JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
YVES BOT
15 päivänä toukokuuta 2012 [1]

Asia C-502/10

Staatssecretaris van Justitie
vastaan
Mangat Singh

(Ennakkoratkaisupyyntö – Raad van State (Alankomaat))

Direktiivi 2003/109/EY — Pitkään oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten asema — Direktiivin soveltamisala — 3 artiklan 2 kohdan e alakohdassa tarkoitetun soveltamatta jättämisen ulottuvuus — Käsite ”tarkoituksella rajoitettu oleskelulupa”

1. Nyt käsiteltävä asia tarjoaa unionin tuomioistuimelle tilaisuuden täsmentää pitkään oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten asemasta 25.11.2003 annetun neuvoston direktiivin 2003/109/EY [2] soveltamisalaa.

2. Direktiivissä säädetään pitkään oleskelleen henkilön yhtenäisestä asemasta, jotta kaikki jäsenvaltioihin laillisesti ja pysyvästi asettautuneet kolmannen maan kansalaiset voivat saada kyseisen aseman ja käyttää sitä hyvin pitkälti samankaltaisin edellytyksin Euroopan unionissa. Niinpä direktiivillä yhdenmukaistetaan pitkään oleskelleen henkilön aseman saamista koskevat perusteet ja siihen liittyvät oikeudet, jotta heitä kohdeltaisiin yhdenvertaisesti unionin kansalaisten kanssa.

3. Direktiivin 3 artiklan 2 kohdan e alakohdassa unionin lainsäätäjä on jättänyt direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle kolmansien maiden kansalaiset, jotka ”oleskelevat maassa pelkästään tilapäisesti esimerkiksi au pair -sopimuksella tai kausityöläisinä tai palvelujen tarjoajan toiseen maahan lähettäminä palkattuina työntekijöinä rajat ylittävän palvelujen tarjoamisen yhteydessä tai toimivat itse rajat ylittävien palvelujen tarjoajana, tai jos henkilöiden oleskelulupa on tarkoituksella rajoitettu”.

4. Direktiivin 4 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan mukaan tällaisessa tilanteessa ei oteta huomioon ajanjaksoja, joina kolmannen maan kansalainen on oleskellut jäsenvaltion alueella, laskettaessa pitkään oleskelleen henkilön aseman myöntämisen edellytyksenä olevaa oleskelun kestoa, joka on viisi vuotta. [3]

5. Nyt käsiteltävässä asiassa Raad van State (Alankomaat) pyytää unionin tuomioistuinta pääasiallisesti täsmentämään merkitystä, jonka unionin lainsäätäjä on halunnut antaa tarkoituksella rajoitetun oleskeluluvan käsitteelle, direktiivin 3 artiklan 2 kohdan e alakohdassa tarkoitetun soveltamatta jättämisen ulottuvuuden selventämiseksi.

1 — Alkuperäinen kieli: ranska.

2 — EUVL 2004, L 16, s. 44; jäljempänä direktiivi. Direktiiviä on muutettu pääasian tosiseikkojen tapahtumisen jälkeen 11.5.2011 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2011/51/EU (EUVL L 132, s. 1).

3 — Direktiivin 4 artiklan 1 kohdan mukaan ”jäsenvaltiot myöntävät pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen aseman sellaisille kolmansien maiden kansalaisille, jotka ovat oleskelleet kyseisen jäsenvaltion alueella laillisesti ja yhtäjaksoisesti viiden vuoden ajan välittömästi ennen asiaa koskevan hakemuksen jättämistä”.

6. Tämä ennakkoratkaisupyyntö on esitetty asiassa, jossa ovat vastakkain Staatssecretaris van Justitie (oikeusministeriön valtiosihteeri, jäljempänä Staatssecretaris) ja Intian kansalainen Mangat Singh, jonka tarkoituksella rajoitettua oleskelulupaa on uusittu hieman yli seitsemän vuoden ajan, ja jossa on kieltäydytty myöntämästä hänelle pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen oleskelulupaa.

I Kansallinen oikeus

7. Direktiivi on pantu Alankomaissa täytäntöön ulkomaalaislain kokonaisuudistuksesta 23.11.2000 annetulla lailla (Wet tot algehele herziening van de Vreemdelingenwet). [4]

8. Lain 14 §:n 2 momentin mukaan määräaikainen oleskelulupa myönnetään rajoituksin, jotka liittyvät tarkoitukseen, jota varten oleskelu on sallittu. Lupaan voidaan sisällyttää ehtoja. Lain 14 §:n 3 momentin mukaan tällainen lupa myönnetään enintään viideksi peräkkäiseksi vuodeksi.

9. Lisäksi ulkomaalaislain kokonaisuudistuksesta annetun lain 21 §:n 1 momentissa säädetään, että toistaiseksi voimassa olevan oleskeluluvan myöntämistä koskeva hakemus voidaan hylätä muun muassa silloin, kun ulkomaalaisella on hakemusta välittömästi edeltävien viiden vuoden aikana ollut tarkoituksella rajoitettu oleskeluoikeus.

10. Alankomaiden lainsäätäjä antoi mainitun lain nojalla vuonna 2000 ulkomaalaisasetuksen (Vreemdelingenbesluit 2000). [5]

11. Asetuksen 3.5 §:n 2 momentin d kohdan mukaan määräaikaiseen oleskelulupaan perustuva oleskeluoikeus on tilapäinen, jos mainittu oleskelulupa on myönnetty rajoituksella, joka koskee työtä hengellisenä johtajana tai uskonnonopettajana, ellei kyseinen oleskeluoikeus perustu assosiaation kehittämisestä 19.9.1980 tehtyyn assosiaationeuvoston päätökseen N:o 1/80. [6]

12. Asetuksen 3.33 §:n 1 momentin mukaan kyseinen lupa myönnetään ainoastaan, jos ulkomaalainen vakuuttaa kirjallisesti tietävänsä, että oleskelu sallitaan vain nimeltä mainittavan yhteisön hengellisenä johtajana tai uskonnonopettajana työskentelyä varten, että oleskelu voidaan sallia vain tämän työskentelyn keston ajaksi, että hänen on työskentelyn päätyttyä poistuttava Alankomaista ja ettei hän saa Alankomaissa oleskellessaan tehdä muunlaista työtä.

13. Staatssecretaris on esittänyt ulkomaalaislain kokonaisuudistuksesta annettuun lakiin ja vuoden 2000 ulkomaalaisasetukseen perustuvan toimivaltansa käyttöä koskevat yksityiskohtaiset säännöt ulkomaalaisia koskevassa vuoden 2000 yleiskirjeessä (Vreemdelingencirculaire 2000).

14. Yleiskirjeen B1/2.4 kohdan mukaan se, onko kolmannen maan kansalaisen oleskeluoikeus tilapäinen vai ei, ei määräydy hänelle myönnetyn oleskeluluvan määräaikaisuuden perusteella vaan yksinomaan kyseisen asetuksen 3.5 §:n soveltamisen perusteella. Jos oleskelulupa on myönnetty asetuksen 3.5 §:n 2 momentissa mainitulla rajoituksella, ulkomaalaisen oleskeluoikeus on luonteeltaan tilapäinen.

4 — Stb. 2000, nro 495.

5 — Stb. 2000, nro 497.

6 — Assosiaationeuvosto perustettiin Euroopan talousyhteisön ja Turkin välisellä assosiaatiosopimuksella, jonka allekirjoittivat 12.9.1963 Ankarassa yhtäältä Turkin tasavalta sekä toisaalta ETY:n jäsenvaltiot ja yhteisö. Sopimus tehtiin, hyväksyttiin ja vahvistettiin yhteisön puolesta 23.12.1963 tehdyllä neuvoston päätöksellä 64/732/ETY (EYVL 1964, 217, s. 3685).

15. On täsmennettävä, että tätä säännöstöä on muutettu 7.7.2010 annetulla lailla[7] ja 24.7.2010 annetulla asetuksella,[8] jotka eivät kuitenkaan ole vielä tulleet voimaan. Hengellisten johtajien ja uskonnonopettajien oleskelua Alankomaiden alueella ei vastedes määritellä luonteeltaan tilapäiseksi, joten se voidaan ottaa huomioon myönnettäessä pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen oleskelulupaa.

II Pääasian tosiseikat ja ennakkoratkaisukysymys

16. Singh sai 22.10.2001 määräaikaisen oleskeluluvan työskentelyynsä Guru Nanak Gurudwara -säätiön hengellisenä johtajana tai uskonnonopettajana. Oleskelulupa uusittiin useaan otteeseen kulloinkin asetetuksi määräajaksi. Singh haki 30.5.2007 – eli lähes viisi vuotta ja kahdeksan kuukautta sen jälkeen, kun hän oli saapunut Alankomaiden alueelle – pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen oleskelulupaa.

17. Staatssecretaris hylkäsi hänen hakemuksensa 15.11.2007 tekemällään päätöksellä ja jatkoi jälleen hänen oleskelulupansa voimassaoloa 19.1.2009 asti. Staatssecretarisin mukaan Singhillä oli tarkoituksella rajoitettu oleskelulupa, joten hän ei kuulunut direktiivin soveltamisalaan.

18. Singhin tästä hylkäyspäätöksestä nostaman kanteen yhteydessä Staatssecretaris väittää, että direktiivin 3 artiklan 2 kohdan e alakohtaan sisältyvä ”tarkoituksella rajoitetun oleskeluluvan” käsite antaa jäsenvaltioille mahdollisuuden jättää pitkään oleskelleen henkilön aseman ulkopuolelle tiettyjen, tarkoituksella rajoitettujen oleskelulupien haltijat.

19. Raad van State, jonka käsiteltäväksi asia on saatettu, toteaa puolestaan, että harkintavalta, jonka nojalla jäsenvaltio voi myöntää ja uusia määräaikaisia oleskelulupia – ilman, että tähän liittyisi pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen oleskeluluvan saamisen mahdollisuutta –, voisi heikentää direktiivin tehokasta vaikutusta ja haitata direktiivin tavoitetta yhdenmukaistaa pitkään oleskelleen henkilön aseman saamista koskevat edellytykset.

20. Todettuaan, ettei direktiivin 3 artiklan 2 kohdan e alakohtaan sisältyvää ”tarkoituksella rajoitetun oleskeluluvan” käsitettä ole määritelty, Raad van State on päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavan ennakkoratkaisukysymyksen:

”Onko – – direktiivin – – 3 artiklan 2 kohdan e alakohtaan sisältyvää tarkoituksella rajoitetun oleskeluluvan käsitettä tulkittava siten, että sen piiriin kuuluu määräaikainen oleskelulupa, johon Alankomaiden oikeuden mukaan ei liity mitään toistaiseksi voimassa olevan oleskeluluvan mahdollisuutta, silloinkin, jos määräaikaisen oleskeluluvan voimassaoloaikaa voidaan Alankomaiden oikeuden mukaan jatkaa lähtökohtaisesti rajoituksetta ja jos tämän seurauksena tietty henkilöryhmä, kuten hengelliset johtajat ja uskonnonopettajat, jää direktiivin soveltamisen ulkopuolelle?”

21. Singh, Alankomaiden ja Belgian hallitukset sekä Euroopan komissio ovat esittäneet kirjallisia huomautuksia.

7 — Stb. 2010, nro 2009.

8 — Stb. 2010, nro 307.

III Arviointi

22. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee ennakkoratkaisukysymyksellään unionin tuomioistuimelta pääasiallisesti sitä, onko direktiivin 3 artiklan 2 kohdan e alakohtaa tulkittava siten, että se on esteenä pääasiassa kyseessä olevan kaltaiselle jäsenvaltion lainsäädännölle, jossa jätetään pitkään oleskelleen henkilön aseman ulkopuolelle kolmansien maiden kansalaiset, joiden oleskelulupa on tarkoituksella rajoitettu koskemaan työskentelyä hengellisenä johtajana ja uskonnonopettajana, vaikka tällainen lupa voidaan uusia useita kertoja.

23. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen kysymykseen annettavan vastauksen tärkeys on selvä.

24. Kyse on direktiivin soveltamisalan täsmentämisestä ja erityisesti sen ulottuvuuden määrittämisestä, jonka unionin lainsäätäjä on halunnut antaa kolmansien maiden kansalaisten, joilla on tarkoituksella rajoitettu oleskelulupa, jättämiselle pitkään oleskelleen henkilön aseman ulkopuolelle. Täsmennys on välttämätön pitkään oleskelleen henkilön aseman saamista koskevien perusteiden johdonmukaiseksi ja yhdenmukaiseksi soveltamiseksi kaikissa jäsenvaltioissa, ja se on olennainen kolmansien maiden niiden kansalaisten oikeusvarmuuden kannalta, jotka voivat vaatia pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen oleskelulupaa.

25. Unionin lainsäätäjä ei ole määritellyt tarkoituksella rajoitetun oleskeluluvan käsitettä. Se ei ole kyseiselle ilmaisulle annettavan merkityksen osalta viitannut myöskään jäsenvaltioiden oikeuteen. Niinpä ilmaisua on direktiiviä sovellettaessa pidettävä unionin oikeuden itsenäisenä käsitteenä, jota on tulkittava yhdenmukaisesti kaikkien jäsenvaltioiden alueella.[9] Tämä edellyttää lisäksi, että kyseisen ilmaisun, jota ei ole unionin oikeudessa määritelty, merkitys ja ulottuvuus on määritettävä muun muassa ottamalla huomioon asiayhteys, jossa ilmaisua käytetään, ja sen säännöstön tavoitteet, johon se kuuluu.[10]

26. Ehdotan näiden seikkojen perusteella, että unionin tuomioistuin hylkää tulkinnan, jota Alankomaiden ja Belgian hallitukset kirjallisissa huomautuksissaan ehdottavat. Kyseisten hallitusten mukaan nimittäin direktiivin 3 artiklan 2 kohdan e alakohdassa sallitaan, että jäsenvaltiot luokittelevat tietyt oleskeluluvat ”tarkoituksella rajoitetuiksi” riippumatta siitä, onko oleskelu luonteeltaan tilapäistä vai ei, tavoitteenaan jättää kyseisten lupien haltijat direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle. Vaikka unionin lainsäätäjä tosiaan onkin jättänyt jäsenvaltioille harkintavaltaa, jonka nojalla ne voivat arvioida, missä määrin tietyt kansalaisten ryhmät, joiden tilannetta direktiivi ei nimenomaisesti koske, voidaan jättää direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle, niiden harkintavallan rajana on kuitenkin niiden velvollisuus varmistaa direktiivin tehokas vaikutus.

27. Niiden syiden perusteella, jotka seuraavaksi esitän, ei ole mielestäni epäilystäkään siitä, että sekä direktiivin tarkoitus että sen sisältö ja erityisesti direktiivin 3 artiklan 2 kohdan e alakohdan sanamuoto edellyttävät, että mainittuun säännökseen sisältyvää ”tarkoituksella rajoitetun oleskeluluvan” käsitettä tulkitaan siten, että se koskee oleskelulupia, jotka jäsenvaltiot myöntävät tilapäistä oleskelua niiden alueella edellyttävän ammatin tai toiminnan harjoittamiseksi.

28. Direktiivin tarkoituksena, sellaisena kuin se ilmaistaan erityisesti sen johdanto-osan 2, 4 ja 12 perustelukappaleessa, on nimittäin saada luoduksi järjestelmä, joka on suunnattu jäsenvaltioihin laillisesti ja pysyvästi asettautuneiden kolmansien maiden kansalaisten kotouttamiseen, jotta voidaan edistää unionin perustavoitteena olevaa taloudellista ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta.

9 — Ks. yhdistetyt asiat C-424/10 ja C-425/10, Ziolkowski ja Szeja, tuomio 21.12.2011 (Kok., s. I-14035, 32 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

10 — Ibid., tuomion 34 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

29. Kyseinen järjestelmä perustuu pitkään oleskelleen henkilön aseman myöntämiseen. Kaikissa jäsenvaltioissa yhtenäisen aseman määrittämisellä on tarkoitus voida varmistaa niissä sääntöjenmukaisesti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten oikeudenmukainen kohtelu, jotta heille voidaan myöntää kyseinen asema hyvin pitkälti samankaltaisin edellytyksin koko unionissa. Tässä mielessä kyseisen aseman luomisella on tarkoitus voida taata kolmansien maiden kansalaisten oikeusvarmuus, jottei mainitun aseman myöntämistä jätetä jäsenvaltioiden harkintavallan varaan, jos edellytykset aseman myöntämiselle täyttyvät. [11]

30. Pitkään oleskelleen henkilön aseman myöntämisellä on myös tarkoitus voida tarjota näille kansalaisille oikeuksia ja velvollisuuksia, jotka ovat vastaavat kuin unionin kansalaisilla, monilla työllisyyden, asuntoasioiden, sosiaalisen suojelun tai sosiaaliavun kaltaisilla talous- ja yhteiskuntaelämän aloilla, ja sillä pyritään heidän oikeudellisen asemansa mahdollisimman pitkälle menevään lähentämiseen. Tässä mielessä kyseisellä asemalla on myös tarkoitus taata heille oikeusvarmuus siten, että heillä on vahvistettu suoja karkottamista vastaan.

31. Kolmansien maiden kansalaisten kotouttaminen ja tästä johtuva pitkään oleskelleen henkilön asema perustuvat siis pysyvän oleskelun kriteeriin.

32. Unionin lainsäätäjän lähtökohtana on se, että oleskeltuaan riittävän pitkän ja yhtäjaksoisen ajan vastaanottavan jäsenvaltion alueella kolmannen maan kansalainen on osoittanut halunsa asettautua pysyvästi kyseisen valtion alueelle ja osoittanut muodostaneensa siteet kyseiseen valtioon. [12]

33. Se, miten pitkään kolmannen maan kansalainen on oleskellut vastaanottavan jäsenvaltion alueella, osoittaa nimittäin niiden siteiden vahvuuden, jotka hän on luonut kyseisen valtion alueeseen, ja osoittaa siis tiettyä kotoutumista, koska hän on kehittänyt läheisiä siteitä kyseiseen valtioon. Mitä pidempi on oleskelu vastaanottavan jäsenvaltion alueella, sitä läheisemmiksi voidaan olettaa siteet tähän valtioon ja sitä täydellisempää tulee kotoutumisesta, jopa siten, että kyseinen kansalainen kokee rinnastuvansa jäsenvaltion kansalaiseen ja kuuluvansa täysin kyseisen valtion yhteiskuntaan.

34. Unionin lainsäätäjän tarkoituksena on siis ollut perustaa pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen oleskeluluvan myöntäminen kriteeriin, joka koskee pysyvää oleskelua vastaanottavassa jäsenvaltiossa, koska direktiivin johdanto-osan neljännessä perustelukappaleessa nimittäin viitataan pysyvän asettautumisen käsitteeseen ja sen kuudennessa perustelukappaleessa todetaan, että ”tärkei[mmän] peruste[en], jolla kolmannen maan kansalaiselle voidaan myöntää pitkään oleskelleen henkilön asema, olisi [oltava] sen ajanjakson pituus, jonka hän on oleskellut jäsenvaltion alueella”.

35. Direktiivin 4 artiklan 1 kohdassa säädetään siten periaatteesta, jonka mukaan jäsenvaltioiden on myönnettävä pitkään oleskelleen henkilön asema sellaisille kolmansien maiden kansalaisille, jotka ovat oleskelleet kyseisen jäsenvaltion alueella laillisesti ja yhtäjaksoisesti viiden vuoden ajan välittömästi ennen asiaa koskevan hakemuksen jättämistä, kuitenkin sillä varauksella – palautettakoon se mieleen –, että hän täyttää direktiivin 5 ja 6 artiklassa mainitut kolme muuta edellytystä. [13]

36. Tarkoitus ja systematiikka, joihin pitkään oleskelleen henkilön aseman myöntäminen perustuu, selittävät unionin lainsäätäjän direktiivin 3 artiklan 2 kohdassa säätämien direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle jättämisten ulottuvuuden.

11 — Ks. 5.2 kohta ehdotuksessa neuvoston direktiiviksi pitkään oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten asemasta (KOM(2001) 127 lopullinen; jäljempänä komission ehdotus).

12 — Direktiivin johdanto-osan kuudes perustelukappale.

13 — Kyseisten säännösten mukaan kolmannen maan kansalaisella on oltava vakaat, säännölliset ja riittävät varat sekä sairausvakuutus eikä hän saa uhata yleistä järjestystä ja yleistä turvallisuutta.

37. Tässä säännöksessä säädetään seuraavaa:

”Tätä direktiiviä ei sovelleta kolmansien maiden kansalaisiin,

a) jotka oleskelevat jäsenvaltiossa opiskelua tai ammatillista koulutusta varten;

b) joille on myönnetty lupa oleskella jossakin jäsenvaltiossa tilapäisen suojelun perusteella – –

c) joille on myönnetty lupa oleskella jossakin jäsenvaltiossa toissijaisen suojelun perusteella – –

d) jotka ovat pakolaisia tai ovat hakeneet pakolaisaseman tunnustamista ja joiden hakemuksesta ei ole vielä tehty lopullista päätöstä;

e) jotka oleskelevat maassa pelkästään tilapäisesti esimerkiksi au pair -sopimuksella tai kausityöläisinä tai palvelujen tarjoajan toiseen maahan lähettäminä palkattuina työntekijöinä rajat ylittävän palvelujen tarjoamisen yhteydessä tai toimivat itse rajat ylittävien palvelujen tarjoajana, tai jos henkilöiden oleskelulupa on tarkoituksella rajoitettu;

f) joiden oikeudellinen asema perustuu diplomaattisista suhteista vuonna 1961 tehtyyn Wienin yleissopimukseen, konsulisuhteista vuonna 1963 tehtyyn Wienin yleissopimukseen, erityisedustustoista vuonna 1969 tehtyyn New Yorkin yleissopimukseen tai valtioiden edustustoista yleisluontoisissa kansainvälisissä järjestöissä vuonna 1975 tehtyyn Wienin yleissopimukseen.”

38. Mainitun säännöksen tavoitteena on, kuten komission ehdotuksesta selvästi ilmenee, jättää direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle henkilöt, jotka eivät aio asettua pysyvästi jäsenvaltioiden alueelle. [14]

39. Direktiivin 3 artiklan 2 kohdan a alakohta koskee opiskelijoita ja henkilöitä, joille on myönnetty maahanpääsy ammatillisen koulutuksen hankkimista varten. Komissio totesi ehdotuksessaan, että viimeksi mainitut oleskelevat unionin alueella tilapäisesti ja palaavat periaatteessa kotimaahansa koulutuksen päätyttyä. [15] Mainitun säännöksen b alakohta koskee henkilöitä, joille annetaan tilapäistä suojelua; muistutan, että tällaisen suojelun enimmäiskesto on yksi vuosi. [16] Direktiivin 3 artiklan 2 kohdan c ja d alakohta koskevat henkilöitä, joille annetaan kansainvälistä suojelua tai joiden hakemus on käsiteltävänä. Lopuksi kyseisen säännöksen f alakohdassa viitataan henkilöihin, joiden oikeudellisesta tilanteesta määrätään kansainvälisissä sopimuksissa, jotka koskevat diplomaattisia suhteita, konsulisuhteita ja suhteita kansainvälisiin järjestöihin. Direktiivin 3 artiklan 2 kohdassa jätetään siis direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle eri tilanteita, joissa kolmannen maan kansalaisen oleskelussa ei voida katsoa olevan kyse pysyvästä asettautumisesta.

40. Siitä direktiivin soveltamatta jättämisestä, jonka ulottuvuus on kyseessä nyt käsiteltävässä asiassa, säädetään mainitun säännöksen e alakohdassa.

41. Toisin kuin direktiivin 3 artiklan 2 kohdan a–d ja f alakohdassa tarkoitetut soveltamatta jättämiset, jotka kaikki koskevat hyvin erityisiä tilanteita, e alakohdassa mainitulla soveltamatta jättämisellä voi olla suhteellisen laaja soveltamisala.

14 — Komission ehdotus (5.3 kohta).

15 — Ks. 3 artiklan 2 kohdan perustelut (s. 14).

16 — Ks. vähimmäisvaatimuksista tilapäisen suojelun antamiseksi siirtymään joutuneiden henkilöiden joukottaisen maahantulon tilanteissa, ja toimenpiteistä näiden henkilöiden vastaanottamisen ja vastaanottamisesta jäsenvaltioille aiheutuvien rasitusten tasapuolisen jakautumisen edistämiseksi 20.7.2001 annetun neuvoston direktiivin 2001/55/EY (EYVL L 212, s. 12) 2 artiklan a alakohta ja 4 artiklan 1 kohta.

42. Yhtäältä direktiivin 3 artiklan 2 kohdan e alakohdassa käytetyt ilmaisut eivät mahdollista – ulottuvuudeltaan (”tilapäisesti”) tai siltä osin kuin niissä kehotetaan nimenomaisesti tarkastelemaan muitakin kuin kyseisessä säännöksessä mainittuja tapauksia (”esimerkiksi”) – kaikkien kyseisessä soveltamatta jättämisessä mainittujen tilanteiden käsittelyä tyhjentävästi.

43. Toisaalta tilanteet, joita tarkoituksella rajoitetun oleskeluluvan käsite koskee, eivät ole yksilöitävissä yhtä selvästi kuin ne tilanteet, jotka koskevat au pair -työntekijöitä tai kausityöläisiä, toiseen maahan lähetettyjä palkkatyöntekijöitä tai rajat ylittävien palvelujen tarjoajia.

44. On kuitenkin niin, että koska direktiivin 3 artiklan 2 kohdan e alakohdassa säädetään kyseisestä soveltamatta jättämisestä, sillä on merkityksensä, jonka on oltava sopusoinnussa direktiivin juuri edellä mainitsemani tarkoituksen ja säännöksen rakenteen, johon se sisältyy, kanssa.

45. Lisäksi kyseistä soveltamatta jättämistä voidaan tulkita vain suppeasti. Se nimittäin on poikkeus periaatteista, joista säädetään yhtäältä direktiivin 3 artiklan 1 kohdassa, jonka mukaan direktiiviä sovelletaan kaikkiin jäsenvaltion alueella laillisesti oleskeleviin kolmansien maiden kansalaisiin, ja toisaalta direktiivin 4 artiklan 1 kohdassa, jonka mukaan henkilö voi vaatia pitkään oleskelleen henkilön asemaa oleskeltuaan jäsenvaltion alueella laillisesti ja yhtäjaksoisesti viisi vuotta. Palautettakoon nimittäin mieleen, että direktiivin 4 artiklan 2 kohdan mukaan tässä yhteydessä ei oteta huomioon ajanjaksoja, joina kolmannen maan kansalainen on oleskellut jäsenvaltion alueella direktiivin 3 artiklan 2 kohdan e alakohdassa mainituista syistä. Tarkoituksella rajoitetun oleskeluluvan käsitettä vain suppeasti tulkitsemalla voidaan siis taata kyseisille kansalaisille korkeatasoinen oikeusvarmuus siltä osin kuin kyse on pitkään oleskelleen henkilön aseman myöntämisestä.

46. Direktiivin 3 artiklan 2 kohdan e alakohdan sanamuodosta kuitenkin voidaan päätellä, mikä on oltava tarkoituksella rajoitetun oleskeluluvan käsitteen soveltamisala.

47. Tämä säännös koskee sen alun sanamuodon mukaan nimenomaisesti sellaisten kansalaisten tilannetta, jotka ”oleskelevat maassa pelkästään *tilapäisesti*[17]”. Niinpä unionin lainsäätäjän tarjoamat esimerkit vain havainnollistavat tilanteita, joissa henkilön jäsenvaltiossa harjoittama ammatti tai toiminta on luonteeltaan tilapäistä ja merkitsee kestoltaan rajallista oleskelua, jonka avulla asianomaiset kansalaiset eivät siis voi luoda läheisiä siteitä jäsenvaltioon, jossa he oleskelevat.

48. Au pair -henkilöiden, kausityöläisten, toiseen maahan lähetettyjen palkkatyöntekijöiden tai rajat ylittävien palvelujen tarjoajien tilanteista komissio on täsmentänyt ehdotuksessaan, että kaikille näille henkilöille on yhteistä ja heidän kannaltaan on keskeistä heidän oleskelunsa lyhyt kesto, koska heidän tarkoituksenaan ei ole asettua jäsenvaltioon, vaan he – kuten opiskelijat ja ammatillisessa koulutuksessa olevat henkilöt – oleskelevat siellä tilapäisesti.[18]

49. Henkilöiden, joilla on tarkoituksella rajoitettu oleskelulupa, tilanne puolestaan lisättiin direktiiviin Euroopan unionin neuvoston käsittelyn yhteydessä Belgian kuningaskunnan aloitteesta.[19]

50. Unionin lainsäätäjä on edellä mainittujen eri esimerkkien jälkeen sisällyttänyt kyseisen käsitteen direktiiviin rinnastuskonjunktiolla ”tai”, joten sitä on tulkittava siten, että silläkin viitataan sitä edeltävien esimerkkien tavoin kansalaisiin, joiden oleskelu jäsenvaltiossa on tilapäistä.

17 — Kursivointi tässä.

18 — Ks. komission ehdotus, 3 artiklan 2 kohdan d alakohdan perustelut (s. 14).

19 — Ks. maahanmuutto-, raja- ja turvapaikka-asioiden strategisen komitean töiden tulokset (KOM(2001) 127 lopullinen) (s. 4, alaviite 2). Kyseinen asiakirja on saatavilla neuvoston internetsivustolla viitenumerolla 8408/03.

51. Katson siis näiden seikkojen perusteella, että jättäessään pitkään oleskelleen henkilön aseman ulkopuolelle kolmansien maiden sellaiset kansalaiset, joilla on jäsenvaltioissa tarkoituksella rajoitettu oleskelulupa, unionin lainsäätäjä on tarkoittanut tilanteita, joissa jäsenvaltiot ovat myöntäneet näille kansalaisille oleskeluluvan, joka on tarkoituksella rajoitettu koskemaan tilapäistä oleskelua niiden alueella edellyttävän ammatin tai toiminnan harjoittamista.

52. Toisin sanoen direktiivin 3 artiklan 2 kohdan e alakohdan perusteella ei mielestäni voida jättää direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle kansalaisia, joiden oleskelulupa on tarkoituksella rajoitettu koskemaan sellaisen toiminnan tai ammatin harjoittamista, joka edellyttää luonteensa tai kyseisen luvan uusimisen ja/tai sen voimassaolon jatkamisen vuoksi laillista ja pysyvää oleskelua jäsenvaltion alueella.

53. Tämä viimeksi mainittu hypoteesi koskee tilanteita, joissa oleskelulupa on siitä huolimatta, että se on tarkoituksella rajoitettu koskemaan jonkin toiminnan tai ammatin harjoittamista, uusittu ja sen voimassaoloa on jatkettu siten, että kolmannen maan kansalainen on oleskellut pysyvästi ja yhtäjaksoisesti jäsenvaltion alueella, jolloin tällaisen kansalaisen harjoittama toiminta tai ammatti menettää tilapäisen luonteensa ja siitä tulee pysyvää.

54. Tällainen tulkinta on mielestäni välttämätön direktiivin tehokkaan vaikutuksen takaamiseksi ja sen tavoitteiden toteutumisen varmistamiseksi.

55. Alankomaiden ja Belgian hallitusten esittämän kaltainen tulkinta, jonka mukaan jäsenvaltiot voivat luokitella oleskelulupia ”tarkoituksella rajoitetuiksi” riippumatta siitä, onko kyseessä oleva oleskelu tai toiminta tilapäistä, tarkoittaisi nimittäin sitä, että kierrettäisiin sekä unionin lainsäätäjän direktiiville asettamia tavoitteita että sen soveltamisalaa, koska jäsenvaltiot voisivat silloin keinotekoisesti rajoittaa sen ulottuvuutta.

56. Jäsenvaltiot nimittäin voisivat direktiivin 3 artiklan 2 kohdan e alakohdan perusteella ja tarkoituksella rajoitetun oleskeluluvan myöntämisen varjolla jättää pitkään oleskelleen henkilön aseman ulkopuolelle erityisiä kolmansien maiden kansalaisten ryhmiä, vaikka nämä jäsenvaltioiden alueelle laillisesti ja pysyvästi asettauduttuaan täyttäisivät kyseisen aseman edellytykset.

57. Ensinnäkin kyseiset kansalaiset jäisivät tällöin vaille pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen oleskeluluvan myöntämiseen liittyviä oikeuksia, jotka eivät ole mitenkään rinnastettavissa tarkoituksella rajoitetun oleskeluluvan haltijoiden oikeuksiin.

58. Toiseksi kyseiset kansalaiset menettäisivät silloin oikeusvarmuuden, joka direktiivillä on kuitenkin tarkoitus antaa kullekin laillisesti ja pysyvästi jäsenvaltion alueelle asettautuneelle henkilölle, mikä siis haittaisi heidän kotoutumistaan kyseiseen valtioon.

59. Kolmanneksi kaikkien jäsenvaltion alueella laillisesti ja pysyvästi oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten oikeudenmukainen kohtelu loppuisi. On nimittäin katsottava, että kun kolmannen maan kansalaisen oleskelu jäsenvaltiossa ei ole luonteeltaan tilapäistä ja kun hänen oleskelunsa on hänelle myönnettyjen, tarkoituksella rajoitettujen oleskelulupien määrän ja kumuloituneen keston perusteella kestänyt viisi vuotta, mikään ei mielestäni oikeuta sitä, ettei hänelle annettaisi mahdollisuutta yhtäältä saada direktiivin 4 artiklan 1 kohdan mukaisesti lasketuksi hyväkseen oleskelujaksojaan ja toisaalta vaatia direktiivissä tarkoitettujen muiden edellytysten täyttämisen varauksella oikeuksia ja takeita, jotka liittyvät pitkään oleskelleen henkilön asemaan.

60. Neljänneksi kyseisen tulkinnan seurauksena unohtuisi se, mikä direktiivin johdanto-osan kuudennen perustelukappaleen ja 4 artiklan valossa on pitkään oleskelleen henkilön aseman saamisen tärkein peruste eli oleskelun pituus, ja tarkasteltaviksi tulisikin väljempiä perusteita, jotka liittyvät esimerkiksi tietyntyyppisten ammattien tai toiminnan harjoittamiseen.

61. Nyt käsiteltävä asia havainnollistaa mielestäni täydellisesti tällaisia riskejä, kun otetaan huomioon asian erityiset olosuhteet ja varsinkin Singhille myönnettyjen, tarkoituksella rajoitettujen oleskelulupien määrä ja kumuloitunut kesto. [20]

62. Hänelle nimittäin myönnettiin tarkoituksella rajoitettu oleskelulupa 22.10.2001 alkaen, ja se on uusittu kulloinkin määräajaksi – ensin 8.9.2002 asti, sitten 19.1.2005 asti, tämän jälkeen 19.1.2008 asti ja lopuksi 19.1.2009 asti – eli yhteensä yli seitsemän vuoden ajan. Toisin kuin ulkomaalaislain kokonaisuudistuksesta annetun lain 14 §:n 3 momentissa säädetään, hänellä on siis ollut oleskelulleen lupa paljon viittä vuotta kauemmin.

63. Tänä ajanjaksona ei ole ollut epäilystäkään siitä, että Singhin tarkoituksena on ollut asettautua pysyvästi Alankomaiden alueelle, minkä osoittavat yhtäältä hänen työskentelynsä – josta osoitan jäljempänä, ettei se ilmennä oleskelun olleen tarkoitukseltaan tilapäistä – ja toisaalta hänen 30.5.2007 jättämänsä hakemus pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen oleskeluluvan saamiseksi.

64. Vaikka Singh on oleskellut Alankomaiden alueella yli seitsemän vuotta eli paljon kauemmin kuin sen oleskeluajan, joka on pitkään oleskelleen henkilön aseman saamisen edellytyksenä, hän on yhtäältä vailla mahdollisuutta saada lasketuksi hyväkseen kyseiset oleskelujaksot mainitun aseman saamiseksi eikä hän siis voi vaatia tätä asemaa, ja toisaalta hän on vailla oikeusvarmuutta, joka direktiivillä on tarkoitus taata jäsenvaltioiden alueelle laillisesti ja pysyvästi asettautuneille kansalaisille.

65. Lisäksi Singhille myönnetty oleskelulupa on tarkoituksella rajoitettu koskemaan sellaisen ammatin harjoittamista, joka ei ole luonteeltaan tilapäistä ja joka siis eroaa hyvin selvästi au pair -työntekijöiden, kausityöläisten tai opiskelijoiden tilanteesta, koska näiden oleskelun kesto todella on rajoitettu eikä heillä ole aikomusta kotoutua jäsenvaltioon, jonka alueella he oleskelevat.

66. Kuten ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee, on riidatonta, että hengellisen johtajan tai uskonnonopettajan oleskeluluvan voimassaolon kestoa voidaan jatkaa määräämättömästi. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ilmoittaa tässä yhteydessä, että maahanmuutto- ja kotouttamisasioiden ministerin 11.5.2006 lähettämän kirjeen mukaan on niin, että käytännössä monet määräaikaisella luvalla oleskelevat kansalaiset eivät lähde Alankomaista, että lukuisissa tapauksissa heidän oleskelunsa on kestänyt pitkään ja että muun muassa näistä syistä kyseisen ministerin aikomuksena on katsoa jatkossa hengellisten johtajien ja uskonnonopettajien tilanteesta, ettei se ole luonteeltaan tilapäistä. On nimittäin merkityksellistä huomata, että – kuten ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa – kyseiset kansalaiset ovat 1.1.2002 lähtien olleet velvollisia opiskelemaan hollannin kieltä ja kotoutumaan yhteiskuntaan.

67. Alankomaiden hallitus sitä paitsi myöntää ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen toteamusten mukaisesti, ettei hengellisten johtajien ja uskonnonopettajien oleskelu Alankomaiden kuningaskunnan alueella ole luonteeltaan tilapäistä.

68. Itse asiassa on niin, että – kuten totesin tämän ratkaisuehdotuksen 15 kohdassa – Alankomaiden viranomaiset ovat hiljattain hyväksyneet uudistuksen, joka ei vielä ole voimassa mutta jolla muutetaan vuoden 2000 ulkomaalaisasetuksen 3.5 §:ää, jotta hengelliset johtajat ja uskonnonopettajat saavat mahdollisuuden vaatia pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen oleskelulupaa.

20 — Ks. toisena esimerkkinä 26.10.2009 annettu ilmoitus jäsenille Euroopan parlamentin vetoomusvaliokuntaan jätetystä vetoomuksesta 0118/2008, joka koskee direktiivin 3 artiklan 2 kohdan e alakohdassa tarkoitetun soveltamatta jättämisen soveltamista Kyprokseen; saatavilla parlamentin internetsivustolla. Tämän vetoomuksen yhteydessä kansallisia toimivaltaisia viranomaisia moititaan siitä, että ne ovat kieltäytyneet myöntämästä pitkään oleskelleen henkilön asemaa kolmannen maan kansalaiselle, jonka oleskelulupa on tarkoituksella rajoitettu koskemaan kotiavustajan työtä, vaikka hänen lupansa on uusittu useita kertoja siten, että hän on oleskellut Kyproksen alueella laillisesti yhdeksän vuotta.

69. On siis todettava, ettei näiden kansalaisten oleskelu Alankomaissa ole luonteeltaan tilapäistä, joten heille myönnettyä määräaikaista oleskelulupaa, jonka rajoituksena on työskentely hengellisenä johtajana tai uskonnonopettajana, ei voida luokitella ”tarkoituksella rajoitetuksi” direktiivin 3 artiklan 2 kohdan e alakohdassa tarkoitetulla tavalla.

70. Katson siis kaikkien näiden seikkojen perusteella, että direktiivin 3 artiklan 2 kohdan e alakohtaa on tulkittava siten, että se on esteenä pääasiassa kyseessä olevan kaltaiselle jäsenvaltion lainsäädännölle, jossa jätetään pitkään oleskelleen henkilön aseman ulkopuolelle kolmansien maiden kansalaiset, joiden oleskelulupa on tarkoituksella rajoitettu koskemaan sellaisen toiminnan tai ammatin harjoittamista, joka edellyttää luonteensa tai mainitun luvan uusimisen ja/tai sen voimassaolon jatkamisen vuoksi laillista ja pysyvää oleskelua kyseisen valtion alueella.

IV Ratkaisuehdotus

71. Ehdotan edellä esitetyn perusteella, että unionin tuomioistuin vastaa Raad van Statelle seuraavasti:

Pitkään oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten asemasta 25.11.2003 annetun neuvoston direktiivin 2003/109/EY 3 artiklan 2 kohdan e alakohtaa on tulkittava siten, että se on esteenä pääasiassa kyseessä olevan kaltaiselle jäsenvaltion lainsäädännölle, jossa jätetään pitkään oleskelleen henkilön aseman ulkopuolelle kolmansien maiden kansalaiset, joiden oleskelulupa on tarkoituksella rajoitettu koskemaan sellaisen toiminnan tai ammatin harjoittamista, joka edellyttää luonteensa tai mainitun luvan uusimisen ja/tai sen voimassaolon jatkamisen vuoksi laillista ja pysyvää oleskelua kyseisen valtion alueella.