



Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
JEANA RICHARDA DE LA TOURA,
predstavljeni 26. oktobra 2023¹

Zadeva C-752/22

EP

proti

Maahanmuuttovirasto

(Predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo Korkein hallinto-oikeus (vrhovno upravno sodišče, Finska))

„Predhodno odločanje – Politika priseljevanja – Direktiva 2003/109/ES – Status državljanov tretjih držav, ki so rezidenti za daljši čas – Pogoji prebivanja rezidentov za daljši čas v drugi državi članici – Člen 22(3) – Okrepljena zaščita pred odstranitvijo – Državljan tretje države, rezident za daljši čas v prvi državi članici, ki nezakonito prebiva na ozemlju druge države članice – Odločba o vrnitvi skupaj s prepovedjo vstopa na nacionalno ozemlje zaradi javnega reda in javne varnosti – Direktiva 2008/115/ES – Skupni standardi in postopki v državah članicah za vračanje nezakonito prebivajočih državljanov tretjih držav – Člen 6(2) – Državljan tretje države z veljavnim dovoljenjem za prebivanje, ki ga je izdala druga država članica“

I. Uvod

1. Ali je državljan tretje države, ki je v eni od držav članic pridobil status rezidenta za daljši čas v skladu z Direktivo 2003/109/ES,² v drugi državi članici, na ozemlje katere pride v nasprotju s prepovedjo vstopa, ki mu je bila izrečena, upravičen do okrepljene zaščite pred odstranitvijo v skladu s členom 12 in členom 22(3) te direktive?

2. To je v bistvu vprašanje, ki izhaja iz tega predloga za sprejetje predhodne odločbe.

3. Postavilo se je v okviru spora med EP, ruskim državljanom, ki je v Estoniji pridobil status rezidenta za daljši čas, in Maahanmuuttovirasto (nacionalni urad za priseljevanje, Finska) (v nadaljevanju: urad) v zvezi z zakonitostjo sklepa o odstranitvi v Rusko federacijo, sprejetega v zvezi z zadevno osebo, skupaj s prepovedjo vstopa na schengensko območje (v nadaljevanju: sporna odločba), ki je bila nato omejena na nacionalno ozemlje. Medtem ko je urad svoj sklep utemeljil z določbami Direktive 2008/115/ES,³ se Korkein hallinto-oikeus (vrhovno upravno

¹ Jezik izvornika: francoščina.

² Direktiva Sveta z dne 25. novembra 2003 o statusu državljanov tretjih držav, ki so rezidenti za daljši čas (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 19, zvezek 6, str. 272), kakor je bila spremenjena z Direktivo 2011/51/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. maja 2011 (UL 2011, L 132, str. 1) (v nadaljevanju: Direktiva 2003/109).

³ Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. decembra 2008 o skupnih standardih in postopkih v državah članicah za vračanje nezakonito prebivajočih državljanov tretjih držav (UL 2008, L 348, str. 98).

sodišče, Finska) sprašuje, ali ne bi moral, nasprotno, izvesti ukrepov v zvezi z okrepljeno zaščito pred odstranitvijo, ki jih v korist državljanov tretjih držav, rezidentov za daljši čas, določa člen 22(3) Direktive 2003/109.

4. Sodišču je torej v tej zadevi znova postavljeno vprašanje glede soobstoja – kar zadeva istega državljan tretje države – prepovedi vstopa, izrečene v eni od držav članic, in veljavnega dovoljenja za prebivanje, izdanega v drugi državi članici.⁴ V obravnavanem primeru ta zadeva ponazarja težave v zvezi s presojo področij uporabe Direktive 2003/109 oziroma Direktive 2008/115, na kar ni pozabila opozoriti niti Evropska komisija v sedanjem predlogu za prenovitev Direktive 2003/109.⁵ Namen predlogov, ki jih v zvezi s tem navaja danes, je zagotoviti večjo doslednost in boljše dopolnjevanje med obema besediloma.⁶

5. V teh sklepnih predlogih, v katerih se bom v skladu z zahtevo Sodišča osredotočil na prvo vprašanje za predhodno odločanje, bom pojasnil razloge, iz katerih menim, da je mogoče pravico do prebivanja, izvedeno iz statusa rezidenta za daljši čas, ki jo ima državljan tretje države in zaščito, ki izhaja iz nje v drugi državi članici uveljavljati le, če je ta državljan pridobil dovoljenje za prebivanje v zadnjenavedeni. Iz svoje analize bom izpeljal, da je treba člen 22(3) Direktive 2003/109 razlagati tako, da ne ureja pogojev, pod katerimi država članica sprejme sklep o odstranitvi takega državljan, če pride na njeno ozemlje v nasprotju s prepovedjo vstopa, ki mu je bila izrečena iz razlogov javnega reda in javne varnosti.

II. Pravni okvir

A. Pravo Unije

1. Direktiva 2003/109

6. Člen 1 Direktive 2003/109, naslovljen „Vsebina“, določa:

„Ta direktiva določa:

- (a) pogoje za dodeljevanje in odvzem statusa rezidenta za daljši čas, ki ga zagotavlja država članica državljanom tretjih držav, ki zakonito prebivajo na njenem ozemlju, ter z njim povezanih pravic; ter
- (b) pogoje prebivanja za državljane tretjih držav, ki uživajo status rezidentov za daljši čas, v drugih državah članicah, kot je tista, ki jim je dodelila ta status.“

⁴ Ta zadeva spominja na tisto, v kateri je bila izdana sodba z dne 16. januarja 2018, E (C-240/17, EU:C:2018:8), ki se je nanašala na podobno dejansko stanje, saj je bil zadevni državljan tretje države imetnik veljavnega dovoljenja za prebivanje, izdanega v Španiji, ko so finski organi v zvezi z njim izrekli odločbo o vrnitvi v državo izvora skupaj s prepovedjo vstopa na schengensko območje.

⁵ Predlog direktive Evropskega parlamenta in Sveta, predložen 27. aprila 2022, o statusu državljanov tretjih držav, ki so rezidenti za daljši čas (COM(2022) 650 final).

⁶ Komisija zlasti poudarja, da bi prenovitev Direktive 2003/109 „morala upoštevati skupne standarde in postopke v državah članicah za vračanje nezakonito prebivajočih državljanov tretjih držav, uvedene z [Direktivo 2008/115]“ (uvodna izjava 21), in tako predlaga izrecno sklicevanje na zadnjenavedeno, kar bi omogočilo boljše ločevanje med področjem uporabe vsakega od obeh besedil.

7. Člen 2, od (b) do (d), te direktive, naslovljen „Opredelitve“, določa:

„V tej direktivi:

[...]

- (b) ‚rezident za daljši čas‘ pomeni katerega koli državljana tretje države, ki ima status rezidenta za daljši čas, kot je določeno v členih 4 do 7;
- (c) ‚prva država članica‘ pomeni državo članico, ki je državljanu tretje države prvič podelila status rezidenta za daljši čas;
- (d) ‚druga država članica‘ pomeni katero koli državo članico razen tiste, ki je državljanu tretje države prvič podelila status rezidenta za daljši čas in v kateri ta rezident za daljši čas uveljavlja pravico do prebivanja;“

8. Člen 3 navedene direktive, naslovljen „Področje uporabe“, v odstavku 1 določa:

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

9. Poglavje II Direktive 2003/109 vsebuje člene od 4 do 13. V njem so navedeni pogoji za dodelitev in odvzem statusa rezidenta za daljši čas, ki ga država članica zagotavlja državljanom tretjih držav, ki zakonito prebivajo na njenem ozemlju, ter z njim povezanih pravic, da bi se spodbudilo vključevanje teh državljanov zaradi pospeševanja gospodarske in družbene kohezije v skladu z uvodnima izjavama 4 in 6 te direktive.

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

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

[...]

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

- (a) dolžino prebivanja na njihovem ozemlju;
- (b) starost zadevnega posameznika;
- (c) posledice za posameznika in družinske člane;
- (d) povezanost z državo prebivanja ali nepovezanost z matično državo.

[...]“

11. V poglavju III Direktive 2003/109, naslovljenem „Prebivanje v drugi državi članici“, so člani od 14 do 23. Njegov namen je določiti pogoje, pod katerimi imetnik statusa rezidenta za daljši čas uveljavlja pravico do prebivanja v državah članicah razen tiste, ki mu je podelila ta status, da bi tako pripomogli – kot je navedeno v uvodni izjavi 18 te direktive – k učinkovitemu uveljavljanju notranjega trga kot območja, na katerem je zagotovljeno prosto gibanje vseh oseb.

12. Člen 14(1) navedene direktive določa:

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

13. Člen 15 te direktive, naslovljen „Pogoji za prebivanje v drugi državi članici“, v odstavku 1, prvi pododstavek, določa:

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

14. Člen 22 Direktive 2003/109, naslovljen „Odvzem dovoljenja za prebivanje in obveznost ponovnega sprejema“, določa:

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

- (a) zaradi javnega reda ali javne varnosti, kot je opredeljeno v členu 17;
- (b) če niso več izpolnjeni pogoji iz členov 14, 15 in 16;
- (c) če državljan tretje države v zadevni državi članici ne prebiva zakonito.

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

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

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

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

[...]

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

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

2. Direktiva 2008/115

15. Člen 3 Direktive 2008/115 določa:

„Za namene te direktive se uporabljajo naslednje opredelitve pojmov:

[...]

2. ‚nezakonito prebivanje‘ pomeni prisotnost državljana tretje države na ozemlju države članice, ki ne izpolnjuje ali ne izpolnjuje več pogojev za vstop iz člena 5 [Uredbe št. 562/2006⁷] ali drugih pogojev za vstop, bivanje ali stalno prebivališče v tej državi članici;

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

- državo izvora, ali
- državo tranzita, v skladu s sporazumi Skupnosti ali dvostranskimi sporazumi o ponovnem sprejemu ali drugimi sporazumi, ali
- drugo tretjo državo, v katero se zadevni državljan tretje države vrne prostovoljno, pod pogojem, da ga ta država sprejme;

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

5. ‚odstranitev‘ pomeni izvršitev obveznosti vrnitve, in sicer fizični prevoz iz države članice;

6. ‚prepoved vstopa‘ pomeni upravno ali sodno odločbo ali akt, ki prepoveduje vstop in prebivanje na ozemlju držav članic za določeno obdobje, skupaj z odločbo o vrnitvi;

[...]

8. ‚prostovoljni odhod‘ pomeni izpolnitev obveznosti vrnitve v roku, ki je bil za to določen v odločbi o vrnitvi;

[...]“

⁷ Uredba Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. marca 2006 o Zakoniku Skupnosti o pravilih, ki urejajo gibanje oseb prek meja (Zakonik o schengenskih mejah) (UL 2006, L 105, str. 1). Ta uredba je bila razveljavljena in nadomeščena z Uredbo (EU) 2016/399 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 9. marca 2016 o Zakoniku Unije o pravilih, ki urejajo gibanje oseb prek meja (Zakonik o schengenskih mejah) (UL 2016, L 77, str. 1).

16. Člen 6 te direktive v zvezi z odločbami o vrnitvi zaradi nezakonitega prebivanja določa:

„1. Brez poseganja v izjeme iz odstavkov 2 do 5 države članice izdajo odločbo o vrnitvi vsakemu državljanu tretje države, ki nezakonito prebiva na njihovem ozemlju.

2. Državljan tretje države, ki nezakonito prebivajo na ozemlju države članice in imajo veljavno dovoljenje za prebivanje ali drugo dovoljenje, ki jim daje pravico do prebivanja, ki ga je izdala druga država članica, morajo takoj oditi na ozemlje te druge države članice. Če zadevni državljan tretje države ne izpolni te zahteve ali če se njegov takojšnji odhod zahteva zaradi javnega reda ali državne varnosti, se uporabi odstavek 1.

[...]“

B. Finsko pravo

17. Ulkomaalaislaki 301/2004 (zakon o tujcih) z dne 30. aprila 2004 v členu 11, prvi odstavek, določa, da za tujca, da bi lahko vstopil na finsko ozemlje, ne sme veljati prepoved vstopa (točka 4) ter da ne sme škodovati osebo, ki ogroža javni red in javno varnost (točka 5).

18. V skladu s členom 149b tega zakona mora državljan tretje države, ki na ozemlju prebiva nezakonito ali katerega prošnja za izdajo dovoljenja za prebivanje je bila zavrnjena in ki ima veljavno dovoljenje za prebivanje ali drugo dovoljenje, ki mu daje pravico do prebivanja, ki ga je izdala druga država članica, takoj oditi na ozemlje te druge države članice. Če zadevni državljan ne izpolni te obveznosti ali če se takojšnji odhod državljana tretje države zahteva zaradi javnega reda ali javne varnosti, se izda sklep o njegovi odstranitvi.

III. Dejansko stanje spora o glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje

19. Za dejansko stanje sta značilni dve različni obdobji.

20. Prvo se ujema z obdobjem, preden je Republika Estonija zadevni osebi, ruskemu državljanu z veljavnim potnim listom, 12. julija 2019 podelila status rezidenta za daljši čas.

21. Ni sporno, da je navedena oseba v tem obdobju velikokrat odšla na finsko ozemlje in da so bili v zvezi z njo izdani štiri sklepi o odstranitvi v Estonijo, in sicer z dne 9. februarja 2017, z dne 16. marca 2017, z dne 26. novembra 2018 in nazadnje z dne 8. julija 2019. Ti sklepi so bili izdani, ker je zadevna oseba storila več kaznivih dejanj, ki so zajemala vožnjo pod vplivom alkohola v obteževalnih okoliščinah, vožnjo vozila brez voznškega izpita in nazadnje kršitev prepovedi vstopa. Osumljena je tudi hujše oblike tatvine, ponarejanja in uporabe lažnega imena. Pristojni nacionalni organi so ob upoštevanju narave in ponavljanja kaznivih dejanj te osebe menili, da ogroža javni red in javno varnost, zato so bili trije od navedenih sklepov izdani skupaj s prepovedjo vstopa na finsko ozemlje.

22. Drugo obdobje ustreza obdobju, v katerem je Republika Estonija zadevni osebi podelila status rezidenta za daljši čas in s tem povezano dovoljenje za prebivanje za pet let, to je od 12. julija 2019 do 12. julija 2024. Ta status je bil torej podeljen v času, ko je finska država zadevni osebi že izrekla

veljavno prepoved vstopa na nacionalno ozemlje.⁸

23. Potem ko je urad celostno presodil položaj zadevne osebe – nacionalni spis, s katerim razpolaga Sodišče, vsebuje elemente te presoje – ji 19. novembra 2019 ni dovolil prostovoljne vrnitve v Estonijo in je izdal sporno odločbo.⁹ Iz predložitvene odločbe je razvidno, da je bila s sporno odločbo določena obveznost odstranitve zadevne osebe v njeno državo izvora, to je Rusko federacijo, in da je bila ob upoštevanju nevarnosti, ki jo ta predstavlja za javni red in javno varnost, izdana skupaj s štiriletno prepovedjo vstopa na celotno schengensko območje. Ta odločba je bila izdana na podlagi Direktive 2008/115, saj je urad menil, da EP „nezakonito prebiva“ na nacionalnem ozemlju v smislu člena 3, točka 2, te direktive, ker je na to ozemlje prišel v nasprotju s prepovedmi vstopa, ki so mu bile izrečene pred tem. Naj kar takoj pojasnim, da je treba po mojem mnenju tako odločbo obravnavati kot „odločbo o vrnitvi“ v smislu člena 3, točka 4, navedene direktive. V okviru iste direktive je namreč v njenem členu 3, točka 3, vrnitev opredeljena kot proces, v katerem se mora državljani tretje države vrniti v tretjo državo, državo tranzita ali svojo državo izvora, torej zunaj ozemlja Unije.

24. Iz nacionalnega spisa je še razvidno, da je urad na isti datum, to je 19. novembra 2019, začel postopek posvetovanja z Republiko Estonijo, kot to določa člen 25(2) konvencije o uporabi Schengenskega sporazuma¹⁰ in v okviru katerega je bila ta država zaprosena, naj zavzame stališče o morebitnem odvzemu dovoljenja za prebivanje rezidenta za daljši čas, podeljenega zadevni osebi. Republika Estonija je 9. decembra 2019 sporočila, da to dovoljenje ne bo odvzeto. V teh okoliščinah je urad v skladu s členom 25(2), drugi pododstavek, te konvencije¹¹ prepoved vstopa na celotno schengensko območje preoblikoval v prepoved vstopa izključno na nacionalno ozemlje.

25. Odstranitev EP v Rusko federacijo je bila izvedena 24. marca 2020. Ta je znova prišel na finsko ozemlje, s katerega je bil 8. avgusta 2020 in 16. novembra 2020 odstranjen v Estonijo.

26. Ker je Helsingin hallinto-oikeus (upravno sodišče v Helsinkih, Finska) tožbo, ki jo je tožeča stranka vložila zoper sporno odločbo, zavrnilo, je ta zadevo predložila Korkein hallinto-oikeus (vrhovno upravno sodišče), ki mu je predlagala razveljavitev te sodbe.

27. Glede na dejanske okoliščine te zadeve in zlasti statusa rezidenta za daljši čas, katerega imetnik je EP v Estoniji, se predložitveno sodišče sprašuje, ali ne bi moral urad ob izdaji sporne odločbe sprejeti ukrepov v zvezi z okrepljeno zaščito pred odstranitvijo, določeno z Direktivo 2003/109.

28. Na prvem mestu to sodišče meni, da na podlagi člena 3(1) Direktive 2003/109 ni mogoče nedvoumno ugotoviti, ali položaj, kakršen je ta v obravnavani zadevi, spada na področje uporabe te direktive. Čeprav je namreč prebivanje EP v Estoniji zakonito, saj temelji na statusu rezidenta

⁸ V skladu s členom 11(4) Direktive 2008/115 bi se morali estonski organi pred podelitvijo zadevnega statusa posvetovati s finskimi organi, da bi tako upoštevali njihove interese.

⁹ Sodišče je v sodbi z dne 16. januarja 2018, E (C-240/17, EU:C:2018:8, točka 46), razsodilo, da je treba v položaju, v katerem državljani tretje države, ki ima dovoljenje za prebivanje, ki ga je izdala ena država članica, nezakonito prebiva na ozemlju druge države članice, temu državljanu omogočiti, da odide v državo članico, ki mu je izdala dovoljenje za prebivanje, ne pa mu takoj naložiti obveznosti, da se vrne v svojo državo izvora, *razen če se to zahteva zaradi javnega reda ali nacionalne varnosti*.

¹⁰ Konvencija z dne 14. junija 1985 med vladami držav Gospodarske unije Beneluks, Zvezne republike Nemčije in Francoske republike o postopni odpravi kontrol na skupnih mejah, ki je bila podpisana v Schengnu 19. junija 1990 in je začela veljati 26. marca 1995 (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 19, zvezek 2, str. 9).

¹¹ Glej tudi sodbo z dne 16. januarja 2018, E (C-240/17, EU:C:2018:8, točka 58).

za daljši čas, ki mu ga je izdala ta država članica, pa, nasprotno, njegovo prebivanje na Finskem ni zakonito, saj ni zaprosil za dovoljenje za prebivanje v skladu z določbami poglavja III navedene direktive in mu je bila izrečena prepoved vstopa na ozemlje te države članice.

29. Na drugem mestu navedeno sodišče meni, da zakon o tujcih ne vsebuje določb, s katerimi bi bil izrecno prenesen člen 22(3) Direktive 2003/109, kar zadeva odstranitev iz Finske na ozemlje zunaj ozemlja Unije državljana tretje države, ki mu je druga država članica izdala dovoljenje za prebivanje rezidenta za daljši čas. Postavlja se torej vprašanje, ali sta člen 12(1) in (3) ter člen 22(3) te direktive vsebinsko brezpogojna in dovolj natančna v smislu sodne prakse Sodišča, da se lahko državljan tretje države nanju sklicuje proti državi članici.

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

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

Če je odgovor na prvo vprašanje pritrdilen:

2. Ali sta člena 12(1) in (3) ter 22(3) Direktive 2003/109/ES o statusu državljanov tretjih držav, ki so rezidenti za daljši čas, vsebinsko brezpogojna in dovolj natančna, da se lahko državljan tretje države nanju sklicuje proti državi članici?“

31. Pisna stališča sta predložili finska vlada in Komisija.

IV. Analiza

32. Predložitveno sodišče s prvim vprašanjem za predhodno odločanje Sodišče v bistvu sprašuje, ali se člen 22(3) Direktive 2003/109 – v skladu s katerim državljan tretje države, ki ima v prvi državi članici status rezidenta za daljši čas, v drugi državi članici uživa okrepljeno zaščito pred odstranitvijo, določeno s členom 12 te direktive – uporablja, če ta državljan pride na ozemlje zadnjenavedene države članice v nasprotju s prepovedjo vstopa, ki mu je bila izrečena iz razlogov javnega reda in javne varnosti.

33. Preden se lotim analize besedila člena 22(3), prvi pododstavek, Direktive 2003/109 ter sistematike in cilja poglavja III te direktive, v katero je navedeni člen umeščen, je treba uvodoma razjasniti področji uporabe Direktive 2008/115 oziroma Direktive 2003/109.

A. Področji uporabe Direktiv 2008/115 in 2003/109

34. Tako iz naslova kot iz besedila člena 1 Direktive 2008/115 je razvidno, da ta direktiva določa skupne standarde in postopke, ki jih morajo vse države članice upoštevati pri vračanju nezakonito prebivajočih državljanov tretjih držav.

35. Iz člena 2(1) te direktive tako nedvoumno izhaja, da se ta uporablja za „državljanе tretjih držav, ki nezakonito prebivajo na ozemlju države članice“.¹²

36. Pojem „nezakonito prebivanje“ je v členu 3, točka 2, Direktive 2008/115 opredeljen kot „prisotnost državljanа tretje države na ozemlju države članice, ki ne izpolnjuje ali ne izpolnjuje več pogojev za vstop iz člena 5 [Uredbe št. 562/2006]¹³ ali drugih pogojev za vstop, bivanje ali stalno prebivališče v tej državi članici“. Ker je državljan tretje države, ki pride na ozemlje države članice v nasprotju s prepovedjo vstopa na to ozemlje, ki mu je bila izrečena, prisoten na navedenem ozemlju, že zgolj zaradi tega tam nezakonito prebiva v smislu člena 3, točka 2, te direktive in v skladu z njenim členom 2 spada na področje uporabe te direktive.¹⁴ Člen 6 Direktive 2008/115 torej določa standarde in postopek, ki se uporabljajo za „[o]dločbo o vrnitvi“, v skladu s katero se mora državljan bodisi prostovoljno bodisi prisilno vrniti med drugim v državo izvora.¹⁵ Člen 6(2) te direktive vsebuje posebne določbe, ki se uporabljajo za državljanа tretje države, ki ima veljavno dovoljenje za prebivanje ali drugo dovoljenje, ki mu daje pravico do prebivanja, ki ga je izdala druga država članica.

37. Vendar iz člena 4(2) Direktive 2008/115 izhaja, da ta direktiva „ne posega v določbe, ki bi lahko bile ugodnejše za državljanа tretje države, določene v pravnem redu Skupnosti v zvezi s priseljivanjem in azilom“. Kot je namreč opozorilo Sodišče, namen te direktive ni harmonizacija predpisov držav članic o prebivanju tujcev v celoti.¹⁶

38. V zvezi s tem ni nobenega dvoma, da so pravila, določena z Direktivo 2003/109 del tega pravnega reda in da vsebujejo ugodnejše določbe za državljanе tretjih držav, ki so rezidenti za daljši čas, saj jim je priznana okrepljena zaščita pred odstranitvijo in se zanje v nekaterih primerih mobilnosti znotraj Unije uporablja postopek ponovnega sprejema med državami članicami. Kot je poudarila Komisija v priročniku o vračanju, je ta direktiva *lex specialis*, „ki se mora[...] najprej izpolniti v tistih primerih, ki so izrecno zajeti v navedeni[...] direktiv[i]“.¹⁷

39. Področje uporabe Direktive 2003/109 je opredeljeno v njenem členu 3(1), ki določa, da se „uporablja za državljanе tretjih držav, ki zakonito prebivajo na območju države članice“. Dokler ima državljan tretje države status rezidenta za daljši čas v eni od držav članic, ki je poleg tega potrjen z ustreznim dovoljenjem za prebivanje, in mu ta status ni bil formalno odvzet, navedeni državljan zakonito prebiva na ozemlju ene od držav članic. V obravnavani zadevi EP spada na področje uporabe te direktive, zato mu morajo biti v Estoniji zagotovljene pravice, ki ustrezajo njegovemu statusu rezidenta za daljši čas in so naštetе v poglavju II navedene direktive, med katerimi je pravica do okrepljene zaščite pred odstranitvijo iz člena 12 te direktive.¹⁸

¹² Čeprav so v členu 2(2) Direktive 2008/115 našteti razlogi, iz katerih se države članice lahko odločijo, da nezakonito prebivajočega državljanа tretje države izvzamejo s področja uporabe te direktive, je treba ugotoviti, da med temi razlogi ni posedovanja veljavnega dovoljenja za prebivanje v drugi državi članici.

¹³ Glej opombo 7 teh sklepnih predlogov.

¹⁴ Glej sodbo z dne 7. junija 2016, Affum (C-47/15, EU:C:2016:408, točka 48).

¹⁵ Glej člen 3, točki 3 in 4, Direktive 2008/115.

¹⁶ Glej sodbo z dne 8. maja 2018, K. A. in drugi (Združitev družine v Belgiji) (C-82/16, EU:C:2018:308, točka 44 in navedena sodna praksa).

¹⁷ Glej točko 5.8 tega priročnika o vračanju iz Priloge k Priporočilu Komisije (EU) 2017/2338 z dne 16. novembra 2017 o skupnem „Priročniku o vračanju“, ki ga uporabljajo pristojni organi držav članic pri izvajanju nalog v zvezi z vračanjem (UL 2017, L 339, str. 83). Kot je razvidno iz točke 2 tega priporočila, je ta priročnik glavno orodje za organe držav članic, ki so pristojni za opravljanje nalog v zvezi z vračanjem nezakonito prebivajočih državljanov tretjih držav.

¹⁸ Glej tudi uvodno izjavo 16 Direktive 2003/109.

40. Nasprotno, kar zadeva pogoje za prebivanje tega državljana v drugih državah članicah razen tiste, ki mu je podelila navedeni status, se ti obravnavajo v poglavju III Direktive 2003/109. Vendar se nobeden od teh pogojev ne nanaša na položaj, kakršen je ta iz obravnavane zadeve, v katerem državljan tretje države, ki je rezident za daljši čas v prvi državi članici, nima izvedene pravice do prebivanja v drugi državi članici, na ozemlje katere pride v nasprotju s prepovedjo vstopa, ki mu je bila izrečena iz razlogov javnega reda in javne varnosti.

41. Ta presoja temelji tako na jezikovni preučitvi člena 22(3), prvi pododstavek, Direktive 2003/109, kot tudi na sistemski, kontekstualni in teleološki analizi te direktive.

B. Besedilo člena 22(3), prvi pododstavek, Direktive 2003/109

42. Člen 22(3), prvi pododstavek, Direktive 2003/109 določa načelo, v skladu s katerim „[d]okler državljan^[19] tretje države ne prejme statusa rezidenta za daljši čas in brez poseganja v obveznosti do ponovnega sprejema iz odstavka 2^[20], lahko druga država članica zaradi javnega reda in javne varnosti sprejme sklep o odstranitvi državljana tretje države z ozemlja Unije skladno z jamstvi iz člena 12“.

43. Uporaba veznika „dokler“ v besedni zvezi „[d]okler državljan tretje države ne pridobi statusa rezidenta za daljši čas“ ne omogoča natančne določitve osebnega področja uporabe člena 22(3), prvi pododstavek, Direktive 2003/109.

44. Drži sicer, da navedena besedna zveza kaže na jasno namero zakonodajalca Unije, da s področja uporabe te določbe izključi državljana tretje države s statusom rezidenta za daljši čas v prvi državi članici, ki pridobi ta status v drugi državi članici.²¹ Vendar navedena besedna zveza ne omogoča opredelitve trenutka, v katerem lahko ta državljan uživa navedeno zaščito na ozemlju drugonavedene države članice: ali zadostuje, da je rezident za daljši čas v prvi državi članici ne glede na trajanje in podrobna pravila njegovega prebivanja na ozemlju te druge države članice, ali pa, nasprotno, mora v zadnjenavedeni oddati vlogo za dovoljenje za prebivanje oziroma tako dovoljenje imeti?

45. Menim, da je treba v tem smislu razložiti tudi osebno področje uporabe člena 22(3), prvi pododstavek, te direktive.

46. Prvič, zakonodajalec Unije v samem besedilu te določbe napotuje na obveznosti „druge države članice“. Ta pojem je v členu 2(d) Direktive 2003/109 opredeljen kot „kater[a] koli držav[a] članic[a] razen tiste, ki je državljanu tretje države prvič podelila status rezidenta za daljši čas in v kateri ta rezident za daljši čas uveljavlja pravico do prebivanja“.²² Uporaba povednega naklona („uveljavlja“), ne pa pogojnega („bi uveljavljal“), kaže na to, da mora državljan tretje države

¹⁹ Moj poudarek. V francoski različici te določbe je uporabljen izraz „rezident tretje države“, medtem ko se v členu 22(1) navedene direktive sklicuje na „državljan tretje države“. V drugih jezikovnih različicah je uporabljen isti izraz v obeh odstavkih, na primer v španski („el nacional de un tercer país“), nemški („Drittstaatsangehörige“), angleški („the third-country national“), italijanski („il cittadino di un paese terzo“) ali slovenski („državljan tretje države“).

²⁰ Komisija je v svojem poročilu Evropskemu parlamentu in Svetu z dne 28. septembra 2011 o uporabi [Direktive 2003/109] (COM(2011) 585 final) poudarila, da „je Direktiva [2008/115] [...] vplivala na člen 22(2) in (3), saj morajo v skladu s členom 6 te direktive državljan tretje države, ki nezakonito prebivajo na ozemlju države članice in imajo veljavno dovoljenje za prebivanje, ki ga je izdala druga država članica, takoj oditi na ozemlje te druge države članice. Le če zadevni državljan tretje države ne izpolni te zahteve, mu lahko navedena država članica izda odločbo o vrnitvi“ (točka 3.9).

²¹ Ta uživa zaščito, povezano s statusom rezidenta za daljši čas, določeno v členu 12 Direktive 2003/109.

²² Moj poudarek.

dejansko uveljavljati svojo izvedeno pravico do prebivanja v drugi državi članici. Kot pa je razvidno iz člena 14(1) in uvodne izjave 21 te direktive, mora ta državljan za uveljavljanje navedene pravice do prebivanja izpolniti pogoje, navedene v poglavju III te direktive.²³

47. Drugič, iz besedila člena 22(3), prvi pododstavek, Direktive 2003/109 je razvidno, da je treba „sklep o odstranitvi državljana tretje države z ozemlja Unije“ „zaradi javnega reda in javne varnosti“ sprejeti „skladno z jamstvi iz člena 12 [te direktive]“. To pomeni, da je mogoče tega državljana odstraniti le, če predstavlja resnično in dovolj resno grožnjo javnemu redu ali javni varnosti, da sklepa o odstranitvi ni mogoče utemeljiti z ekonomskimi razlogi in da morajo pristojni organi druge države članice predhodno upoštevati trajanje njegovega prebivanja na nacionalnem ozemlju, njegovo starost, posledice odstranitve zanj in za njegove družinske člane, njegovo povezanost z državo prebivanja ali nepovezanost z državo izvora.²⁴ Torej priznanje te ravni precej okrepljene zaščite pred odstranitvijo temelji na objektivnih utemeljitvah, ki so povezane z ravno vključitve rezidenta za daljši čas v prvo državo članico v okviru njegovega statusa rezidenta za daljši čas (člen 12 Direktive 2003/109) in v drugo državo članico v okviru uveljavljanja njegove izvedene pravice do prebivanja, ki jo ima zaradi svojega statusa (člen 22 te direktive). Take zaščite torej ni mogoče utemeljiti v zvezi z državljanom tretje države, ki je rezident za daljši čas, vendar nima take izvedene pravice do prebivanja v državi članici, na ozemlje katere pride, zaradi prepovedi vstopa, ki mu je bila izrečena iz razlogov javnega reda in javne varnosti.

48. To razlago potrjujeta sistematika in cilj določb iz poglavja III Direktive 2003/109.

C. Sistematika in cilj poglavja III Direktive 2003/109

49. Kot je razvidno že iz naslova poglavja III Direktive 2003/109, je njegov namen določiti pogoje, pod katerimi državljan tretje države s statusom rezidenta za daljši čas uveljavlja pravico do prebivanja v državah članicah razen tiste, ki mu je podelila ta status, da bi tako pripomogli k učinkovitemu uveljavljanju notranjega trga kot območja, na katerem je zagotovljeno prosto gibanje vseh oseb.²⁵ Določa postopni sistem, kar zadeva pravico tega državljana v drugih državah članicah, ki lahko privede do pravice do stalnega prebivanja s podelitvijo navedenega statusa v eni od teh držav.

50. Pravica do prebivanja za obdobje nad tri mesece,²⁶ podeljena v drugi državi članici, je pravica, izvedena iz statusa rezidenta za daljši čas, pridobljenega v prvi državi članici. Tako lahko druga država članica prav zato, ker je prva država članica zadevni osebi podelila ta status v skladu s členom 4 Direktive 2003/109, uresniči to izvedeno pravico do prebivanja, tako da ji v skladu s členom 14(1) te direktive izda dovoljenje za prebivanje.²⁷ V ta namen mora rezident za daljši čas oddati vlogo v skladu s členom 15 navedene direktive, ki izpolnjuje pogoje iz členov od 16 do 19

²³ Glej moje sklepne predloge v združenih zadevah Stadt Frankfurt am Main in Stadt Offenbach am Main (Podaljšanje dovoljenja za prebivanje v drugi državi članici) (C-829/21 in C-129/22, EU:C:2023:244, točki 40 in 41) ter sodbo z dne 29. junija 2023, Stadt Frankfurt am Main in Stadt Offenbach am Main (Podaljšanje dovoljenja za prebivanje v drugi državi članici) (C-829/21 in C-129/22, EU:C:2023:525, točka 57 in navedena sodna praksa).

²⁴ Glej sodbo z dne 9. februarja 2023, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid in drugi (Odvzem pravice do prebivanja turškemu delavcu) (C-402/21, EU:C:2023:77, točka 71 in navedena sodna praksa).

²⁵ Glej uvodno izjavo 18 te direktive.

²⁶ Glej člen 14(1) Direktive 2003/109.

²⁷ Glej moje sklepne predloge v združenih zadevah Stadt Frankfurt am Main in Stadt Offenbach am Main (Podaljšanje dovoljenja za prebivanje v drugi državi članici) (C-829/21 in C-129/22, EU:C:2023:244, točki 40 in 41) ter sodbo z dne 29. junija 2023, Stadt Frankfurt am Main in Stadt Offenbach am Main (Podaljšanje dovoljenja za prebivanje v drugi državi članici) (C-829/21 in C-129/22, EU:C:2023:525, točka 57 in navedena sodna praksa).

iste direktive. Med njimi je pogoj, da zadevna oseba ne pomeni nevarnosti za javni red ali javno varnost.²⁸ Medtem ko člen 20 Direktive 2003/109 določa postopkovna jamstva, ki morajo biti zagotovljena rezidentu za daljši čas, če je njegova vloga za dovoljenje za prebivanje zavrnjena, člen 21 te direktive določa obravnavo, ki mu mora biti zagotovljena v drugi državi članici, če bi mu bilo to dovoljenje izdano.

51. Člen 22 Direktive 2003/109, nedvoumno naslovljen „Odvzem dovoljenja za prebivanje in obveznost ponovnega sprejema“, je logično nadaljevanje teh določb. Komisija v svojem poročilu o uporabi te direktive navaja, da ta člen določa pogoje, pod katerimi lahko druga država članica izda sklep o odstranitvi rezidenta za daljši čas, ki mu je bilo v tej državi članici izdano dovoljenje za prebivanje, ni pa tam še pridobil statusa rezidenta za daljši čas,²⁹ določenega s členom 23 navedene direktive.

52. Očitno je torej, da se člen 22 Direktive 2003/109 nanaša na rezidenta za daljši čas, ki je v resničnem procesu vključevanja v drugo državo članico, tako da v njej uveljavlja izvedeno pravico do prebivanja, ki jo ima na podlagi svojega statusa. Poleg tega je namen odstavka 3 tega člena zagotoviti učinkovitost navedene pravice do prebivanja, pri čemer se od druge države članice zahteva, naj temu rezidentu zagotovi okrepljeno zaščito pred odstranitvijo, če bi predstavljal nevarnost za javni red ali javno varnost, in sicer po zgledu zaščite, do katere je upravičen v skladu s svojim statusom v prvi državi članici.

53. Vendar v položaju, kakršen je ta iz postopka v glavni stvari, državljani tretje države, ki je rezident za daljši čas, nima pravice vstopa v zadevno državo članico zaradi pravnih učinkov prepovedi vstopa, ki mu je bila izrečena. Ker predstavlja grožnjo za javni red in javno varnost, je lahko še toliko manj upravičen do izvedenega dovoljenja za prebivanje v tej državi članici, saj se zanj uporablja člen 17 Direktive 2003/109. V teh okoliščinah menim, da ne more biti upravičen do ravni precej okrepljene zaščite pred odstranitvijo, ki jo določa člen 22(3) te direktive.

54. Zdi se mi, da je takšna razlaga skladna s ciljem Direktive 2003/109. Kot je namreč razvidno iz uvodnih izjav 4, 6 in 12 te direktive, bi moral biti status rezidenta za daljši čas resničen instrument za vključevanje državljanov tretje države v družbo, v kateri živi, pri čemer je to vključevanje tudi ključni element pri pospeševanju gospodarske in družbene kohezije, kar je temeljni cilj Unije.³⁰ Poleg tega opozarjam, da mora v skladu z uvodno izjavo 18 navedene direktive pravica do prebivanja, ki jo ima rezident za daljši čas v državi članici razen tiste, ki mu je podelila status, pripomoči k učinkovitemu uveljavljanju notranjega trga kot območja, na katerem je zagotovljeno prosto gibanje vseh oseb.

55. Očitno pa je, da se v položaju iz postopka v glavni stvari zadevna oseba, ker so ji estonski organi podelili status rezidenta za daljši čas, še ne more pred finskimi organi sklicevati na raven precej okrepljene zaščite pred odstranitvijo iz člena 22(3) te direktive, čeprav je na finsko ozemlje odšla v očitnem nasprotju s prepovedjo vstopa, ki ji je bila izrečena iz razlogov javnega reda in javne varnosti ter zato nima pravice do prebivanja v tej državi članici. V takem primeru bi namreč po eni strani ravnali v nasprotju s sistemom, vzpostavljenim z Direktivo 2003/109,

²⁸ Kot je zakonodajalec Unije poudaril v uvodni izjavi 21 Direktive 2003/109, mora država članica, v kateri namerava rezident za daljši čas uveljavljati svojo pravico do prebivanja, imeti možnost preveriti, ali zadevna oseba izpolnjuje pogoje za prebivanje na njenem ozemlju in ali ne pomeni nevarnosti za javni red, javno varnost ali zdravje.

²⁹ Glej poročilo, navedeno v opombi 20 teh sklepnih predlogov, točka 3.9.

³⁰ Iz uvodne izjave 22 Direktive 2003/109 je razvidno, da prav zaradi zagotavljanja učinkovitosti navedene izvedene pravice zakonodajalec Unije od druge države članice zahteva, da rezidentu za daljši čas zagotovi enako obravnavanje, kot mu je priznано v prvi državi članici. Glej tudi sodbo z dne 4. junija 2015, P in S (C-579/13, EU:C:2015:369, točka 46 in navedena sodna praksa).

v okviru katerega ima državljan tretje države pravice in ugodnosti glede na svojo vključitev v družbo tako prve kot tudi druge države članice, po drugi strani pa ne bi upoštevali pravnih učinkov, povezanih z odločbami o prepovedi vstopa, ki jih je izrekla ena od držav članic.

56. Glede na vse navedeno menim, da je treba člen 22(3) Direktive 2003/109 razlagati tako, da se ne uporablja za državljana tretje države, ki kljub temu, da ima status rezidenta za daljši čas v prvi državi članici, nima pravice do prebivanja v državi članici, na ozemlje katere pride v nasprotju s prepovedjo vstopa, ki mu je bila izrečena iz razlogov javnega reda in javne varnosti.

57. Ta državljan ima še naprej možnost uveljavljati pravice, ki jih ima na podlagi dovoljenja za prebivanje rezidenta za daljši čas, tako da pozneje odide na ozemlje prve države članice.

58. Država članica, na ozemlju katere je navedeni državljan, mora torej uporabiti postopek vrnitve, določen z Direktivo 2008/115, še zlasti z njenim členom 6(2).

59. Opozarjam namreč, da je namen člena 6 te direktive določiti standarde in postopke, ki se uporabljajo za odločbe o vrnitvi državljanov tretje države, ki nezakonito prebiva na ozemlju države članice. Člen 6(2) navedene direktive se nanaša na poseben položaj, v katerem ima ta državljan veljavno dovoljenje za prebivanje ali drugo dovoljenje, ki mu daje pravico do prebivanja, ki ga je izdala ena od drugih držav članic. V skladu s to določbo mora država članica, na ozemlju katere ta državljan nezakonito prebiva, izdati odločbo o vrnitvi le, če zadevna oseba zavrne takojšen odhod v državo članico, ki ji je izdala dovoljenje za prebivanje, ali če se njen takojšnji odhod zahteva zaradi javnega reda ali državne varnosti.³¹

V. Predlog

60. Glede na vse navedeno Sodišču predlagam, naj na prvo vprašanje za predhodno odločanje, ki ga je postavilo Korkein hallinto-oikeus (vrhovno upravno sodišče, Finska), odgovori:

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

je treba razlagati tako, da

- se ne uporablja za državljana tretje države, ki kljub temu, da ima status rezidenta za daljši čas v prvi državi članici, nima pravice do prebivanja v državi članici, na ozemlje katere pride v nasprotju s prepovedjo vstopa, ki mu je bila izrečena iz razlogov javnega reda in javne varnosti;
- ta državljan ima še naprej možnost uveljavljati pravice, ki jih ima na podlagi dovoljenja za prebivanje rezidenta za daljši čas, tako da pozneje odide na ozemlje prve države članice.

³¹ Glej v zvezi s tem sodbo z dne 16. januarja 2018, E (C-240/17, EU:C:2018:8, točka 45), in sklep z dne 26. aprila 2023, Migrationsverket (C-629/22, EU:C:2023:365, točke 20, 22 in 33 ter navedena sodna praksa).