Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (kolmas jaosto)

20 päivänä tammikuuta 2022 *

Ennakkoratkaisupyyntö – Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alue – Maahanmuuttopolitiikka – Direktiivi 2003/109/EY – 9 artiklan 1 kohdan c alakohta – Pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen aseman menettäminen – Henkilö on poissa Euroopan unionin alueelta kaksitoista kuukautta yhtäjaksoisesti – Tällaisen poissaolojakson keskeytyminen – Epäsäännölliset lyhytaikaiset oleskelut unionin alueella

Asiassa C-432/20,

jossa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyynnöstä, jonka Verwaltungsgericht Wien (Wienin hallintotuomioistuin, Itävalta) on esittänyt 28.8.2020 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 14.9.2020, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

ZK,

jossa asian käsittelyyn osallistuu

Landeshauptmann von Wien,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (kolmas jaosto),

toimien kokoonpanossa: toisen jaoston puheenjohtaja A. Prechal (esittelevä tuomari), joka hoitaa kolmannen jaoston puheenjohtajan tehtäviä, sekä tuomarit J. Passer, F. Biltgen, L. S. Rossi ja N. Wahl,

julkisasiamies: P. Pikamäe,

kirjaaja: yksikönpäällikkö D. Dittert,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 15.7.2021 pidetyssä istunnossa esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

– ZK, edustajanaan E. Drabek, Rechtsanwalt,

– Itävallan hallitus, asiamiehinään A. Posch, J. Schmoll ja C. Schweda,

– Euroopan komissio, asiamiehinään C. Cattabriga ja H. Leupold,

* Oikeudenkäyntikieli: saksa.

kuultuaan julkisasiamiehen 21.10.2021 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee pitkään oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten asemasta 25.11.2003 annetun neuvoston direktiivin 2003/109/EY (EUVL 2004, L 16, s. 44) 9 artiklan 1 kohdan c alakohdan tulkintaa.

2 Tämä pyyntö on esitetty asiassa, jossa ovat vastakkain ZK ja Landeshauptmann von Wien (Wienin osavaltion hallituksen päämies, Itävalta) ja joka koskee sitä, että tämä jälkimmäinen on kieltäytynyt uusimasta ZK:lla ollutta pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen oleskelulupaa.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Unionin oikeus

Direktiivi 2003/109

3 Direktiivin 2003/109 johdanto-osan 2, 4, 6, 10 ja 12 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”(2) Eurooppa-neuvosto julisti Tampereella 15 ja 16 päivänä lokakuuta 1999 pidetyssä erityiskokouksessaan, että kolmansien maiden kansalaisten oikeusasemaa olisi lähennettävä vastaamaan jäsenvaltioiden kansalaisten oikeusasemaa ja että henkilölle, joka on laillisesti oleskellut jäsenvaltiossa tietyn, myöhemmin määriteltävän ajan ja jolla on pitkäaikainen oleskelulupa, olisi annettava kyseisessä jäsenvaltiossa yhdenmukaiset, mahdollisimman lähellä Euroopan unionin kansalaisten nauttimia oikeuksia olevat oikeudet.

– –

(4) Jäsenvaltioihin pysyvästi asettautuneiden kolmansien maiden kansalaisten kotouttaminen edistää olennaisella tavalla taloudellista ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta, joka on [Euroopan] yhteisön perustavoitteita, kuten [EY:n] perustamissopimuksessa todetaan.

– –

(6) Tärkein peruste, jolla kolmannen maan kansalaiselle voidaan myöntää pitkään oleskelleen henkilön asema, olisi sen ajanjakson pituus, jonka hän on oleskellut jäsenvaltion alueella. Oleskelun on oltava laillista ja yhtäjaksoista, jotta henkilö voi osoittaa muodostaneensa siteet kyseiseen maahan. Olisi kuitenkin osoitettava tiettyä joustavuutta, jotta voidaan ottaa huomioon olosuhteet, joiden vuoksi henkilö saattaa joutua poistumaan alueelta väliaikaisesti.

– –

(10) Olisi laadittava menettelysäännöt, joiden mukaan pitkään oleskelleen henkilön asemaa koskevat hakemukset tutkitaan. Näiden menettelyjen olisi oltava tehokkaita ja helposti hoidettavia jäsenvaltioiden hallintojen tavanomaiseen työtaakkaan nähden, ja niiden olisi oltava avoimia ja tasapuolisia, jotta niiden avulla voidaan tarjota kyseisille henkilöille asianmukainen oikeusvarmuuden taso. Niiden avulla ei saisi estää oleskeluoikeuden haltijoita käyttämästä oikeuttaan.

– –

(12) Pitkään oleskelleen henkilön asema voisi edistää tehokkaasti kolmannen maan kansalaisen kotoutumista asuinyhteiskuntaansa. Pitkään oleskelleiden henkilöiden olisi nautittava tasavertaista kohtelua jäsenvaltion kansalaisten kanssa monilla talous- ja yhteiskuntaelämän aloilla tässä direktiivissä määriteltyjen asiaa koskevien edellytysten mukaisesti.”

4 Direktiivin 1 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Tällä direktiivillä määritetään:

a) edellytykset, joilla jäsenvaltio voi myöntää alueellaan laillisesti oleskelevalle kolmannen maan kansalaiselle pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen aseman tai peruuttaa tällaisen aseman, ja tähän asemaan liittyvät oikeudet; sekä

b) edellytykset pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen oleskeluun muissa jäsenvaltioissa kuin siinä, joka on myöntänyt pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen aseman.”

5 Direktiivin 2 artiklassa, jonka otsikko on ”Määritelmät”, säädetään seuraavaa:

”Tässä direktiivissä tarkoitetaan

– –

b) ’pitkään oleskelleella kolmannen maan kansalaisella’ sellaisia kolmansien maiden kansalaisia, joilla on 4–7 artiklassa säädetty pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen asema;

– –”

6 Saman direktiivin 4 artiklassa, jonka otsikkona on ”Oleskelun kesto”, säädetään seuraavaa:

”1. 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.

– –

3. Poissaolojaksot kyseisen jäsenvaltion alueelta eivät keskeytä 1 kohdassa tarkoitettua ajanjaksoa, ja ne otetaan huomioon kyseistä oleskelua laskettaessa, kun poissaolojaksot kestävät alle kuusi kuukautta yhtäjaksoisesti ja niiden kokonaiskesto on korkeintaan kymmenen kuukautta 1 kohdassa tarkoitettuna ajanjaksona.

– –”

7 Direktiivin 2003/109 7 artiklan, jonka otsikko on ”Pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen aseman saaminen”, 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Voidakseen saada pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen aseman kolmannen maan kansalaisen on esitettävä hakemus sen jäsenvaltion toimivaltaisille viranomaisille, jossa hän asuu. – –”

8 Direktiivin 8 artiklassa, jonka otsikkona on ”Pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen [EU]-oleskelulupa”, säädetään seuraavaa:

”1. Pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen asema on pysyvä, jollei 9 artiklasta muuta johdu.

2. Jäsenvaltioiden on annettava pitkään oleskelleelle kolmannen maan kansalaiselle pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen [EU]-oleskelulupa. Tämä oleskelulupa on voimassa vähintään viisi vuotta, ja se uusitaan tarvittaessa hakemuksen perusteella ilman eri toimenpiteitä.

– –”

9 Saman direktiivin 9 artiklassa, jonka otsikko on ”Pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen aseman peruuttaminen tai menettäminen”, säädetään seuraavaa:

”1. Pitkään oleskelleet kolmansien maiden kansalaiset eivät ole oikeutettuja säilyttämään pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen asemaa seuraavissa tapauksissa:

– –

c) henkilö on poissa [unionin] alueelta kaksitoista kuukautta yhtäjaksoisesti.

2. Edellä olevasta 1 kohdan c alakohdasta poiketen jäsenvaltiot voivat sallia, että yli kaksitoista kuukautta yhtäjaksoisesti kestävistä taikka erityisiin tai poikkeuksellisiin syihin perustuvista poissaolojaksoista ei seuraa aseman peruuttaminen tai menettäminen.

– –

5. Edellä olevissa 1 kohdan c alakohdassa ja 4 kohdassa tarkoitetuissa tapauksissa jäsenvaltiot, jotka ovat myöntäneet aseman, säätävät yksinkertaistetusta menettelystä pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen aseman saamiseksi uudelleen. – –”

10 Direktiivin 2003/109 11 artiklassa, jonka otsikko on ”Tasavertainen kohtelu”, säädetään seuraavaa:

”1. Pitkään oleskellutta kolmannen maan kansalaista on kohdeltava tasavertaisesti jäsenvaltion omien kansalaisten kanssa seuraavilla aloilla:

– –

b) yleissivistävä ja ammatillinen koulutus, opintoavustukset ja apurahat mukaan luettuina kansallisen lai[n]säädännön mukaisesti;

– –

d) sosiaaliturva ja sosiaaliapu ja sosiaalinen suojelu sellaisena kuin se on määritelty kansallisessa lainsäädännössä;

e) veroetuudet;

f) yleisesti tarjolla olevien tavaroiden ja palvelujen saatavuus, mukaan luettuna asunnon saamiseen liittyvät menettelyt;

g) yhdistymisvapaus ja oikeus liittyä työntekijöiden tai työnantajien ammattijärjestöön tai jonkin ammattialan järjestöön, mukaan luettuina tällaisen järjestön myöntämät etuudet, sanotun rajoittamatta yleistä järjestystä ja yleistä turvallisuutta koskevien kansallisten säännösten soveltamista;

– –

2. Edellä olevan 1 kohdan b, d, e, f ja g alakohdan säännöksiä sovellettaessa asianomainen jäsenvaltio voi rajoittaa tasavertaisen kohtelun koskemaan tapauksia, joissa paikkakunta, jossa pitkään oleskellut kolmannen maan kansalainen tai perheenjäsenet, joille henkilö vaatii etuuksia, ovat kirjoilla tai joka on mainittujen henkilöiden tavanmukainen asuinpaikka, on asianomaisen jäsenvaltion alueella.

– –”

Direktiivi 2004/38/EY

11 Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella, asetuksen (ETY) N:o 1612/68 muuttamisesta ja direktiivien 64/221/ETY, 68/360/ETY, 72/194/ETY, 73/148/ETY, 75/34/ETY, 75/35/ETY, 90/364/ETY, 90/365/ETY ja 93/96/ETY kumoamisesta 29.4.2004 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2004/38/EY (EUVL 2004, L 158, s. 77) 16 artiklan 4 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Kun oikeus pysyvään oleskeluun on saatu, se voidaan menettää ainoastaan olemalla vastaanottavan jäsenvaltion alueelta poissa yhtäjaksoisesti yli kaksi vuotta.”

Itävallan oikeus

12 Asian kannalta merkitykselliset kansallisen oikeuden säännökset ovat sijoittautumisesta Itävaltaan ja oleskelusta siellä 16.8.2005 annetussa liittovaltion laissa (sijoittautumis- ja oleskelulaki) (Bundesgesetz über die Niederlassung und den Aufenthalt in Österreich (Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz – NAG); BGBl. I, 100/2005), sellaisena kuin sitä sovelletaan pääasiaan (jäljempänä NAG).

13 NAG:n 2 §:n 7 momentissa säädetään seuraavaa:

”Lyhytaikainen oleskelu kotimaassa ja ulkomailla, erityisesti vierailutarkoituksessa, ei keskeytä oleskelun tai sijoittautumisen oikeuttavaa tai oikeuden lopettavaa kestoa. – –”

14 NAG:n 20 §:n, jonka otsikkona on ”Oleskelulupien voimassaoloaika”, 3 ja 4 momentissa säädetään seuraavaa:

”(3) Oleskeluluvan ’pysyvä oleskelu – EU’ haltijat ovat – jollei tätä oleskelulupaa vastaavan asiakirjan määräaikaisesta voimassaolosta muuta johdu – sijoittautuneet Itävaltaan toistaiseksi. Tämä asiakirja on annettava viiden vuoden ajanjaksolle, ja – – se on – – myös voimassaolon päätyttyä uusittava hakemuksesta.

(4) Edellä 3 momentissa tarkoitettu oleskelulupa lakkaa, kun ulkomaalainen oleskelee [Euroopan talousalueen (ETA)] ulkopuolella yli kaksitoista kuukautta yhtäjaksoisesti. Erityisen huomionarvoisista syistä kuten vakavan sairauden, sosiaalisen velvollisuuden tai yleisen asepalvelun tai siviilipalvelun suorittamisen kaltaisesta syystä ulkomaalainen voi oleskella enintään 24 kuukautta Euroopan talousalueen ulkopuolella, kun hän on ilmoittanut tästä etukäteen viranomaiselle. Kun ulkomaalaisella on oikeutettu intressi, viranomainen toteaa hakemuksesta, että oleskelulupa ei ole lakannut. Ulkomaalaisen on todistettava oleskelu Euroopan talousalueella.

– –”

Pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset

15 ZK, joka on Kazakstanin kansalainen, haki 6.9.2018 pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskelulupansa uusimista Wienin osavaltion hallituksen päämieheltä. Tämä hylkäsi hakemuksen 9.7.2019 tekemällään päätöksellä.

16 ZK nosti 12.8.2019 tästä päätöksestä kanteen ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa.

17 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa, että vaikka on riidatonta, ettei pääasian kantaja oleskellut elokuun 2013 ja elokuun 2018 välisen ajanjakson aikana eikä sen jälkeenkään kertaakaan unionin alueen ulkopuolella yhtäjaksoisesti kahtatoista kuukautta tai pidempään, on aivan yhtä riidatonta, että hän oli mainitun ajanjakson aikana läsnä unionin alueella vain muutamia päiviä vuodessa. Wienin osavaltion hallituksen päämies katsoi, että tämän jälkimmäisen seikan perusteella oli oikeutettua kieltäytyä uusimasta pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskelulupaa, jota pääasian kantaja oli hakenut.

18 Ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee, että pääasian kantaja on esittänyt ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa laillista maahanmuuttoa koskevan Euroopan komission asiantuntijaryhmän (Contact Group Legal Migration) oikeudellisen kannan, jonka mukaan direktiivin 2003/109 9 artiklan 1 kohdan c alakohdassa säädettyä edellytystä, joka koskee poissaoloa unionin alueelta, on tulkittava suppeasti siten, että ainoastaan kahdentoista kuukauden yhtäjaksoisesta fyysisestä poissaolosta tältä alueelta seuraa pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen aseman menettäminen mainitun säännöksen mukaisesti ja että tältä osin ei ole merkitystä sillä, oliko pitkään oleskellut kolmannen maan kansalainen merkityksellisenä ajanjaksona myös tosiasiallisesti sijoittautunut unionin alueelle tai oliko hänellä siellä vakinainen asuinpaikka.

19 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo, että tällainen kanta, johon se yhtyy, tukee pääasian kantajan väitteitä. Jos nimittäin tätä kantaa noudatettaisiin, myös lyhytaikaiset ja, kuten käsiteltävässä asiassa, jopa vain muutamia päiviä vuodessa kestävät oleskelut riittäisivät sulkemaan pois direktiivin 2003/109 9 artiklan 1 kohdan c alakohdan soveltamisen, jolloin pääasian kantaja säilyttäisi pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen asemansa.

20 Tässä tilanteessa Verwaltungsgericht Wien (Wienin hallintotuomioistuin, Itävalta) on päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Onko direktiivin [2003/109] 9 artiklan 1 kohdan c alakohtaa tulkittava siten, että pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen jokainen fyysinen, vaikka lyhytaikainenkin oleskelu [unionin] alueella kahdentoista kuukauden yhtäjaksoisen ajanjakson aikana sulkee pois pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen aseman menettämisen tämän säännöksen nojalla?

2) Jos unionin tuomioistuin vastaa kieltävästi ensimmäiseen kysymykseen: Mitkä ovat ne laadulliset ja/tai määrälliset vaatimukset, jotka koskevat oleskelua [unionin] alueella kahdentoista kuukauden yhtäjaksoisen ajanjakson aikana, jotta pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen aseman menettäminen voidaan sulkea pois? Sulkevatko oleskelut [unionin] alueella kahdentoista kuukauden yhtäjaksoisen ajanjakson aikana pois pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen aseman menettämisen ainoastaan silloin, kun kyseisen kolmannen maan kansalaisen vakinainen asuinpaikka tai intressien keskus on tänä ajanjaksona [unionin] alueella?

3) Ovatko direktiivin [2003/109] 9 artiklan 1 kohdan c alakohdan kanssa yhteensopivia jäsenvaltioiden kansalliset säännökset, joiden mukaan pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen asema menetetään, jos tällainen kolmannen maan kansalainen kyllä oleskelee [unionin] alueella kahdentoista kuukauden yhtäjaksoisen ajanjakson aikana mutta hänen vakinainen asuinpaikkansa tai intressiensä keskus ei ole siellä?”

Menettely unionin tuomioistuimessa

21 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pyysi ennakkoratkaisupyynnön käsittelemistä unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 107 artiklassa määrätyssä kiireellisessä menettelyssä todetessaan muun muassa, että pääasian kantaja sekä hänen aviopuolisonsa ja heidän neljä alaikäistä lastaan olivat viimeksi sijoittautuneet Yhdistyneeseen kuningaskuntaan tämän valtion myöntämien, usean vuoden voimassa olleiden oleskelulupien perusteella. Pääasian kantaja haluaisi kuitenkin asettautua uudelleen Itävaltaan ja saada sinne perheenjäsenensä perheenyhdistämisen perusteella, jolloin tällainen menettely edellyttää voimassa olevan kansallisen säännöstön mukaan ensin sen toteamista, että pääasian kantajalla on edelleen oikeus pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen asemaan.

22 Unionin tuomioistuimen kolmas jaosto päätti 28.9.2020 esittelevän tuomarin ehdotuksesta ja julkisasiamiestä kuultuaan hylätä kyseisen pyynnön, koska ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ei ollut esittänyt riittävästi seikkoja, joiden perusteella olisi voitu katsoa, että nyt käsiteltävän asian ratkaiseminen oli kiireellistä. Kyseinen tuomioistuin ei siis varsinkaan viitannut sellaiseen vaaraan, että pääasian kantajaan ja hänen perheenjäseniinsä kohdistettaisiin

Yhdistyneessä kuningaskunnassa tai Itävallassa karkottamistoimenpiteitä, eikä myöskään tilanteeseen, jossa heidän perusoikeuksiensa, kuten perhe-elämää koskevan oikeuden, kunnioittaminen olisi uhattuna.

Ennakkoratkaisukysymysten tarkastelu

23 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee kolmella kysymyksellään, jotka on syytä tutkia yhdessä, pääasiallisesti, onko direktiivin 2003/109 9 artiklan 1 kohdan c alakohtaa tulkittava siten, että pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen jokainen fyysinen läsnäolo unionin alueella kahdentoista kuukauden yhtäjaksoisen ajanjakson aikana riittää silloinkin, kun tällainen läsnäolo kestää mainitun ajanjakson aikana yhteensä enintään vain muutamia päiviä, estämään sen, että kyseinen henkilö menettäisi mainitun säännöksen nojalla oikeutensa pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen asemaan, vai onko kyseistä säännöstä päinvastoin tulkittava siten, että sen nojalla jäsenvaltiot voivat vaatia tällaisen menettämisen välttämiseksi, että asianomainen pitkään oleskellut henkilö täyttää lisäedellytyksiä, kuten sen, että hänen vakinainen asuinpaikkansa tai intressiensä keskus on asianomaisesta kahdentoista kuukauden yhtäjaksoisesta ajanjaksosta ainakin osan aikaa ollut unionin alueella.

24 Aluksi on muistutettava, että direktiivin 2003/109 4 artiklan 1 kohdassa säädetään, että jäsenvaltiot myöntävät pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen aseman sellaisille kolmansien maiden kansalaisille, jotka ovat oleskelleet kyseisen jäsenvaltion alueella laillisesti ja yhtäjaksoisesti viimeisten viiden vuoden ajan. Tämän aseman saaminen ei ole kuitenkaan automaattista. Saman direktiivin 7 artiklan 1 kohdassa näet säädetään, että kolmannen maan kansalaisen on tätä tarkoitusta varten esitettävä hakemus sen jäsenvaltion toimivaltaisille viranomaisille, jossa hän asuu, ja hakemukseen on liitettävä asiakirjat, jotka osoittavat, että hakija täyttää mainitun direktiivin 4 ja 5 artiklassa luetellut edellytykset. Saman direktiivin 5 artiklan 1 kohdan a alakohdan mukaan hakijan on erityisesti osoitettava, että hänellä on vakaat ja säännölliset varat, jotka riittävät hänen itsensä ja hänen perheenjäsentensä elättämiseen turvautumatta kyseisen jäsenvaltion sosiaalihuoltojärjestelmään (tuomio 14.3.2019, Y. Z. ym. (Petos perheenyhdistämisessä), C-557/17, EU:C:2019:203, 59 kohta).

25 Nyt käsiteltävässä asiassa on riidatonta, että pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen aseman saatuaan ja Itävallassa direktiivin 2003/109 8 artiklan 2 kohtaan perustuvan pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskeluluvan saatuaan pääasian kantaja oli elokuun 2013 ja elokuun 2018 välisen ajanjakson aikana läsnä unionin alueella vain muutamana päivänä vuodessa. Juuri tämän seikan perusteella Wienin osavaltion hallituksen päämies katsoi, että pääasian kantajan oli katsottava olleen kyseisen ajanjakson aikana direktiivin 9 artiklan 1 kohdan c alakohdassa tarkoitetulla tavalla ”poissa”, jolloin tällainen poissaolo johtaa siihen, että asianomainen menettää oikeuden pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen asemaan, ja hän siis kieltäytyi uusimasta pääasian kantajan oleskelulupaa, joka osoittaa kyseisen aseman.

26 Niinpä on tutkittava viimeksi mainitun säännöksen soveltamisedellytykset ja erityisesti se, joka koskee käsitettä ”on poissa”.

27 Tältä osin direktiivin 2003/109 9 artiklan 1 kohdan c alakohdassa säädetään, että pitkään oleskellut kolmannen maan kansalainen ei ole oikeutettu säilyttämään pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen asemaa, jos hän on poissa unionin alueelta kaksitoista kuukautta yhtäjaksoisesti.

28 Koska tähän säännökseen ei sisälly mitään viittausta jäsenvaltioiden kansalliseen oikeuteen, siinä käytetty käsite ”on poissa” on katsottava unionin oikeuden itsenäiseksi käsitteeksi ja sitä on tulkittava yhtenäisesti unionin alueella riippumatta luokitteluista jäsenvaltioissa siten, että otetaan huomioon kyseisen säännöksen sanamuoto ja asiayhteys sekä sillä säännöstöllä tavoitellut päämäärät, jonka osa säännös on (ks. vastaavasti tuomio 3.10.2019, X (Pitkään oleskelleet henkilöt – Vakaat, säännölliset ja riittävät varat), C-302/18, EU:C:2019:830, 26 kohta).

29 Ensinnäkin direktiivin 2003/109 9 artiklan 1 kohdan c alakohdan sanamuodosta on huomattava, että merkittävässä määrässä tämän direktiivin mainitun säännöksen kieliversioita käytetään ilmaisua, joka vastaa ilmaisua ”on poissa”. Käsite ”on poissa”, sellaisena kuin se sisältyy kyseiseen säännökseen ja sitä käytetään tavanomaisessa merkityksessään yleiskielessä, tarkoittaa sitä, että asianomainen pitkään oleskellut kolmannen maan kansalainen ei ole fyysisesti läsnä unionin alueella. Niinpä käsite viittaa siihen, että asianomaisen jokainen fyysinen läsnäolo unionin alueella on omiaan keskeyttämään tällaisen poissaolon.

30 On kyllä niin, kuten Itävallan hallitus väittää tukeakseen saman säännöksen tulkintaansa, jonka mukaan on edellytettävä, että asianomaisella on vakinainen asuinpaikkansa tai intressiensä keskus unionin alueella, että direktiivin 2003/109 9 artiklan 1 kohdan c alakohdan saksan- ja hollanninkielisissä versioissa käytetään ilmaisun ”on poissa” asemesta verbejä ”aufhalten” ja ”verblijven”. Niinpä nämä versiot perustuvat siihen, että henkilö oleskelee tai viipyy unionin alueella, ja ne voisivat siten asiayhteyden mukaan merkitä läsnäoloa, joka on minkä tahansa kestoista fyysistä läsnäoloa pysyvämpää.

31 On kuitenkin niin, että yhtäältä tällainen vivahde ei sulje pois sitä, että myös mainitut ilmaukset voivat viitata pelkkään fyysisen läsnäolon puuttumiseen, ja toisaalta kyseinen vivahde on joka tapauksessa asetettava oikeisiin mittasuhteisiin, sillä direktiivin 2003/109 9 artiklan 2 kohdan kyseisissäkin kieliversioissa käytetään ilmaisuja ”Abwesenheit” ja ”afwezigheid”, jotka vastaavat käsitettä ”on poissa”.

32 Toiseksi direktiivin 2003/109 9 artiklan 1 kohdan c alakohdan asiayhteydestä on korostettava ensinnäkin, että direktiivin 2003/109 8 artiklassa säädetään, että pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen asema on pysyvä, ”jollei [kyseisen direktiivin] 9 artiklasta muuta johdu”. Koska kyseisen aseman pysyvyys on pääsääntö, 9 artiklaa on tulkittava sen poikkeuksena ja siten suppeasti (ks. analogisesti kyseisen direktiivin 11 artiklan 4 kohdan osalta tuomio 10.6.2021, Land Oberösterreich (Asumistuki), C-94/20, EU:C:2021:477, 37 kohta). Tämä vaatimus puhuu mainitun 9 artiklan sellaista laajentavaa tulkintaa vastaan, jonka mukaan pelkkä pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen fyysinen läsnäolo unionin alueella ei riitä keskeyttämään hänen poissaoloaan tältä alueelta.

33 Toiseksi erityisesti direktiivin 2003/109 4 artiklasta ilmenee, että kun tämän tuomion 29 kohdassa tarkoitettujen kyseisen direktiivin kieliversioiden mukaan tässä direktiivissä vaaditaan asianomaiselta, että hänen läsnäolossaan unionin alueella olisi kyse enemmästä kuin pelkästä fyysisestä läsnäolosta ja että tällä läsnäololla olisi tietty kesto tai tietty vakaus, siinä täsmennetään tällaista vaatimusta nimenomaisesti käyttämällä relevantteja ilmauksia. Niinpä direktiivin 4 artiklan 1 kohdan kyseisissä versioissa käytetään ilmauksia, jotka vastaavat verbiä ”oleskella”, ja täsmennetään, että tämän säännöksen nojalla asianomaisen henkilön on oleskeltava kyseessä olevan jäsenvaltion alueella laillisesti ja yhtäjaksoisesti viiden vuoden ajan välittömästi ennen hakemuksensa jättämistä, jollei kyseisen direktiivin 4 artiklan 3 kohdan nojalla sallituista poissaolojaksoista muuta johdu.

34 Tällaiset täsmennykset puuttuvat direktiivin 2003/109 9 artiklan 1 kohdan c alakohdasta, jossa ainoastaan määritellään se unionin alueelta poissa olemisen ajanjakso, jonka seurauksena henkilö menettää oikeuden pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen asemaan. Kyseisessä säännöksessä ei etenkään säädetä, että voidakseen keskeyttää kyseisen poissaolon asianomaisen läsnäololla unionin alueella olisi oltava sellainen tietty kesto tai sellainen tietty vakaus, joka vastaisi sitä, että asianomaisella on vakinainen asuinpaikkansa tai intressiensä keskus unionin alueella, toisin kuin Itävallan hallitus väittää. Mainitussa säännöksessä ei myöskään aseteta sellaisia muita kyseisen läsnäolon kestoon tai luonteeseen liittyviä edellytyksiä, jotka koskisivat muiden muassa ”tosiasiallista ja aitoa sidettä” unionin alueeseen, kuten sitä, että asianomaisella olisi kyseessä olevassa jäsenvaltiossa perheenjäseniä tai omaisuutta, toisin kuin komissio väittää.

35 Direktiivin 2003/109 9 artiklan 1 kohdan c alakohdan asiayhteyden tutkinta tukee siten kyseisen säännöksen sanamuotoon perustuvaa tulkintaa.

36 Siltä osin kuin on kolmanneksi ja viimeiseksi kyse direktiivillä 2003/109 tavoitellusta päämäärästä, ensinnäkin direktiivin johdanto-osan 2, 4, 6 ja 12 perustelukappaleesta käy ilmi, että tällä direktiivillä pyritään takaamaan jäsenvaltioihin pysyvästi ja laillisesti asettautuneiden kolmansien maiden kansalaisten kotouttaminen ja tässä tarkoituksessa lähentämään näiden kolmansien maiden kansalaisten oikeuksia unionin kansalaisille kuuluvien oikeuksien kanssa, muun muassa ottamalla käyttöön yhdenvertainen kohtelu unionin kansalaisten kanssa monilla talous- ja yhteiskuntaelämän aloilla (tuomio 14.3.2019, Y. Z. ym. (Petos perheenyhdistämisessä), C-557/17, EU:C:2019:203, 63 kohta). Kyseisille kolmansien maiden kansalaisille myönnetään direktiivin 4 artiklan 1 kohdan nojalla pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen asema juuri siksi, että he voisivat saada tässä direktiivissä säädetyt oikeudet.

37 Tällainen tavoite tukee direktiivin 2003/109 9 artiklan 1 kohdan c alakohdan sellaista tulkintaa, jonka mukaan kolmansien maiden kansalaiset, jotka jo ovat asianomaisen jäsenvaltion alueella oleskelunsa keston perusteella osoittaneet muodostaneensa siteet kyseiseen jäsenvaltioon, ovat lähtökohtaisesti unionin kansalaisten tavoin vapaita liikkumaan ja oleskelemaan myös pidempiä ajanjaksoja unionin alueen ulkopuolella ilman, että he tämän seurauksena samalla menettäisivät pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen asemansa, kunhan he eivät ole poissa unionin alueelta yhtäjaksoisesti koko kyseisessä säännöksessä tarkoitettua kahdentoista kuukauden ajanjaksoa.

38 Toiseksi direktiivin 2003/109 johdanto-osan kymmenennestä perustelukappaleesta ilmenee, että unionin lainsäätäjä on tavoitellut tämän tuomion 36 kohdassa mainittua päämäärää tarjoamalla kyseisen aseman saamista koskevan hakemuksen tutkimista koskevien menettelysääntöjen yhteydessä asianomaisille henkilöille asianmukaisen oikeusvarmuuden tason. Oikeusvarmuuden periaatteelle näin annetun merkityksen kyseisen aseman saamisen kannalta on välttämättä pädettävä myös aseman menettämiseen siltä osin kuin tämä menettäminen johtaa kyseisen saamisen raukeamiseen, kuten sitä paitsi vahvistetaan direktiivin 2003/109 esitöissä, joissa on korostettu, että ”pitkään oleskelleen henkilön aseman on taattava haltijalleen mahdollisimman suuri oikeusturva” ja että ”syyt, joiden perusteella asema voidaan peruuttaa, [on lueteltava] tyhjentävästi ja [rajattava] selkeästi” (ks. ehdotus neuvoston direktiiviksi pitkään oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten asemasta (KOM(2001) 127 lopullinen).

39 Tältä osin oikeusvarmuuden periaate, joka kuuluu unionin oikeuden yleisiin periaatteisiin, edellyttää muun muassa, että oikeussäännöt ovat selviä ja täsmällisiä ja että niiden vaikutukset ovat ennakoitavissa (tuomio 13.2.2019, Human Operator, C-434/17, EU:C:2019:112, 34 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

40 Direktiivin 2003/109 9 artiklan 1 kohdan c alakohdan tulkinta siten, että asianomaisen jokainen fyysinen läsnäolo unionin alueella on omiaan keskeyttämään hänen poissaolonsa ja siis estämään, että hän menettäisi pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen asemansa mainitun säännöksen nojalla, tekee tämän aseman säilymisen riippuvaiseksi selvästä, täsmällisestä ja ennakoitavasta kriteeristä, joka liittyy pelkkään objektiiviseen tapahtumaan, joten tällaisella tulkinnalla voidaan parhaiten taata asianomaisille henkilöille asianmukainen oikeusvarmuuden taso.

41 Kolmanneksi erityisesti direktiivin 9 artiklan 1 kohdan c alakohdan tarkoituksesta on katsottava, että mainitulla säännöksellä pyritään estämään se, että pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen asema ja siihen liittyvät oikeudet säilyvät edelleen kolmansien maiden kansalaisilla, jotka ovat sellaisissa olosuhteissa, joissa kyseisen aseman säilymisestä ei enää ole mitään hyötyä tämän tuomion 36 kohdassa tarkoitetun tavoitteen saavuttamiseksi.

42 Tältä osin unionin tuomioistuin on todennut direktiivin 2004/38 16 artiklan 4 kohdasta, että tämä säännös koskee unionin kansalaisen pysyvän oleskeluoikeuden menettämistä sen perusteella, että poissaolo vastaanottavasta jäsenvaltiosta on kestänyt yhtäjaksoisesti yli kaksi vuotta, ja että tällainen menetys on perusteltu siitä syystä, että kyseisen poissaolon jälkeen yhteys vastaanottavaan jäsenvaltioon on höltynyt (tuomio 21.7.2011, Dias, C-325/09, EU:C:2011:498, 59 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

43 Vaikka direktiivit 2003/109 ja 2004/38 eroavat toisistaan kohteidensa ja tarkoitustensa kannalta, näiden direktiivien säännöksiä voidaan silti – kuten julkisasiamieskin on pääasiallisesti todennut ratkaisuehdotuksensa 40–43 kohdassa – verrata toisiinsa ja niitä voidaan tarvittaessa tulkita analogisesti, mikä on perusteltua erityisesti direktiivin 2003/109 9 artiklan 1 kohdan c alakohdan ja direktiivin 2004/38 16 artiklan 4 kohdan tapauksessa, koska nämä kohdat perustuvat samaan logiikkaan.

44 Tästä seuraa, että – direktiivin 2003/109 9 artiklan 2 kohdassa säädettyä mahdollisuutta rajoittamatta – kyseisen artiklan 1 kohdan c alakohdassa loppujen lopuksi tarkoitetaan pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen asemaa koskevan oikeuden menettämistä tilanteissa, joissa tämän oikeuden haltijalla aiemmin ollut yhteys unionin alueeseen on höltynyt. Näin kuitenkin on kyseisen säännöksen mukaan vasta sen jälkeen, kun henkilö on ollut poissa unionin alueelta kaksitoista kuukautta yhtäjaksoisesti.

45 Niinpä direktiivin 2003/109 9 artiklan 1 kohdan c alakohdan erityinen tarkoitus tukee tämän säännöksen sellaista tulkintaa, jonka mukaan pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen asemaa koskevan oikeuden menettämisen estämiseksi riittää, että asianomainen pitkään oleskellut kansalainen on poissaolonsa alkamista seuraavien kahdentoista kuukauden yhtäjaksoisen ajanjakson aikana läsnä unionin alueella, vaikka tällainen läsnäolo kestäisi vain muutamia päiviä.

46 Pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen, joka on viettänyt muutamia päiviä vuodessa unionin alueella eikä siten ole ollut poissa sieltä kahtatoista kuukautta yhtäjaksoisesti, tilanne on kuitenkin erotettava tilanteesta, jossa olisi viitteitä siitä, että tällainen kansalainen on syyllistynyt oikeuden väärinkäyttöön. Nyt käsiteltävässä asiassa unionin tuomioistuimen käytettävissä olevassa asiakirja-aineistossa ei ole mitään seikkaa, jonka perusteella voitaisiin katsoa, että kyse olisi tällaisesta oikeuden väärinkäytöstä.

47 Esitettyihin kysymyksiin on vastattava kaiken edellä esitetyn perusteella, että direktiivin 2003/109 9 artiklan 1 kohdan c alakohtaa on tulkittava siten, että pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen jokainen fyysinen läsnäolo unionin alueella kahdentoista kuukauden yhtäjaksoisen ajanjakson aikana riittää silloinkin, kun tällainen läsnäolo kestää mainitun ajanjakson aikana yhteensä enintään vain muutamia päiviä, estämään sen, että kyseinen henkilö menettäisi mainitun säännöksen nojalla oikeutensa pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen asemaan.

Oikeudenkäyntikulut

48 Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely unionin tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta. Oikeudenkäyntikuluja, jotka ovat aiheutuneet muille kuin näille asianosaisille huomautusten esittämisestä unionin tuomioistuimelle, ei voida määrätä korvattaviksi.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (kolmas jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

Pitkään oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten asemasta 25.11.2003 annetun neuvoston direktiivin 2003/109/EY 9 artiklan 1 kohdan c alakohtaa on tulkittava siten, että pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen jokainen fyysinen läsnäolo Euroopan unionin alueella kahdentoista kuukauden yhtäjaksoisen ajanjakson aikana riittää silloinkin, kun tällainen läsnäolo kestää mainitun ajanjakson aikana yhteensä enintään vain muutamia päiviä, estämään sen, että kyseinen henkilö menettäisi mainitun säännöksen nojalla oikeutensa pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen asemaan.

Allekirjoitukset