



Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT

J. RICHARD DE LA TOUR

fremSAT den 26. oktober 2023¹

Sag C-752/22

EP

mod

Maahanmuuttovirasto

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Korkein hallinto-oikeus (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Finland))

»Præjudiciel forelæggelse – indvandringspolitik – direktiv 2003/109/EF – tredjelandstatsborgeres status som fastboende udlænding – betingelser for en fastboende udlændings ophold i en anden medlemsstat – artikel 22, stk. 3 – øget beskyttelse mod udsendelse – tredjelandstatsborger, der har status som fastboende udlænding i den første medlemsstat og ulovligt ophold på en anden medlemsstats område – afgørelse om tilbagesendelse med forbud mod at indrejse på det nationale område begrundet i hensyn til den offentlige orden og den offentlige sikkerhed – direktiv 2008/115/EF – fælles standarder og procedurer i medlemsstaterne for tilbagesendelse af tredjelandstatsborgere med ulovligt ophold – artikel 6, stk. 2 – tredjelandstatsborger, der er indehaver af en gyldig opholdstilladelse udstedt af en anden medlemsstat«

I. Indledning

1. Er en tredjelandstatsborger, der har status som fastboende udlænding i en medlemsstat i henhold til direktiv 2003/109/EF², i en anden medlemsstat, på hvis område han er indrejst uden at overholde et indrejseforbud udstedt mod ham, omfattet af den øgede beskyttelse mod udsendelse, der følger af dette direktivs artikel 12 og artikel 22, stk. 3?
2. Det er grundlæggende det spørgsmål, som den foreliggende anmodning om præjudiciel afgørelse vedrører.
3. Spørgsmålet indgår i en tvist mellem EP, der er russisk statsborger med status som fastboende udlænding i Estland, og Maahanmuuttovirasto (den nationale udlændingemyndighed, Finland) (herefter »udlændingemyndigheden«) vedrørende lovligheden af en afgørelse om udsendelse til Den Russiske Føderation, der er truffet over for den pågældende med forbud mod indrejse i Schengenområdet (herefter »den omtvistede afgørelse«), der efterfølgende er blevet begrænset til

¹ – Originalsprog: fransk.

² – Rådets direktiv af 25.11.2003 om tredjelandstatsborgeres status som fastboende udlænding (EUT 2004, L 16, s. 44), således som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/51/EU af 11.5.2011 (EUT 2011, L 132, s. 1) (herefter »direktiv 2003/109«).

det nationale område. Mens udlændingemyndigheden har baseret sin afgørelse på bestemmelserne i direktiv 2008/115/EF³, ønsker Korkein hallinto-oikeus (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) oplyst, om udlændingemyndigheden tværtimod var forpligtet til at gennemføre foranstaltninger til en øget beskyttelse mod udsendelse af tredjelandstatsborgere, der er fastboende udlænding som omhandlet i artikel 22, stk. 3, i direktiv 2003/109.

4. I den foreliggende sag anmodes Domstolen således om endnu en gang at tage stilling til det forhold, at der over for en tredjelandstatsborger på en og samme tid findes et indrejseforbud udstedt af en medlemsstat og en gyldig opholdstilladelse udstedt af en anden medlemsstat⁴. I den foreliggende sag illustrerer denne sag problemerne i forbindelse med vurdering af de respektive anvendelsesområder for direktiv 2003/109 og direktiv 2008/115, som Europa-Kommissionen i øvrigt har gjort opmærksom på i sit aktuelle forslag til omarbejdning af direktiv 2003/109⁵. De forslag, som den har fremsat, har til formål at sikre en større overensstemmelse og en bedre komplementaritet mellem disse to tekster⁶.

5. I dette forslag til afgørelse, der på Domstolens anmodning vil fokusere på det første præjudicielle spørgsmål, vil jeg redegøre for grundene til, at den afledte opholdsret og den beskyttelse, der følger heraf, som en tredjelandstatsborger, der har status som fastboende udlænding i en første medlemsstat, har, efter min opfattelse kun kan finde anvendelse i en anden medlemsstat, hvis den pågældende har fået en opholdstilladelse i denne medlemsstat. Jeg vil af min bedømmelse udlede, at artikel 22, stk. 3, i direktiv 2003/109 skal fortolkes således, at denne bestemmelse ikke omhandler betingelserne for en medlemsstats vedtagelse af en afgørelse om udsendelse af en sådan statsborger, når denne er indrejst på den pågældende medlemsstats område uden at overholde et indrejseforbud udstedt mod vedkommende med begrundelse i den offentlige orden og den offentlige sikkerhed.

³ – Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 16.12.2008 om fælles standarder og procedurer i medlemsstaterne for tilbagesendelse af tredjelandstatsborgere med ulovligt ophold (EUT 2008, L 348, s. 98).

⁴ – Den foreliggende sag ligger i forlængelse af den sag, der gav anledning til dom af 16.1.2018, E (C-240/17, EU:C:2018:8), hvis faktiske omstændigheder ligner meget, eftersom den berørte tredjelandstatsborger var indehaver af en opholdstilladelse udstedt i Spanien, der var gyldig på det tidspunkt, hvor de finske myndigheder traf en afgørelse om tilbagesendelse af vedkommende til oprindelseslandet med forbud mod indrejse i Schengenområdet.

⁵ – Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 27.4.2022 om tredjelandstatsborgeres status som fastboende udlænding (omarbejdning) (COM(2022) 650 final).

⁶ – Kommissionen har navnlig understreget, at omarbejdningen af direktiv 2003/109 »bør tage hensyn til de fælles standarder og procedurer i medlemsstaterne for tilbagesendelse af tredjelandstatsborgere med ulovligt ophold, der blev indført ved [direktiv 2008/115]« (21. betragtning), idet den således foreslår, at der udtrykkeligt henvises til sidstnævnte direktiv, hvilket ville gøre det muligt at sondre mellem anvendelsesområdet for hver af disse to tekster.

II. Retsforskrifter

A. EU-retten

1. Direktiv 2003/109

6. Artikel 1 i direktiv 2003/109 med overskriften »Formål« bestemmer:

»Dette direktiv har til formål at fastlægge:

- a) de betingelser, hvorpå en medlemsstat meddeler tredjelandstatsborgere, der opholder sig lovligt på dens område, status som fastboende udlænding eller inddrager denne status, og de dertil knyttede rettigheder, og
- b) betingelserne for ophold i andre medlemsstater end den, der har meddelt tredjelandstatsborgere status som fastboende udlænding.«

7. Direktivets artikel 2, litra b)-d), med overskriften »Definitioner« har følgende ordlyd:

»I dette direktiv forstås ved:

[...]

- b) »fastboende udlænding«: en tredjelandstatsborger, der har opnået status som fastboende udlænding i henhold til artikel 4-7
- c) »første medlemsstat«: den medlemsstat, der først meddeler en tredjelandstatsborger status som fastboende udlænding
- d) »anden medlemsstat«: en anden medlemsstat end den, der først har meddelt en tredjelandstatsborger status som fastboende udlænding. denne udøver sin opholdsret.«

8. Direktivets artikel 3 med overskriften »Anvendelsesområde« bestemmer i stk. 1 følgende:

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

9. Kapitel II i direktiv 2003/109 omfatter artikel 4-13. Heri fastsættes de betingelser, hvorpå en medlemsstat meddeler tredjelandstatsborgere, der opholder sig lovligt på dens område, status som fastboende udlænding eller inddrager denne status, og de dertil knyttede rettigheder, idet målet er at fremme integration af disse statsborgere med henblik på at fremme den økonomiske og sociale samhørighed i overensstemmelse med fjerde og sjette betragtning til dette direktiv.

10. Direktivets artikel 12, der har overskriften »Beskyttelse mod udvisning«, er affattet således:

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

[...]

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

- a) varigheden af opholdet på medlemsstatens område
- b) den pågældendes alder
- c) konsekvenserne for den pågældende og dennes familiemedlemmer
- d) tilknytningen til opholdslandet eller manglende tilknytning til oprindelseslandet.

[...]«

11. Kapitel III i direktiv 2003/109 med overskriften »Ophold i de andre medlemsstater« omfatter artikel 14-23. Formålet med dette kapitel er at fastsætte betingelserne for fastboende udlændinges udøvelse af retten til ophold i andre medlemsstater end den medlemsstat, der har meddelt denne status med henblik på i overensstemmelse med 18. betragtning til dette direktiv at bidrage til den faktiske gennemførelse af det indre marked som et område, hvor alle personer er sikret fri bevægelighed.

12. Direktivets artikel 14, stk. 1, fastsætter:

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

13. Direktivets artikel 15 med overskriften »Betingelser for ophold i en anden medlemsstat«, bestemmer i stk. 1, første afsnit, følgende:

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

14. Artikel 22 i direktiv 2003/109 med overskriften »Inddragelse af opholdstilladelsen og tilbagetagelsespligt« bestemmer:

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

- a) ud fra hensynet til den offentlige orden eller den offentlige sikkerhed, jf. artikel 17
- b) når betingelserne i artikel 14, 15 og 16 ikke længere er opfyldt
- c) når tredjelandstatsborgeren ikke opholder sig lovligt i nævnte medlemsstat.

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

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

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

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

[...]

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

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

2. *Direktiv 2008/115*

15. Artikel 3 i direktiv 2008/115 er affattet således:

»I dette direktiv forstås ved:

[...]

2) »ulovligt ophold«: tilstedeværelsen på en medlemsstats område af en tredjelandstatsborger, som ikke opfylder eller ikke længere opfylder de betingelser for indrejse, der er fastsat i artikel 5 i [forordning nr. 562/2006⁷], eller andre betingelser for indrejse, ophold eller bopæl i den pågældende medlemsstat

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

– vedkommende tredjelandstatsborgers oprindelsesland eller

⁷ – Europa-Parlamentets og Rådets forordning af 15.3.2006 om indførelse af en fællesskabskodeks for personers grænsepassage (Schengengrænsekodeks) (EUT 2006, L 105, s. 1). Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2016/399 af 9.3.2016 om en EU-kodeks for personers grænsepassage (Schengengrænsekodeks) (EUT 2016, L 77, s. 1).

- et transitland i henhold til tilbagetagelsesaftaler på [EU-plan] eller bilateralt plan eller i henhold til andre ordninger eller
 - et andet tredjeland, som den pågældende tredjelandstatsborger frivilligt beslutter at vende tilbage til, og hvor vedkommende vil blive modtaget
- 4) »afgørelse om tilbagesendelse«: en administrativ eller retslig afgørelse eller retsakt, der fastslår eller erklærer, at en tredjelandstatsborgers ophold er ulovligt, og som pålægger eller fastslår en forpligtelse for den pågældende til at vende tilbage
- 5) »udsendelse«: håndhævelse af forpligtelsen til at vende tilbage, dvs. den fysiske transport ud af medlemsstaten
- 6) »indrejseforbud«: en administrativ eller retslig afgørelse eller retsakt, som forbyder indrejse i og ophold på en medlemsstats område i en nærmere angivet periode, og som ledsager en afgørelse om tilbagesendelse
- [...]
- 8) »frivillig udrejse«: opfyldelse af forpligtelsen til at vende tilbage inden for den frist, der er fastsat herfor i afgørelsen om tilbagesendelse

[...]«

16. Dette direktivs artikel 6 vedrørende afgørelser om tilbagesendelse, der bringer et ulovligt ophold til ophør, er affattet som følger:

»1. Medlemsstaterne træffer afgørelse om tilbagesendelse vedrørende enhver tredjelandstatsborger, som opholder sig ulovligt på deres område, jf. dog de undtagelser, der er anført i stk. 2-5.

2. Tredjelandstatsborgere, der opholder sig ulovligt på en medlemsstats område, og som er i besiddelse af en gyldig opholdstilladelse eller anden tilladelse, som giver ret til ophold, udstedt af en anden medlemsstat, skal anmodes om straks at begive sig til denne anden medlemsstats område. Efterkommer den pågældende tredjelandstatsborger ikke dette krav, eller er den pågældende tredjelandstatsborgers øjeblikkelige udrejse nødvendig af hensyn til den offentlige orden eller den nationale sikkerhed, finder stk. 1 anvendelse.

[...]«

B. Finsk ret

17. Det præciseres i § 11, første afsnit, i ulkomaalaislaki 301/2004 (udlændingeloven) af 30. april 2004, at det er en betingelse for en udlændings indrejse, at den pågældende ikke er underlagt et indrejseforbud (nr. 4), og at han ikke anses for at udgøre en risiko for den offentlige orden eller den offentlige sikkerhed (nr. 5).

18. I henhold til udlændingelovens § 149b skal tredjelandstatsborgere, der opholder sig ulovligt i landet, eller hvis ansøgning om meddelelse af en opholdstilladelse er blevet afvist, og som er i besiddelse af en gyldig opholdstilladelse eller anden tilladelse, som giver ret til ophold, udstedt af

en anden medlemsstat, straks begive sig til denne anden medlemsstats område. Efterkommer den pågældende tredjelandstatsborger ikke dette krav, eller er den pågældendes øjeblikkelige udrejse nødvendig af hensyn til den offentlige orden eller den offentlige sikkerhed, træffes der afgørelse om dennes udsendelse.

III. De faktiske omstændigheder i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

19. Den faktuelle sammenhæng er kendetegnet ved to særskilte perioder.

20. Den første periode er perioden forud for Republikken Estlands meddelelse den 12. juli 2019 af status som fastboende udlænding til den berørte person, der er russisk statsborger, og som var i besiddelse af et gyldigt pas.

21. Det er ubestridt, at vedkommende i denne periode gentagne gange indrejste på finsk område, hvor der blev truffet fire afgørelser om udsendelse til Estland af henholdsvis 9. februar 2017, 16. marts 2017, 26. november 2018 og 8. juli 2019. Disse afgørelser blev truffet med den begrundelse, at den berørte person havde begået flere lovovertrædelser, dvs. alvorlig spirituskørsel, kørsel af køretøj uden kørekort og endelig overtrædelse af et indrejseforbud. Han er ligeledes mistænkt for grov vold, falskneri og oplysning af falsk navn. På grund af arten de kriminelle handlinger og den berørte persons gentagelse af dem anså de kompetente nationale myndigheder ham for at udgøre en trussel mod den offentlige orden og den offentlige sikkerhed, og derfor var tre af disse afgørelser ledsaget af et forbud mod indrejse på finsk område.

22. Den anden periode er perioden mellem Republikken Estlands meddelelse af status som fastboende udlænding til den berørte person og udstedelse af den dertil knyttede opholdstilladelse for en periode på fem år, dvs. fra den 12. juli 2019 til den 12. juli 2024. Denne status blev således meddelt på et tidspunkt, hvor den finske stat allerede havde udstedt et indrejseforbud, som fortsat var gyldigt⁸.

23. Den 19. november 2019 forbød udlændingemyndigheden efter at have foretaget en samlet vurdering af den berørte persons situation – hvis elementer fremgår af de nationale sagsakter, som Domstolen er i besiddelse af – vedkommende frivilligt at vende tilbage til Estland og vedtog den omtvistede afgørelse⁹. Det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, at den omtvistede afgørelse indebar en forpligtelse til at udsende den berørte person til dennes oprindelsesland, dvs. Den Russiske Føderation, og at den var ledsaget af et forbud mod indrejse i hele Schengenområdet i en periode på fire år på grund af den trussel, som vedkommende udgjorde mod den offentlige orden og den offentlige sikkerhed. Denne afgørelse blev truffet på grundlag af direktiv 2008/115, idet udlændingemyndigheden fandt, at EP havde »ulovligt ophold« på det nationale område i henhold til direktivets artikel 3, stk. 2, for så vidt som han var indrejst på dette område uden at overholde de indrejseforbud, der tidligere var blevet udstedt mod ham. Det skal allerede på dette tidspunkt præciseres, at en sådan afgørelse efter min opfattelse skal betragtes som en »afgørelse om tilbagesendelse«, jf. direktivets artikel 3, nr. 4). Tilbagesendelse defineres således i direktivets artikel 3, nr. 3), som processen i forbindelse med en tredjelandstatsborgers tilbagevenden til et tredjeland, et transitland eller hjemrejse til sit oprindelsesland, dvs. udrejse fra EU's område.

⁸ – I medfør af artikel 11, stk. 4, i direktiv 2008/115 var de estiske myndigheder forpligtede til at konsultere de finske myndigheder og tage hensyn til deres interesser, inden de meddelte den pågældende status.

⁹ – I dom af 16.1.2018, E (C-240/17, EU:C:2018:8, præmis 46), fastslog Domstolen, at i en situation, hvor en tredjelandstatsborger, der er indehaver af en opholdstilladelse udstedt af en medlemsstat, opholder sig ulovligt på en anden medlemsstats område, skal han gives mulighed for at udrejse til den medlemsstat, der har udstedt den pågældendes opholdstilladelse, snarere end forpligtes til at vende direkte tilbage til sit oprindelsesland, *medmindre bl.a. den offentlige orden og den nationale sikkerhed kræver det*.

24. Det fremgår ligeledes af de nationale sagsakter, at udlændingemyndigheden den 19. november 2019 indledte den i artikel 25, stk. 2, i gennemførelseskonventionen til Schengenaftalen¹⁰ omhandlede konsultation med Republikken Estland, i forbindelse med hvilken denne medlemsstat blev anmodet om at tage stilling til en eventuel inddragelse af den berørte persons opholdstilladelse som fastboende udlænding. Republikken Estland meddelte den 9. december 2019, at denne opholdstilladelse ikke ville blive inddraget. Under disse omstændigheder ændrede udlændingemyndigheden forbuddet mod indrejse til hele Schengenområdet til et nationalt forbud i overensstemmelse med denne konventions artikel 25, stk. 2, andet afsnit¹¹.

25. EP blev den 24. marts 2020 udsendt til Den Russiske Føderation. Han indrejste igen på finsk område, hvorfra han blev udsendt til Estland den 8. august 2020 og den 16. november 2020.

26. Helsingin hallinto-oikeus (forvaltningsdomstolen i Helsinki, Finland) forkastede det af appellanten anlagte søgsmål til prøvelse af den omtvistede afgørelse, hvorefter han indbragte sagen for Korkein hallinto-oikeus (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) med påstand om ophævelse af denne dom.

27. Henset til den faktuelle sammenhæng, som den foreliggende sag indgår i, og navnlig den status som fastboende udlænding, som EP har i Estland, ønsker den forelæggende ret oplyst, om udlændingemyndigheden ikke var forpligtet til at gennemføre foranstaltningerne med henblik på en styrket beskyttelse mod udsendelse, der blev indført med direktiv 2003/109 med henblik på vedtagelse af den omtvistede afgørelse.

28. For det første er denne ret af den opfattelse, at artikel 3, stk. 1, i direktiv 2003/109 ikke gør det muligt entydigt at afgøre, om en situation som den foreliggende er omfattet af dette direktivs anvendelsesområde. Selv om EP har lovligt ophold i Estland, eftersom han har status som fastboende udlænding, som denne medlemsstat har meddelt ham, har han således ikke lovligt ophold i Finland, eftersom han ikke har ansøgt om opholdstilladelse i henhold til bestemmelserne i nævnte direktivs kapitel III, og han er blevet pålagt et indrejseforbud i denne medlemsstat.

29. For det andet er nævnte ret af den opfattelse, at udlændingeloven ikke indeholder nogen bestemmelser, der udtrykkeligt gennemfører artikel 22, stk. 3, i direktiv 2003/109 vedrørende udsendelse fra Finland til et tredjeland af en tredjelandsstatsborger, som en anden medlemsstat har udstedt en opholdstilladelse som fastboende udlænding til. Spørgsmålet er således, om dette direktivs artikel 12, stk. 1 og 3, og artikel 22, stk. 3, som omhandlet i Domstolens praksis er ubetingede og tilstrækkeligt præcise til, at en tredjelandsstatsborger kan påberåbe sig dem over for en medlemsstat.

¹⁰ – Konvention om gennemførelse af Schengenaftalen af 14.6.1985 mellem regeringerne i staterne i Den Økonomiske Union Benelux, Forbundsrepublikken Tyskland og Den Franske Republik vedrørende gradvis afskaffelse af kontrollen ved de fælles grænser, der blev undertegnet i Schengen den 19.6.1990 og trådte i kraft den 26.3.1995 (EFT 2000, L 239, s. 19).

¹¹ – Jf. også dom af 16.1.2018, E (C-240/17, EU:C:2018:8, præmis 58).

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

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

Såfremt det første spørgsmål besvares bekræftende:

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

31. Den finske regering og Kommissionen har indgivet skriftlige indlæg.

IV. Bedømmelse

32. Med sit første spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 22, stk. 3, i direktiv 2003/109, i henhold til hvilken en tredjelandsstatsborger, der har status som fastboende udlænding i en første medlemsstat i den anden medlemsstat er omfattet af den øgede beskyttelse mod udsendelse, der er omhandlet i dette direktivs artikel 12, finder anvendelse, når denne statsborger er indrejst på sidstnævnte medlemsstats område uden at overholde et indrejseforbud, der er pålagt ham med begrundelse i den offentlige orden og den offentlige sikkerhed.

33. Inden jeg går over til at bedømme affattelsen af artikel 22, stk. 3, første afsnit, i direktiv 2003/109 samt opbygningen af og formålet med direktivets kapitel III, hvori denne artikel indgår, skal de respektive anvendelsesområder for direktiv 2008/115 og direktiv 2003/109 indledningsvis belyses.

A. Anvendelsesområdet for henholdsvis direktiv 2008/115 og direktiv 2003/109

34. Det fremgår af såvel overskriften til som ordlyden af artikel 1, at direktiv 2008/115 fastlægger fælles standarder og procedurer, som skal anvendes af hver medlemsstat ved tilbagesendelse af tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold.

35. Det fremgår således utvetydigt af dette direktivs artikel 2, stk. 1, at det finder anvendelse på »tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold på en medlemsstats område«¹².

¹² – Selv om de grunde, hvorpå medlemsstaterne kan basere en beslutning om ikke at anvende dette direktiv på en tredjelandsstatsborger med ulovligt ophold, er opstillet i artikel 2, stk. 2, i direktiv 2008/115, må det konstateres, at disse grunde ikke omfatter besiddelse af en gyldig opholdstilladelse i en anden medlemsstat.

36. Begrebet »ulovligt ophold« er i direktivets artikel 3, nr. 2), defineret som »tilstedeværelsen på en medlemsstats område af en tredjelandstatsborger, som ikke opfylder eller ikke længere opfylder de betingelser for indrejse, der er fastsat i artikel 5 i [forordning nr. 562/2006¹³], eller andre betingelser for indrejse, ophold eller bopæl i den pågældende medlemsstat«. For så vidt som den tredjelandstatsborger, der rejser ind på en medlemsstats område uden at overholde et forbud mod indrejse på dette område, der er pålagt ham, har alene af denne grund ulovligt ophold som omhandlet i direktivets artikel 3, nr. 2), og er i henhold til direktivets artikel 2 omfattet af dette direktivs anvendelsesområde¹⁴. I artikel 6 i direktiv 2008/115 fastsættes således de standarder og den procedure, der finder anvendelse på »afgørelsen om tilbagesendelse«, hvormed den berørte person forpligtes til frivilligt eller tvangsmæssigt at vende tilbage til sit oprindelsesland¹⁵. Direktivets artikel 6, stk. 2, fastsætter særlige bestemmelser, der finder anvendelse på en tredjelandstatsborger, der har en gyldig opholdstilladelse eller en anden tilladelse, der giver vedkommende opholdsret, udstedt af en anden medlemsstat.

37. Det fremgår imidlertid af artikel 4, stk. 2, i direktiv 2008/115, at dette direktiv »[ikke] berører bestemmelser, som kan være gunstigere for tredjelandstatsborgeren, og som er fastsat i gældende [EU-ret] vedrørende indvandring og asyl.« Som Domstolen har fremhævet, har dette direktiv ikke til formål fuldt ud at harmonisere medlemsstaternes regler om udlændinges ophold¹⁶.

38. I denne henseende hersker der ingen tvivl om, at de regler, der er opstillet i direktiv 2003/109, henhører under denne gældende EU-ret og fastsætter gunstigere bestemmelser til fordel for tredjelandstatsborgere, der har status som fastboende udlænding, idet de indrømmes en øget beskyttelse mod udsendelse samt en procedure for tilbagetagelse mellem medlemsstaterne i visse tilfælde af mobilitet inden for Unionen. Som Kommissionen har fremhævet i sin håndbog om tilbagesendelse, udgør dette direktiv en *lex specialis*, »der skal overholdes i første omgang i de tilfælde, der udtrykkeligt er omfattet af [det] pågældende [direktiv]«¹⁷.

39. Anvendelsesområdet for direktiv 2003/109 er fastsat i direktivets artikel 3, stk. 1, hvoraf det fremgår, at det finder anvendelse på tredjelandstatsborgere, der opholder sig lovligt på en medlemsstats område. Så længe en tredjelandstatsborger har status som fastboende udlænding i en medlemsstat, hvilket desuden er godtgjort ved opholdstilladelsen i tilknytning hertil, og denne status ikke formelt er ophævet, er denne lovligt bosiddende på en medlemsstats område. I den foreliggende sag er EP omfattet af dette direktivs anvendelsesområde og skal derfor i Estland nyde godt af de rettigheder, der er knyttet til hans status som fastboende udlænding, der er opstillet i nævnte direktivs kapitel II, herunder retten til øget beskyttelse mod udsendelse, der er omhandlet i direktivets artikel 12¹⁸.

40. Betingelserne for denne statsborgers ophold i andre medlemsstater end den medlemsstat, der har meddelt ham denne status, er derimod opstillet i kapitel III i direktiv 2003/109. Ingen af disse betingelser vedrører en situation som den i den foreliggende sag omhandlede, i hvilken tredjelandstatsborgeren med status som fastboende udlænding i en første medlemsstat ikke har

¹³ – Jf. fodnote 7 i dette forslag til afgørelse.

¹⁴ – Jf. dom af 7.6.2016, Affum (C-47/15, EU:C:2016:408, præmis 48).

¹⁵ – Jf. artikel 3, nr. 3) og 4), i direktiv 2008/115.

¹⁶ – Jf. dom af 8.5.2018, K.A. m.fl. (Familiesammenføring i Belgien) (C-82/16, EU:C:2018:308, præmis 44 og den deri nævnte retspraksis).

¹⁷ – Jf. punkt 5.8 i denne håndbog om tilbagesendelse, der findes som bilag til Kommissionens henstilling (EU) 2017/2338 af 16.11.2017 om en fælles »håndbog om tilbagesendelse« til brug for medlemsstaternes myndigheder med ansvar for tilbagesendelsesopgaver (EUT 2017, L 339, s. 83). Som det fremgår af henstillingens nr. 2), udgør håndbogen det vigtigste redskab for medlemsstaternes myndigheder med ansvar for opgaver i forbindelse med tilbagesendelse af tredjelandstatsborgere med ulovligt ophold.

¹⁸ – Jf. ligeledes 16. betragtning til direktiv 2003/109.

en afledt opholdsret i den medlemsstat, til hvis område vedkommende er indrejst uden at overholde et indrejseforbud, der er pålagt ham af hensyn til den offentlige orden og den offentlige sikkerhed.

41. Denne vurdering er baseret på både en ordlydsfortolkning af artikel 22, stk. 3, første afsnit, i direktiv 2003/109 og på en systemisk fortolkning, en fortolkning ud fra sammenhængen og en teleologisk fortolkning af dette direktiv.

B. Artikel 22, stk. 3, første afsnit, i direktiv 2003/109

42. I artikel 22, stk. 3, første afsnit, i direktiv 2003/109 fastsættes princippet om, at »[i]ndtil tredjelandstatsborgeren [19] har opnået status som fastboende udlænding, kan den anden medlemsstat med forbehold af den i stk. 2 omhandlede tilbagetagelsespligt [20] i overensstemmelse med og under overholdelse af garantierne i artikel 12 vedtage en beslutning om at udsende tredjelandstatsborgeren fra EU's område ud fra vægtige hensyn til den offentlige orden eller den offentlige sikkerhed«.

43. Anvendelsen af konjunktionen »indtil« i udtrykket »indtil tredjelandstatsborgeren har opnået status som fastboende udlænding«, betyder, at det personelle anvendelsesområde for artikel 22, stk. 3, første afsnit, i direktiv 2003/109 ikke kan bestemmes præcist.

44. Dette udtryk vidner ganske vist om EU-lovgivers klare hensigt om at udelukke en tredjelandstatsborger, der har status som fastboende udlænding i en første medlemsstat, og som opnår denne status i den anden medlemsstat, fra denne bestemmelses anvendelsesområde²¹. Udtrykket gør det imidlertid ikke muligt at bestemme det tidspunkt, fra hvilket denne statsborger kan nyde godt af denne beskyttelse på denne anden medlemsstats område: Er det tilstrækkeligt, at vedkommende er fastboende udlænding i en første medlemsstat, uanset varigheden og de nærmere bestemmelser for ophold på denne anden medlemsstats område, eller er det tværtimod nødvendigt, at vedkommende indgiver en ansøgning om opholdstilladelse eller allerede har en sådan?

45. Det personelle anvendelsesområde for dette direktivs artikel 22, stk. 3, første afsnit, skal efter min opfattelse fortolkes i denne retning.

46. For det første har EU-lovgiver i selve bestemmelsen henvist til »den anden medlemsstats« forpligtelser. Dette begreb er imidlertid i artikel 2, litra d), i direktiv 2003/109 defineret således, at det henviser til »en anden medlemsstat end den, der først har meddelt en tredjelandstatsborger status som fastboende udlænding, og *hvor den udøver sin opholdsret*«²². Anvendelsen af nutid (»udøver«) og ikke af et udtryk, der indeholder en betingelse, vidner om, at

¹⁹ – Min fremhævelse. I den franske version anvendes udtrykket »résident de pays tiers«, mens der i direktivets artikel 22, stk. 1, henvises til »ressortissant d'un pays tiers«. I de øvrige sprogversioner anvendes det samme udtryk i begge afsnit, f.eks. den spanske version (»el nacional de un tercer país«), den tyske version (»Drittstaatsangehörige«), den engelske version (»the third-country national«), den italienske version (»il cittadino di un paese terzo«) eller den slovenske version (»državljan tretje države«).

²⁰ – Kommissionen har i sin rapport til Europa-Parlamentet og Rådet om gennemførelsen af [direktiv 2003/109] af 28.9.2011 (KOM(2011) 585 endelig) fremhævet, at »direktiv [2008/115] havde følger for artikel 22, stk. 2 og 3, da direktivets artikel 6 foreskriver, at tredjelandstatsborgere, der opholder sig ulovligt på en medlemsstats område, og som er i besiddelse af en gyldig opholdstilladelse eller anden tilladelse, som giver ret til ophold, udstedt af en anden medlemsstat, skal anmodes om straks at begive sig til denne anden medlemsstats område. Kun hvis den pågældende tredjelandstatsborger ikke opfylder dette krav, kan medlemsstaterne træffe afgørelse om tilbagesendelse« (punkt 3.9).

²¹ – Denne er omfattet af den beskyttelse, der er knyttet til status som fastboende udlænding, jf. artikel 12 i direktiv 2003/109.

²² – Min fremhævelse.

en tredjelandstatsborger på det aktuelle tidspunkt skal udøve sin afledte opholdsret i den anden medlemsstat. Som direktivets artikel 14, stk. 1, samt 21. betragtning hertil vidner om, forudsætter denne opholdsret, at tredjelandstatsborgere opfylder de betingelser, der er opstillet i direktivets kapitel III²³.

47. For det andet fremgår det af artikel 22, stk. 3, første afsnit, i direktiv 2003/109, at en »beslutning om at udsende tredjelandstatsborgeren fra EU's område« ud fra vægtige hensyn til den offentlige orden eller den offentlige sikkerhed skal vedtages »i overensstemmelse med og under overholdelse af garantierne i [direktivets] artikel 12«. Dette indebærer, at denne statsborger kun kan udsendes, hvis vedkommende udgør en reel og tilstrækkeligt alvorlig trussel mod den offentlige orden eller den offentlige sikkerhed, at udsendelsesafgørelsen ikke er begrundet i økonomiske forhold, og at de kompetente myndigheder i den anden medlemsstat, før de træffer en sådan afgørelse, skal tage hensyn til varigheden af opholdet på denne stats område, den pågældendes alder, konsekvenserne for den pågældende og dennes familiemedlemmer ved en udsendelse samt vedkommendes tilknytning til opholdsstaten eller manglende tilknytning til oprindelsesstaten²⁴. Følgelig er indrømmelse af dette betydeligt øgede beskyttelsesniveau mod udsendelse baseret på objektive begrundelser, der hænger sammen med den fastboende udlændings integrationsniveau i den første medlemsstat, hvori vedkommende har status som fastboende udlænding (artikel 12 i direktiv 2003/109) og i den anden medlemsstat, hvori vedkommende udøver sin afledte opholdsret, som denne har som følge af sin status (direktivets artikel 22). En sådan beskyttelse er således ikke berettiget i tilknytning til en tredjelandstatsborger, der har status som fastboende udlænding, og som ikke har en sådan afledt opholdsret i den medlemsstat, hvortil vedkommende rejser, på grund af et indrejseforbud, der er pålagt ham af hensyn til den offentlige orden og den offentlige sikkerhed.

48. Opbygningen af og formålet med bestemmelserne i kapitel III i direktiv 2003/109 taler således til fordel for denne fortolkning.

C. Opbygningen af og formålet med kapitel III i direktiv 2003/109

49. Som det fremgår af overskriften til kapitel III i direktiv 2003/109, er formålet med dette kapitel at fastsætte betingelserne for, at en tredjelandstatsborger, der har status som fastboende udlænding i andre medlemsstater end den medlemsstat, der har meddelt denne status, kan udøve sin opholdsret, med henblik på at bidrage til den faktiske gennemførelse af det indre marked som et område, hvor alle personer er sikret fri bevægelighed²⁵. Heri er fastsat et gradvist system for denne statsborgers rettigheder i de andre medlemsstater, der kan resultere i en ret til tidsubegrænset ophold ved meddelelse af nævnte status i en af disse medlemsstater.

50. Retten til ophold i mere end tre måneder²⁶ i den anden medlemsstat er således afledt af vedkommendes status som fastboende udlænding i den første medlemsstat. Det er således netop, fordi en første medlemsstat har givet tredjelandstatsborgeren status som fastboende udlænding i henhold til artikel 4 i direktiv 2003/109, at en anden medlemsstat kan udmønte denne afledte

²³ – Jf. mit forslag til afgørelse Stadt Frankfurt am Main og Stadt Offenbach am Main (Fornyelse af en opholdstilladelse i den anden medlemsstat) (C-829/21 og C-129/22, EU:C:2023:244, punkt 40 og 41) og dom af 29.6.2023, Stadt Frankfurt am Main og Stadt Offenbach am Main (Fornyelse af en opholdstilladelse i den anden medlemsstat) (C-829/21 og C-129/22, EU:C:2023:525, præmis 57 og den deri nævnte retspraksis).

²⁴ – Jf. dom af 9.2.2023, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid m.fl. (Inddragelse af en tyrkisk arbejdstagers opholdsret) (C-402/21, EU:C:2023:77, præmis 71 og den deri nævnte retspraksis).

²⁵ – Jf. 18. betragtning til direktivet.

²⁶ – Jf. artikel 14, stk. 1, i direktiv 2003/109.

opholdsret i en opholdstilladelse, der er udstedt i overensstemmelse med direktivets artikel 14, stk. 1²⁷. Med henblik herpå skal den fastboende udlænding indgive en ansøgning i henhold til nævnte direktivs artikel 15 og opfylde de i samme direktivs artikel 16-19 opstillede betingelser. Blandt disse betingelser er betingelsen om, at vedkommende ikke må udgøre en trussel mod den offentlige orden og den offentlige sikkerhed²⁸. Mens artikel 20 i direktiv 2003/109 opstiller de proceduremæssige garantier, der skal indrømmes en fastboende udlænding, såfremt der gives afslag på dennes ansøgning, fastsætter direktivets artikel 21 bestemmelser om behandlingen af vedkommende i denne anden medlemsstat, såfremt denne meddeles opholdstilladelse.

51. Artikel 22 i direktiv 2003/109 med den tvetydige overskrift »Inddragelse af opholdstilladelsen og tilbagesendelsespligt« ligger i forlængelse af disse bestemmelser. Kommissionen har i sin rapport om anvendelsen af dette direktiv anført, at denne artikel opstiller betingelserne for, at den anden medlemsstat kan vedtage en udsendelsesafgørelse over for en fastboende udlænding, der har opholdstilladelse i denne medlemsstat, men endnu ikke har opnået den status som fastboende udlænding²⁹, der er omhandlet i direktivets artikel 23.

52. Artikel 22 i direktiv 2003/109 omhandler således tydeligvis en fastboende udlænding, der reelt forsøger at blive integreret i den anden medlemsstat ved at udnytte den afledte opholdsret, som denne har som følge af sin status. Formålet med denne artikels stk. 3 er i øvrigt at sikre denne opholdsrets effektivitet, idet det kræves af den anden medlemsstat, at den indrømmer denne borger en øget beskyttelse mod udsendelse, såfremt denne udgør en trussel mod den offentlige orden og den offentlige sikkerhed, i stil med den beskyttelse, som vedkommende nyder godt af som følge af sin status i den første medlemsstat.

53. I en situation som den i hovedsagen omhandlede har en tredjelandstatsborger med status som fastboende udlænding ikke ret til at rejse ind i den berørte medlemsstat som følge af retsvirkningerne af et indrejseforbud, der er pålagt vedkommende. I henhold til artikel 17 i direktiv 2003/109 kan den pågældende ikke umiddelbart drage fordel af en afledt opholdstilladelse i denne medlemsstat på grund af den trussel, som vedkommende udgør mod den offentlige orden og den offentlige sikkerhed. Under disse omstændigheder er jeg af den opfattelse, at den berørte person ikke kan drage fordel af det betydeligt øgede beskyttelsesniveau mod udsendelse, der er omhandlet i direktivets artikel 22, stk. 3.

54. En sådan fortolkning er efter min opfattelse i overensstemmelse med formålet med direktiv 2003/109. Som det fremgår af 4., 6. og 12. betragtning til dette direktiv, bør status som fastboende udlænding således udgøre et egentligt værktøj til integration i det samfund, i hvilket tredjelandstatsborgeren er etableret, idet denne integration i øvrigt udgør en af hjørnestenene i fremme af den økonomiske og sociale samhørighed, der er et af EU's grundlæggende mål³⁰. Det skal desuden fremhæves, at den opholdsret, som en fastboende udlænding har i en anden

²⁷ – Jf. mit forslag til afgørelse Stadt Frankfurt am Main og Stadt Offenbach am Main (Fornyelse af en opholdstilladelse i den anden medlemsstat) (C-829/21 og C-129/22, EU:C:2023:244, punkt 40 og 41) og dom af 29.6.2023, Stadt Frankfurt am Main og Stadt Offenbach am Main (Fornyelse af en opholdstilladelse i den anden medlemsstat) (C-829/21 og C-129/22, EU:C:2023:525, præmis 57 og den deri nævnte retspraksis).

²⁸ – Som EU-lovgiver har fremhævet i 21. betragtning til direktiv 2003/109, skal den medlemsstat, i hvilken den fastboende udlænding ønsker at udøve sin opholdsret, kunne verificere, at den berørte person opfylder betingelserne for ophold på dens område, og at personen ikke udgør en aktuel trussel mod den offentlige orden, den offentlige sikkerhed eller folkesundheden.

²⁹ – Jf. den i fodnote 20 i dette forslag til afgørelse nævnte rapport punkt 3.9.

³⁰ – Det fremgår af 22. betragtning til direktiv 2003/109, at EU-lovgiver med henblik på at sikre effektiviteten af denne afledte opholdsret, kræver, at den anden medlemsstat sikrer den fastboende udlænding de samme rettigheder som i den første medlemsstat. Jf. også dom af 4.6.2015, P og S (C-579/13, EU:C:2015:369, præmis 46 og den deri nævnte retspraksis).

medlemsstat end den medlemsstat, hvor han har opnået denne status, i henhold til 18. betragtning til direktivet bør bidrage til den faktiske gennemførelse af det indre marked som et område, hvor alle personer er sikret fri bevægelighed.

55. Det er imidlertid indlysende, at de estiske myndigheders indrømmelse af status som fastboende udlænding til den berørte person i hovedsagen, ikke giver vedkommende ret til over for de finske myndigheder at påberåbe sig den betydeligt øgede beskyttelse mod udsendelse, der er omhandlet i direktivets artikel 22, stk. 3, når han er indrejst på Finlands område uden at overholde et indrejseforbud, der er pålagt ham af hensyn til den offentlige orden og den offentlige sikkerhed, og derfor ikke har opholdsret i denne medlemsstat. Hvis dette var tilfældet, ville det betyde, at der ses bort fra såvel det system, der er indført ved direktiv 2003/109, hvorefter en tredjelandstatsborger nyder godt af rettigheder og fordele, der afhænger af dennes integration i samfundet både i den første medlemsstat og i den anden medlemsstat, som retsvirkningerne af beslutninger om indrejseforbud, der er vedtaget af en medlemsstat.

56. På baggrund af alle disse forhold, er jeg af den opfattelse, at artikel 22, stk. 3, i direktiv 2003/109 skal fortolkes således, at denne bestemmelse ikke finder anvendelse på en tredjelandstatsborger, der, selv om vedkommende har status som fastboende udlænding i en første medlemsstat, ikke har opholdsret i den medlemsstat, i hvilken han er indrejst uden at overholde et indrejseforbud, der er pålagt ham af hensyn til den offentlige orden og den offentlige sikkerhed.

57. Denne borger har fortsat mulighed for at påberåbe sig de rettigheder, som han har som følge af sin opholdstilladelse som fastboende udlænding ved øjeblikkeligt at begive sig til den første medlemsstats område.

58. Den medlemsstat, på hvis område den pågældende borger opholder sig, skal således anvende den tilbagesendelsesprocedure, der er fastsat i direktiv 2008/115, særlig i artikel 6, stk. 2.

59. Det skal således påpeges, at formålet med direktivets artikel 6 er at fastsætte de standarder og den procedure, der finder anvendelse på afgørelser om udsendelse af en tredjelandstatsborger med ulovligt ophold på en medlemsstats område. Direktivets artikel 6, stk. 2, vedrører en særlig situation, i hvilken denne statsborger er i besiddelse af en gyldig opholdstilladelse eller anden tilladelse, som giver ret til ophold, udstedt af en anden medlemsstat. I henhold til denne bestemmelse skal den medlemsstat, på hvis område denne statsborger opholder sig ulovligt, alene vedtage en afgørelse om tilbagesendelse, såfremt den berørte person nægter øjeblikkeligt at begive sig til den medlemsstat, der har udstedt opholdstilladelsen, eller når vedkommendes øjeblikkelige udrejse er nødvendig af hensyn til den offentlige orden eller den nationale sikkerhed³¹.

³¹ – Jf. i denne retning dom af 16.1.2018, E (C-240/17, EU:C:2018:8, præmis 45), og kendelse af 26.4.2023, Migrationsverket (C-629/22, EU:C:2023:365, præmis 20, 22 og 33 og den deri nævnte retspraksis).

V. Forslag til afgørelse

60. På baggrund af samtlige ovenstående betragtninger foreslår jeg Domstolen, at den besvarer det af Korkein hallinto-oikeus (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Finland) forelagte første præjudicielle spørgsmål således:

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

skal fortolkes således, at

- denne bestemmelse ikke finder anvendelse på en tredjelandsstatsborger, der, selv om vedkommende har status som fastboende udlænding i en første medlemsstat, ikke har en opholdsret i den medlemsstat, i hvilken den pågældende er indrejst uden at overholde et indrejseforbud, der er pålagt vedkommende af hensyn til den offentlige orden og den offentlige sikkerhed
- denne borger har fortsat mulighed for at påberåbe sig de rettigheder, som den pågældende har som følge af sin opholdstilladelse som fastboende udlænding ved øjeblikkeligt at begive sig til den første medlemsstats område.«