ARREST VAN HET HOF (Tweede kamer)

14 maart 2024*

„Prejudiciële verwijzing – Immigratiebeleid – Status van langdurig ingezeten onderdanen van derde landen – Richtlijn 2003/109/EG – Artikelen 12 en 22 – Hogere bescherming tegen verwijdering – Toepasselijkheid – Onderdaan van een derde land die verblijft op het grondgebied van een andere lidstaat dan de lidstaat die hem de status van langdurig ingezetene heeft verleend – Besluit van die andere lidstaat tot verwijdering naar de lidstaat die hem deze status heeft verleend, om redenen die verband houden met de openbare orde en de openbare veiligheid – Door die andere lidstaat opgelegd tijdelijk verbod om zijn grondgebied binnen te komen – Niet-nakoming van de verplichting om bij die andere lidstaat een verblijfsvergunning aan te vragen op grond van de bepalingen van hoofdstuk III van richtlijn 2003/109 – Besluit van die lidstaat tot verwijdering van die onderdaan van een derde land naar zijn land van herkomst om dezelfde redenen”

In zaak C-752/22,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Korkein hallinto-oikeus (hoogste bestuursrechter, Finland) bij beslissing van 2 december 2022, ingekomen bij het Hof op 9 december 2022, in de procedure

EP

tegen

Maahanmuuttovirasto,

wijst

HET HOF (Tweede kamer),

samengesteld als volgt: A. Prechal (rapporteur), kamerpresident, F. Biltgen, N. Wahl, J. Passer en M. L. Arastey Sahún, rechters,

advocaat-generaal: J. Richard de la Tour,

griffier: A. Calot Escobar,

gezien de stukken,

* Procestaal: Fins.

gelet op de opmerkingen van:

– de Finse regering, vertegenwoordigd door A. Laine en H. Leppo als gemachtigden,

– de Europese Commissie, vertegenwoordigd door A. Katsimerou en T. Sevón als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 26 oktober 2023,

het navolgende

Arrest

1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 12, leden 1 en 3, en artikel 22, lid 3, van richtlijn 2003/109/EG van de Raad van 25 november 2003 betreffende de status van langdurig ingezeten onderdanen van derde landen (PB 2004, L 16, blz. 44, met rectificatie in PB 2006, L 169, blz. 60), zoals gewijzigd bij richtlijn 2011/51/EU van het Europees Parlement en de Raad van 11 mei 2011 (PB 2011, L 132, blz. 1) (hierna: „richtlijn 2003/109").

2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen EP, een Russische staatsburger aan wie de Republiek Estland de status van langdurig ingezetene heeft toegekend, en de Maahanmuuttovirasto (immigratiedienst, Finland; hierna: „immigratiedienst") betreffende een jegens hem door de immigratiedienst genomen besluit tot zijn verwijdering uit Finland naar Rusland om redenen die verband houden met de openbare orde en de openbare veiligheid.

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

Richtlijn 2003/109

3 De overwegingen 4, 6, 16 en 21 van richtlijn 2003/109 luiden:

„(4) De integratie van onderdanen van derde landen die duurzaam in een lidstaat zijn gevestigd is van wezenlijk belang voor de bevordering van de economische en sociale samenhang, een fundamentele doelstelling van de Gemeenschap, die is opgenomen in het Verdrag.

[…]

(6) Het belangrijkste criterium voor de verwerving van de status van langdurig ingezetene is de duur van het verblijf op het grondgebied van een lidstaat. Het moet gaan om een langdurig en ononderbroken verblijf, waaruit blijkt dat de betrokkene sterke banden met het land heeft gekregen. […]

[…]

(16) Langdurig ingezetenen moeten hogere bescherming tegen uitzetting genieten. Deze bescherming is gebaseerd op de criteria die zijn vastgesteld in de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens. De bescherming tegen uitzetting houdt in dat de procedures de mogelijkheid van beroep bieden.

[…]

(21) De lidstaat waarin de langdurig ingezetene zijn recht van verblijf wil uitoefenen, moet kunnen nagaan of de betrokkene voldoet aan de voorwaarden waaraan een verblijf op zijn grondgebied is gebonden. Bovendien moet deze lidstaat kunnen nagaan of de betrokkene geen bedreiging vormt voor de openbare orde, de openbare veiligheid of de volksgezondheid."

4 Artikel 1 van deze richtlijn, met als opschrift „Doel", bepaalt:

„Deze richtlijn heeft ten doel:

a) de voorwaarden vast te stellen waaronder een lidstaat aan onderdanen van derde landen die legaal op zijn grondgebied verblijven, de status van langdurig ingezetene kan toekennen, of deze status kan intrekken, en te bepalen welke rechten aan deze status verbonden zijn, en

b) de voorwaarden vast te stellen waaronder onderdanen van derde landen aan wie door een lidstaat de status van langdurig ingezetene is toegekend, in andere lidstaten mogen verblijven."

5 Artikel 2 van die richtlijn, met als opschrift „Begripsomschrijvingen", luidt:

„In deze richtlijn wordt verstaan onder:

[…]

b) ‚langdurig ingezetene': iedere onderdaan van een derde land die de in de artikelen 4 tot en met 7 bedoelde status van langdurig ingezetene bezit;

c) ‚eerste lidstaat': de lidstaat die als eerste de status van langdurig ingezetene heeft toegekend aan de betrokken onderdaan van een derde land;

d) ‚tweede lidstaat': de lidstaat waarin een onderdaan van een derde land zijn recht van verblijf uitoefent en die niet de lidstaat is die hem als eerste de status van langdurig ingezetene heeft toegekend;

[…]"

6 Artikel 3 van richtlijn 2003/109, met als opschrift „Werkingssfeer", bepaalt in lid 1 het volgende:

„Deze richtlijn is van toepassing op onderdanen van derde landen die legaal op het grondgebied van een lidstaat verblijven."

7 Hoofdstuk II van richtlijn 2003/109 omvat de artikelen 4 tot en met 13 en bevat een geheel aan regels met betrekking tot de status van langdurig ingezetene in een lidstaat en in het bijzonder inzake de toekenning en het verlies van die status.

8 In artikel 12 van deze richtlijn, met als opschrift „Bescherming tegen verwijdering", staat te lezen:

„1. De lidstaten mogen uitsluitend een besluit tot verwijdering ten aanzien van een langdurig ingezetene nemen, wanneer hij een actuele en voldoende ernstige bedreiging voor de openbare orde of de openbare veiligheid vormt.

[…]

3. Alvorens tot verwijdering van een langdurig ingezetene wordt besloten, houden de lidstaten rekening met de volgende elementen:

a) de duur van het verblijf op het grondgebied,

b) de leeftijd van de betrokkene,

c) de gevolgen voor de betrokkene en de leden van zijn gezin,

d) het bestaan van banden met het land van verblijf of het ontbreken van banden met het land van herkomst.

[…]"

9 Hoofdstuk III van richtlijn 2003/109 heeft als opschrift „Verblijf in de andere lidstaten" en bevat de artikelen 14 tot en met 23 van deze richtlijn.

10 Artikel 14, lid 1, van die richtlijn bepaalt:

„Een langdurig ingezetene krijgt het recht om gedurende een periode van meer dan drie maanden te verblijven in een andere lidstaat dan die welke hem de status van langdurig ingezetene heeft toegekend, op voorwaarde dat voldaan wordt aan de in dit hoofdstuk gestelde voorwaarden."

11 Artikel 15 van richtlijn 2003/109, met als opschrift „Voorwaarden voor verblijf in een tweede lidstaat", bepaalt in lid 1:

„Zo spoedig mogelijk en uiterlijk drie maanden na aankomst op het grondgebied van de tweede lidstaat vraagt de langdurig ingezetene een verblijfsvergunning aan bij de bevoegde autoriteiten van deze lidstaat.

[…]"

12 Artikel 17 van die richtlijn, met als opschrift „Openbare orde en veiligheid", bepaalt in lid 1:

„De lidstaten kunnen weigeren een verblijfsvergunning toe te kennen aan langdurig ingezetenen of aan hun gezinsleden indien de betrokkene een bedreiging voor de openbare orde of de openbare veiligheid vormt.

De lidstaat houdt bij zijn besluitvorming mede rekening met de ernst van de inbreuk of het soort van inbreuk dat door de langdurig ingezetene of zijn gezinslid/gezinsleden op de openbare orde of de openbare veiligheid is gepleegd, respectievelijk met het gevaar dat van de persoon in kwestie uitgaat."

13 Artikel 22 van die richtlijn, met als opschrift „Intrekking van de verblijfsvergunning en terugnameverplichting”, luidt:

„1. Totdat de onderdaan van een derde land de status van langdurig ingezetene heeft verkregen, kan de tweede lidstaat beslissen de verblijfsvergunning niet te verlengen of de vergunning in te trekken en de betrokkene en de leden van zijn gezin verplichten, overeenkomstig de procedures van de nationale wetgeving, verwijderingsprocedures daaronder begrepen, het grondgebied te verlaten. Dit geldt in de onderstaande gevallen:

a) om redenen die verband houden met de openbare orde of de openbare veiligheid, zoals bepaald in artikel 17;

b) wanneer niet meer aan de voorwaarden van de artikelen 14, 15 en 16 wordt voldaan;

c) wanneer de onderdaan van een derde land niet legaal in de betrokken lidstaat verblijft.

2. Indien de tweede lidstaat een van de in lid 1 bedoelde maatregelen treft, neemt de eerste lidstaat de langdurig ingezetene en zijn gezinsleden onmiddellijk en zonder formaliteiten terug. De tweede lidstaat deelt zijn beslissing mee aan de eerste lidstaat.

3. Totdat de onderdaan van een derde land de status van langdurig ingezetene heeft verkregen, en onverminderd de in lid 2 bedoelde terugnameverplichting, kan de tweede lidstaat om ernstige redenen in verband met de openbare orde of de openbare veiligheid besluiten tot verwijdering van de onderdaan van het derde land van het grondgebied van de Unie, overeenkomstig en met toepassing van de waarborgen van artikel 12.

De tweede lidstaat raadpleegt de eerste lidstaat wanneer hij een dergelijk besluit neemt.

Wanneer de tweede lidstaat besluit de betrokken onderdaan van een derde land te verwijderen, neemt hij alle maatregelen die nodig zijn voor de effectieve uitvoering van dit besluit. De tweede lidstaat verstrekt de eerste lidstaat alle nodige informatie met betrekking tot de uitvoering van het verwijderingsbesluit.

[…]

4. De beslissing tot verwijdering mag niet gepaard gaan met een permanent verblijfsverbod in de gevallen genoemd in lid 1, onder b) en c).

5. De in lid 2 bedoelde terugnameverplichting doet geen afbreuk aan de mogelijkheid die aan de langdurig ingezetene en zijn gezinsleden wordt geboden om zich naar een derde lidstaat te begeven.”

Richtlijn 2008/115

14 Artikel 2 van richtlijn 2008/115/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2008 over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven (PB 2008, L 348, blz. 98), met als opschrift „Werkingssfeer", bepaalt in lid 1:

„Deze richtlijn is van toepassing op illegaal op het grondgebied van een lidstaat verblijvende onderdanen van derde landen."

15 Artikel 3 van deze richtlijn, met als opschrift „Definities", bepaalt:

„Voor de toepassing van deze richtlijn wordt verstaan onder:

[…]

2. ‚illegaal verblijf': de aanwezigheid op het grondgebied van een lidstaat, van een onderdaan van een derde land die niet of niet langer voldoet aan de […] andere voorwaarden voor toegang tot, verblijf of vestiging in die lidstaat;

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

   – zijn land van herkomst, of

   – een land van doorreis overeenkomstig communautaire of bilaterale overnameovereenkomsten of andere regelingen, of

   – een ander derde land waarnaar de betrokken onderdaan van een derde land besluit vrijwillig terug te keren en waar deze wordt toegelaten;

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

[…]"

16 Artikel 4 van die richtlijn, met als opschrift „Gunstiger bepalingen", bepaalt in lid 2:

„Deze richtlijn laat onverlet de bepalingen van het communautaire acquis op het gebied van immigratie en asiel die gunstiger zijn voor de onderdanen van derde landen."

Fins recht

17 De Ulkomaalaislaki (301/2004) [vreemdelingenwet (301/2004)] van 30 april 2004 (hierna: „vreemdelingenwet") bepaalt in § 11, eerste alinea, dat voor de toegang van een vreemdeling tot het grondgebied onder meer als voorwaarde geldt dat voor hem geen inreisverbod van kracht is en dat hij niet wordt beschouwd als een gevaar voor de openbare orde en de openbare veiligheid.

18 Volgens § 146a van de vreemdelingenwet wordt onder het begrip „terugkeer” in de zin van deze wet een verwijderingsprocedure verstaan waarbij een onderdaan van een derde land die de toegang is ontzegd of van wie de verwijdering of uitwijzing is bevolen, vrijwillig vertrekt of gedwongen terugkeert naar ofwel zijn land van herkomst, ofwel een land van doorreis volgens een terugkeerovereenkomst of een andere regeling tussen de Unie of Finland en een derde land, ofwel een ander derde land waarnaar de betrokken onderdaan van een derde land besluit vrijwillig terug te keren en waar hij wordt toegelaten.

19 Volgens § 148, eerste alinea, van genoemde wet kan een vreemdeling onder meer worden uitgewezen indien hij niet voldoet aan de in § 11, lid 1, van die wet vastgestelde voorwaarden voor de toegang tot het grondgebied of indien op grond van een hem opgelegde vrijheidsstraf of om een andere geldige reden het vermoeden bestaat dat hij een strafbaar feit zal plegen waarop in Finland een vrijheidsstraf staat, of dat hij herhaaldelijk strafbare feiten zal plegen.

20 § 148, tweede alinea, van de vreemdelingenwet bepaalt dat een vreemdeling die zonder verblijfsvergunning het grondgebied is binnengekomen ook kan worden verwijderd indien voor zijn verblijf in Finland een visum of verblijfsvergunning vereist zou zijn, maar dat dit visum of die vergunning niet is aangevraagd of verleend.

21 Volgens § 149, vierde alinea, van die wet kan een vreemdeling die in Finland een EU-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen heeft verkregen, uitsluitend worden uitgewezen als hij een werkelijke en voldoende ernstige bedreiging voor de openbare orde of de openbare veiligheid vormt.

22 Volgens § 149b van die wet moet een onderdaan van een derde land die illegaal in het land verblijft of van wie de aanvraag voor een verblijfsvergunning is afgewezen en die in het bezit is van een door een andere lidstaat van de Europese Unie afgegeven geldige verblijfsvergunning of een andere toestemming tot verblijf, worden verplicht om zich onmiddellijk te begeven naar het grondgebied van die andere lidstaat. Indien de onderdaan van een derde land deze verplichting niet nakomt, of indien zijn onmiddellijke vertrek vereist is om redenen van openbare orde of openbare veiligheid, wordt besloten tot zijn verwijdering van het grondgebied.

Hoofdgeding en prejudiciële vragen

23 EP is een Russische staatsburger en heeft een EU-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen die is afgegeven door de Republiek Estland. Deze vergunning geldt voor een periode van 12 juli 2019 tot en met 12 juli 2024. In deze vergunning wordt bevestigd dat hij de status van langdurig ingezetene heeft in deze lidstaat. Hij bezit eveneens een Russisch paspoort dat geldig is tot en met 26 december 2024.

24 Op 9 februari 2017 werd EP voor de eerste keer uit Finland verwijderd naar Estland. In het verwijderingsbesluit werd hem voor een periode van twee jaar een inreisverbod voor Finland opgelegd.

25 Op 16 maart 2017 en 26 november 2018 werd hij opnieuw vanuit Finland naar Estland verwijderd. Op de laatste datum werd hem voor een nieuwe periode van twee jaar een inreisverbod voor Finland opgelegd door de immigratiedienst.

26 Hij werd een vierde keer vanuit Finland naar Estland verwijderd krachtens een besluit van de immigratiedienst van 8 juli 2019. In dat besluit werd hem een inreisverbod van vier jaar voor Finland opgelegd.

27 EP is in Finland veroordeeld tot geldboeten wegens twee schendingen van de vreemdelingenwetgeving, tot een voorwaardelijke vrijheidsstraf van 80 dagen wegens rijden onder zware invloed en rijden zonder rijbewijs, alsook tot een geldboete wegens overtreding van een verbod om het grondgebied binnen te komen. Hij wordt ook verdacht van andere inbreuken.

28 Op 18 november 2019 heeft EP tijdens een verhoor voor de immigratiedienst verklaard dat hij zich verzette tegen zijn verwijdering naar de Russische Federatie, met welk land hij geen andere banden had dan de nationaliteit, maar dat hij zich niet verzette tegen de verwijdering naar zijn land van verblijf, Estland, waar hij bijna zijn gehele leven heeft gewoond. Hij heeft verklaard dat hij tijdelijk in Finland verbleef en daar voor twee bedrijven werkte. Volgens zijn verklaring had hij geen andere banden met Finland. Hij heeft aangegeven dat zijn minderjarige kind bij zijn ex-echtgenote in Estland woonde.

29 Bij besluit van 19 november 2019 heeft de immigratiedienst besloten om EP uit te zetten naar zijn land van herkomst, de Russische Federatie, onder meer omdat hij een gevaar voor de openbare orde en de openbare veiligheid vormde (hierna: „in het hoofdgeding aan de orde zijnde besluit"). Bij dat besluit werd tegen hem eveneens een inreisverbod voor het Schengengebied uitgevaardigd voor een periode van vier jaar. Volgens de motivering van dat besluit had EP niet het bewijs geleverd dat hij familiebanden had met Estland en beschikte hij niet over een verblijfsvergunning die hem het recht gaf om in Finland te werken.

30 Op diezelfde datum heeft de immigratiedienst de Estse autoriteiten gevraagd of zij konden overwegen de EU-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen die zij aan EP hadden afgegeven, in te trekken.

31 Aangezien de Republiek Estland te kennen heeft gegeven dat zij niet voornemens was deze verblijfsvergunning in te trekken, heeft de immigratiedienst op 9 december 2019 het in het hoofdgeding aan de orde zijnde besluit gewijzigd door het inreisverbod te beperken tot het Finse grondgebied.

32 De verwijdering van EP naar Rusland op grond van dit besluit heeft plaatsgevonden op 24 maart 2020.

33 Nadat EP opnieuw het Finse grondgebied was binnengekomen, is hij vervolgens op 8 augustus 2020 en 16 november 2020 uitgezet naar Estland.

34 Nadat zijn beroep tegen het in het hoofdgeding aan de orde zijnde besluit bij beslissing van de Helsingin hallinto-oikeus (bestuursrechter Helsinki, Finland) was verworpen, heeft EP tegen die uitspraak hoger beroep ingesteld bij de Korkein hallinto-oikeus (hoogste bestuursrechter, Finland), de verwijzende rechter.

35 De verwijzende rechter merkt met name op dat de immigratiedienst voor hem heeft aangevoerd dat richtlijn 2003/109, in het bijzonder artikel 17 en artikel 22, lid 3, ervan, in casu niet van toepassing is aangezien EP niet legaal op het Finse grondgebied verbleef, zoals artikel 3, lid 1, van deze richtlijn vereist. EP had immers een verbod gekregen om het Finse grondgebied binnen te

komen en had geen verblijfsvergunning in Finland aangevraagd nadat hij dat land was binnengekomen met een EU-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen die door een andere lidstaat was afgegeven.

36 De immigratiedienst is dan ook van mening dat richtlijn 2008/115 van toepassing is. Aangezien het onmiddellijke vertrek van EP vereist was om redenen die verband houden met de openbare orde en de openbare veiligheid, is krachtens die richtlijn een terugkeerbesluit jegens hem uitgevaardigd. Volgens die richtlijn kan een dergelijk terugkeerbesluit echter alleen maar betrekking hebben op de terugkeer naar een derde land, en niet naar een andere lidstaat.

37 Gelet op het betoog van de immigratiedienst is de verwijzende rechter in de eerste plaats van oordeel dat uit de bepalingen van richtlijn 2003/109 niet ondubbelzinnig kan worden afgeleid welke uitlegging aan artikel 3, lid 1, van deze richtlijn moet worden gegeven in een geval zoals dat in het bij hem aanhangige geding.

38 Het verblijf van EP in Estland was rechtmatig gezien de status van langdurig ingezetene die deze lidstaat hem had verleend, maar dat was niet het geval voor zijn verblijf in Finland, aangezien hij in Finland geen verblijfsvergunning op grond van de bepalingen van hoofdstuk III van richtlijn 2003/109 had aangevraagd en hem een verbod was opgelegd om het Finse grondgebied binnen te komen.

39 In de tweede plaats is de verwijzende rechter van oordeel dat de vreemdelingenwet geen bepalingen bevat die artikel 22, lid 3, van richtlijn 2003/109 uitdrukkelijk omzetten met betrekking tot de verwijdering van het grondgebied van de Unie van een onderdaan van een derde land aan wie een andere lidstaat een EU-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen heeft afgegeven.

40 Volgens de bewoordingen van § 149, vierde alinea, van de vreemdelingenwet is deze wet dus enkel van toepassing op een vreemdeling aan wie in Finland een dergelijke verblijfsvergunning is afgegeven.

41 De vraag rijst dus of artikel 12, leden 1 en 3, en artikel 22, lid 3, van richtlijn 2003/109 inhoudelijk gezien – in de zin van de rechtspraak van het Hof – zodanig onvoorwaardelijk en voldoende nauwkeurig zijn dat een onderdaan van een derde land die bepalingen kan inroepen tegenover een lidstaat.

42 In deze omstandigheden heeft de Korkein hallinto-oikeus de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

„1) Is richtlijn 2003/109 van toepassing op de verwijdering van het grondgebied van de Europese Unie van een persoon die het grondgebied van een lidstaat is binnengekomen terwijl hem een nationaal inreisverbod was opgelegd en van wie het verblijf in de lidstaat bijgevolg naar nationaal recht illegaal was en die in die lidstaat geen verblijfsvergunning heeft aangevraagd, wanneer die persoon in een andere lidstaat een verblijfsvergunning voor langdurig ingezeten onderdanen van derde landen heeft verkregen?

Indien de eerste vraag bevestigend wordt beantwoord:

2) Zijn artikel 12, leden 1 en 3, en artikel 22, lid 3, van richtlijn 2003/109 inhoudelijk gezien zodanig onvoorwaardelijk en voldoende nauwkeurig dat een onderdaan van een derde land zich op deze bepalingen kan beroepen tegenover een lidstaat?"

Beantwoording van de prejudiciële vragen

Eerste vraag

43 Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 22, lid 3, van richtlijn 2003/109 aldus moet worden uitgelegd dat de hogere bescherming tegen verwijdering die langdurig ingezeten onderdanen van derde landen op grond van deze bepaling genieten, van toepassing is wanneer de tweede lidstaat – in de zin van artikel 2, onder d), van deze richtlijn –, om redenen van openbare orde of openbare veiligheid een besluit tot verwijdering van het grondgebied van de Unie ten aanzien van die onderdaan van een derde land vaststelt, wanneer de betrokkene ten eerste in strijd met een verbod om het grondgebied van die lidstaat binnen te komen op dat grondgebied verblijft en ten tweede geen aanvraag voor een verblijfsvergunning bij de bevoegde autoriteiten van die lidstaat heeft ingediend op grond van de bepalingen van hoofdstuk III van die richtlijn.

44 Vooraf zij er in de eerste plaats aan herinnerd dat het verblijfsrecht in de „tweede lidstaat" in de zin van artikel 2, onder d), van richtlijn 2003/109 een recht is dat afgeleid is van de status van langdurig ingezetene in de „eerste lidstaat" in de zin van artikel 2, onder c), van deze richtlijn [zie in die zin arrest van 29 juni 2023, Stadt Frankfurt am Main en Stadt Offenbach am Main (Verlenging van een verblijfsvergunning in de tweede lidstaat), C-829/21 en C-129/22, EU:C:2023:525, punt 44].

45 In de tweede plaats moet worden opgemerkt dat, zoals in overweging 16 van richtlijn 2003/109 staat te lezen, langdurig ingezetenen een „hogere bescherming tegen uitzetting" moeten genieten op basis van de criteria die zijn vastgesteld in de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens.

46 In de derde plaats is het inderdaad juist dat, zoals de immigratiedienst met name voor de verwijzende rechter heeft betoogd, EP naar Fins recht illegaal op het Finse grondgebied verbleef, aangezien hem een verbod was opgelegd om het Finse grondgebied binnen te komen en hij geen verblijfsvergunning voor Finland had aangevraagd nadat hij met een door een andere lidstaat afgegeven EU-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen Finland was binnengekomen.

47 Daaruit volgt echter niet dat richtlijn 2003/109 in casu niet van toepassing zou zijn omdat de betrokken onderdaan van een derde land niet legaal op het grondgebied van een lidstaat verblijft, zoals artikel 3, lid 1, van deze richtlijn vereist, en dat hij dus niet binnen de werkingssfeer ervan valt.

48 Aangezien de betrokken onderdaan van een derde land de status van langdurig ingezetene in de Republiek Estland heeft verkregen, heeft hij immers het recht om te verblijven op het „grondgebied van een lidstaat" in de zin van dat artikel 3, lid 1, te weten het Estse grondgebied.

49 In de vierde plaats, zoals de advocaat-generaal eveneens in wezen heeft opgemerkt in de punten 37 tot en met 39 van zijn conclusie, valt de verwijdering van het grondgebied van de Unie van een langdurig ingezeten onderdaan van een derde land zoals betrokkene in het hoofdgeding, binnen de werkingssfeer van richtlijn 2003/109 en niet binnen die van richtlijn 2008/115.

50 Aangezien de bepalingen van richtlijn 2003/109 die voorzien in een hogere bescherming tegen de verwijdering van langdurig ingezeten onderdanen van derde landen zonder enige twijfel „gunstiger" zijn voor dergelijke onderdanen van derde landen dan de verwijderingsbepalingen van richtlijn 2008/115, zijn eerstbedoelde bepalingen krachtens artikel 4, lid 2, van richtlijn 2008/115 van toepassing op een verwijdering van het grondgebied van de Unie van een langdurig ingezeten onderdaan van een derde land, zoals de persoon over wie het gaat in het hoofdgeding.

51 Na deze inleidende opmerkingen dient in herinnering te worden gebracht dat volgens vaste rechtspraak bij de uitlegging van een Unierechtelijke bepaling niet alleen rekening moet worden gehouden met de bewoordingen ervan, maar ook met de context ervan en met de doelstellingen en het oogmerk van de regeling waarvan zij deel uitmaakt [arrest van 21 september 2023, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Diplomatieke kaart), C-568/21, EU:C:2023:683, punt 32 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

52 Wat om te beginnen de bewoordingen van artikel 22, lid 3, van richtlijn 2003/109 betreft, blijkt uit deze bepaling dat zij de tweede lidstaat vier voorwaarden oplegt wanneer die lidstaat voornemens is een besluit tot verwijdering van het grondgebied van de Unie vast te stellen ten aanzien van een onderdaan van een derde land die de status van langdurig ingezetene bezit in een andere lidstaat.

53 In de eerste plaats mag deze onderdaan van een derde land niet de status van langdurig ingezetene hebben verkregen in de tweede lidstaat. Indien hij in die lidstaat die status zou hebben, zouden de bepalingen van hoofdstuk II van richtlijn 2003/109 namelijk van toepassing zijn, met name op het gebied van verwijdering. In de tweede plaats moet deze lidstaat zich houden aan „de waarborgen van artikel 12 [van die richtlijn]". In de derde plaats kan een dergelijk verwijderingsbesluit alleen maar worden genomen om „ernstige redenen in verband met de openbare orde of de openbare veiligheid". In de vierde plaats ten slotte, dient de tweede lidstaat, wanneer hij een dergelijk verwijderingsbesluit neemt, de eerste lidstaat te raadplegen en alle maatregelen te nemen die nodig zijn voor de effectieve uitvoering van dat besluit en deze eerste lidstaat alle nodige informatie met betrekking tot die uitvoering te verstrekken.

54 Vastgesteld moet worden dat de bewoordingen van artikel 22, lid 3, van richtlijn 2003/109 niet kunnen dienen als grondslag voor een uitlegging van deze bepaling volgens welke de hogere bescherming tegen verwijdering waarin deze bepaling voorziet, niet van toepassing is wanneer een onderdaan van een derde land die in de eerste lidstaat de status van langdurig ingezetene bezit, in strijd met een verbod om het grondgebied binnen te komen op het grondgebied van de tweede lidstaat verblijft en deze persoon bij de bevoegde autoriteiten van laatstgenoemde lidstaat geen aanvraag voor een verblijfsvergunning op grond van de bepalingen van hoofdstuk III van deze richtlijn heeft ingediend.

55 In dit verband is het juist dat het opschrift van artikel 22 van richtlijn 2003/109, te weten „Intrekking van de verblijfsvergunning en terugnameverplichting", en de verwijzing in artikel 22, lid 1, naar de mogelijkheid voor de tweede lidstaat om een krachtens hoofdstuk III van deze richtlijn verleende verblijfsvergunning niet te verlengen of de vergunning in te trekken, erop zouden kunnen wijzen dat artikel 22 enkel betrekking heeft op een situatie waarin het erom gaat een dergelijke verblijfsvergunning in te trekken of niet te verlengen.

56 Daarbij moet evenwel worden geconstateerd dat de bewoordingen van artikel 22, lid 3, van richtlijn 2003/109 niet verwijzen naar de verkrijging van een verblijfsvergunning in de tweede lidstaat en dat zij voldoende ruim zijn om een situatie te omvatten als die in het hoofdgeding, waarin de tweede lidstaat een besluit tot verwijdering van het grondgebied van de Unie ten aanzien van een langdurig ingezeten onderdaan van een derde land vaststelt wanneer deze onderdaan van een derde land geen verblijfsvergunning op grond van de bepalingen van hoofdstuk III van deze richtlijn bij deze lidstaat heeft aangevraagd en dus niet over een dergelijke verblijfsvergunning beschikt.

57 Wat vervolgens de context van artikel 22, lid 3, van richtlijn 2003/109 betreft, moet worden opgemerkt dat deze bepaling moet worden begrepen in het licht van het stelsel van hogere bescherming tegen verwijdering dat krachtens dat artikel 22 geldt voor langdurig ingezeten onderdanen van derde landen.

58 Dit stelsel van hogere bescherming omvat in de eerste plaats artikel 22, lid 1, van richtlijn 2003/109, dat met name regels bevat inzake de verwijdering van het grondgebied van de tweede lidstaat, om de in die bepaling opgesomde redenen, van een onderdaan van een derde land die de status van langdurig ingezetene bezit.

59 In de tweede plaats omvat dit stelsel artikel 22, lid 3, van deze richtlijn, dat – zoals in de punten 52 en 53 van het onderhavige arrest is opgemerkt – vier voorwaarden oplegt die de tweede lidstaat, indien deze voorwaarden zijn vervuld, in staat stelt een besluit tot verwijdering van het grondgebied van de Unie van een dergelijke onderdaan van een derde land vast te stellen.

60 In de derde plaats bevat dit stelsel van hogere bescherming transversale bepalingen, namelijk artikel 22, leden 2 en 5, van die richtlijn, dat de eerste lidstaat verplicht, wanneer de tweede lidstaat een betrokken langdurig ingezetene en zijn gezinsleden verwijdert, om hen „onmiddellijk zonder formaliteiten” terug te nemen, waarbij hun de mogelijkheid wordt geboden zich naar een „derde lidstaat” te begeven, en voorts ook artikel 22, lid 4, van die richtlijn, dat verbiedt dat verwijderingsbesluiten als bedoeld in artikel 22, lid 1, onder b) en c), gepaard gaan met een „permanent verblijfsverbod”.

61 Het is juist dat, zoals in punt 54 van het onderhavige arrest is opgemerkt, de bewoordingen van artikel 22, lid 3, van richtlijn 2003/109 niet als grondslag kunnen dienen voor een uitlegging volgens welke de hogere bescherming tegen verwijdering waarin dit artikel voorziet, niet van toepassing is op een situatie als die in het hoofdgeding. Dit geldt echter niet voor de bewoordingen van artikel 22, lid 1, onder b) en c), van die richtlijn, aangezien deze twee situaties uitdrukkelijk worden genoemd als redenen die rechtvaardigen dat ten aanzien van een dergelijke onderdaan van een derde land een besluit tot verwijdering van het grondgebied van die lidstaat wordt genomen.

62 Voor zover artikel 22, lid 1, onder b), van richtlijn 2003/109 met name ziet op niet-nakoming van de voorwaarden van artikel 15 van deze richtlijn, kan op grond van die bepaling een dergelijk verwijderingsbesluit worden vastgesteld wanneer niet is voldaan aan de verplichting die is neergelegd in dat artikel 15, lid 1, te weten de verplichting van de langdurig ingezeten onderdaan van een derde land om zo spoedig mogelijk en uiterlijk drie maanden na zijn aankomst op het grondgebied van de tweede lidstaat een verblijfsvergunning aan te vragen bij de bevoegde autoriteiten van die lidstaat.

63 Daarnaast bestrijkt artikel 22, lid 1, onder c), van richtlijn 2003/109, voor zover het verwijst naar de situatie waarin een onderdaan van een derde land „niet legaal verblijft" in de tweede lidstaat als rechtvaardigingsgrond voor de vaststelling door die lidstaat van een besluit tot verwijdering van zijn grondgebied ten aanzien van die onderdaan van een derde land, ook de situatie waarin een onderdaan van een derde land in strijd met een inreisverbod op dat grondgebied verblijft.

64 Bovendien biedt de uitdrukkelijke verwijzing in artikel 22, lid 1, van richtlijn 2003/109 naar deze twee in artikel 22, lid 1, onder b) en c), genoemde situaties als gronden die kunnen rechtvaardigen dat ten aanzien van een langdurig ingezeten onderdaan van een derde land een besluit tot verwijdering van het grondgebied van de tweede lidstaat wordt vastgesteld, steun aan de reeds uit de bewoordingen van artikel 22, lid 3, van deze richtlijn getrokken conclusie dat de vaststelling dat de zaak een van die twee situaties betreft, er niet toe leidt dat laatstgenoemde bepaling niet van toepassing zou zijn.

65 Wat in het bijzonder de grond betreft die verband houdt met het feit dat een langdurig ingezetene in strijd met artikel 15, lid 1, van richtlijn 2003/109 geen aanvraag voor een verblijfsvergunning bij de bevoegde autoriteiten van de tweede lidstaat heeft ingediend, is in punt 55 van het onderhavige arrest reeds opgemerkt dat uit de bewoordingen van artikel 22, lid 1, van deze richtlijn, te weten de verwijzing in laatstgenoemde bepaling naar de mogelijkheid voor die lidstaat om te weigeren een krachtens hoofdstuk III van die richtlijn verleende verblijfsvergunning te verlengen of de vergunning in te trekken, inderdaad zou kunnen worden afgeleid dat artikel 22, lid 1, enkel betrekking heeft op een situatie waarin een dergelijke vergunning wordt ingetrokken of niet wordt verlengd.

66 Dit neemt echter niet weg dat genoemd artikel 22, lid 1, uitdrukkelijk niet alleen verwijst naar maatregelen waarbij de tweede lidstaat weigert de krachtens de bepalingen van dit hoofdstuk III afgegeven verblijfsvergunning te verlengen of hij deze intrekt, maar ook naar andere maatregelen, zoals nu juist besluiten tot verwijdering van het grondgebied van die lidstaat.

67 Deze verschillende contextuele elementen bevestigen de reeds uit het onderzoek van de bewoordingen van artikel 22, lid 3, van richtlijn 2003/109 getrokken conclusie dat de omstandigheid dat de betrokkene op het grondgebied van de tweede lidstaat verblijft terwijl hem een verbod om dat grondgebied binnen te komen is opgelegd en hij niet binnen de gestelde termijnen een aanvraag voor een verblijfsvergunning op grond van hoofdstuk III van deze richtlijn bij de bevoegde autoriteiten van die lidstaat heeft ingediend, niet betekent dat de hogere bescherming tegen verwijdering van het grondgebied van de Unie waarin deze bepaling voorziet, daardoor uitgesloten is.

68 Ten slotte vindt een dergelijke letterlijke en contextuele uitlegging van artikel 22, lid 3, van richtlijn 2003/109 ook steun in het doel van deze bepaling.

69 Voor zover deze uitlegging uitgaat van een afbakening van de respectieve werkingssfeer van de leden 1 en 3 van artikel 22 van richtlijn 2003/109 naargelang het gaat om een verwijdering van het grondgebied van de tweede lidstaat dan wel om een verwijdering van het grondgebied van de Unie en van de daaruit voortvloeiende hogere bescherming tegen verwijdering naargelang het geval, kan met deze uitlegging namelijk worden voorkomen dat er een lacune ontstaat in het stelsel van „hogere bescherming tegen uitzetting" waartoe artikel 22 van deze richtlijn blijkens overweging 16 ervan strekt, en dus de doeltreffendheid van dit stelsel worden gewaarborgd.

70 Die uitlegging garandeert aldus dat een onderdaan van een derde land onder dit stelsel van hogere bescherming valt, zelfs indien hij in strijd met een inreisverbod op het grondgebied van de tweede lidstaat verblijft en bij de bevoegde autoriteiten van die lidstaat geen verblijfsvergunning op grond van de bepalingen van hoofdstuk III van die richtlijn heeft aangevraagd.

71 Gelet op een en ander moet op de eerste vraag worden geantwoord dat artikel 22, lid 3, van richtlijn 2003/109 aldus moet worden uitgelegd dat de verhoogde bescherming tegen verwijdering die langdurig ingezeten onderdanen van derde landen op grond van deze bepaling genieten, van toepassing is wanneer de tweede lidstaat – in de zin van artikel 2, onder d), van deze richtlijn –, om redenen van openbare orde of openbare veiligheid een besluit tot verwijdering van het grondgebied van de Unie ten aanzien van die onderdaan van een derde land vaststelt, wanneer de betrokkene ten eerste in strijd met een verbod om het grondgebied van die lidstaat binnen te komen op dat grondgebied verblijft en ten tweede geen aanvraag voor een verblijfsvergunning bij de bevoegde autoriteiten van die lidstaat heeft ingediend op grond van de bepalingen van hoofdstuk III van die richtlijn.

Tweede vraag

72 Met zijn tweede vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 12, lid 3, en artikel 22, lid 3, van richtlijn 2003/109 aldus moeten worden uitgelegd dat een langdurig ingezeten onderdaan van een derde land zich op deze bepalingen kan beroepen tegen de tweede lidstaat – in de zin van artikel 2, onder d), van deze richtlijn –, wanneer deze voornemens is ten aanzien van die onderdaan van een derde land een besluit tot verwijdering van het grondgebied van de Unie te nemen om redenen van openbare orde of openbare veiligheid.

73 Dienaangaande dient eraan te worden herinnerd dat blijkens vaste rechtspraak in alle gevallen waarin bepalingen van een richtlijn inhoudelijk gezien onvoorwaardelijk en voldoende nauwkeurig zijn, particulieren zich op die bepalingen kunnen beroepen tegenover een lidstaat wanneer de lidstaat verzuimt deze richtlijn binnen de gestelde termijn om te zetten in nationaal recht of dit op onjuiste wijze doet [arrest van 20 april 2023, Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (Gemeente Ginosa), C-348/22, EU:C:2023:301, punt 62 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

74 Het Hof heeft verduidelijkt dat een Unierechtelijke bepaling ten eerste onvoorwaardelijk is wanneer zij een verplichting oplegt die aan geen enkele voorwaarde is gebonden en die voor haar uitvoering of werking niet afhangt van een handeling van de instellingen van de Unie of van de lidstaten – behalve van de nationaalrechtelijke omzettingshandeling – en ten tweede voldoende nauwkeurig is om door een justitiabele te kunnen worden ingeroepen en door de rechter te kunnen worden toegepast wanneer de erin vervatte verplichting in ondubbelzinnige bewoordingen is geformuleerd [arrest van 20 april 2023, Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (Gemeente Ginosa), C-348/22, EU:C:2023:301, punt 63 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

75 In casu blijkt uit de verwijzingsbeslissing dat artikel 12, lid 3, en artikel 22, lid 3, van richtlijn 2003/109 niet uitdrukkelijk in Fins recht zijn omgezet.

76 Gelet op de in de punten 73 en 74 van het onderhavige arrest in herinnering gebrachte rechtspraak moet echter worden vastgesteld dat deze bepalingen rechtstreekse werking kunnen hebben ten gunste van de betrokken onderdanen van derde landen. Die bepalingen zijn immers onvoorwaardelijk en voldoende nauwkeurig voor zover zij, zonder voorwaarden te stellen of de

vaststelling van aanvullende maatregelen noodzakelijk te maken, de tweede lidstaat in ondubbelzinnige bewoordingen verplichten om te verzekeren dat de verschillende voorwaarden en waarborgen die deze bepalingen voor een dergelijke onderdaan van een derde land bevatten en die het door richtlijn 2003/109 nagestreefde doel van hogere bescherming tegen verwijdering dienen, worden nageleefd wanneer die lidstaat ten aanzien van een langdurig ingezeten onderdaan van een derde land een besluit tot verwijdering van het grondgebied van de Unie neemt om redenen van openbare orde of openbare veiligheid.

77 Dit geldt zowel voor artikel 22, lid 3, van richtlijn 2003/109, dat – zoals in de punten 52 en 53 van het onderhavige arrest in herinnering is gebracht – aan de tweede lidstaat in wezen vier bijzondere voorwaarden oplegt wanneer hij een besluit tot verwijdering van het grondgebied van de Unie neemt ten aanzien van een langdurig ingezeten onderdaan van een derde land, als voor artikel 12, lid 3, van deze richtlijn, aangezien deze laatste bepaling vier elementen opsomt die in artikel 22, lid 3, als „waarborgen" worden aangemerkt en waarmee de betrokken lidstaten rekening moeten houden bij de vaststelling van een dergelijk verwijderingsbesluit, te weten de duur van het verblijf op hun grondgebied, de leeftijd van de betrokkene, de gevolgen voor hem en zijn gezinsleden en de banden met het land van verblijf of het ontbreken van banden met het land van herkomst.

78 Aangezien deze verschillende voorwaarden en waarborgen zijn neergelegd in bepalingen die inhoudelijk gezien als onvoorwaardelijk en voldoende nauwkeurig moeten worden beschouwd, volgt hieruit dat particulieren zich volgens het beginsel dat is verankerd in de rechtspraak die in punt 73 van het onderhavige arrest in herinnering is gebracht, op die voorwaarden en waarborgen kunnen beroepen tegenover een lidstaat.

79 In het licht van wat voorafgaat moet op de tweede vraag worden geantwoord dat artikel 12, lid 3, en artikel 22, lid 3, van richtlijn 2003/109 aldus moeten worden uitgelegd dat een langdurig ingezeten onderdaan van een derde land zich op deze bepalingen kan beroepen tegen de tweede lidstaat – in de zin van artikel 2, onder d), van deze richtlijn –, wanneer deze voornemens is ten aanzien van die onderdaan van een derde land een besluit tot verwijdering van het grondgebied van de Unie te nemen om redenen van openbare orde of openbare veiligheid.

Kosten

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

Het Hof (Tweede kamer) verklaart voor recht:

1) Artikel 22, lid 3, van richtlijn 2003/109/EG van de Raad van 25 november 2003 betreffende de status van langdurig ingezeten onderdanen van derde landen, zoals gewijzigd bij richtlijn 2011/51/EU van het Europees Parlement en de Raad van 11 mei 2011,

moet aldus worden uitgelegd dat

de hogere bescherming tegen verwijdering die langdurig ingezeten onderdanen van derde landen op grond van deze bepaling genieten, van toepassing is wanneer de

tweede lidstaat – in de zin van artikel 2, onder d), van deze richtlijn –, om redenen van openbare orde of openbare veiligheid een besluit tot verwijdering van het grondgebied van de Unie ten aanzien van die onderdaan van een derde land vaststelt, wanneer de betrokkene ten eerste in strijd met een verbod om het grondgebied van die lidstaat binnen te komen op dat grondgebied verblijft en ten tweede geen aanvraag voor een verblijfsvergunning bij de bevoegde autoriteiten van die lidstaat heeft ingediend op grond van de bepalingen van hoofdstuk III van die richtlijn.

2) **Artikel 12, lid 3, en artikel 22, lid 3, van richtlijn 2003/109, zoals gewijzigd bij richtlijn 2011/51,**

moeten aldus worden uitgelegd dat

een langdurig ingezeten onderdaan van een derde land zich op deze bepalingen kan beroepen tegen de tweede lidstaat – in de zin van artikel 2, onder d), van deze richtlijn –, wanneer deze voornemens is ten aanzien van die onderdaan van een derde land een besluit tot verwijdering van het grondgebied van de Europese Unie te nemen om redenen van openbare orde of openbare veiligheid.

ondertekeningen