Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (andra avdelningen)

den 14 mars 2024*

”Begäran om förhandsavgörande – Invandringspolitik – Varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning – Direktiv 2003/109/EG – Artiklarna 12 och 22 – Förstärkt skydd mot utvisning – Tillämplighet – Tredjelandsmedborgare som vistas i en annan medlemsstat än den som beviljade honom eller henne ställning som varaktigt bosatt – Beslut om utvisning, till den medlemsstat som beviljat honom eller henne denna status, vilket fattats av den andra medlemsstaten med hänsyn till allmän ordning och säkerhet – Tillfälligt inreseförbud till den andra medlemsstatens territorium, vilket utfärdats av den medlemsstaten – Underlåtenhet att uppfylla skyldigheten att till den andra medlemsstaten inge en ansökan om uppehållstillstånd enligt bestämmelserna i kapitel III i direktiv 2003/109 – Beslut om utvisning av tredjelandsmedborgaren till ursprungslandet som fattats av samma medlemsstat på samma grunder”

I mål C-752/22,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Högsta förvaltningsdomstolen (Finland) genom beslut av den 2 december 2022, som inkom till domstolen den 9 december 2022, i målet

EP

mot

Migrationsverket,

meddelar

DOMSTOLEN (andra avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden A. Prechal (referent), samt domarna F. Biltgen, N. Wahl, J. Passer och M.L. Arastey Sahún,

generaladvokat: J. Richard de la Tour,

justitiesekreterare: A. Calot Escobar,

efter det skriftliga förfarandet,

* Rättegångsspråk: finska.

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

– Finlands regering, genom A. Laine och H. Leppo, båda i egenskap av ombud,

– Europeiska kommissionen, genom A. Katsimerou och T. Sevón, båda i egenskap av ombud,

och efter att den 26 oktober 2023 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artiklarna 12.1, 12.3 och 22.3 i rådets direktiv 2003/109/EG av den 25 november 2003 om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning (EUT L 16, 2004, s. 44), i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/51/EU av den 11 maj 2011 (EUT L 132, 2011, s. 1) (nedan kallat direktiv 2003/109).

2 Begäran har framställts i ett mål mellan EP, som är rysk medborgare och har beviljats ställning som varaktigt bosatt av Republiken Estland, och Migrationsverket (Finland) angående ett beslut som fattats av Migrationsverket om utvisning av EP från Finland till Ryssland av hänsyn till allmän ordning och säkerhet.

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätt

Direktiv 2003/109

3 I skälen 4, 6, 16 och 21 i direktiv 2003/109 anges följande:

”(4) Varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares integration i medlemsstaterna är en nyckelfaktor för att stärka den ekonomiska och sociala sammanhållningen, vilket är ett av gemenskapens grundläggande mål enligt fördraget.

…

(6) Det viktigaste kriteriet för att kunna förvärva ställning som varaktigt bosatt bör vara bosättningstiden inom en medlemsstats territorium. Bosättningen bör ha varit laglig och oavbruten för att vittna om personens förankring i landet. …

…

(16) Varaktigt bosatta bör åtnjuta förstärkt skydd mot utvisning. Detta skydd är baserat på kriterier som fastställts i praxis från Europadomstolen för de mänskliga rättigheterna. För att säkerställa skyddet mot utvisning bör medlemsstaterna erbjuda effektiva rättsmedel.

…

(21) Den medlemsstat där den varaktigt bosatte avser att utöva sin rätt till bosättning bör kunna kontrollera om personen i fråga uppfyller villkoren för bosättning på dess territorium. Den bör också kunna kontrollera att personen inte utgör ett hot mot allmän ordning, säkerhet och hälsa.”

4 I artikel 1 i detta direktiv, med rubriken ”Innehåll”, föreskrivs följande:

”I detta direktiv fastställs

a) villkoren för en medlemsstats beviljande och återkallande av ställning som varaktigt bosatt för tredjelandsmedborgare som är lagligen bosatta på dess territorium, inklusive de rättigheter som är förbundna med denna ställning, och

b) villkoren för bosättning i andra medlemsstater än den som beviljat dem varaktig bosättning för tredjelandsmedborgare som har beviljats denna ställning.”

5 Artikel 2 i direktivet, med rubriken ”Definitioner”, har följande lydelse:

”I detta direktiv avses med

…

b) varaktigt bosatt: tredjelandsmedborgare som har ställning som varaktigt bosatt i enlighet med artiklarna 4–7,

c) första medlemsstat: den medlemsstat som först beviljade tredjelandsmedborgaren ställning som varaktigt bosatt,

d) andra medlemsstat: andra medlemsstater än den som först beviljade tredjelandsmedborgaren ställning som varaktigt bosatt och där den varaktigt bosatte utövar sin rätt till bosättning,

…”

6 I artikel 3 i samma direktiv, med rubriken ”Räckvidd”, föreskrivs följande i punkt 1:

”Detta direktiv skall tillämpas på tredjelandsmedborgare som är lagligen bosatta på en medlemsstats territorium.”

7 Kapitel II i direktiv 2003/109, som omfattar artiklarna 4–13, innehåller en rad bestämmelser angående ställning som varaktigt bosatt i en medlemsstat, särskilt vad gäller beviljande och förlust av sådan ställning.

8 Artikel 12 i direktivet, med rubriken ”Skydd mot utvisning”, har följande lydelse:

”1. Medlemsstaterna får fatta beslut om utvisning av en varaktigt bosatt tredjelandsmedborgare endast om han/hon utgör ett reellt och tillräckligt allvarligt hot mot allmän ordning eller säkerhet.

…

3. Innan beslut om utvisning av en varaktigt bosatt fattas skall medlemsstaterna beakta

a) hur länge bosättningen i medlemsstaten har varat,

b) den berörda personens ålder,

c) följderna för vederbörande och dennes familjemedlemmar,

d) banden med bosättningslandet eller avsaknaden av band med ursprungslandet.

…”

9 Kapitel III i direktivet, med rubriken ”Bosättning i andra medlemsstater”, innehåller artiklarna 14–23.

10 I artikel 14.1 i direktivet föreskrivs följande:

”Varaktigt bosatta skall ha rätt att bosätta sig i andra medlemsstater än den som beviljade ställning som varaktigt bosatt under längre tid än tre månader förutsatt att villkoren i detta kapitel är uppfyllda.”

11 Artikel 15 i direktiv 2003/109 har rubriken ”Villkor för bosättning i en annan medlemsstat”. I punkt 1 i den artikeln föreskrivs följande:

”Så snart som möjligt och senast tre månader efter inresan i den andra medlemsstaten skall varaktigt bosatta lämna in en ansökan om uppehållstillstånd hos den berörda medlemsstatens behöriga myndigheter.

…”

12 Artikel 17 i direktivet har rubriken ”Allmän ordning och säkerhet”. I punkt 1 i den artikeln föreskrivs följande:

”Medlemsstaterna får vägra ansökningar om uppehållstillstånd från varaktigt bosatta eller deras familjemedlemmar om personen utgör ett hot mot allmän ordning eller säkerhet.

När beslutet fattas skall medlemsstaten beakta hur grovt brottet är eller vilken typ av brott mot allmän ordning och allmän säkerhet som har begåtts av den varaktigt bosatta personen, eller personens familjemedlem eller familjemedlemmar, eller den fara som personen utgör.”

13 I artikel 22 i direktivet, med rubriken ”Återkallande av uppehållstillståndet och återtagandeskyldighet”, föreskrivs följande:

”1. Till dess att tredjelandsmedborgare har uppnått ställning som varaktigt bosatta får den andra medlemsstaten vägra förnya eller återkalla uppehållstillståndet samt, i enlighet med förfarandena i den nationella lagstiftningen, inklusive förfaranden för utvisning, ålägga varaktigt bosatta och familjemedlemmar att lämna dess territorium i följande fall:

a) Av hänsyn till allmän ordning och säkerhet i enlighet med artikel 17.

b) Om villkoren i artiklarna 14, 15 och 16 inte längre uppfylls.

c) När tredjelandsmedborgaren inte lagligen är bosatt i den medlemsstaten.

2. Om den andra medlemsstaten antar någon av de åtgärder som anges i punkt 1 skall den första medlemsstaten omedelbart och utan formaliteter återta den varaktigt bosatte och dennes familjemedlemmar. Den andra medlemsstaten skall underrätta den första medlemsstaten om sitt beslut.

3. Till dess att en tredjelandsmedborgare uppnått ställning som varaktigt bosatt och oavsett den skyldighet till återtagande som föreskrivs i punkt 2, får den andra medlemsstaten fatta beslut om att utvisa tredjelandsmedborgaren från unionens territorium, i enlighet med artikel 12 och enligt garantierna i den artikeln, på grund av allvarligt hot mot allmän ordning eller säkerhet.

Den andra medlemsstaten skall samråda med den första medlemsstaten när ett sådant beslut fattas.

Om den andra medlemsstaten antar ett beslut om att utvisa den berörda tredjelandsmedborgaren, skall den vidta alla åtgärder som är lämpliga för att effektivt kunna genomföra detta. Den andra medlemsstaten skall tillhandahålla relevant information till första medlemsstaten för genomförandet av utvisningsbeslutet.

…

4. Beslut om utvisning får inte kombineras med permanent bosättningsförbud i de fall som anges i punkterna 1 b och 1 c.

5. Återtagandeskyldigheten enligt punkt 2 skall gälla oavsett möjligheten för varaktigt bosatta och familjemedlemmar att flytta till en tredje medlemsstat.”

Direktiv 2008/115/EG

14 Artikel 2 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/115/EG av den 16 december 2008 om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna (EUT L 348, 2008, s. 98) har rubriken ”Tillämpningsområde”. I punkt 1 i den artikeln föreskrivs följande:

”Detta direktiv ska tillämpas på tredjelandsmedborgare som vistas olagligt på en medlemsstats territorium.”

15 I artikel 3 i detta direktiv, med rubriken ”Definitioner”, föreskrivs följande:

”I detta direktiv gäller följande definitioner:

…

2) olaglig vistelse: vistelse på en medlemsstats territorium av en tredjelandsmedborgare som inte, eller inte längre, uppfyller … andra villkor för att resa in i, vistas eller vara bosatt i den medlemsstaten.

3) återvändande: en tredjelandsmedborgares återresa – oavsett om den sker frivilligt i överensstämmelse med en skyldighet att återvända eller med tvång – till

   – ursprungslandet, eller

– ett transitland i enlighet med återtagandeavtal med gemenskapen eller bilaterala återtagandeavtal eller andra arrangemang, eller

– ett annat tredjeland till vilket den berörda tredjelandsmedborgaren frivilligt väljer att återvända och där han eller hon kommer att tas emot.

4) beslut om återvändande: ett administrativt eller rättsligt beslut enligt vilket en tredjelandsmedborgares vistelse är olaglig och som ålägger eller fastställer en skyldighet att återvända.

…”

16 I artikel 4 i direktivet, med rubriken ”Förmånligare bestämmelser”, anges följande i punkt 2:

”Detta direktiv ska inte påverka tillämpningen av eventuella förmånligare bestämmelser för tredjelandsmedborgaren i gemenskapens regelverk om invandring och asyl.”

Finländsk rätt

17 I utlänningslagen (301/2004) av den 30 april 2004 (nedan kallad utlänningslagen) föreskrivs i 11 § 1 mom. att det av en utlänning som kommer till Finland bland annat krävs att han eller hon inte har meddelats inreseförbud och att han eller hon inte anses äventyra allmän ordning och säkerhet.

18 Enligt 146 a § utlänningslagen avses med återvändande i denna lag ett förfarande för avlägsnande som innebär att en tredjelandsmedborgare som har fått ett beslut om nekad inresa, avvisning eller utvisning antingen frivilligt avlägsnar sig eller avlägsnas ur landet till ursprungslandet, ett transitland i enlighet med återtagandeavtal mellan unionen eller Finland och ett tredjeland eller andra arrangemang, eller ett annat tredjeland, dit tredjelandsmedborgaren frivilligt väljer att återvända och där han eller hon kommer att tas emot.

19 Enligt 148 § 1 mom. utlänningslagen får en utlänning avvisas om han eller hon inte uppfyller de villkor för inresa som anges i 11 § 1 mom. i samma lag om det på grund av ett utdömt fängelsestraff eller annars av grundad anledning kan misstänkas att han eller hon kommer att göra sig skyldig till ett brott för vilket i Finland föreskrivs fängelsestraff eller kan misstänkas göra sig skyldig till upprepade brott.

20 Enligt 148 § 2 mom. utlänningslagen kan även en sådan utlänning avvisas som kommit till landet utan uppehållstillstånd och vars vistelse i Finland skulle kräva visum eller uppehållstillstånd, men som inte sökt eller beviljats ett sådant.

21 Enligt 149 § 4 mom. utlänningslagen får en utlänning som i Finland har beviljats EU-uppehållstillstånd för varaktigt bosatta utvisas ur landet endast om han eller hon utgör ett omedelbart och tillräckligt allvarligt hot mot allmän ordning eller allmän säkerhet.

22 I 149 b § utlänningslagen föreskrivs att om en tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i landet, eller som fått avslag på sin ansökan om uppehållstillstånd, innehar ett sådant giltigt uppehållstillstånd eller annat tillstånd som berättigar till vistelse som utfärdats av en annan medlemsstat i Europeiska unionen, ska det krävas att han eller hon omedelbart beger sig till den

medlemsstatens territorium. Om tredjelandsmedborgaren inte iakttar kravet eller om hans eller hennes omedelbara avresa krävs med hänsyn till allmän ordning eller säkerhet, ska ett beslut om att avlägsna honom eller henne fattas.

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

23 EP, som är rysk medborgare, har EU-uppehållstillstånd för varaktigt bosatta utfärdat av Republiken Estland för perioden 12 juli 2019–12 juli 2024 som intygar att han har ställning som varaktigt bosatt i den medlemsstaten. Han har också ett ryskt pass som är giltigt till och med den 26 december 2024.

24 Den 9 februari 2017 utvisades EP en första gång från Finland till Estland. I utvisningsbeslutet föreskrevs ett förbud för honom att resa in i Finland för en period av två år.

25 Han utvisades på nytt från Finland till Estland den 16 mars 2017 och sedan den 26 november 2018. Vid den sistnämnda tidpunkten förbjöd Migrationsverket honom att resa in i Finland för en ny period på två år.

26 Han utvisades en fjärde gång från Finland till Estland i enlighet med Migrationsverkets beslut av den 8 juli 2019, vilket åtföljdes av ett inreseförbud till Finland för en fyraårsperiod.

27 I Finland dömdes EP till böter för två brott mot utlänningslagstiftningen, till ett villkorligt fängelsestraff på 80 dagar för grovt rattfylleri och olovlig körning samt till böter för överträdelse av förbudet att resa in i landet. Han är även misstänkt för andra brott.

28 Den 18 november 2019 förklarade EP under ett sammanträde vid Migrationsverket att han motsatte sig att han utvisades till Ryska federationen, ett land till vilket han inte hade någon annan anknytning än medborgarskapet, men att han inte motsatte sig att han utvisades till sitt bosättningsland, Estland, där han hade bott nästan hela sitt liv. EP angav att han bodde tillfälligt i Finland och att han arbetade där för två företag. Enligt egna uppgifter hade han ingen annan anknytning till Finland. EP angav att hans underåriga barn bodde hos hans före detta hustru i Estland.

29 Genom beslut av den 19 november 2019 beslutade Migrationsverket att utvisa EP till sitt ursprungsland, Ryska federationen, bland annat med motiveringen att han utgjorde en fara för allmän ordning och säkerhet i Finland (nedan kallat det omtvistade beslutet). Genom detta beslut förbjöds han även att resa in i Schengenområdet under en period av fyra år. Enligt skälen till det omtvistade beslutet hade EP inte lagt fram några handlingar som styrkte hans påstådda familjeband i Estland och hade inte något uppehållstillstånd som gav honom rätt att arbeta i Finland.

30 Samma dag frågade Migrationsverket de estniska myndigheterna om de kunde överväga att återkalla det EU-uppehållstillstånd för varaktigt bosatta som de hade beviljat EP.

31 Den 9 december 2019, efter det att Republiken Estland hade meddelat att denna medlemsstat inte hade för avsikt att återkalla uppehållstillståndet, ändrade Migrationsverket det omtvistade beslutet genom att begränsa inreseförbudet till finländskt territorium.

32 EP utvisades till Ryssland i enlighet med detta beslut den 24 mars 2020.

33 Därefter reste EP på nytt in i Finland, varpå han utvisades till Estland den 8 augusti 2020 och den 16 november 2020.

34 Efter det att EP:s överklagande av det omtvistade beslutet hade ogillats genom dom av Helsingfors förvaltningsdomstol (Finland), överklagade EP denna dom till Högsta förvaltningsdomstolen (Finland), som är den hänskjutande domstolen.

35 Den hänskjutande domstolen har erinrat om att Migrationsverket vid den hänskjutande domstolen bland annat har gjort gällande att direktiv 2003/109, särskilt artikel 17 och artikel 22.3 i direktivet, inte är tillämpligt i förevarande fall, eftersom EP inte var lagligen bosatt i Finland, såsom krävs enligt artikel 3.1 i direktivet. EP var nämligen föremål för ett inreseförbud i Finland och hade inte ansökt om uppehållstillstånd i Finland efter att ha rest in där med ett EU-uppehållstillstånd för varaktigt bosatta som utfärdats av en annan medlemsstat.

36 Direktiv 2008/115 är således tillämpligt. Eftersom det krävdes att EP omedelbart lämnade landet med hänsyn till allmän ordning och säkerhet, fattades ett beslut om återvändande avseende honom med stöd av detta direktiv. Enligt det direktivet kan ett sådant beslut om återvändande endast avse ett återvändande till ett tredjeland och inte till en annan medlemsstat.

37 Mot bakgrund av Migrationsverkets argument anser den hänskjutande domstolen att bestämmelserna i direktiv 2003/109 inte gör det möjligt att entydigt fastställa vilken tolkning av artikel 3.1 i direktivet som ska göras i ett sådant fall som det som är aktuellt i det nationella målet.

38 Även om EP:s vistelse i Estland är laglig på grundval av den ställning som varaktigt bosatt som han beviljats av denna medlemsstat, är detta inte fallet med hans vistelse i Finland, eftersom han inte har ansökt om uppehållstillstånd i Finland enligt bestämmelserna i kapitel III i direktiv 2003/109 och han har ålagts ett förbud att resa in i Finland.

39 Den hänskjutande domstolen anser vidare att utlänningslagen inte innehåller några bestämmelser som uttryckligen införlivar artikel 22.3 i direktiv 2003/109 vad gäller utvisning från unionen av en tredjelandsmedborgare som har beviljats EU-uppehållstillstånd för varaktigt bosatta av en annan medlemsstat.

40 Enligt ordalydelsen i 149 § 4 mom. utlänningslagen är denna lag endast tillämplig på en utlänning som har beviljats ett sådant uppehållstillstånd i Finland.

41 Frågan uppkommer därför huruvida artiklarna 12.1, 12.3 och 22.3 i direktiv 2003/109 är ovillkorliga och tillräckligt precisa med avseende på deras innehåll, i den mening som avses i domstolens praxis, för att en tredjelandsmedborgare ska kunna åberopa dem mot en medlemsstat.

42 Mot denna bakgrund beslutade Högsta förvaltningsdomstolen att vilandeförklara målet och ställa följande tolkningsfrågor till EU-domstolen:

”1) Ska direktiv 2003/109 tillämpas på utvisning från unionens territorium av en person som har inrest till en medlemsstats territorium vid en tidpunkt då denne var föremål för ett nationellt inreseförbud och vars vistelse i medlemsstaten således var olaglig enligt nationell lagstiftning och som inte ansökt om uppehållstillstånd i den berörda medlemsstaten, i en situation där personen har beviljats ställning som varaktigt bosatt tredjelandsmedborgare av en annan medlemsstat?

Om fråga 1 besvaras jakande:

2) Ska artiklarna 12.1, 12.3 och 22.3 i direktiv 2003/109 med avseende på sitt innehåll anses vara ovillkorliga och tillräckligt precisa för att en tredjelandsmedborgare ska kunna åberopa dem gentemot en medlemsstat?”

Prövning av tolkningsfrågorna

Den första frågan

43 Den hänskjutande domstolen har ställt den första frågan för att få klarhet i huruvida artikel 22.3 i direktiv 2003/109 ska tolkas så, att det förstärkta skydd mot utvisning som varaktigt bosatta tredjelandsmedborgare åtnjuter enligt denna bestämmelse är tillämpligt när den andra medlemsstaten, i den mening som avses i artikel 2 d i direktivet, fattar ett beslut om utvisning från unionens territorium av hänsyn till allmän ordning och säkerhet, med avseende på en sådan tredjelandsmedborgare, när denne dels vistas på medlemsstatens territorium i strid med ett inreseförbud, dels inte har ingett någon ansökan om uppehållstillstånd till de behöriga myndigheterna i den medlemsstaten med stöd av bestämmelserna i kapitel III i nämnda direktiv.

44 Det ska inledningsvis erinras om att rätten till bosättning i den ”andra medlemsstaten”, i den mening som avses i artikel 2 d i direktiv 2003/109, är en rätt som följer av ställningen som varaktigt bosatt i den ”första medlemsstaten”, i den mening som avses i artikel 2 c i direktivet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 29 juni 2023, Stadt Frankfurt am Main och Stadt Offenbach am Main (Förnyelse av uppehållstillstånd i den andra medlemsstaten), C-829/21 och C-129/22, EU:C:2023:525, punkt 44).

45 Vidare bör det noteras att varaktigt bosatta, såsom anges i skäl 16 i direktiv 2003/109, bör åtnjuta ett ”förstärkt skydd mot utvisning” baserat på kriterier som fastställts i praxis från Europadomstolen för de mänskliga rättigheterna.

46 Det är visserligen riktigt, såsom Migrationsverket bland annat har gjort gällande vid den hänskjutande domstolen, att EP enligt finländsk rätt vistades olagligt i Finland, eftersom EP i förevarande fall var föremål för ett förbud att resa in i Finland och inte hade ansökt om uppehållstillstånd i Finland efter att ha rest in i landet med ett EU-uppehållstillstånd för varaktigt bosatta som utfärdats av en annan medlemsstat.

47 Härav följer emellertid inte att direktiv 2003/109 i förevarande fall inte är tillämpligt på grund av att den berörda tredjelandsmedborgaren inte är lagligen bosatt i en medlemsstat, såsom krävs enligt artikel 3.1 i direktivet, och att han eller hon följaktligen inte omfattas av direktivets tillämpningsområde.

48 Så snart tredjelandsmedborgaren i fråga har ställning som varaktigt bosatt i Republiken Estland har vederbörande nämligen rätt att vara bosatt inom ”en medlemsstats territorium” i den mening som avses i artikel 3.1, det vill säga Estlands territorium.

49 Såsom generaladvokaten har påpekat i punkterna 37–39 i sitt förslag till avgörande, omfattas utvisning från unionen av en tredjelandsmedborgare som är varaktigt bosatt, såsom den som är aktuell i det nationella målet, av tillämpningsområdet för direktiv 2003/109 och inte av tillämpningsområdet för direktiv 2008/115.

50 Eftersom de bestämmelser i direktiv 2003/109 som föreskriver ett förstärkt skydd mot utvisning av varaktigt bosatta tredjelandsmedborgare otvivelaktigt är ”mer förmånliga” för sådana tredjelandsmedborgare än bestämmelserna om avlägsnande i direktiv 2008/115, är det de förstnämnda bestämmelserna som, enligt artikel 4.2 i direktiv 2008/115, är tillämpliga på en utvisning från unionen av en varaktigt bosatt tredjelandsmedborgare, såsom den tredjelandsmedborgare som är aktuell i det nationella målet.

51 Efter dessa inledande anmärkningar ska det erinras om att det enligt fast rättspraxis vid tolkningen av en unionsbestämmelse inte bara är lydelsen som ska beaktas, utan också det sammanhang i vilket bestämmelsen förekommer och de mål och syften som eftersträvas med den rättsakt som bestämmelsen ingår i (dom av den 21 september 2023, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Diplomatkort), C-568/21, EU:C:2023:683, punkt 32 och där angiven rättspraxis).

52 Vad inledningsvis gäller lydelsen av artikel 22.3 i direktiv 2003/109, framgår det av denna bestämmelse att den uppställer fyra villkor för den andra medlemsstaten när den avser att fatta ett beslut om utvisning från unionen av en tredjelandsmedborgare som har ställning som varaktigt bosatt i en annan medlemsstat.

53 För det första får tredjelandsmedborgaren inte ha erhållit ställning som varaktigt bosatt i den andra medlemsstaten. Om han eller hon hade denna ställning i denna medlemsstat skulle det nämligen vara bestämmelserna i kapitel II i direktiv 2003/109 som var tillämpliga, bland annat i fråga om utvisning. För det andra är denna medlemsstat skyldig att följa ”artikel 12 och … garantierna i den artikeln”. För det tredje får ett sådant beslut om utvisning endast fattas ”på grund av allvarligt hot mot allmän ordning eller säkerhet”. För det fjärde och sista ska den andra medlemsstaten, när den fattar ett sådant beslut om utvisning, samråda med den första medlemsstaten och vidta alla åtgärder som är lämpliga för att effektivt kunna genomföra detta beslut och tillhandahålla relevant information till den första medlemsstaten för genomförandet av utvisningsbeslutet.

54 Domstolen konstaterar att ordalydelsen i artikel 22.3 i direktiv 2003/109 inte kan ligga till grund för en tolkning av denna bestämmelse som innebär att det förstärkta skydd mot utvisning som föreskrivs däri inte är tillämpligt när en tredjelandsmedborgare som har ställning som varaktigt bosatt i den första medlemsstaten vistas i den andra medlemsstaten i strid med ett inreseförbud och när denna tredjelandsmedborgare inte har lämnat in en ansökan om uppehållstillstånd till de behöriga myndigheterna i den sistnämnda medlemsstaten med stöd av bestämmelserna i kapitel III i direktivet.

55 Det är riktigt att rubriken till artikel 22 i direktiv 2003/109, det vill säga ”Återkallande av uppehållstillståndet och återtagandeskyldighet”, och hänvisningen i artikel 22.1 till den andra medlemsstatens möjlighet att vägra förnya eller återkalla ett uppehållstillstånd som beviljats med stöd av bestämmelserna i kapitel III i direktivet, skulle kunna förstås så, att nämnda artikel 22 endast avser en situation där det är fråga om att återkalla eller inte förnya ett sådant uppehållstillstånd.

56 Det kan emellertid konstateras att lydelsen i artikel 22.3 i direktiv 2003/109 inte avser erhållandet av ett uppehållstillstånd i den andra medlemsstaten och att den är tillräckligt omfattande för att omfatta en sådan situation som den som är aktuell i det nationella målet, där den andra medlemsstaten fattar ett beslut om utvisning från unionen av en varaktigt bosatt tredjelandsmedborgare, när tredjelandsmedborgaren inte har ansökt om uppehållstillstånd enligt bestämmelserna i kapitel III i direktivet och således inte har något sådant uppehållstillstånd.

57 Vad därefter gäller det sammanhang i vilket artikel 22.3 i direktiv 2003/109 ingår, ska denna bestämmelse förstås mot bakgrund av det förstärkta skydd mot utvisning som varaktigt bosatta tredjelandsmedborgare åtnjuter enligt denna artikel.

58 Detta förstärkta skydd mot utvisning utgörs av artikel 22.1 i direktiv 2003/109, i vilken det föreskrivs regler för bland annat utvisning från den andra medlemsstaten av en tredjelandsmedborgare som har ställning som varaktigt bosatt av de skäl som räknas upp där.

59 Det består vidare av artikel 22.3 i direktivet, i vilken det, såsom påpekats i punkterna 52 och 53 ovan, uppställs fyra villkor som, om de är uppfyllda, gör det möjligt för medlemsstaten att fatta ett beslut om utvisning från unionen av en sådan tredjelandsmedborgare.

60 Det förstärkta skyddet mot utvisning består dessutom av övergripande bestämmelser, nämligen dels artikel 22.2 och 22.5 i direktivet, enligt vilken den första medlemsstaten, om den andra medlemsstaten utvisar en berörd varaktigt bosatt och dennes familjemedlemmar, åläggs att ”omedelbart utan formaliteter” återta dem, samtidigt som de ges möjlighet att flytta till en ”tredje medlemsstat”, dels artikel 22.4 i samma direktiv, enligt vilken det är förbjudet att kombinera sådana beslut om utvisning som avses i artikel 22.1 b och c i direktivet med ”permanent bosättningsförbud”.

61 Såsom har påpekats i punkt 54 ovan kan ordalydelsen i artikel 22.3 i direktiv 2003/109 inte ligga till grund för en tolkning enligt vilken det förstärkta skydd mot utvisning som föreskrivs däri inte är tillämpligt på en sådan situation som den som är aktuell i det nationella målet. Det förhåller sig emellertid annorlunda med ordalydelsen i artikel 22.1 b och c i direktivet, eftersom den uttryckligen hänvisar till dessa två omständigheter som skäl för att fatta ett beslut om utvisning av en sådan tredjelandsmedborgare från nämnda medlemsstat.

62 Artikel 22.1 b i direktiv 2003/109, i den mån den bland annat avser åsidosättande av villkoren i artikel 15 i detta direktiv, tillåter att ett sådant beslut om utvisning fattas när den skyldighet som föreskrivs i nämnda artikel 15.1 inte har uppfyllts, nämligen skyldigheten för en varaktigt bosatt tredjelandsmedborgare att så snart som möjligt och senast tre månader efter inresan till den andra medlemsstatens territorium inge en ansökan om uppehållstillstånd till de behöriga myndigheterna i denna medlemsstat.

63 Artikel 22.1 c i direktiv 2003/109 – i den del den hänvisar till en situation där en tredjelandsmedborgare ”inte lagligen är bosatt” i den andra medlemsstaten som ett skäl som kan motivera att den medlemsstaten antar ett beslut om utvisning av tredjelandsmedborgaren från dess territorium – omfattar en situation där en tredjelandsmedborgare vistas i den andra medlemsstaten i strid med ett inreseförbud.

64 Den uttryckliga hänvisningen i artikel 22.1 i direktiv 2003/109 till dessa två omständigheter som avses i nämnda artikel 22.1 b och 22.1 c som skäl för att fatta ett beslut om utvisning från den andra medlemsstaten av en tredjelandsmedborgare som är varaktigt bosatt utgör dessutom stöd för den slutsats som redan dragits av lydelsen av artikel 22.3 i detta direktiv, enligt vilken förekomsten av dessa omständigheter inte medför att denna bestämmelse inte ska tillämpas.

65 Vad särskilt gäller skälet att en varaktigt bosatt person, i strid med artikel 15.1 i direktiv 2003/109, inte har lämnat in en ansökan om uppehållstillstånd till de behöriga myndigheterna i den andra medlemsstaten, är det riktigt, såsom redan har påpekats i punkt 55 ovan, att ordalydelsen i artikel 22.1 i direktivet, det vill säga hänvisningen i sistnämnda bestämmelse till möjligheten för

denna medlemsstat att vägra att förnya eller att återkalla ett uppehållstillstånd som beviljats med stöd av bestämmelserna i kapitel III i nämnda direktiv skulle kunna ge intryck av att artikel 22.1 endast avser en situation där det är fråga om att återkalla eller inte förnya ett sådant tillstånd.

66 Faktum kvarstår dock att artikel 22.1 emellertid uttryckligen inte bara avser åtgärder som innebär att den andra medlemsstaten vägrar att förnya eller återkallar ett uppehållstillstånd som beviljats enligt bestämmelserna i kapitel III, utan även andra åtgärder, såsom just beslut om utvisning från denna medlemsstats territorium.

67 Dessa olika omständigheter hänförliga till sammanhanget bekräftar den slutsats som redan dragits av prövningen av ordalydelsen i artikel 22.3 i direktiv 2003/109, enligt vilken tillämpningen av det förstärkta skydd mot utvisning från unionens territorium som föreskrivs i denna bestämmelse inte är utesluten på grund av omständigheten att den berörda personen vistas på den andra medlemsstatens territorium trots att vederbörande omfattas av ett inreseförbud i den medlemsstaten och inte har lämnat in en ansökan om uppehållstillstånd till de behöriga myndigheterna i den medlemsstaten i enlighet med bestämmelserna i kapitel III i direktivet inom den föreskrivna fristen.

68 Slutligen stöds en sådan bokstavstolkning och kontextuell tolkning av artikel 22.3 i direktiv 2003/109 även av syftet med denna bestämmelse.

69 Denna tolkning, som utgår från en avgränsning av de respektive tillämpningsområdena för artikel 22.1 och 22.3 i direktiv 2003/109 beroende på om utvisningen sker från den andra medlemsstatens territorium eller från unionens territorium, och det förstärkta skyddet mot utvisning med olika räckvidd som blir följden, gör det möjligt att undvika att det uppstår en lucka i det system med ”förstärkt skydd mot utvisning” som avses i artikel 22 i detta direktiv, såsom framgår av skäl 16, och därmed att säkerställa att detta system är effektivt.

70 En sådan tolkning säkerställer således att en tredjelandsmedborgare åtnjuter detta förstärkta skydd även om han eller hon vistas i den andra medlemsstaten i strid med ett inreseförbud och inte har ansökt om uppehållstillstånd hos de behöriga myndigheterna i denna medlemsstat i enlighet med bestämmelserna i kapitel III i direktivet.

71 Mot denna bakgrund ska den första frågan besvaras enligt följande. Artikel 22.3 i direktiv 2003/109 ska tolkas så, att det förstärkta skydd mot utvisning som varaktigt bosatta tredjelandsmedborgare åtnjuter enligt denna bestämmelse är tillämpligt när den andra medlemsstaten, i den mening som avses i artikel 2 d i direktivet, fattar ett beslut om utvisning från unionens territorium av hänsyn till allmän ordning och säkerhet, med avseende på en sådan tredjelandsmedborgare, när han eller hon vistas på den andra medlemsstatens territorium i strid med ett inreseförbud och inte har ingett någon ansökan om uppehållstillstånd till de behöriga myndigheterna i den medlemsstaten med stöd av bestämmelserna i kapitel III i nämnda direktiv.

Den andra frågan

72 Den hänskjutande domstolen har ställt den andra frågan för att få klarhet i huruvida artikel 12.3 och artikel 22.3 i direktiv 2003/109 ska tolkas så, att de gör det möjligt för en varaktigt bosatt tredjelandsmedborgare att åberopa dessa bestämmelser mot den andra medlemsstaten, i den mening som avses i artikel 2 d i direktivet, när denna medlemsstat avser att fatta ett beslut om utvisning från unionens territorium av nämnda tredjelandsmedborgare av hänsyn till allmän ordning eller säkerhet.

73 I detta hänseende ska det erinras om att det följer av domstolens fasta praxis att enskilda, i alla de fall då bestämmelserna i ett direktiv med avseende på sitt innehåll framstår som ovillkorliga och tillräckligt precisa, har rätt att åberopa dem gentemot en medlemsstat, när denna inte har införlivat direktivet med nationell rätt inom utsatt tid eller inte har införlivat det på ett korrekt sätt (dom av den 20 april 2023, Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (Kommunen Ginosa), C-348/22, EU:C:2023:301, punkt 62 och där angiven rättspraxis).

74 Domstolen har preciserat att en unionsrättslig bestämmelse dels är ovillkorlig om den anger en skyldighet som inte är förenad med något villkor och inte heller, för att kunna verkställas eller medföra verkningar, kräver några ytterligare åtgärder från unionsinstitutionernas eller medlemsstaternas sida, förutom den rättsakt som införlivar den med nationell rätt, dels är tillräckligt preciserad för att kunna åberopas av en enskild och tillämpas av en domstol om bestämmelsen på ett klart sätt anger en skyldighet (dom av den 20 april 2023, Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (Kommunen Ginosa), C-348/22, EU:C:2023:301, punkt 63 och där angiven rättspraxis).

75 I förevarande fall framgår det av beslutet om hänskjutande att artikel 12.3 och artikel 22.3 i direktiv 2003/109 inte uttryckligen har införlivats med finländsk rätt.

76 Mot bakgrund av den rättspraxis som det erinrats om i punkterna 73 och 74 ovan konstaterar domstolen emellertid att dessa bestämmelser kan ha direkt effekt till förmån för de berörda tredjelandsmedborgarna. Dessa bestämmelser är nämligen ovillkorliga och tillräckligt precisa, eftersom de – utan att föreskriva några villkor eller göra det nödvändigt att vidta ytterligare åtgärder – otvetydigt ålägger den andra medlemsstaten att, när den fattar ett beslut om utvisning av en varaktigt bosatt tredjelandsmedborgare från unionens territorium av hänsyn till allmän ordning eller säkerhet, säkerställa iakttagandet av de olika villkor och garantier som föreskrivs i samma bestämmelser till förmån för en sådan tredjelandsmedborgare och som ingår i det förstärkta skydd mot utvisning som eftersträvas med direktiv 2003/109.

77 Detta gäller både artikel 22.3 i direktiv 2003/109, vilken, såsom det erinrats om i punkterna 52 och 53 ovan, i huvudsak uppställer fyra särskilda villkor för den andra medlemsstaten när den fattar ett beslut om utvisning från unionens territorium av en varaktigt bosatt tredjelandsmedborgare, och artikel 12.3 i samma direktiv, eftersom den sistnämnda bestämmelsen räknar upp fyra omständigheter som i artikel 22.3 betecknas som ”garantier” som de berörda medlemsstaterna ska beakta när de fattar ett sådant beslut om utvisning, det vill säga hur länge bosättningen i medlemsstaten har varat, den berörda personens ålder, följderna för vederbörande och hans eller hennes familjemedlemmar samt banden med bosättningslandet eller avsaknaden av band med ursprungslandet.

78 Eftersom dessa olika villkor och garantier föreskrivs i bestämmelser som till sitt innehåll ska anses vara ovillkorliga och tillräckligt precisa, följer det härav att enskilda, i enlighet med den princip som slagits fast i den rättspraxis som det erinrats om i punkt 73 i förevarande dom, har rätt att åberopa dem gentemot en medlemsstat.

79 Mot bakgrund av det ovan anförda ska den andra frågan besvaras enligt följande. Artikel 12.3 och artikel 22.3 i direktiv 2003/109 ska tolkas så, att de gör det möjligt för en varaktigt bosatt tredjelandsmedborgare att åberopa dessa bestämmelser mot den andra medlemsstaten, i den mening som avses i artikel 2 d i direktivet, när denna medlemsstat avser att fatta ett beslut om utvisning av nämnda tredjelandsmedborgare från unionens territorium av hänsyn till allmän ordning eller säkerhet.

Rättegångskostnader

80 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i det nationella målet utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den hänskjutande domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (andra avdelningen) följande:

1) **Artikel 22.3 i rådets direktiv 2003/109/EG av den 25 november 2003 om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning, i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/51/EU av den 11 maj 2011,**

   ska tolkas så,

   att det förstärkta skydd mot utvisning som varaktigt bosatta tredjelandsmedborgare åtnjuter enligt denna bestämmelse är tillämpligt när den andra medlemsstaten, i den mening som avses i artikel 2 d i direktivet, fattar ett beslut om utvisning från Europeiska unionens territorium av hänsyn till allmän ordning och säkerhet, med avseende på en sådan tredjelandsmedborgare, när han eller hon vistas på den andra medlemsstatens territorium i strid med ett inreseförbud och inte har ingett någon ansökan om uppehållstillstånd till de behöriga myndigheterna i den medlemsstaten med stöd av bestämmelserna i kapitel III i nämnda direktiv.

2) **Artikel 12.3 och artikel 22.3 i direktiv 2003/109, i dess lydelse enligt direktiv 2011/51,**

   ska tolkas så,

   att de gör det möjligt för en varaktigt bosatt tredjelandsmedborgare att åberopa dessa bestämmelser mot den andra medlemsstaten, i den mening som avses i artikel 2 d i direktivet, när denna medlemsstat avser att fatta ett beslut om utvisning av nämnda tredjelandsmedborgare från Europeiska unionens territorium av hänsyn till allmän ordning eller säkerhet.

Underskrifter