



Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
JEAN RICHARD DE LA TOUR
föredraget den 26 oktober 2023¹

Mål C-752/22

EP

mot

Migrationsverket (Finland)

(begäran om förhandsavgörande från Högsta förvaltningsdomstolen (Finland))

”Begäran om förhandsavgörande – Invandringspolitik – Direktiv 2003/109/EG – Varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning – Villkor för bosättning i en annan medlemsstat för en varaktigt bosatt person – Artikel 22.3 – Förstärkt skydd mot utvisning – Tredjelandsmedborgare som är varaktigt bosatt i den första medlemsstaten och som vistas olagligt på en annan medlemsstats territorium – Beslut om återvändande åtföljt av ett förbud mot inresa på det nationella territoriet av hänsyn till allmän ordning och säkerhet – Direktiv 2008/115/EG – Gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna – Artikel 6.2 – Tredjelandsmedborgare som innehar ett giltigt uppehållstillstånd utfärdat av en annan medlemsstat”

I. Inledning

1. Åtnjuter en tredjelandsmedborgare som har förvärvat ställning som varaktigt bosatt i en medlemsstat i enlighet med direktiv 2003/109/EG² ett förstärkt skydd mot utvisning enligt artiklarna 12 och 22.3 i det direktivet, i en annan medlemsstat som vederbörande reser in i i strid med ett inreseförbud som har utfärdats gentemot honom eller henne?
2. Detta är i huvudsak den fråga som tas upp i förevarande begäran om förhandsavgörande.
3. Begäran om förhandsavgörande har uppkommit inom ramen för en tvist mellan EP, en rysk medborgare som har förvärvat ställning som varaktigt bosatt i Estland, och Migrationsverket (Finland) om lagenligheten av ett beslut om utvisning till Ryska federationen som har antagits gentemot personen i fråga, åtföljt av ett förbud mot inresa till Schengenområdet (nedan kallat det omtvistade beslutet), vilket senare ändrades till att endast omfatta det nationella territoriet. Migrationsverket grundade sitt beslut på bestämmelserna i direktiv 2008/115/EG,³ men Högsta

¹ Originalspråk: franska.

² Rådets direktiv av den 25 november 2003 om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning (EUT L 16, 2004, s. 44), i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/51/EU av den 11 maj 2011 (EUT L 132, 2011, s. 1) (nedan kallat direktiv 2003/109).

³ Europaparlamentets och rådets direktiv av den 16 december 2008 om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna (EUT L 348, 2008, s. 98).

förvaltningsdomstolen (Finland) vill få klarhet i huruvida Migrationsverket inte var förpliktat att vidta de åtgärder för förstärkt skydd mot utvisning som föreskrivs i artikel 22.3 i direktiv 2003/109 till förmån för tredjelandsmedborgare som är varaktigt bosatta.

4. I förevarande mål har EU-domstolen således återigen att pröva frågan om vad som gäller när en tredjelandsmedborgare som har påförts ett inreseförbud av en medlemsstat samtidigt innehar ett giltigt uppehållstillstånd som har utfärdats av en annan medlemsstat⁴ Detta mål visar svårigheterna med att fastställa tillämpningsområdet för direktiv 2003/109 respektive direktiv 2008/115, vilket kommissionen för övrigt inte har underlåtit att påpeka inom ramen för sitt aktuella förslag till omarbetning av direktiv 2003/109.⁵ De förslag som kommissionen i dag har lagt fram vad detta beträffar syftar till att säkerställa en större förenlighet och en bättre komplementaritet mellan de båda rättsakterna.⁶

5. I förevarande förslag till avgörande, som i enlighet med EU-domstolens begäran kommer att inriktas på den första frågan, kommer jag att förklara varför jag anser att den härledda uppehållsrätten som en tredjelandsmedborgare som är varaktigt bosatt i en första medlemsstat åtnjuter och det därav följande skyddet i en annan medlemsstat, endast kan utövas om den medborgaren har erhållit ett uppehållstillstånd i den sistnämnda medlemsstaten. Av min analys drar jag slutsatsen att artikel 22.3 i direktiv 2003/109 ska tolkas så, att den inte reglerar villkoren för att en medlemsstat ska kunna anta ett beslut om utvisning av en sådan medborgare när denne har rest in på dess territorium i strid med ett inreseförbud som har utfärdats gentemot honom eller henne av hänsyn till allmän ordning och säkerhet.

II. Tillämpliga bestämmelser

A. Unionsrätt

1. Direktiv 2003/109

6. I artikel 1 i direktiv 2003/109, med rubriken ”Innehåll”, föreskrivs följande:

”I detta direktiv fastställs

- a) villkoren för en medlemsstats beviljande och återkallande av ställning som varaktigt bosatt för tredjelandsmedborgare som är lagligen bosatta på dess territorium, inklusive de rättigheter som är förbundna med denna ställning, och
- b) villkoren för bosättning i andra medlemsstater än den som beviljat dem varaktig bosättning för tredjelandsmedborgare som har beviljats denna ställning.”

⁴ Förevarande mål liknar det som låg till grund för domen av den 16 januari 2018, E (C-240/17, EU:C:2018:8), där omständigheterna var i stort sett desamma, eftersom den berörda tredjelandsmedborgaren hade ett giltigt uppehållstillstånd som hade utfärdats i Spanien vid den tidpunkt då de finländska myndigheterna meddelade ett beslut om att han skulle återvända till sitt ursprungsland, åtföljt av ett förbud mot inresa till Schengenområdet.

⁵ Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv av den 27 april 2022 om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning (COM(2022) 650 final).

⁶ Kommissionen har bland annat påpekat att omarbetningen av direktiv 2003/109 ”bör beakta de gemensamma normer och förfaranden i medlemsstaterna för återvändande i fråga om tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna som infördes genom [direktiv 2008/115]” (skäl 21) och att det i den således görs uttryckliga hänvisningar till det sistnämnda direktivet, för att en bättre åtskillnad ska kunna göras mellan de båda rättsakternas tillämpningsområde.

7. Punkterna b–d i artikel 2 i det direktivet, med rubriken ”Definitioner”, har följande lydelse:

”I detta direktiv avses med

...

- b) *varaktigt bosatt*: tredjelandsmedborgare som har ställning som varaktigt bosatt i enlighet med artiklarna 4–7,
- c) *första medlemsstat*: den medlemsstat som först beviljade tredjelandsmedborgaren ställning som varaktigt bosatt,
- d) *andra medlemsstat*: andra medlemsstater än den som först beviljade tredjelandsmedborgaren ställning som varaktigt bosatt och där den varaktigt bosatte utövar sin rätt till bosättning.”

8. I artikel 3 i ovannämnda direktiv, med rubriken ”Räckvidd”, anges följande i punkt 1:

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

9. Kapitel II i direktiv 2003/109 omfattar artiklarna 4–13. Där fastställs villkoren för en medlemsstats beviljande och återkallande av ställning som varaktigt bosatt som en medlemsstat har beviljat tredjelandsmedborgare som är lagligen bosatta på dess territorium, inklusive de rättigheter som är förbundna med denna ställning. Syftet är att främja integrationen av sådana medborgare för att stärka den ekonomiska och sociala sammanhållningen i enlighet med skälen 4 och 6 i direktivet.

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

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

...

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

- a) hur länge bosättningen i medlemsstaten har varat,
- b) den berörda personens ålder,
- c) följderna för vederbörande och dennes familjemedlemmar,
- d) banden med bosättningslandet eller avsaknaden av band med ursprungslandet.

...”

11. Kapitel III i direktiv 2003/109, med rubriken ”Bosättning i andra medlemsstater”, omfattar artiklarna 14–23. Kapitlet syftar till att fastställa villkoren för utövandet av rätten till bosättning för en person som åtnjuter ställning som varaktigt bosatt i andra medlemsstater än den som beviljade personen denna ställning, för att bidra till att förverkliga den inre marknaden som ett område med fri rörlighet för personer, i enlighet med skäl 18 i direktivet.

12. I artikel 14.1 i det direktivet föreskrivs följande:

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

13. I artikel 15 i samma direktiv, med rubriken ”Villkor för bosättning i en annan medlemsstat”, anges följande i punkt 1 första stycket:

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

14. I artikel 22 i direktiv 2003/109, med rubriken ”Återkallande av uppehållstillståndet och återtagandeskyldighet”, föreskrivs följande:

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

- a) Av hänsyn till allmän ordning och säkerhet i enlighet med artikel 17.
- b) Om villkoren i artiklarna 14, 15 och 16 inte längre uppfylls.
- c) När tredjelandsmedborgaren inte lagligen är bosatt i den medlemsstaten.

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

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

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

Om den andra medlemsstaten antar ett beslut om att utvisa den berörda tredjelandsmedborgaren, skall den vidta alla åtgärder som är lämpliga för att effektivt kunna genomföra detta. Den andra

medlemsstaten skall tillhandahålla relevant information till första medlemsstaten för genomförandet av utvisningsbeslutet.

...

4. Beslut om utvisning får inte kombineras med permanent bosättningsförbud i de fall som anges i punkterna 1 b och 1 c.
5. Återtagandeskyldigheten enligt punkt 2 skall gälla oavsett möjligheten för varaktigt bosatta och familjemedlemmar att flytta till en tredje medlemsstat.”

2. Direktiv 2008/115

15. Artikel 3 i direktiv 2008/115 har följande lydelse:

”I detta direktiv gäller följande definitioner:

...

2. *olaglig vistelse*: vistelse på en medlemsstats territorium av en tredjelandsmedborgare som inte, eller inte längre, uppfyller villkoren för inresa enligt artikel 5 i [förordning (EG) nr 562/2006⁷] eller andra villkor för att resa in i, vistas eller vara bosatt i den medlemsstaten.
3. *återvändande*: en tredjelandsmedborgares återresa – oavsett om den sker frivilligt i överensstämmelse med en skyldighet att återvända eller med tvång – till
 - ursprungslandet, eller
 - ett transitland i enlighet med återtagandeavtal med gemenskapen eller bilaterala återtagandeavtal eller andra arrangemang, eller
 - ett annat tredjeland till vilket den berörda tredjelandsmedborgaren frivilligt väljer att återvända och där han eller hon kommer att tas emot.
4. *beslut om återvändande*: ett administrativt eller rättsligt beslut enligt vilket en tredjelandsmedborgares vistelse är olaglig och som ålägger eller fastställer en skyldighet att återvända.
5. *avlägsnande*: verkställigheten av skyldigheten att återvända, det vill säga den faktiska transporten ut ur medlemsstaten.
6. *inreseförbud*: ett administrativt eller rättsligt beslut om förbud mot inresa och vistelse på medlemsstaternas territorium under en viss period, som åtföljer ett beslut om återvändande.

...

⁷ Europaparlamentets och rådets förordning av den 15 mars 2006 om en gemenskapskodex om gränspassage för personer (kodex om Schengengränserna) (EUT L 105, 2006, s. 1). Den förordningen har upphävts och ersatts av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/399 av den 9 mars 2016 om en unionskodex om gränspassage för personer (kodex om Schengengränserna) (EUT L 77, 2016, s. 1).

8. *frivillig avresa*: fullgörande av skyldigheten att återvända inom den tidsram som fastställts i beslutet om återvändande.

...”

16. I artikel 6 i det direktivet, som rör beslut om återvändande genom vilka en olaglig vistelse upphör, anges följande:

”1. Utan att det påverkar tillämpningen av de undantag som avses i punkterna 2–5 ska medlemsstaterna utfärda beslut om att tredjelandsmedborgare som vistas olagligt på deras territorium ska återvända.

2. Tredjelandsmedborgare som vistas olagligt på en medlemsstats territorium och som innehar ett giltigt uppehållstillstånd eller någon annan form av tillstånd som ger rätt till vistelse utfärdat av en annan medlemsstat, ska ofördröjligen bege sig till den medlemsstatens territorium. Om den tredjelandsmedborgare som berörs av detta krav inte följer detsamma eller om dennes omedelbara avresa krävs med hänsyn till allmän ordning eller nationell säkerhet, ska punkt 1 tillämpas.

...”

B. Finländsk rätt

17. Enligt 11 § 1 mom. i utlänningslagen krävs för att en utlänning ska få komma till Finland att han eller hon inte har meddelats inreseförbud (punkt 4) och att han eller hon inte anses äventyra allmän ordning och säkerhet (punkt 5).

18. I 149 b § i den lagen föreskrivs att om en tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i landet, eller som fått avslag på sin ansökan om uppehållstillstånd, och innehar ett sådant giltigt uppehållstillstånd eller annat tillstånd som berättigar till vistelse som utfärdats av en annan medlemsstat, ska det krävas att han eller hon omedelbart beger sig till den medlemsstatens territorium. Om tredjelandsmedborgaren inte iakttar kravet eller om hans eller hennes omedelbara avresa krävs med hänsyn till allmän ordning eller säkerhet, ska ett beslut om att avlägsna honom eller henne fattas.

III. Bakgrund till det nationella målet och tolkningsfrågorna

19. Den faktiska bakgrunden utgörs av två olika perioder.

20. Den första perioden är perioden fram till dess att Republiken Estland beviljade personen i fråga, som är en rysk medborgare med ett giltigt pass, ställning som varaktigt bosatt den 12 juli 2019.

21. Det är ostridigt att han, under denna period, begav sig till Finland vid ett flertal tillfällen där han blev föremål för fyra beslut om utvisning till Estland, vilka utfärdades den 9 februari 2017, den 16 mars 2017, den 26 november 2018 respektive den 8 juli 2019. Dessa beslut antogs efter det att personen i fråga hade gjort sig skyldig till flera brott, nämligen grovt rattfylleri, olovlig körning och överträdelse av ett inreseförbud. Dessutom var han misstänkt för grov stöld, förfalskning och

osant intygande. Med hänsyn till arten och upprepningen av brotten ansåg de behöriga nationella myndigheterna att han utgjorde ett hot mot allmän ordning och säkerhet, varför tre av de besluten åtföljdes av ett inreseförbud till Finland.

22. Den andra perioden är den då Republiken Estland beviljade personen i fråga ställning som varaktigt bosatt samt tillhörande uppehållstillstånd för en period på fem år, det vill säga från den 12 juli 2019 till den 12 juli 2024. Denna ställning beviljades således trots att finska staten redan hade belagt den personen med ett giltigt inreseförbud till det nationella territoriet.⁸

23. Den 19 november 2019, efter att ha gjort en helhetsbedömning av den berörda personens situation – som det finns uppgifter om i den nationella akt som domstolen har tillgång till – nekade Migrationsverket honom möjlighet att frivilligt återvända till Estland och antog det omtvistade beslutet.⁹ Det framgår av beslutet om hänskjutande att det omtvistade beslutet innebar en skyldighet att utvisa personen i fråga till vederbörandes ursprungsland, det vill säga Ryska federationen, och att det åtföljs av ett inreseförbud till hela Schengenområdet för en period på fyra år, med tanke på det hot som den personen utgör för den allmänna ordningen och säkerheten. Det beslutet antogs med stöd av direktiv 2008/115, eftersom Migrationsverket ansåg att EP "vistades olagligt" på det nationella territoriet i den mening som avses i artikel 3 led 2 i det direktivet då han hade rest in i det landet i strid med de inreseförbud som tidigare hade utfärdats gentemot honom. Jag vill redan nu påpeka att ett sådant beslut, enligt min mening, ska betraktas som ett "beslut om återvändande", i den mening som avses i artikel 3 led 4 i ovannämnda direktiv. I artikel 3 led 3 i samma direktiv definieras nämligen återvändande som en åtgärd genom vilken en tredjelandssmedborgare ska bege sig till ett tredjeland eller ett transitland eller återvända till sitt ursprungsland, det vill säga utanför unionens territorium.

24. Det framgår även av den nationella akten att Migrationsverket samma dag, den 19 november 2019, inledde det samrådsförfarande som föreskrivs i artikel 25.2 i konventionen om tillämpning av Schengenavtalet¹⁰ med Republiken Estland, inom ramen för vilket den medlemsstaten ombads ta ställning till ett eventuellt återkallande av den berörda personens uppehållstillstånd för varaktigt bosatta. Republiken Estland meddelade den 9 december 2019 att tillståndet inte skulle återkallas. Mot denna bakgrund ändrade Migrationsverket inreseförbudet till hela Schengenområdet till ett rent nationellt inreseförbud, i enlighet med artikel 25.2 andra stycket i den konventionen.¹¹

25. Utvisningen av EP till Ryska federationen verkställdes den 24 mars 2020. EP reste in till Finland på nytt och utvisades därifrån till Estland den 8 augusti 2020 och den 16 november 2020.

26. Klagandens överklagande av det omtvistade beslutet ogillades av Helsingfors förvaltningsdomstol (Finland), varpå han överklagade till Högsta förvaltningsdomstolen och yrkade att domen skulle upphävas.

⁸ Enligt artikel 11.4 i direktiv 2008/115 var de estniska myndigheterna skyldiga att rådfråga de finländska myndigheterna för att ta hänsyn till deras intressen innan de beviljade den aktuella ställningen.

⁹ I domen av den 16 januari 2018, E (C-240/17, EU:C:2018:8, punkt 46), slog domstolen fast att när en tredjelandssmedborgare som har ett uppehållstillstånd som utfärdats av en medlemsstat olagligt vistas i en medlemsstat, ska vederbörande ges möjlighet att resa till den medlemsstat som utfärdat uppehållstillståndet i stället för att genast tvingas att återvända till sitt ursprungsland, *såvida inte hänsyn till särskilt allmän ordning och säkerhet kräver det sistnämnda*.

¹⁰ Konvention av den 14 juni 1985 mellan regeringarna i Beneluxstaterna, Förbundsrepubliken Tyskland och Franska republiken om gradvis avskaffande av kontroller vid de gemensamma gränserna, vilken undertecknades i Schengen den 19 juni 1990 och trädde i kraft den 26 mars 1995 (EGT L 239, 2000, s. 19).

¹¹ Se, även, dom av den 16 januari 2018, E (C-240/17, EU:C:2018:8, punkt 58).

27. Med hänsyn till de faktiska omständigheterna i förevarande mål och i synnerhet EP:s ställning som varaktigt bosatt i Estland, vill den hänskjutande domstolen få klarhet i huruvida Migrationsverket, vid antagandet av det omtvistade beslutet, inte var skyldigt att vidta de åtgärder avseende förstärkt skydd mot utvisning som har införts genom direktiv 2003/109.

28. För det första anser den hänskjutande domstolen att det inte entydigt framgår av artikel 3.1 i direktiv 2003/109 huruvida en sådan situation som den här aktuella omfattas av det direktivets tillämpningsområde. EP:s bosättning i Estland är visserligen laglig eftersom den grundar sig på den ställning som varaktigt bosatt som den medlemsstaten har beviljat honom, men hans bosättning i Finland är däremot inte laglig eftersom han inte har ansökt om uppehållstillstånd enligt bestämmelserna i kapitel III i ovannämnda direktiv och ett inreseförbud till det landet har utfärdats gentemot honom.

29. För det andra anser den hänskjutande domstolen att utlänningslagen inte innehåller några bestämmelser som uttryckligen införlivar artikel 22.3 i direktiv 2003/109 vad gäller utvisning från Finland till ett land utanför unionen av en tredjelandsmedborgare som har beviljats uppehållstillstånd för varaktigt bosatta av en annan medlemsstat. Frågan uppkommer således huruvida artiklarna 12.1, 12.3 och 22.3 i det direktivet med avseende på deras innehåll ska anses vara ovillkorliga och tillräckligt precisa, enligt EU-domstolens praxis, för att en tredjelandsmedborgare ska kunna åberopa dem gentemot en medlemsstat.

30. Mot denna bakgrund har Högsta förvaltningsdomstolen beslutat att vilandeförklara målet och ställa följande frågor till EU-domstolen för förhandsavgörande:

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

Om fråga 1 besvaras jakande:

2) Ska artikel 12.1 och 12.3 samt artikel 22.3 i direktiv 2003/109/EG om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning med avseende på sitt innehåll anses vara ovillkorliga och tillräckligt precisa för att en tredjelandsmedborgare ska kunna åberopa dem gentemot en medlemsstat?”

31. Den finländska regeringen och kommissionen har inkommit med skriftliga yttranden.

IV. Bedömning

32. Genom sin första tolkningsfråga vill den hänskjutande domstolen, i huvudsak, få klarhet i huruvida artikel 22.3 i direktiv 2003/109, enligt vilken en tredjelandsmedborgare som har ställning som varaktigt bosatt i en första medlemsstat åtnjuter ett sådant förstärkt skydd mot utvisning i den andra medlemsstaten som föreskrivs i artikel 12 i det direktivet, ska tillämpas i en situation där den medborgaren har rest in på den sistnämnda medlemsstatens territorium i strid med ett inreseförbud som har utfärdats gentemot honom eller henne av hänsyn till allmän ordning och säkerhet.

33. Innan jag påbörjar min analys av artikel 22.3 första stycket i direktiv 2003/109 samt systematiken i och syftet med kapitel III i det direktivet, i vilket den artikeln ingår, är det lämpligt att först klargöra tillämpningsområdet för direktiv 2008/115 respektive direktiv 2003/109.

A. Tillämpningsområdet för direktiv 2008/115 respektive direktiv 2003/109

34. Det framgår av såväl rubriken som ordalydelsen i artikel 1 att det i direktiv 2008/115 fastställs gemensamma normer och förfaranden som ska tillämpas av varje medlemsstat för återvändande av tredjelandsmedborgare vars vistelse är olaglig.

35. Det framgår således tydligt av artikel 2.1 i det direktivet att det ska tillämpas på ”tredjelandsmedborgare som vistas olagligt på en medlemsstats territorium”.¹²

36. Begreppet ”olaglig vistelse” definieras i artikel 3 led 2 i direktiv 2008/115 som ”vistelse på en medlemsstats territorium av en tredjelandsmedborgare som inte, eller inte längre, uppfyller villkoren för inresa enligt artikel 5 i [förordning nr 562/2006¹³] eller andra villkor för att resa in i, vistas eller vara bosatt i den medlemsstaten”. Eftersom en tredjelandsmedborgare som reser in i en medlemsstat i strid med ett inreseförbud till den medlemsstaten som har utfärdats gentemot honom rent faktiskt befinner sig i denna medlemsstat, vistas vederbörande redan av den anledningen olagligt där i den mening som avses i artikel 3 led 2 i det direktivet och omfattas av dess tillämpningsområde enligt artikel 2.¹⁴ I artikel 6 i direktiv 2008/115 fastställs således de normer och det förfarande som ska tillämpas vid ”[b]eslut om återvändande”, genom vilket medborgaren är skyldig, oavsett om det sker frivilligt eller med tvång, att resa tillbaka bland annat till sitt ursprungsland.¹⁵ I artikel 6.2 i det direktivet föreskrivs särskilda bestämmelser som är tillämpliga på en tredjelandsmedborgare som innehar ett giltigt uppehållstillstånd eller någon annan form av tillstånd som ger rätt till vistelse utfärdad av en annan medlemsstat.

37. Det framgår emellertid av artikel 4.2 i direktiv 2008/115 att direktivet ”inte [ska] påverka tillämpningen av eventuella förmånligare bestämmelser för tredjelandsmedborgaren i gemenskapens regelverk om invandring och asyl”. Såsom domstolen har erinrat om syftar det direktivet nämligen inte till att fullständigt harmonisera medlemsstaternas bestämmelser om uppehållsrätt för utlänningar.¹⁶

38. I detta hänseende råder det inget tvivel om att reglerna i direktiv 2003/109 omfattas av det regelverket och föreskriver förmånligare bestämmelser för tredjelandsmedborgare som är varaktigt bosatta, genom att ge dessa ett förstärkt skydd mot utvisning samt ett förfarande för återtagande mellan medlemsstaterna i vissa fall av rörlighet inom unionen. Såsom kommissionen har påpekat i sin handbok om återvändande utgör detta direktiv en *lex specialis* ”som måste följas i första hand i de fall som uttryckligen omfattas av [detta] direktiv”.¹⁷

¹² I artikel 2.2 i direktiv 2008/115 anges visserligen på vilka grunder medlemsstaterna får besluta att inte tillämpa det direktivet på tredjelandsmedborgare vars vistelse är olaglig, men det ska påpekas att innehav av ett giltigt uppehållstillstånd i en annan medlemsstat inte ingår bland dessa.

¹³ Se fotnot 7 i förevarande förslag till avgörande.

¹⁴ Se dom av den 7 juni 2016, Affum (C-47/15, EU:C:2016:408, punkt 48).

¹⁵ Se artikel 3 led 3 och 3 led 4 i direktiv 2008/115.

¹⁶ Se dom av den 8 maj 2018, K.A. m.fl. (Familjeåterförening i Belgien) (C-82/16, EU:C:2018:308, punkt 44 och där angiven rättspraxis).

¹⁷ Se punkt 5.8 i handboken om återvändande, som återfinns i bilagan till kommissionens rekommendation (EU) 2017/2338 av den 16 november 2017 om upprättande av en gemensam ”Handbok om återvändande” som ska användas av medlemsstaternas behöriga myndigheter när de utför uppgifter i samband med återvändande (EUT L 339, 2017, s. 83). Såsom framgår av punkt 2 i rekommendationen utgör denna handbok ett huvudverktyg för medlemsstaternas behöriga myndigheter vid utförandet av uppgifter i samband med återvändande av tredjelandsmedborgare vars vistelse är olaglig.

39. Räckvidden för direktiv 2003/109 definieras i artikel 3.1 i detta, där det anges att det ”skall tillämpas på tredjelandsmedborgare som är lagligen bosatta på en medlemsstats territorium”. En tredjelandsmedborgare vistas lagligt på en medlemsstats territorium så länge som vederbörande åtnjuter ställning som varaktigt bosatt i en medlemsstat, vilket för övrigt intygas genom det därtill hörande uppehållstillståndet, och den ställningen inte formellt har återkallats. EP omfattas av direktivets tillämpningsområde i förevarande fall och ska således, i Estland, åtnjuta de rättigheter som följer av hans ställning som varaktigt bosatt och som anges i kapitel II i ovannämnda direktiv, däribland rätten till ett förstärkt skydd mot utvisning som föreskrivs i artikel 12 i detta.¹⁸

40. I kapitel III i direktiv 2003/109 avses däremot villkoren för den medborgarens vistelse i andra medlemsstater än den som beviljat honom ovannämnda ställning. Inget av de villkoren avser emellertid en situation som den här aktuella, där en tredjelandsmedborgare som är varaktigt bosatt i en första medlemsstat inte har någon härledd uppehållsrätt i den medlemsstat som vederbörande reser in i, i strid med ett inreseförbud som har utfärdats gentemot honom eller henne av hänsyn till allmän ordning och säkerhet.

41. Denna bedömning grundar sig på såväl en bokstavstolkning av artikel 22.3 första stycket i direktiv 2003/109 som en systematisk, kontextuell och teleologisk analys av det direktivet.

B. Ordalydelsen i artikel 22.3 första stycket i direktiv 2003/109

42. I artikel 22.3 första stycket i direktiv 2003/109 anges principen att ”[t]ill dess att en tredjelandsmedborgare [19] uppnått ställning som varaktigt bosatt och oavsett den skyldighet till återtagande som föreskrivs i punkt 2,[20] får den andra medlemsstaten fatta beslut om att utvisa tredjelandsmedborgaren från unionens territorium, i enlighet med artikel 12 och enligt garantierna i den artikeln, på grund av allvarligt hot mot allmän ordning eller säkerhet”.

43. Användningen av konjunktionen ”till dess att” i uttrycket ”[t]ill dess att en tredjelandsmedborgare uppnått ställning som varaktigt bosatt” innebär att det inte går att exakt fastställa den personkrets som artikel 22.3 första stycket i direktiv 2003/109 omfattar.

44. Detta uttryck vittnar förvisso om en tydlig avsikt från unionslagstiftarens sida att från den bestämmelsens tillämpningsområde utesluta tredjelandsmedborgare som åtnjuter ställning som varaktigt bosatt i en första medlemsstat och som erhåller sådan ställning i den andra medlemsstaten.²¹ Det går dock inte att utifrån det uttrycket avgöra från och med vilken tidpunkt en sådan medborgare kan åtnjuta ett sådant skydd i den andra medlemsstaten: Är det tillräckligt att vederbörande är varaktigt bosatt i en första medlemsstat och detta oberoende av längden på och villkoren för dennes vistelse i den andra medlemsstaten, eller krävs det att vederbörande har ansökt om eller beviljats uppehållstillstånd i den sistnämnda medlemsstaten?

¹⁸ Se, även, skäl 16 i direktiv 2003/109.

¹⁹ Min kursivering. I den franska versionen av den bestämmelsen används begreppet ”résident de pays tiers”, medan det i artikel 22.1 i det direktivet hänvisas till ”ressortissant d’un pays tiers”. I de andra språkversionerna används ett och samma begrepp i båda av dessa punkter, exempelvis i den spanska (”el nacional de un tercer país”), den tyska (”Drittstaatsangehörige”), den engelska (”the third-country national”), den italienska (”il cittadino di un paese terzo”) och även den slovenska (”državljan tretje države”).

²⁰ I sin rapport till Europaparlamentet och rådet om tillämpningen av [direktiv 2003/109] av den 28 september 2011 (KOM(2011) 585 slutlig) påpekade kommissionen att ”[d]irektiv [2008/115] har inverkat på artikel 22.2 och 22.3 eftersom, enligt artikel 6 i direktivet, tredjelandsmedborgare som vistas olagligt på deras territorium och som innehar ett giltigt uppehållstillstånd utfärdat av en annan medlemsstat ofördröjligen ska bege sig till den medlemsstatens territorium. Det är endast om tredjelandsmedborgaren i fråga inte uppfyller detta krav som medlemsstaten får utfärda ett beslut om återvändande” (punkt 3.9).

²¹ Den sistnämnda omfattas av det skydd som är knutet till ställningen som varaktigt bosatt, vilket föreskrivs i artikel 12 i direktiv 2003/109.

45. Jag anser att samma tolkning även ska göras vad gäller den personkrets som omfattas av artikel 22.3 första stycket i det direktivet.

46. För det första har unionslagstiftaren, i själva ordalydelsen i den bestämmelsen, hänvisat till de skyldigheter som den ”andra medlemsstaten” har. Detta begrepp definieras i artikel 2 led d i direktiv 2003/109 som ”andra medlemsstater än den som först beviljade tredjelandsmedborgaren ställning som varaktigt bosatt och *där den varaktigt bosatte utövar sin rätt till bosättning*”.²² Användningen av presens i indikativ (”utövar”) och inte konditionalis (”skulle utöva”) vittnar om att tredjelandsmedborgaren i dagsläget ska utöva sin härledda uppehållsrätt i den andra medlemsstaten. Såsom framgår av artikel 14.1 och skäl 21 i ovannämnda direktiv förutsätter dock utövandet av denna uppehållsrätt att medborgaren uppfyller de villkor som anges i kapitel III i det direktivet.²³

47. För det andra följer det av ordalydelsen i artikel 22.3 första stycket i direktiv 2003/109 att ”beslut[et] om att utvisa tredjelandsmedborgaren från unionens territorium” ska fattas ”i enlighet med artikel 12 [i det direktivet] och enligt garantierna i den artikeln, på grund av hot mot allmän ordning eller säkerhet”. Detta innebär att den medborgaren endast får utvisas om denne utgör ett verkligt och tillräckligt allvarligt hot mot allmän ordning eller säkerhet, att ett beslut om utvisning inte får grundas på ekonomiska överväganden och att de behöriga myndigheterna i den andra medlemsstaten är skyldiga att först ta hänsyn till hur länge medborgaren har varit bosatt i värdmedlemsstaten, hans eller hennes ålder, följderna av en utvisning för honom eller henne och hans eller hennes familjemedlemmar samt hans eller hennes band till värdmedlemsstaten eller avsaknad av band till ursprungslandet.²⁴ Beviljandet av detta avsevärt förstärkta skydd mot utvisning grundar sig följaktligen på objektiva skäl som har att göra med i vilken grad den varaktigt bosatta personen har integrerats i den första berörda medlemsstaten till följd av dennes ställning som varaktigt bosatt (artikel 12 i direktiv 2003/109) och i den andra medlemsstaten, till följd av utövandet av den härledda uppehållsrätt som vederbörande har på grund av sin ställning (artikel 22 i det direktivet). Ett sådant skydd kan således inte vara motiverat med avseende på en varaktigt bosatt tredjelandsmedborgare som inte har någon sådan härledd uppehållsrätt i den medlemsstat som vederbörande reser in i, på grund av ett inreseförbud som har utfärdats gentemot denne av hänsyn till allmän ordning och säkerhet.

48. Denna tolkning stöds av systematiken i och syftet med bestämmelserna i kapitel III i direktiv 2003/109.

C. Systematiken i och syftet med kapitel III i direktiv 2003/109

49. Såsom framgår av rubriken syftar kapitel III i direktiv 2003/109 till att ställa upp villkor för varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares rätt att bosätta sig i andra medlemsstater än den som har beviljat dem sådan ställning och detta för att bidra till att förverkliga den inre marknaden

²² Min kursivering.

²³ Se mitt förslag till avgörande i de förenade målen Stadt Frankfurt am Main och Stadt Offenbach am Main (Förnyelse av uppehållstillstånd i en andra medlemsstat) (C-829/21 och C-129/22, EU:C:2023:244, punkterna 40 och 41), och dom av den 29 juni 2023, Stadt Frankfurt am Main och Stadt Offenbach am Main (Förnyelse av uppehållstillstånd i den andra medlemsstaten) (C-829/21 och C-129/22, EU:C:2023:525, punkt 57 och där angiven rättspraxis).

²⁴ Se dom av den 9 februari 2023, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid m.fl. (Återkallande av en turkisk arbetstagares uppehållstillstånd) (C-402/21, EU:C:2023:77, punkt 71 och där angiven rättspraxis).

som ett område med fri rörlighet för personer.²⁵ Genom det kapitlet införs ett system där sådana medborgares rätt i andra medlemsstater förvärvas gratis, vilken kan utmynna i permanent uppehållsrätt i någon av de staterna.

50. Den rätt till bosättning i mer än tre månader²⁶ som beviljas i den andra medlemsstaten är en rättighet som kan härledas från ställningen som varaktigt bosatt i den första medlemsstaten. Således är det just den omständigheten att en första medlemsstat, i kraft av artikel 4 i direktiv 2003/109, har beviljat personen i fråga sådan ställning som gör att en andra medlemsstat kan verkställa denna härledda uppehållsrätt genom att bevilja vederbörande uppehållstillstånd i enlighet med artikel 14.1 i det direktivet.²⁷ I detta syfte ska den varaktigt bosatta personen lämna in en ansökan i enlighet med artikel 15 i ovannämnda direktiv och uppfylla de villkor som anges i artiklarna 16–19 i detta. De villkoren är bland annat att inte utgöra ett hot mot allmän ordning eller säkerhet.²⁸ I artikel 20 i direktiv 2003/109 anges visserligen de förfarandegarantier som ska ges för den varaktigt bosatta personen för det fall vederbörandes ansökan om uppehållstillstånd avslås, men i artikel 21 i det direktivet anges däremot hur en sådan person ska behandlas i den andra medlemsstaten om personen beviljas sådant uppehållstillstånd.

51. Artikel 22 i direktiv 2003/109, med den tydliga rubriken ”Återkallande av uppehållstillståndet och återtagandeskyldighet”, är en logisk följd av de bestämmelserna. I sin rapport om tillämpningen av det direktivet anger kommissionen att det i den artikeln anges på vilka grunder den andra medlemsstaten får anta ett beslut om utvisning av en varaktigt bosatt person, som har beviljats uppehållstillstånd i den medlemsstaten men som ännu inte har erhållit ställning som varaktigt bosatt²⁹ i enlighet med artikel 23 i direktivet.

52. Det är således uppenbart att artikel 22 i direktiv 2003/109 avser varaktigt bosatta personer som har påbörjat en faktisk integrationsprocess i den andra medlemsstaten genom att utöva den härledda uppehållsrätt som de har till följd av sin ställning. Syftet med artikel 22.3 är för övrigt att säkerställa att denna uppehållsrätt kan utövas i praktiken, genom att kräva att den andra medlemsstaten beviljar sådana medborgare ett förstärkt skydd mot utvisning för det fall de skulle utgöra ett hot mot allmän ordning och säkerhet, i likhet med det skydd som de åtnjuter på grund av sin ställning i den första medlemsstaten.

53. I en situation som den som är aktuell i det nationella målet har den varaktigt bosatta tredjelandsmedborgaren emellertid inte rätt att resa in i den berörda medlemsstaten på grund av rättsverkningarna av ett inreseförbud som har utfärdats gentemot honom. Han kan än mindre beviljas en härledd uppehållsrätt i den medlemsstaten på grund av det hot som han utgör för allmän ordning och säkerhet, och detta i enlighet med artikel 17 i direktiv 2003/109. Mot denna bakgrund anser jag att han inte kan åtnjuta det avsevärt förstärkta skydd mot utvisning som föreskrivs i artikel 22.3 i det direktivet.

²⁵ Se skäl 18 i det direktivet.

²⁶ Se artikel 14.1 i direktiv 2003/109.

²⁷ Se mitt förslag till avgörande i de förenade målen Stadt Frankfurt am Main och Stadt Offenbach am Main (Förnyelse av ett uppehållstillstånd i den andra medlemsstaten) (C-829/21 och C-129/22, EU:C:2023:244, punkterna 40 och 41), och dom av den 29 juni 2023 i målet Stadt Frankfurt am Main och Stadt Offenbach am Main (Förnyelse av ett uppehållstillstånd i den andra medlemsstaten) (C-829/21 och C-129/22, EU:C:2023:525, punkt 57 och där angiven rättspraxis).

²⁸ Såsom unionslagstiftaren påpekar i skäl 21 i direktiv 2003/109 bör den medlemsstat där den varaktigt bosatte avser att utöva sin rätt till bosättning kunna kontrollera om personen i fråga uppfyller villkoren för bosättning på dess territorium och att personen inte utgör ett hot mot allmän ordning, säkerhet och hälsa.

²⁹ Se punkt 3.9 i den rapport som det hänvisas till i fotnot 20 i förevarande förslag till avgörande.

54. Jag anser att en sådan tolkning är förenlig med syftet med direktiv 2003/109. Såsom framgår av skälen 4, 6 och 12 i det direktivet bör nämligen ställningen som varaktigt bosatt fungera praktiskt som ett instrument för integration av tredjelandsmedborgare i det samhälle där de är bosatta, varvid sådan integration dessutom är en nyckelfaktor för att stärka den ekonomiska och sociala sammanhållningen, vilket är ett av unionens grundläggande mål.³⁰ Jag vill dessutom erinra om att enligt skäl 18 i ovannämnda direktiv bör den rätt som varaktigt bosatta har att bosätta sig i en annan medlemsstat än den som har beviljat dem sådan ställning bidra till att förverkliga den inre marknaden som ett område med fri rörlighet för personer.

55. Det är dock uppenbart att den omständigheten att de estniska myndigheterna har beviljat den berörda personen ställning som varaktigt bosatt, i den situation som är aktuell i det nationella målet, inte gör det möjligt för den sistnämnde att, gentemot de finländska myndigheterna, åberopa det avsevärt förstärkta skydd mot utvisning som föreskrivs i artikel 22.3 i det direktivet, trots att han har rest in i Finland i uppenbar strid med ett inreseförbud som har utfärdats gentemot honom av hänsyn till allmän ordning och säkerhet och att han därför inte har rätt att uppehålla sig i den medlemsstaten. Om så vore fallet skulle detta vara liktydigt med att bortse dels från det system som har inrättats genom direktiv 2003/109, enligt vilket en tredjelandsmedborgare åtnjuter rättigheter och fördelar som är beroende av att denne integreras i samhället både i den första och i den andra medlemsstaten, dels från de rättsverkningar som är knutna till beslut om inreseförbud som har meddelats av en medlemsstat.

56. Mot bakgrund av det ovan anförda anser jag att artikel 22.3 i direktiv 2003/109 ska tolkas så, att den inte är tillämplig på en tredjelandsmedborgare som visserligen har beviljats ställning som varaktigt bosatt i en första medlemsstat men som inte har uppehållsrätt i den medlemsstat som vederbörande reser till i strid med ett inreseförbud som har utfärdats gentemot honom eller henne av hänsyn till allmän ordning och säkerhet.

57. En sådan medborgare bibehåller möjligheten att göra gällande de rättigheter som vederbörande har på grundval av sitt uppehållstillstånd för varaktigt bosatta genom att senare resa till den första medlemsstaten.

58. Den medlemsstat i vilken medborgaren befinner sig ska då tillämpa det återvändandeförfarande som föreskrivs i direktiv 2008/115, särskilt i artikel 6.2 i detta.

59. Jag vill i själva verket erinra om att syftet med artikel 6 i det direktivet är att fastställa normer och förfaranden som är tillämpliga på beslut om återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i en medlemsstat. Artikel 6.2 i nämnda direktiv avser den särskilda situationen där en sådan medborgare har ett giltigt uppehållstillstånd eller någon annan form av tillstånd som ger rätt till vistelse utfärdat av en annan medlemsstat. Enligt den bestämmelsen ska den medlemsstat som den medborgaren olagligt uppehåller sig i meddela ett beslut om återvändande endast om personen i fråga vägrar att ofördröjligen bege sig till den medlemsstat som har utfärdat ett uppehållstillstånd för honom eller henne eller om vederbörandes omedelbara avresa krävs med hänsyn till allmän ordning eller nationell säkerhet.³¹

³⁰ Det framgår av skäl 22 i direktiv 2003/109 att det är för att säkerställa att denna härledda uppehållsrätt kan utövas i praktiken som unionslagstiftaren kräver att den andra medlemsstaten ska garantera den varaktigt bosatte samma behandling som denne beviljas i den första medlemsstaten. Se, även, dom av den 4 juni 2015, P och S (C-579/13, EU:C:2015:369, punkt 46 och där angiven rättspraxis).

³¹ Se dom av den 16 januari 2018, E (C-240/17, EU:C:2018:8, punkt 45), och beslut av den 26 april 2023, Migrationsverket (C-629/22, EU:C:2023:365, punkterna 20, 22 och 33 och där angiven rättspraxis).

V. Förslag till avgörande

60. Mot bakgrund av ovanstående överväganden föreslår jag att EU-domstolen besvarar den första fråga som Högsta förvaltningsdomstolen (Finland) har ställt för förhandsavgörande på följande sätt:

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

ska tolkas så, att

- den inte är tillämplig på en tredjelandsmedborgare som visserligen åtnjuter ställning som varaktigt bosatt i en första medlemsstat men som inte har uppehållsrätt i den medlemsstat som vederbörande reser till i strid med ett inreseförbud som har utfärdats gentemot honom eller henne av hänsyn till allmän ordning och säkerhet, och att
- den medborgaren bibehåller möjligheten att göra gällande de rättigheter som vederbörande har på grundval av sitt uppehållstillstånd för varaktigt bosatta genom att senare resa till den första medlemsstaten.