



Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
J. RICHARD DE LA TOUR
представено на 26 октомври 2023 година¹

Дело C-752/22

ЕР

срещу

Maahanmuuttovirasto

(Преюдициално запитване, отправено от Korkein hallinto-oikeus (Върховен административен съд, Финландия))

„Преюдициално запитване — Имиграционна политика — Директива 2003/109/ЕО — Статут на дългосрочно пребиваващите граждани на трети страни — Условия за пребиваване на дългосрочно пребиваващ в друга държава членка — Член 22, параграф 3 — Засилена защита срещу експулсиране — Гражданин на трета страна, дългосрочно пребиваващ в първата държава членка, който е незаконно пребиваващ на територията на друга държава членка — Решение за връщане, което се придружава от забрана за влизане на територията на държава членка по причини, свързани с общественения ред и обществената сигурност — Директива 2008/115/ЕО — Общи стандарти и процедури, приложими в държавите членки за връщане на незаконно пребиваващи граждани на трети страни — Член 6, параграф 2 — Гражданин на трета страна, притежаващ валидно разрешение за пребиваване, което е издадено от друга държава членка“

I. Въведение

1. Ползва ли се гражданин на трета държава, който е придобил статут на дългосрочно пребиваващ в държава членка в съответствие с Директива 2003/109/ЕО², в друга държава членка, на чиято територия е влязъл в нарушение на наложената му забрана за влизане, от засилена защита срещу експулсиране съгласно член 12 и член 22, параграф 3 от тази Директива?
2. Това по същество е въпросът, поставен с настоящото преюдициално запитване.
3. Запитването е отправено по повод на спор между ЕР, руски гражданин, придобил статут на дългосрочно пребиваващ в Естония, и Maahanmuuttovirasto (Национална имиграционна служба, Финландия) (наричана по-нататък „Службата“) относно законосъобразността на

¹ Език на оригиналния текст: френски.

² Директива на Съвета от 25 ноември 2003 година относно статута на дългосрочно пребиваващи граждани от трети страни (ОВ L 16, 2004 г., стр. 44; Специално издание на български език, 2007 г., глава 19, том 6, стр. 225), изменена с Директива 2011/51/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 11 май 2011 година (ОВ L 132, 2011 г., стр. 1) (наричана по-нататък „Директива 2003/109“).

решението за експулсиране в Руската федерация, прието по отношение на заинтересованото лице, придружено от забрана за влизане в Шенгенското пространство (наричано по-нататък „спорното решение“), която впоследствие е ограничена до територията на държавата членка. Докато Службата основава решението си на разпоредбите, предвидени в Директива 2008/115/ЕО³, Korkein hallinto-oikeus (Върховен административен съд, Финландия) иска да се установи дали, от друга страна, Службата не е била длъжна да приложи предвидените в член 22, параграф 3 от Директива 2003/109 мерки за засилена защита срещу експулсиране на дългосрочно пребиваващите граждани на трети страни.

4. Следователно в настоящия случай Съдът отново е изправен пред въпроса за едновременното съществуване по отношение на един и същ гражданин на трета страна на забрана за влизане, издадена от държава членка, и на валидно разрешение за пребиваване, издадено от друга държава членка⁴. В случая делото илюстрира трудностите, свързани с оценката на съответните области на приложение на директиви 2003/109 и 2008/115, които трудности Европейската комисия впрочем не пропусна да отбележи в контекста на настоящото си предложение за преработване на Директива 2003/109⁵. Предложенията, които тя прави днес по този въпрос, имат за цел да осигурят по-голяма съгласуваност и по-добро допълване между двата текста⁶.

5. В настоящото заключение, което в съответствие с искането на Съда ще се съсредоточи върху първия преюдициален въпрос, ще обясня причините, поради които смятам, че правото на пребиваване, което е производно на статута на дългосрочно пребиваващ гражданин на трета страна в една първа държава членка, и произтичащата от статута закрила могат да бъдат упражнени в друга държава членка само ако този гражданин е получил разрешение за пребиваване в последната държава. От анализа ми следва, че член 22, параграф 3 от Директива 2003/109 трябва да се тълкува в смисъл, че не урежда условията за приемане от държава членка на решение за експулсиране на такъв гражданин, когато последният е влязъл на нейна територия в нарушение на забрана за влизане, постановена спрямо него по съображения, свързани с обществения ред и обществената сигурност.

³ Директива на Европейския парламент и на Съвета от 16 декември 2008 година относно общите стандарти и процедури, приложими в държавите членки за връщане на незаконно пребиваващи граждани на трети страни (ОВ L 348, 2008 г., стр. 98).

⁴ Настоящото дело се вписва в духа на делото, по което е постановено решение от 16 януари 2018 г., Е (С-240/17, EU:C:2018:8), чиито факти са сходни, тъй като съответният гражданин на трета страна притежава валидно разрешение за пребиваване, издадено в Испания, към момента, в който финландските органи са издали спрямо него решение за връщане в страната му на произход, придружено от забрана за влизане в Шенгенското пространство.

⁵ Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета, представено на 27 април 2022 г., относно статута на дългосрочно пребиваващи граждани на трети страни [COM(2022) 650 final].

⁶ Комисията подчертава по-специално, че при преработването на Директива 2003/109 „следва да [се] отчита[т] общите стандарти и процедури, приложими в държавите членки за връщане на незаконно пребиваващи граждани на трети страни, въведени с [Директива 2008/115]“ (съображение 21), като по този начин предлага да се направи изрично позоваване на последната директива, което би позволило да се разграничи по-добре приложното поле на всеки от тези два текста.

II. Правна уредба

A. Правото на Съюза

1. Директива 2003/109

6. Член 1 от Директива 2003/109 е озаглавен „Предмет“ и гласи:

„Настоящата директива определя:

- а) условията за предоставяне и отменяне на статут на дългосрочно пребиваващ, предоставен от една държава членка на граждани на трети страни, които пребивават легално на нейна територия, както и свързаните с това права, и
- б) условията за пребиваване в държави членки, различни от тази, която е предоставила статута на дългосрочно пребиваване на граждани от трети страни, ползващи се от този статут“.

7. Член 2, букви б)–г) от тази директива, озаглавен „Определения“, гласи следното:

„За целите на настоящата директива:

[...]

- б) „дългосрочно пребиваващ“ означава всеки гражданин на трета страна със статут на дългосрочно пребиваващ, предвиден в членове от 4 до 7;
- в) „първа държава членка“ означава държавата членка, която е предоставила за първи път статут на дългосрочно пребиваващ на гражданин от трета страна;
- г) „втора държава членка“ означава всяка държава членка, различна от тази, която е предоставила за първи път статут на дългосрочно пребиваващ на гражданин от трета страна, и в която този дългосрочно пребиваващ упражнява правото си на пребиваване“.

8. Член 3 от Директивата, озаглавен „Приложно поле“, предвижда в параграф 1:

„Настоящата директива се прилага спрямо граждани на трети страни, които легално пребивават на територията на една от държавите членки“.

9. Глава II от Директива 2003/109 включва членове 4–13. В нея се определят условията за предоставяне и отнемане на статут на дългосрочно пребиваващ, предоставен от държава членка на граждани на трети страни, които пребивават легално на нейна територия, както и свързаните с него права, като целта е да се насърчи интеграцията на тези граждани, за да се поощри икономическото и социално единство в съответствие със съображения 4 и 6 от Директивата.

10. Според член 12 от посочената директива, озаглавен „Закрила срещу експулсиране“:

„1. Държавите членки могат да вземат решение за експулсиране по отношение на дългосрочно пребиваващ само ако той представлява реална и достатъчно сериозна заплаха за общественения ред и обществената сигурност.

[...]

3. Преди вземането на решение за експулсиране по отношение на дългосрочно пребиваващ държавите членки отчитат следните фактори:

- а) продължителност на пребиваване на тяхна територия;
- б) възраст на съответното лице;
- в) последствия за него и за членовете на неговото семейство;
- г) връзки с държавата, в която пребивава, или липсата на връзки с държавата по произход.

[...]“.

11. Глава III от Директива 2003/109, озаглавена „Пребиваване в други държави членки“, включва членове 14—23. Тя има за цел да установи условията за упражняване на правото на пребиваване на лице, ползващо се със статут на дългосрочно пребиваващ, в държавите членки, различни от тази, която му е предоставила този статут, за да допринесе, съгласно съображение 18 от тази директива, за ефективната реализация на вътрешния пазар като пространство, в което е осигурено свободното движение на всички хора.

12. Член 14, параграф 1 от посочената директива предвижда:

„Дългосрочно пребиваващият придобива право на пребиваване за повече от три месеца на територията на държавите членки, различни от тази, която му е предоставила статут на дългосрочно пребиваващ, доколкото определените в настоящата глава условия са изпълнени“.

13. Член 15 от същата директива, озаглавен „Условия на пребиваване във втора държава членка“, предвижда в параграф 1, първа алинея:

„В най-кратки срокове и най-късно до три месеца от влизането си на територията на втора държава членка дългосрочно пребиваващият депозира молба за разрешение за пребиваване пред компетентните органи на тази държава членка“.

14. Член 22 от Директива 2003/109, озаглавен „Отнемане на разрешение за пребиваване и задължение за реадмисия“, предвижда:

„1. Доколкото гражданинът на трета страна не е получил статут на дългосрочно пребиваващ, втората държава членка може да вземе решение за отказ от подновяване на разрешението за пребиваване или отнемане на разрешението и задължаване на съответното лице и членовете на неговото семейство да напуснат нейната територия съгласно процедурите, включително експулсиране, в следните случаи:

- а) по съображения, свързани с обществения ред или обществената сигурност, като определените в член 17;
- б) когато условията, предвидени в членове 14, 15 и 16, не са изпълнени;
- в) когато гражданинът от трета страна не пребивава легално в съответната държава членка.

2. Ако втората държава членка предприеме една от мерките, посочени в параграф 1, първата държава членка незабавно приема обратно и без формалности дългосрочно пребиваващия и членовете на неговото семейство. Втората държава членка информира първата държава членка за своето решение.

3. Докато гражданинът на трета страна не е получил статут на дългосрочно пребиваващ и без да засяга задължението за реадмисия, посочено в параграф 2, втората държава членка може да приеме по отношение на него решение за експулсиране от територията на [Европейския] съюз съгласно член 12 и при предвидените в него гаранции само по сериозни съображения, свързани с обществения ред или обществената сигурност.

В този случай, когато се приема споменатото решение, втората държава членка се съветва с първата държава членка.

Когато втората държава членка приема решение за експулсиране на гражданин на трета страна, тя взема необходимите мерки за ефективното изпълнение на това решение. При тези обстоятелства, втората държава членка предоставя на първата държава членка съответната информация относно прилагането на решението за експулсиране.

[...]

4. Решенията за експулсиране не могат да се съчетават със забрана за постоянен престой в случаите, посочени в параграф 1, букви б) и в).

5. Задължението за реадмисия, посочено в параграф 2, се прилага без оглед на оставената възможност на дългосрочно пребиваващия и членовете на неговото семейство за установяването му в трета държава членка“.

2. Директива 2008/115

15. Член 3 от Директива 2008/115 е формулиран по следния начин:

„За целите на настоящата директива се прилагат следните определения:

[...]

- 2) „незаконен престой“ е всяко присъствие на територията на държава членка на гражданин на трета страна, който не отговаря или е престанал да отговаря на условията за влизане, изложени в член 5 от [Регламент (ЕО) № 562/2006⁷], или на други условия за влизане, престой или пребиваване в тази държава членка;
- 3) „връщане“ е процесът на връщане на гражданин на трета страна — при доброволно или принудително изпълнение на задължение за връщане — в:
 - неговата страна на произход, или
 - страна на транзитно преминаване в съответствие със споразумения на Общността или двустранни споразумения за обратно приемане или други договорености, или
 - трета страна, в която гражданинът на трета страна доброволно решава да се върне и в която ще бъде приет;
- 4) „решение за връщане“ е административно или съдебно решение или друг акт, което определя или обявява за незаконен престоя на гражданин на трета страна и налага или постановява задължение за връщане;
- 5) „извеждане“ е принудителното изпълнение на задължението за връщане, и по-специално физическото транспортиране извън държавата членка;
- 6) „забрана за влизане“ е административно или съдебно решение или акт, с което се забраняват влизането и престоят на територията на държавите членки за определен период, придружаващо решение за връщане;

[...]

- 8) „Доброволно напускане“ е изпълнение на задължението за връщане в срока, определен за тази цел в решението за връщане;

[...]“.

⁷ Регламент на Европейския парламент и на Съвета от 15 март 2006 година за създаване на Кодекс на Общността за режима на движение на лица през границите (Кодекс на шенгенските граници) (ОВ L 105, 2006 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 19, том 8, стр. 5). Този регламент е отменен и заменен от Регламент (ЕС) 2016/399 на Европейския парламент и на Съвета от 9 март 2016 година относно Кодекс на Съюза за режима на движение на лица през границите (Кодекс на шенгенските граници) (ОВ L 77, 2016 г., стр. 1).

16. Член 6 от тази директива относно решенията за връщане, с които се прекратява незаконен престой, гласи:

„1. Държавите членки издават решение за връщане на всеки гражданин на трета страна, който е в незаконен престой на тяхна територия, без да се засягат изключенията, посочени в параграфи 2—5.

2. От граждани на трети страни, които са в незаконен престой на територията на държава членка и притежават валидно разрешение за пребиваване или друго разрешение, даващо право на престой, което е издадено от друга държава членка, се изисква незабавно да отидат на територията на тази друга държава членка. В случай че засегнатият гражданин на трета страна не се съобрази с това изискване или когато незабавното напускане на гражданина на трета страна се налага поради основания, свързани с обществения ред или националната сигурност, се прилага параграф 1.

[...]“.

Б. Финландското право

17. Ulkomaalaislaki 301/2004 (Закон за чужденците) от 30 април 2004 г. уточнява в член 11, първа алинея, че за да бъде допуснат на територията на Финландия, чужденецът не трябва да е обект на забрана за влизане (т. 4) и не трябва да се счита, че представлява заплаха за обществения ред и обществената сигурност (т. 5).

18. По силата на член 149 б от този закон гражданин на трета страна, който пребивава незаконно на територията на Финландия или чиято молба за разрешение за пребиваване е била отхвърлена и който притежава валидно разрешение за пребиваване или друго разрешение, даващо право на пребиваване, издадено от друга държава членка, е длъжен незабавно да отиде на територията на тази друга държава членка. Ако съответният гражданин не изпълни това задължение или когато незабавното напускане на гражданина на трета страна се налага от съображения за обществен ред или обществена сигурност, се приема решение за неговото експулсиране.

III. Фактите по спора в главното производство и преюдициалните въпроси

19. Фактичестката обстановка се характеризира с два отделни периода от време.

20. Първият период от време е преди Република Естония да предостави на 12 юли 2019 г. статут на дългосрочно пребиваващ на заинтересованото лице, което е руски гражданин с валиден паспорт.

21. Безспорно е, че през този период от време той многократно е влизал на територията на Финландия, където по отношение на него са издадени четири решения за експулсиране в Естония, съответно от 9 февруари 2017 г., 16 март 2017 г., 26 ноември 2018 г. и накрая от 8 юли 2019 г. Тези решения са приети след извършването на множество нарушения от страна на съответното лице, а именно управление на превозно средство след употреба на голямо количество алкохол, управление на превозно средство без свидетелство за управление и накрая нарушение на забрана за влизане. Освен това срещу него има подозрения за кражба в големи размери, фалшифициране, представяне под фалшиво име.

Предвид естеството и повторяемостта на престъпната му дейност компетентните национални органи го считат за заплаха за обществения ред и обществената сигурност, поради което три от тези решения са придружени от забрана за влизане на територията на Финландия.

22. Вторият период от време съответства на предоставянето от Република Естония на статут на дългосрочно пребиваващ на заинтересованото лице, както и на свързаното с него разрешение за пребиваване, за срок от пет години, т.е. от 12 юли 2019 г. до 12 юли 2024 г. Следователно този статут е предоставен, когато финландската държава вече е постановила по отношение на лицето валидна забрана за влизане на територията на Финландия⁸.

23. На 19 ноември 2019 г., след като извършва цялостна преценка на положението на заинтересованото лице, доказателствата по която се съдържат в националната преписка, с която разполага Съдът, Службата не му разрешава да се завърне доброволно в Естония, и приема спорното решение⁹. От акта за преюдициално запитване става ясно, че спорното решение съдържа задължение за експулсиране на заинтересованото лице в страната му на произход, а именно Руската федерация, и че решението е придружено от забрана за влизане в цялото Шенгенско пространство за срок от четири години предвид заплахата, която представлява за обществения ред и обществената сигурност. Това решение е прието на основание на Директива 2008/115, като Службата приема, че ЕР е „в незаконен престой“ на националната територия по смисъла на член 3, точка 2 от тази директива, тъй като е влязъл на тази територия в нарушение на наложените му преди това забрани за влизане. Още сега уточнявам, че според мен такова решение трябва да се разглежда като „решение за връщане“ по смисъла на член 3, точка 4 от посочената директива. Всъщност в контекста на същата директива връщането е определено в член 3, точка 3 от нея като операция, чрез която гражданин на трета страна трябва да отиде в трета страна, страна на транзитно преминаване или да се върне в страната си на произход, т.е. извън територията на Съюза.

24. От националната преписка става ясно и че на същата дата — 19 ноември 2019 г. — Службата е започнала процедурата по консултиране, предвидена в член 25, параграф 2 от Конвенцията за прилагане на споразумението от Шенген¹⁰, с Република Естония, в рамките на която от тази държава членка е поискано да изрази становище по евентуалното оттегляне на разрешението за дългосрочно пребиваване на съответното лице. На 9 декември 2019 г. Република Естония уведомява, че разрешението няма да бъде оттеглено. При тези обстоятелства Службата преобразува забраната за влизане в цялото Шенгенско пространство в чисто национална забрана за влизане в съответствие с член 25, параграф 2, втора алинея от тази конвенция¹¹.

⁸ Съгласно член 11, параграф 4 от Директива 2008/115 естонските органи са били длъжни да се консултират с финландските органи, за да вземат предвид техните интереси, преди да предоставят въпросния статут.

⁹ В решение от 16 януари 2018 г., Е (С-240/17, ЕУ:С:2018:8, т. 46), Съдът приема, че в положение, в което гражданин на трета страна, притежаващ издадено от държава членка разрешение за пребиваване, е в незаконен престой на територията на друга държава членка, следва да му бъде разрешено да замине за издалата разрешението за пребиваване държава членка, вместо да бъде задължаван незабавно да се върне в своята страна на произход, *по-специално, ако това се изисква от обществения ред или националната сигурност*.

¹⁰ Конвенция от 14 юни 1985 година между правителствата на държавите от Икономическия съюз Бенелюкс, Федерална република Германия и Френската република за постепенното премахване на контрола по техните общи граници, подписана в Шенген на 19 юни 1990 г. и влязла в сила на 26 март 1995 г. (ОВ L 239, 2000 г., стр. 19; Специално издание на български език, 2007 г., глава 19, том 1, стр. 183).

¹¹ Вж. също решение от 16 януари 2018 г., Е (С-240/17, ЕУ:С:2018:8, т. 58).

25. Експулсирането на ЕР в Руската федерация е извършено на 24 март 2020 г. Той отново влиза на територията на Финландия, откъдето е експулсиран в Естония на 8 август 2020 г. и на 16 ноември 2020 г.

26. Тъй като жалбата на жалбоподателя срещу спорното решение е отхвърлена от Helsingin hallinto-oikeus (Административен съд Хелзинки, Финландия), той сезира Korkein hallinto-oikeus (Върховен административен съд) с искане за отмяна на решението на първия съд.

27. С оглед на фактическия контекст, в който се вписва настоящото дело, и по-специално на статута на дългосрочно пребиваващ, от който се ползва ЕР в Естония, запитващата юрисдикция иска да се установи дали Службата не е била длъжна да приложи мерките за засилена защита срещу експулсиране, предвидена в Директива 2003/109, при приемане на спорното решение.

28. На първо място, запитващата юрисдикция приема, че член 3, параграф 1 от Директива 2003/109 не позволява да се определи еднозначно дали положение като това в настоящия случай попада в приложното поле на Директивата. Всъщност, докато пребиваването на ЕР в Естония е законно, тъй като се основава на предоставения му от тази държава членка статут на дългосрочно пребиваващ, то пребиваването му във Финландия е незаконно, предвид факта, че той не е подал молба за разрешение за пребиваване съгласно разпоредбите на глава III от посочената директива и че по отношение на него е наложена забрана за влизане на територията на тази държава членка.

29. На второ място, запитващата юрисдикция приема, че Законът за чужденците не съдържа разпоредби за изрично транспониране на член 22, параграф 3 от Директива 2003/109, що се отнася до експулсирането от Финландия извън територията на Съюза на гражданин на трета страна, на когото друга държава членка е издала разрешение за дългосрочно пребиваване. Следователно се поставя въпросът дали член 12, параграфи 1 и 3 и член 22, параграф 3 от тази директива са безусловни и достатъчно точни по своето съдържание, по смисъла на практиката на Съда, за да може гражданин на трета страна да се позове на тях в спор срещу държава членка.

30. При тези обстоятелства Korkein hallinto oikeus (Върховен административен съд) решава да спре производството и да отправи към Съда следните преюдициални въпроси:

„1) Прилага ли се Директива 2003/109 относно статута на дългосрочно пребиваващите граждани на трети страни за експулсирането от територията на Европейския съюз на лице, което е влязло на територията на държава членка по време на действието на наложената му забрана за влизане и чийто престой в държавата членка следователно е незаконен съгласно националното право, и което не е подало молба за разрешение за пребиваване в тази държава членка, ако лицето е получило разрешение за дългосрочно пребиваване на граждани на трети страни в друга държава членка?

При утвърдителен отговор на първия въпрос:

2) Дали разпоредбите на член 12, параграфи 1 и 3 и член 22, параграф 3 от Директива 2003/109/ЕО относно статута на дългосрочно пребиваващи граждани на трети страни са безусловни и достатъчно точни по своето съдържание, за да може гражданин на трета страна да се позове на тези разпоредби срещу държава членка?“

31. Писмени становища са представили финландското правителство и Комисията.

IV. Анализ

32. С първия си преюдициален въпрос запитващата юрисдикция по същество иска от Съда да установи дали член 22, параграф 3 от Директива 2003/109, по силата на който гражданин на трета страна, ползващ се със статут на дългосрочно пребиваващ в първата държава членка, се ползва във втората държава членка от предвидената в член 12 от тази директива засилена защита срещу експулсиране, е приложим, когато този гражданин е влязъл на територията на последната държава членка в нарушение на забрана за влизане, постановена спрямо него по съображения, свързани с обществения ред и обществената сигурност.

33. Преди да започна анализа на текста на член 22, параграф 3, първа алинея от Директива 2003/109, както и на структурата и целта на глава III от тази директива, в която е включен този член, е необходимо най-напред да изясня съответното приложно поле на директиви 2008/115 и 2003/109.

A. Приложно поле на Директиви 2008/115 и 2003/109

34. Както от заглавието, така и от текста на нейния член 1 става ясно, че Директива 2008/115 установява общите стандарти и процедури, които всяка държава членка следва да прилага по отношение на връщането на граждани на трети страни, които са в хипотезата на незаконен престой.

35. Така от член 2, параграф 1 недвусмислено следва, че тази директива се прилага по отношение на „граждани на трети страни, които са в незаконен престой на територията на държава членка“¹².

36. Понятието „незаконен престой“ е определено в член 3, точка 2 от Директива 2008/115 като „всяко присъствие на територията на държава членка на гражданин на трета страна, който не отговаря или е престанал да отговаря на условията за влизане, изложени в член 5 от [Регламент № 562/2006¹³], или на други условия за влизане, престой или пребиваване в тази държава членка“. Доколкото гражданинът на трета страна, който влиза на територията на държава членка в нарушение на забрана за влизане на тази територия, постановена по отношение на него, действително присъства на тази територия, той се намира в хипотезата на незаконен престой по смисъла на член 3, точка 2 от тази директива поради самия факт на присъствие и попада в приложното поле на Директивата в съответствие с член 2 от нея¹⁴. Член 6 от Директива 2008/115 следователно установява стандартите и процедурата, приложими към „[р]ешението за връщане“, с което от гражданина се изисква при доброволно или принудително изпълнение да се върне по-специално в своята страна на произход¹⁵. Член 6, параграф 2 от посочената директива

¹² Макар че в член 2, параграф 2 от Директива 2008/115 са изброени основанията, на които държавите членки могат да решат да изключат гражданин на трета страна в незаконен престой от приложното поле на тази директива, налага се констатацията, че сред тези основания не фигурира притежаването на валидно разрешение за пребиваване в друга държава членка.

¹³ Вж. бележка под линия 7 от настоящото заключение.

¹⁴ Вж. решение от 7 юни 2016 г., Affum (C-47/15, EU:C:2016:408, т. 48).

¹⁵ Вж. член 3, точки 3 и 4 от Директива 2008/115.

предвижда конкретни разпоредби, приложими за гражданин на трета страна, който притежава валидно разрешение за пребиваване или друго разрешение, даващо право на престой, което е издадено от друга държава членка.

37. Въпреки това от член 4, параграф 2 от Директива 2008/115 следва, че с нея „не се засягат разпоредбите, които могат да са по-благоприятни за граждани на трети страни, и които са предвидени в достиженията на правото на Общността в областта на имиграцията и предоставянето на убежище“. Всъщност, както припомня Съдът, тази директива няма за предмет цялостно хармонизиране на нормите на държавите членки за пребиваването на чужденците¹⁶.

38. В това отношение няма никакво съмнение, че установените с Директива 2003/109 правила попадат в обхвата на тези достижения и предвиждат по-благоприятни разпоредби в полза на дългосрочно пребиваващите граждани на трети страни, като им предоставят засилена защита срещу експулсиране, както и процедура за обратно приемане между държавите членки в определени случаи на мобилност в рамките на ЕС. Както подчертава Комисията в своя Наръчник за връщането, тази директива представлява *lex specialis*, „ко[й]то трябва да се следва[...] на първо място в случаите, изрично обхванати от [въпросната] директива“¹⁷.

39. Приложното поле на Директива 2003/109 е определено в член 3, параграф 1 от нея, който гласи, че тя „се прилага спрямо граждани на трети страни, които легално пребивават на територията на една от държавите членки“. Докато гражданин на трета страна се ползва със статут на дългосрочно пребиваващ в държава членка, който се доказва освен това от съответното разрешение за пребиваване, и доколкото този статут не е бил официално оттеглен, той пребивава легално на територията на държава членка. В случая ЕР действително попада в приложното поле на тази директива и следователно трябва да се ползва в Естония от правата, произтичащи от статута му на дългосрочно пребиваващ, изброени в глава II от тази директива, включително от правото на засилена защита срещу експулсиране, предвидено в член 12 от нея¹⁸.

40. Що се отнася обаче до условията за пребиваване на този гражданин в държави членки, различни от тази, която му е предоставила посочения статут, то те са посочени в глава III от Директива 2003/109. Нито едно от тези условия обаче не се отнася до положение като разглежданото, при което гражданин на трета страна, дългосрочно пребиваващ в първата държава членка, няма производно право на пребиваване в държавата членка, на чиято територия влиза в нарушение на забрана за влизане, постановена спрямо него по съображения, свързани с общественения ред и обществената сигурност.

41. Тази преценка се основава както на буквалното разглеждане на член 22, параграф 3, първа алинея от Директива 2003/109, така и на системния, контекстуален и телеологичен анализ на тази директива.

¹⁶ Вж. решение от 8 май 2018 г., К.А. и др. (Събиране на семейството в Белгия) (C-82/16, EU:C:2018:308, т. 44 и цитираната съдебна практика).

¹⁷ Вж. точка 5.8 от Наръчника за връщането, който се съдържа в приложението към Препоръка (ЕС) 2017/2338 на Комисията от 16 ноември 2017 година за създаване на общ Наръчник за връщането, който компетентните органи на държавите членки да използват при изпълнението на задачи, свързани с връщането (ОВ L 339, 2017 г., стр. 83). Както следва от точка 2 от тази препоръка, Наръчникът представлява основен инструмент за органите на държавите членки, компетентни за изпълнението на задачи, свързани с връщането на незаконно пребиваващи граждани на трети страни.

¹⁸ Вж. също съображение 16 от Директива 2003/109.

Б. Текстът на член 22, параграф 3, първа алинея от Директива 2003/109

42. Член 22, параграф 3, първа алинея от Директива 2003/109 прогласява принципа, че „[Д]окато *гражданинът*^[19] на трета страна не е получил статут на дългосрочно пребиваващ и без да засяга задължението за реадмисия, посочено в параграф 2^[20], втората държава членка може да приеме по отношение на него решение за експулсиране от територията на [С]ъюза съгласно член 12 и при предвидените в него гаранции само по сериозни съображения, свързани с обществения ред или обществената сигурност“.

43. Употребата на съюза „докато“ в израза „[Д]окато [гражданинът] на трета страна не е получил статут на дългосрочно пребиваващ“ не позволява да се определи точно персоналният обхват на член 22, параграф 3, първа алинея от Директива 2003/109.

44. Безспорно този израз свидетелства за ясното намерение на законодателя на Съюза да изключи от приложното поле на тази разпоредба гражданин на трета страна, ползващ се от статут на дългосрочно пребиваващ в първата държава членка, който получава този статут във втората държава членка²¹. Посоченият израз обаче не позволява да се определи моментът, от който гражданинът може да се ползва от закрилата на територията на тази друга държава членка: достатъчно ли е той да пребивава дългосрочно в първата държава членка, независимо от продължителността и условията на пребиваването си на територията на тази друга държава членка, или, от друга страна, е необходимо да е подал молба за разрешение за пребиваване или да е ползвател на такова разрешение?

45. Считаю, че личният обхват на член 22, параграф 3, първа алинея от тази директива следва да се тълкува и в този смисъл.

46. Първо, в самия текст на тази разпоредба законодателят на Съюза се позовава на задълженията на „втората държава членка“. Това понятие обаче е определено в член 2, буква г) от Директива 2003/109 като „всяка държава членка, различна от тази, която е предоставила за първи път статут на дългосрочно пребиваващ на гражданин от трета страна, и в която този дългосрочно пребиваващ упражнява правото си на пребиваване“²². Употребата на сегашно време, изявително наклонение („упражнява“), а не на условно наклонение („би упражнявал“) свидетелства за това, че гражданинът на трета страна трябва да упражнява в момента производното си право във втората държава членка. Както

¹⁹ Курсивът е мой. В текста на френски език на тази разпоредба е използван изразът „résident de pays tiers“, докато в член 22, параграф 1 от същата директива се говори за „ressortissant d'un pays tiers“. В текстовете на другите езици се използва един и същ израз във всеки от тези два параграфа, като например в текста на испански („el nacional de un tercer país“), на немски („Drittstaatsangehörige“), на английски („the third-country national“), на италиански („il cittadino di un paese terzo“) или на словенски („državljan tretje države“).

²⁰ В доклада си до Европейския парламент и до Съвета относно прилагането на [Директива 2003/109] от 28 септември 2011 г. [(СОМ(2011) 585 окончателен] Комисията подчертава, че „Директива [2008/115] оказва въздействие върху член 22, параграфи 2 и 3, тъй като съгласно член 6 от тази директива от гражданите на трети страни, пребиваващи незаконно на територията на държава членка и притежаващи валидно разрешение за пребиваване, издадено от друга държава членка, се изисква незабавно да отидат на територията на тази друга държава членка. Само в случай на неспазване от страна на съответния гражданин на трета страна на това изискване, държавата членка може да вземе решение за връщане“ (т. 3.9).

²¹ Последният се ползва от закрилата, свързана със статута на дългосрочно пребиваващ, предвидена в член 12 от Директива 2003/109.

²² Курсивът е мой.

впрочем става ясно от член 14, параграф 1 и съображение 21 от тази директива, упражняването на това право на пребиваване предполага гражданинът да отговаря на условията, посочени в глава III от въпросната директива²³.

47. Второ, от текста на член 22, параграф 3, първа алинея от Директива 2003/109 следва, че „решението за експулсиране от територията на Съюза“ на гражданин на трета страна следва да бъде прието „съгласно член 12 [от тази директива] и при предвидените в него гаранции само по сериозни съображения, свързани с обществения ред или обществената сигурност“. Това означава, че въпросният гражданин може да бъде експулиран само ако представлява реална и достатъчно сериозна заплаха за обществения ред или обществената сигурност, че решението за експулсиране не може да се обосновава с икономически съображения и че компетентните органи на втората държава членка трябва предварително да отчетат продължителността на периода, през който е пребивавал на територията на тази държава, неговата възраст, последствията за него и за членовете на семейството му от евентуално експулсиране, връзките му с държавата на пребиваване или липсата на връзки с държавата по произход²⁴. Следователно предоставянето на това равнище на значително засилена защита срещу експулсиране се основава на обективни основания, които са свързани с нивото на интеграция на дългосрочно пребиваващия в съответната първа държава членка по силата на статута му на дългосрочно пребиваващ (член 12 от Директива 2003/109) и във втората държава членка по отношение на упражняване на производното право на пребиваване, което той черпи от статута си (член 22 от тази директива). При това положение такава защита не може да бъде оправдана по отношение на дългосрочно пребиваващ гражданин на трета страна, който не разполага с такова производно право на пребиваване в държавата членка, на чиято територия влиза, поради наложена му забрана за влизане на основания, свързани с обществения ред и обществената сигурност.

48. Това тълкуване се подкрепя от структурата и целта на разпоредбите, съдържащи се в глава III от Директива 2003/109.

V. Структурата и целта на глава III от Директива 2003/109

49. Както става ясно от заглавието ѝ, целта на глава III от Директива 2003/109 е да се определят условията за упражняване на правото на пребиваване на гражданин на трета страна със статут на дългосрочно пребиваващ в държавите членки, различни от тази, която му е предоставила този статут, за да се допринесе за ефективната реализация на вътрешния пазар като пространство, в което е осигурено свободното движение на всички хора²⁵. Тя предвижда градуирана система по отношение на правото на този гражданин в другите държави членки, която може да доведе до право на постоянно пребиваване чрез предоставяне на посочения статут в една от тези държави.

²³ Вж. заключението ми по съединени дела Stadt Frankfurt am Main и Stadt Offenbach am Main (Подновяване на разрешение за пребиваване във втората държава членка) (C-829/21 и C-129/22, EU:C:2023:244, т. 40 и 41), както и решение от 29 юни 2023 г., Stadt Frankfurt am Main и Stadt Offenbach am Main (Подновяване на разрешение за пребиваване във втората държава членка) (C-829/21 и C-129/22, EU:C:2023:525, т. 57 и цитираната съдебна практика).

²⁴ Вж. решение от 9 февруари 2023 г., Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid и др. (Отнемане на правото на пребиваване на турски работник) (C-402/21, EU:C:2023:77, т. 71 и цитираната съдебна практика).

²⁵ Вж. съображение 18 от Директивата.

50. Правото на пребиваване за повече от три месеца²⁶, предоставено във втората държава членка, е производно от статута на дългосрочно пребиваващ, получен в първата държава членка. Така именно поради факта, че първа държава членка е предоставила този статут на съответното лице на основание член 4 от Директива 2003/109, втора държава членка може да приведе в действие това производно право на пребиваване, като му издаде в съответствие с член 14, параграф 1 от тази директива разрешение за пребиваване²⁷. За тази цел дългосрочно пребиваващото лице трябва да подаде молба съгласно член 15 от Директивата и да отговаря на условията, предвидени в членове 16—19 от същата директива. Едно от условията е лицето да не представлява заплаха за обществения ред или обществената сигурност²⁸. Докато член 20 от Директива 2003/109 посочва процедурните гаранции, които трябва да се предоставят на дългосрочно пребиваващия в случай на отхвърляне на молбата му за разрешение за пребиваване, член 21 от същата директива предвижда режима на третиране, който следва да му бъде отреден във втората държава членка, в случай че такова разрешение му бъде предоставено.

51. Член 22 от Директива 2003/109, недвусмислено озаглавен „Отнемане на разрешение за пребиваване и задължение за реадмисия“, е логична последица от тези разпоредби. В доклада си относно прилагането на тази директива Комисията посочва, че този член определя условията, при които втората държава членка може да вземе решение за експулсиране по отношение на дългосрочно пребиваващ, който в тази държава членка се ползва от разрешение за пребиваване, но все още не е получил статута на дългосрочно пребиваващ²⁹, предвиден в член 23 от Директивата.

52. Следователно член 22 от Директива 2003/109 очевидно се отнася до дългосрочно пребиваващия, който е започнал истински процес на интеграция във втората държава членка, като е упражнил производното си право на пребиваване, произтичащо от неговия статут. Параграф 3 от този член впрочем има за цел да гарантира ефективността на това право на пребиваване, като изисква от втората държава членка да предостави на този пребиваващ засилена защита срещу експулсиране, ако той представлява заплаха за обществения ред и обществената сигурност, и то подобно на защитата, от която се ползва по силата на статута си в първата държава членка.

53. В положение като разглежданото в главното производство обаче дългосрочно пребиваващият гражданин на трета страна няма право да влиза в съответната държава членка поради правните последици на наложената му забрана за влизане. А fortiori той не може да се ползва от производно разрешение за пребиваване в тази държава членка поради заплахата, която представлява за обществения ред и обществената сигурност, при това в съответствие с член 17 от Директива 2003/109. При тези обстоятелства считам, че той не може да се ползва от значително по-високото равнище на защита срещу експулсиране, предвидено в член 22, параграф 3 от Директивата.

²⁶ Вж. член 14, параграф 1 от Директива 2003/109.

²⁷ Вж. заключението ми по съединени дела Stadt Frankfurt am Main и Stadt Offenbach am Main (Подновяване на разрешение за пребиваване във втората държава членка) (C-829/21 и C-129/22, EU:C:2023:244, т. 40 и 41), както и решение от 29 юни 2023 г., Stadt Frankfurt am Main и Stadt Offenbach am Main (Подновяване на разрешение за пребиваване във втората държава членка) (C-829/21 и C-129/22, EU:C:2023:525, т. 57 и цитираната съдебна практика).

²⁸ Както подчертава законодателят на Съюза в съображение 21 от Директива 2003/109, държавата членка, в която дългосрочно пребиваващият смята да упражнява своето право на пребиваване, следва да може да провери дали съответното лице отговаря на изискванията за пребиваване на нейна територия и дали не представлява непосредствена заплаха за обществения ред, вътрешната сигурност или общественото здраве.

²⁹ Вж. доклада, посочен в бележка под линия 20 от настоящото заключение, точка 3.9.

54. Подобно тълкуване ми се струва в съответствие с целта на Директива 2003/109. Всъщност, както става ясно от съображения 4, 6 и 12 от тази директива, статутът на дългосрочно пребиваващ следва да представлява истински инструмент за интегриране в обществото, в което се е установил гражданинът на трета страна, като тази интеграция, от друга страна, е ключов елемент за поощряване на икономическото и социално единство, основна цел на Съюза³⁰. Освен това припомням, че в съответствие със съображение 18 от тази директива правото на пребиваване, от което се ползва дългосрочно пребиваващ в държава членка, различна от тази, която му е предоставила статута, трябва да допринесе за ефективната реализация на вътрешния пазар като пространство, в което е осигурено свободното движение на всички хора.

55. Очевидно е обаче, че в разглеждания в главното производство случай предоставянето от естонските органи на статут на дългосрочно пребиваващ на заинтересованото лице не може да му позволи да се позове пред финландските органи на значително по-високото равнище на защита срещу експулсиране, предвидено в член 22, параграф 3 от тази директива, при положение че е влязло на територията на Финландия в грубо нарушение на забрана за влизане, постановена спрямо него по съображения, свързани с общественения ред и обществената сигурност, и следователно няма право на пребиваване в тази държава членка. В такъв случай това би довело до незачитане, от една страна, на въведената с Директива 2003/109 система, по силата на която гражданинът на трета страна се ползва от права и предимства, които зависят от интеграцията му в обществото както на първата, така и на втората държава членка, а от друга страна, на правните последици от постановените от държава членка решения за забрана за влизане.

56. С оглед на всички тези обстоятелства смятам, че член 22, параграф 3 от Директива 2003/109 трябва да се тълкува в смисъл, че не се прилага за гражданин на трета страна, който, въпреки че се ползва от статут на дългосрочно пребиваващ в първа държава членка, няма право на пребиваване в държавата членка, на чиято територия влиза в нарушение на забрана за влизане, постановена спрямо него по съображения, свързани с общественения ред и обществената сигурност.

57. Този гражданин запазва възможността да се позове на правата, които черпи от разрешението си за дългосрочно пребиваване, като се върне впоследствие на територията на първата държава членка.

58. В такъв случай държавата членка, на чиято територия се намира посоченият гражданин, трябва да приложи процедурата за връщане, предвидена в Директива 2008/115, и по-специално в член 6, параграф 2 от нея.

59. Всъщност припомням, че член 6 от тази директива има за цел да установи стандартите и процедурата, приложими към решенията за връщане на гражданин на трета страна, който е в хипотеза на незаконен престой на територията на държава членка. Член 6, параграф 2 от посочената директива се отнася до особеното положение, при което този гражданин притежава валидно разрешение за пребиваване или друго разрешение, даващо право на престой, което е издадено от друга държава членка. В приложение на тази разпоредба държавата членка, на чиято територия този гражданин е в хипотезата на незаконен

³⁰ От съображение 22 от Директива 2003/109 следва, че именно с цел да се гарантира ефективността на това производно право на пребиваване, законодателят на Съюза иска от втората държава членка да гарантира на дългосрочно пребиваващия същото отношение като това, което му се предоставя в първата държава членка. Вж. също решение от 4 юни 2015 г., Р и S (C-579/13, EU:C:2015:369, т. 46 и цитираната съдебна практика).

престой, трябва да приеме решение за връщане само ако заинтересованото лице откаже незабавно да отиде в държавата членка, която му е издала разрешението за пребиваване, или ако незабавното му заминаване се налага поради основания, свързани с обществения ред или националната сигурност³¹.

V. Заключение

60. С оглед на всички изложени по-горе съображения предлагам на Съда да отговори на първия преюдициален въпрос, поставен от Korkein hallinto-oikeus (Върховен административен съд, Финландия), по следния начин:

„Член 22, параграф 3 от Директива 2003/109/ЕО на Съвета от 25 ноември 2003 година относно статута на дългосрочно пребиваващи граждани на трети страни, изменена с Директива 2011/51/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 11 май 2011 година,

следва да се тълкува в смисъл, че:

- не се прилага по отношение на гражданин на трета страна, който, въпреки че се ползва със статут на дългосрочно пребиваващ в първа държава членка, няма право на пребиваване в държавата членка, на чиято територия влиза в нарушение на забрана за влизане, издадена спрямо него по съображения, свързани с обществения ред и обществената сигурност;
- въпросният гражданин запазва възможността да се позове на правата, които черпи от разрешението си за дългосрочно пребиваване, като се върне впоследствие на територията на първата държава членка“.

³¹ Вж. във връзка с това решение от 16 януари 2018 г., Е (C-240/17, EU:C:2018:8, т. 45), както и определение от 26 април 2023 г., Migrationsverket (C-629/22, EU:C:2023:365, т. 20, 22 и 33 и цитираната съдебна практика).