



# Rättsfallssamlingen

Mål C-752/22

EP  
mot  
Migrationsverket

(begäran om förhandsavgörande från Högsta förvaltningsdomstolen)

**Domstolens dom (andra avdelningen) av den 14 mars 2024**

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

1. *Gränskontroller, asyl och invandring – Invandringspolitik – Varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning – Direktiv 2003/109/EG – Återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna – Direktiv 2008/115 – Räckvidd – Avlägsnande av en tredjelandsmedborgare som inte är lagligen bosatt på en medlemsstats territorium men som har ställning som varaktigt bosatt i en annan medlemsstat – Tillämpning av bestämmelserna i direktiv 2003/109 (Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/115; rådets direktiv 2003/109)*

(se punkt 50)

2. *Gränskontroller, asyl och invandring – Invandringspolitik – Varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning – Direktiv 2003/109 – Skydd mot utvisning – Räckvidd – En varaktigt bosatt tredjelandsmedborgare avlägsnas från Europeiska unionens territorium enligt beslut från den andra medlemsstaten av hänsyn till allmän ordning eller säkerhet – Medborgare som uppehåller sig i den andra medlemsstaten i strid med ett inreseförbud och som inte har ansökt om uppehållstillstånd där med stöd av bestämmelserna i kapitel III i direktiv 2003/109 – Omfattas (Rådets direktiv 2003/109, skäl 16 och artiklarna 2 d, 15 och 22)*

(se punkterna 54–71 samt punkt 1 i domslutet)

3. *Gränskontroller, asyl och invandring – Invandringspolitik – Varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning – Direktiv 2003/109 – Skydd mot utvisning – Beslut om utvisning från unionen av en varaktigt bosatt tredjelandsmedborgare med hänsyn till allmän ordning eller säkerhet – Bestämmelser om skydd mot utvisning – Direkt effekt (Rådets direktiv 2003/109, artiklarna 2 d, 12.3 och 22.3)*

(se punkterna 73, 74 och 76–79 samt punkt 2 i domslutet)

### Resumé

Efter en begäran om förhandsavgörande från Högsta förvaltningsdomstolen (Finland) uttalar sig EU-domstolen om huruvida en tredjelandsmedborgare som är varaktigt bosatt i en medlemsstat omfattas av det förstärkta skydd mot utvisning från unionens territorium som föreskrivs i direktiv 2003/109<sup>1</sup> i en annan medlemsstat till vilken vederbörande har rest i strid med ett inreseförbud.

EP, som är rysk medborgare, har EU-uppehållstillstånd för varaktigt bosatta, vilket har utfärdats av Estland för en period på fem år och som intygar att han har ställning som varaktigt bosatt i Estland. Innan EP beviljades ställning som varaktigt bosatt begav han sig vid flera tillfällen till Finland, där han blev föremål för fyra beslut om utvisning till Estland, varav tre beslut åtföljdes av ett inreseförbud i Finland. Dessa beslut fattades efter det att EP hade dömts för olika brott i Finland.

Genom beslut av den 19 november 2019 beslutade Migrationsverket (Finland) att utvisa EP till Ryssland, bland annat på grund av att han utgjorde en fara för allmän ordning och säkerhet i Finland. Medan EP inte motsatte sig utvisning till Estland motsatte han sig utvisning till Ryssland. Han hävdade att han hade bott nästan hela sitt liv i Estland och inte hade några andra band med Ryssland än medborgarskapet. Efter det att överklagandet av utvisningsbeslutet hade ogillats i första instans, överklagade EP till Högsta förvaltningsdomstolen, som är den hänskjutande domstolen.

Vid den domstolen gjorde Migrationsverket bland annat gällande att direktiv 2003/109 inte var tillämpligt på utvisningen av EP, eftersom han inte var lagligen bosatt i Finland. Han var nämligen föremål för ett inreseförbud i Finland och hade inte ansökt om uppehållstillstånd i Finland efter att ha rest in där med ett EU-uppehållstillstånd för varaktigt bosatta som hade utfärdats av en annan medlemsstat. Med hänsyn till dessa båda omständigheter är det således direktiv 2008/115<sup>2</sup> som är tillämpligt på utvisningen av honom. Enligt denna bestämmelse kan ett beslut om återvändande endast avse ett återvändande till ett tredjeland och inte till en annan medlemsstat. Dessutom uppkommer frågan huruvida dessa två omständigheter utgör hinder för EP att åtnjuta det förstärkta skydd mot utvisning som föreskrivs i artikel 22.3 i direktiv 2003/109.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Rådets direktiv 2003/109/EG av den 25 november 2003 om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning (EUT L 16, 2004, s. 44).

<sup>2</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/115/EG av den 16 december 2008 om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna (EUT L 348, 2008, s. 98).

<sup>3</sup> Där föreskrivs att "[t]ill dess att en tredjelandsmedborgare uppnått ställning som varaktigt bosatt ... får [en annan medlemsstat än den som först beviljade ställning som varaktigt bosatt och där den varaktigt bosatte utövar sin rätt till bosättning (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. ..." Dessutom föreskrivs följande i artikel 12.1 och 12.3 i detta direktiv: "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."

Mot denna bakgrund önskar den hänskjutande domstolen få klarhet i huruvida bestämmelserna i direktiv 2003/109 om förstärkt skydd mot utvisning av tredjelandsmedborgare är tillämpliga i förevarande fall och huruvida dessa bestämmelser har direkt effekt på ett sådant sätt att de kan åberopas gentemot behöriga myndigheter. Domstolen besvarar dessa två frågor jakande.

### *Domstolens bedömning*

För det första anger domstolen inledningsvis att eftersom bestämmelserna i direktiv 2003/109 om förstärkt skydd mot utvisning av varaktigt bosatta tredjelandsmedborgare är "förmånligare" för sådana tredjelandsmedborgare än bestämmelserna om avlägsnande i direktiv 2008/115, är det de förstnämnda bestämmelserna som är tillämpliga på en utvisning från unionen av en tredjelandsmedborgare som är varaktigt bosatt, såsom den som är aktuell i det nationella målet.<sup>4</sup>

Domstolen påpekar vidare att ordalydelsen i artikel 22.3 i direktiv 2003/109 inte kan ligga till grund för en tolkning av denna bestämmelse som innebär att det förstärkta skydd mot utvisning från unionens territorium som föreskrivs däri inte är tillämpligt när en tredjelandsmedborgare som har ställning som varaktigt bosatt i den första medlemsstaten vistas i den andra medlemsstaten i strid med ett inreseförbud och denna tredjelandsmedborgare inte har ansökt om uppehållstillstånd i den sistnämnda medlemsstaten med stöd av bestämmelserna i kapitel III i direktivet. Lydelsen i artikel 22.1 b och c i direktivet avser emellertid uttryckligen dessa båda omständigheter såsom skäl för att motivera ett beslut om utvisning av en sådan tredjelandsmedborgare från nämnda medlemsstat.<sup>5</sup> En sådan uttrycklig hänvisning till dessa två omständigheter såsom skäl som kan motivera ett beslut om utvisning stöder den slutsats som redan dragits av ordalydelsen i artikel 22.3 i direktivet, enligt vilken förekomsten av dessa omständigheter inte medför att sistnämnda bestämmelse inte ska tillämpas.

Vad särskilt gäller skälet att en ansökan om uppehållstillstånd inte har lämnats in, är det riktigt att den formulering som används i artikel 22.1 i direktivet, det vill säga hänvisningen till möjligheten att vägra att förnya eller återkalla ett uppehållstillstånd som beviljats med stöd av bestämmelserna i kapitel III i direktivet, skulle kunna ge intryck av att denna bestämmelse endast avser en situation där det är fråga om att återkalla eller inte förnya ett sådant tillstånd. Icke desto mindre avser nämnda bestämmelse uttryckligen inte bara den andra medlemsstatens vägran att förnya eller beslut att återkalla ett uppehållstillstånd som beviljats med stöd av bestämmelserna i kapitel III, utan även andra åtgärder, såsom just beslut om utvisning från denna medlemsstat.

Denna bokstavstolkning och kontextuella tolkning av artikel 22.3 i direktiv 2003/109 stöds även av bestämmelsens syfte. Eftersom den gör en avgränsning av tillämpningsområdena för artikel 22.1 respektive 22.3 i direktiv 2003/109, beroende på om det rör sig om utvisning från den andra medlemsstaten eller utvisning från unionens territorium och av det förstärkta skyddet mot utvisning med olika räckvidd som blir följden, gör den det möjligt att undvika en lucka i det system för "förstärkt skydd mot utvisning" som artikel 22 i direktivet syftar till att säkerställa och följaktligen att garantera systemets effektivitet.

<sup>4</sup> Se artikel 4.2 i direktiv 2008/115, enligt vilken detta direktiv "[inte ska] påverka tillämpningen av eventuella förmånligare bestämmelser för tredjelandsmedborgaren i gemenskapens regelverk om invandring och asyl."

<sup>5</sup> Artikel 22.1 b i direktiv 2003/109 gör det nämligen möjligt att anta ett sådant beslut om utvisning, bland annat när skyldigheten enligt artikel 15.1 i detta direktiv för en varaktigt bosatt tredjelandsmedborgare att lämna in en ansökan om uppehållstillstånd i den andra medlemsstaten så snart som möjligt och senast tre månader efter inresan inte har uppfyllts. Vidare omfattar artikel 22.1 c i direktiv 2003/109, i den del den hänvisar till en situation där en tredjelandsmedborgare "inte lagligen är bosatt", en situation där en tredjelandsmedborgare vistas där i strid med ett inreseförbud.

För det andra konstaterar domstolen att artikel 12.3 och artikel 22.3 i direktiv 2003/109 kan ha direkt effekt till förmån för de berörda tredjelandsmedborgarna, vilket innebär att dessa kan åberopa dessa bestämmelser gentemot behöriga myndigheter. Dessa bestämmelser är nämligen ovillkorliga och tillräckligt precisa, eftersom de, utan att föreskriva villkor eller göra det nödvändigt att vidta ytterligare åtgärder, otvetydigt ålägger den andra medlemsstaten att, när den fattar ett beslut om utvisning av en varaktigt bosatt tredjelandsmedborgare av hänsyn till allmän ordning eller säkerhet, säkerställa att de olika villkor<sup>6</sup> och garantier<sup>7</sup> som föreskrivs till förmån för en sådan tredjelandsmedborgare, vilka ingår i det förstärkta skydd mot utvisning som eftersträvas med direktiv 2003/109, iakttas.

<sup>6</sup> Se artikel 22.3 i direktiv 2003/109.

<sup>7</sup> Se artikel 12.3 i direktiv 2003/109.