 v zadevi Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (Commune de Ginosa), C-348/22, EU:C:2023:301, točka 63 in navedena sodna praksa).

75 V obravnavani zadevi je iz predložitvene odločbe razvidno, da člen 12(3) in člen 22(3) Direktive 2003/109 nista bila izrecno prenesena v finsko pravo.

76 Vendar je treba glede na sodno prakso, navedeno v točkah 73 in 74 te sodbe, ugotoviti, da imajo lahko te določbe neposredni učinek v korist zadevnih državljanov tretjih držav. Navedene določbe so namreč brezpogojne in dovolj natančne, saj brez določanja pogojev ali sprejemanja dodatnih ukrepov nedvoumno zavezujejo drugo državo članico, da v primeru, ko za državljana tretje države, ki je rezident za daljši čas, sprejme sklep o odstranitvi z ozemlja Unije zaradi javnega reda ali javne varnosti, zagotovi izpolnjevanje različnih pogojev in jamstev, ki jih iste določbe določajo v korist takega državljana tretje države in ki so del cilja okrepljene zaščite pred odstranitvijo z ozemlja, ki mu sledi Direktiva 2003/109.

77 To velja tako za člen 22(3) Direktive 2003/109, ki, kot je bilo opozorjeno v točkah 52 in 53 te sodbe, drugi državi članici v bistvu nalaga štiri posebne pogoje, kadar ta sprejme sklep o odstranitvi državljana tretje države, ki je rezident za daljši čas, z ozemlja Unije, in za člen 12(3) te direktive, ker so v zadnjenavedeni določbi našteti štirje elementi, ki jih ta člen 22(3) opredeljuje kot „jamstva“ in ki jih morajo zadevne države članice upoštevati pri sprejetju takega sklepa o odstranitvi, in sicer dolžina prebivanja na njihovem ozemlju, starost zadevnega posameznika, posledice za posameznika in družinske člane ter povezanost z državo prebivanja ali nepovezanost z matično državo.

78 Ker so ti različni pogoji in jamstva določeni z določbami, za katere je treba šteti, da so vsebinsko brezpogojne in dovolj natančne, iz tega izhaja, da se lahko posamezniki v skladu z načelom, določenim v sodni praksi, navedeni v točki 73 te sodbe, nanje sklicujejo zoper državo članico.

79 Glede na navedene preudarke je treba na drugo vprašanje odgovoriti, da je treba člen 12(3) in člen 22(3) Direktive 2003/109 razlagati tako, da državljanu tretje države, ki je rezident za daljši čas, omogočata, da se na ti določbi sklicuje zoper drugo državo članico v smislu člena 2(d) te direktive, kadar ta namerava v zvezi s tem državljanom tretje države sprejeti sklep o odstranitvi z ozemlja Unije zaradi javnega reda ali javne varnosti.

Stroški

80 Ker je ta postopek za stranki v postopku v glavni stvari ena od stopenj v postopku pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (drugi senat) razsodilo:

1. Člen 22(3) Direktive Sveta 2003/109/ES z dne 25. novembra 2003 o statusu državljanov tretjih držav, ki so rezidenti za daljši čas, kakor je bila spremenjena z Direktivo 2011/51/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. maja 2011,

je treba razlagati tako, da

se okrepljena zaščita pred odstranitvijo, do katere so na podlagi te določbe upravičeni državljani tretjih držav, ki so rezidenti za daljši čas, uporablja, kadar druga država članica v smislu člena 2(d) te direktive sprejme sklep o odstranitvi državljana tretje države z ozemlja Evropske unije zaradi javnega reda ali javne varnosti, kadar ta

državljan tretje države, prvič, prebiva na ozemlju te države članice v nasprotju s prepovedjo vstopa na to ozemlje in, drugič, pri pristojnih organih navedene države članice ni vložil prošnje za izdajo dovoljenja za prebivanje na podlagi določb poglavja III navedene direktive.

2. Člen 12(3) in člen 22(3) Direktive 2003/109, kakor je bila spremenjena z Direktivo 2011/51,

je treba razlagati tako, da

državljanu tretje države, ki je rezident za daljši čas, omogočata, da se na ti določbi sklicuje zoper drugo državo članico v smislu člena 2(d) te direktive, kadar ta namerava v zvezi s tem državljanom tretje države sprejeti sklep o odstranitvi z ozemlja Evropske unije zaradi javnega reda ali javne varnosti.

Podpisi