Υπόθεση C-637/21

Σύνοψη της αιτήσεως προδικαστικής αποφάσεως κατά το άρθρο 98, παράγραφος 1, του Κανονισμού Διαδικασίας του Δικαστηρίου

Ημερομηνία καταθέσεως:

18 Οκτωβρίου 2021

Αιτούν δικαστήριο:

Raad van State (Κάτω Χώρες)

Ημερομηνία της αποφάσεως του αιτούντος δικαστηρίου:

13 Οκτωβρίου 2021

Εκκαλούσα:

K. R.

Εφεσίβλητος:

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

Αντικείμενο της κύριας δίκης

Η υπόθεση της κύριας δίκης αφορά μια απόφαση με την οποία ο Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid [Υφυπουργός Δικαιοσύνης και Ασφάλειας, Κάτω Χώρες, στο εξής: Staatssecretaris] έκρινε ότι η αλλοδαπή K.R. (στο εξής: εκκαλούσα) απώλεσε το δικαίωμα μόνιμης διαμονής της, ως πολίτης της Ένωσης, στις Κάτω Χώρες.

Αντικείμενο και νομική βάση της αιτήσεως προδικαστικής αποφάσεως

Η υποβαλλόμενη δυνάμει του άρθρου 267 ΣΛΕΕ αίτηση προδικαστικής αποφάσεως έχει ως αντικείμενο το ζήτημα αν πολίτης της Ένωσης, ο οποίος έχει αποκτήσει δικαίωμα μόνιμης διαμονής σε κράτος μέλος, μπορεί να αποτρέψει την απώλεια του δικαιώματος αυτού, σύμφωνα με το άρθρο 16, παράγραφος 4, της οδηγίας 2004/38 (στο εξής επίσης: οδηγία για τη διαμονή), κατόπιν απουσίας δύο ετών, μόνον εφόσον, κατά τα δύο αυτά έτη, πραγματοποιεί –έστω και βραχείας διάρκειας– επισκέψεις στο κράτος μέλος αυτό. Σε περίπτωση αρνητικής απάντησης, τίθεται το ζήτημα ποιες απαιτήσεις πρέπει να πληροί η διαμονή στο

ΕΓΓΡΑΦΟ ΕΡΓΑΣΙΑΣ

κράτος μέλος υποδοχής, προκειμένου να διακοπεί η διετής αυτή περίοδος απουσίας.

Προδικαστικά ερωτήματα

1. Έχει το άρθρο 16, παράγραφος 4, της οδηγίας 2004/38/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 29ης Απριλίου 2004, σχετικά με το δικαίωμα των πολιτών της Ένωσης και των μελών των οικογενειών τους να κυκλοφορούν και να διαμένουν ελεύθερα στην επικράτεια των κρατών μελών, για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΟΚ) αριθ. 1612/68 και την κατάργηση των οδηγιών 64/221/ΕΟΚ, 68/360/ΕΟΚ, 72/194/ΕΟΚ, 73/148/ΕΟΚ, 75/34/ΕΟΚ, 75/35/ΕΟΚ, 90/364/ΕΟΚ, 90/365/ΕΟΚ και 93/96/ΕΟΚ, την έννοια ότι κάθε παρουσία –ακόμη και η βραχύτερη δυνατή– πολίτη της Ένωσης, ο οποίος έχει δικαίωμα μόνιμης διαμονής, στο κράτος μέλος υποδοχής αρκεί για να διακόψει το χρονικό διάστημα απουσίας από το κράτος μέλος υποδοχής που υπερβαίνει τα δύο συναπτά έτη;

2. Σε περίπτωση αρνητικής απαντήσεως στο πρώτο προδικαστικό ερώτημα: Ποια στοιχεία πρέπει να λαμβάνονται υπόψη προκειμένου να κριθεί αν η παρουσία του εν λόγω πολίτη της Ένωσης στο κράτος μέλος υποδοχής διακόπτει το χρονικό διάστημα απουσίας από το κράτος μέλος υποδοχής που υπερβαίνει τα δύο συναπτά έτη; Ασκεί συναφώς επιρροή το γεγονός ότι ο εν λόγω πολίτης της Ένωσης έχει μεταφέρει το κέντρο των βιοτικών του συμφερόντων σε άλλο κράτος μέλος;

Σχετικές διατάξεις του δικαίου της Ένωσης

Αιτιολογικές σκέψεις 17 και 18, καθώς και άρθρο 16, της οδηγίας 2004/38

Σχετικές διατάξεις του εθνικού δικαίου

Άρθρα 8.7, 8.17 και 8.18 του Besluit van 23 november 2000 tot uitvoering van de Vreemdelingenwet 2000 (Vreemdelingenbesluit 2000) [διατάγματος της 23ης Νοεμβρίου 2000 για την εφαρμογή του νόμου περί αλλοδαπών του 2000] (στο εξής: διάταγμα περί αλλοδαπών του 2000)

Συνοπτική έκθεση των πραγματικών περιστατικών και της πορείας της διαδικασίας

1 Η εκκαλούσα γεννήθηκε το 1991 και έχει βρετανική ιθαγένεια. Μεταξύ 1993 και 2009 διέμενε με τους γονείς της, επίσης Βρετανούς υπηκόους, στις Κάτω Χώρες. Στη συνέχεια, σπούδασε στο Ηνωμένο Βασίλειο και, μετά την απόκτηση διδακτορικού τίτλου, το 2018, ξεκίνησε να εργάζεται εκεί. Το 2010 έλαβε άδεια διαμονής, η οποία της παρέχει, ως πολίτη της Ένωσης, δικαίωμα μόνιμης διαμονής στις Κάτω Χώρες. Η εν λόγω άδεια διαμονής ανανεώθηκε το 2016. Εν

ΕΠΙΡΑΦΟ ΕΠΕΑΣΙΑΣ

τω μεταξύ, το 2014, διεγράφη από το ολλανδικό δημοτολόγιο. Στις Κάτω Χώρες μετέβαινε ετησίως, για να επισκεφθεί τους γονείς της, οι οποίοι εξακολουθούσαν να διαμένουν στις Κάτω Χώρες, καθώς και φίλους. Οι επισκέψεις αυτές ήταν διάρκειας ορισμένων ημερών μέχρι και ορισμένων εβδομάδων.

2 Με απόφαση της 30ής Δεκεμβρίου 2018, ο Staatssecretaris έκρινε ότι η εκκαλούσα, λόγω της μακρόχρονης απουσίας της στο Ηνωμένο Βασίλειο, δεν είχε πλέον δικαίωμα μόνιμης διαμονής, ως πολίτης της Ένωσης, στις Κάτω Χώρες. Η διοικητική ένσταση την οποία άσκησε η εκκαλούσα κατά της ανωτέρω απόφασης απερρίφθη από τον Staatssecretaris ως αβάσιμη και, κατόπιν τούτου, η εκκαλούσα άσκησε προσφυγή ενώπιον του Rechtbank [πρωτοδικείου, Κάτω Χώρες]. Μετά την απόρριψη της προσφυγής αυτής, η εκκαλούσα άσκησε έφεση ενώπιον του αιτούντος δικαστηρίου, του Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State [τμήματος διοικητικών διαφορών του Συμβουλίου της Επικρατείας, Κάτω Χώρες].

3 Λαμβανομένων υπόψη των κρίσιμων στην παρούσα διαδικασία πραγματικών περιστατικών, τα οποία αφορούν πρώην πολίτη της Ένωσης από το Ηνωμένο Βασίλειο, το αιτούν δικαστήριο εκτιμά ότι, στο μέτρο που είναι κρίσιμο, οι έννοιες «κράτος μέλος» και «πολίτης της Ένωσης» περιλαμβάνουν επίσης το Ηνωμένο Βασίλειο και τους υπηκόους του, και υπεισέρχεται, στο τέλος της παρούσας αιτήσεως προδικαστικής αποφάσεως, στο ζήτημα της επιρροής που ασκεί στην υπό εξέταση υπόθεση η αποχώρηση του Ηνωμένου Βασιλείου από την Ευρωπαϊκή Ένωση.

Κυριότερα επιχειρήματα των διαδίκων της κύριας δίκης

4 Κατά την άποψη του Staatssecretaris, η εκκαλούσα έχει απωλέσει το δικαίωμα μόνιμης διαμονής της λόγω απουσίας από τις Κάτω Χώρες για χρονικό διάστημα που υπερβαίνει τα δύο έτη, κατά την έννοια της ολλανδικής νομοθεσίας με την οποία μεταφέρθηκε στην εσωτερική έννομη τάξη το άρθρο 16, παράγραφος 4, της οδηγίας για τη διαμονή. Η έννοια της απουσίας υποδηλώνει τη μεταφορά του κέντρου των βιοτικών συμφερόντων σε άλλον τόπο. Η προϋπόθεση αυτή πληρούται στην περίπτωση της εκκαλούσας, επειδή άρχισε σπουδές στο Ηνωμένο Βασίλειο και ξεκίνησε να εργάζεται εκεί. Οι τακτικές επισκέψεις στις Κάτω Χώρες δεν αναιρούν το συμπέρασμα αυτό. Υπό το πρίσμα της ανωτέρω άποψης, το Rechtbank [πρωτοδικείο], παραπέμποντας στις αποφάσεις της 7ης Οκτωβρίου 2010, Lassal (C-162/09, EU:C:2010:592, σκέψεις 55 και 56), και της 21ης Ιουλίου 2011, Dias (C-325/09, EU:C:2011:498, σκέψεις 63 και 64) επισήμανε ότι η έννοια της απουσίας πρέπει να ερμηνεύεται με ποιοτικά κριτήρια και όχι μόνο με βάση τα πραγματικά δεδομένα. Καθοριστική σημασία έχει αν η διαμονή συνάδει με την αρχή της ενσωμάτωσης, στην οποία εδράζεται το άρθρο 16 της οδηγίας για τη διαμονή. Τούτο δεν συμβαίνει πλέον στην περίπτωση της εκκαλούσας, λόγω της απουσίας της [ως απόρροια της διαμονής της] στο Ηνωμένο Βασίλειο.

ΕΠΙΠΛΟΟ ΕΡΓΑΣΙΑΣ

5 Η εκκαλούσα υποστηρίζει ότι από το γράμμα του άρθρου 16, παράγραφος 4, της οδηγίας για τη διαμονή προκύπτει ότι απώλεια του δικαιώματος μόνιμης διαμονής επέρχεται μόνο σε περίπτωση αδιάλειπτης διετούς φυσικής απουσίας από το κράτος μέλος υποδοχής. Η διάταξη αυτή περιορίζει το δικαίωμα μόνιμης διαμονής και, ως εκ τούτου, πρέπει να ερμηνεύεται στενά. Επιπλέον, οι προμνησθείσες αποφάσεις Lassal και Dias δεν ασκούν επιρροή. Οι αποφάσεις αυτές αφορούν καταστάσεις στις οποίες αλλοδαπός επιδίωκε να αποκτήσει το δικαίωμα μόνιμης διαμονής. Τέλος, η εκκαλούσα υπογραμμίζει ότι είναι σημαντικό για αυτήν να μην απολέσει το δικαίωμα μόνιμης διαμονής. Βεβαίως, ακόμη και χωρίς το δικαίωμα αυτό, θα μπορεί να επισκέπτεται τους γονείς και τους φίλους της στις Κάτω Χώρες για σύντομο χρονικό διάστημα. Πλην όμως, επιθυμεί να διατηρήσει τη δυνατότητα εργασίας στο μέλλον στις Κάτω Χώρες ή αλλού στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Στο πλαίσιο αυτό, επισημαίνει ότι, στην παιδική της ηλικία, διέμενε στις Κάτω Χώρες και ότι ομιλεί απταίστως την ολλανδική γλώσσα.

Συνοπτική έκθεση του σκεπτικού της αποφάσεως περί παραπομπής

6 Το αιτούν δικαστήριο διαπιστώνει, κατ' αρχάς, ότι το γράμμα του άρθρου 16, παράγραφος 4, δεν παρέχει καμία ένδειξη όσον αφορά την εκεί χρησιμοποιούμενη διατύπωση περί «απουσίας [...] για χρονικό διάστημα που υπερβαίνει τα δύο συναπτά έτη». Η συνήθης σημασία του επιθέτου «συναπτά» παραπέμπει σε απαίτηση αδιάλειπτης απουσίας. Σε κανένα σημείο δεν διευκρινίζεται αν ακόμη και η βραχείας διάρκειας διαμονή του αλλοδαπού στο κράτος μέλος υποδοχής αρκεί για να διακόψει την εν λόγω περίοδο απουσίας και, ως εκ τούτου, παραμένουν ασαφή και τα κριτήρια τα οποία πρέπει, ενδεχομένως, να πληροί η παρουσία του στο κράτος μέλος υποδοχής.

7 Κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης (στο εξής: Δικαστήριο), για την ερμηνεία διάταξης του δικαίου της Ένωσης, πρέπει να λαμβάνεται υπόψη όχι μόνον το γράμμα της, αλλά και τα συμφραζόμενά της και οι σκοποί που επιδιώκονται με τη ρύθμιση της οποίας αποτελεί μέρος, καθώς και το ιστορικό θεσπίσεως της ρύθμισης αυτής (απόφαση της 11ης Απριλίου 2019, Tarola, C-483/17, EU:C:2019:309, σκέψη 37). Συναφώς, το αιτούν δικαστήριο υπενθυμίζει ότι, κατά τις αιτιολογικές σκέψεις 17 και 18 της οδηγίας για τη διαμονή, το δικαίωμα μόνιμης διαμονής έχει ως σκοπό να ενισχύσει τη συνείδηση της ιθαγένειας της Ένωσης και να συμβάλει στην κοινωνική συνοχή.

8 Οι διατάξεις της οδηγίας για τη διαμονή αφορούν την ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων, η οποία αποτελεί μια από τις θεμελιώδεις αρχές της Ένωσης. Κατά συνέπεια, κατά το αιτούν δικαστήριο, οι διατάξεις αυτές πρέπει να ερμηνεύονται ευρέως, ενώ οι εξαιρέσεις πρέπει, αντιθέτως, να ερμηνεύονται στενά (απόφαση της 22ας Ιουνίου 2021, FS, C-719/19, EU:C:2021:506, σκέψη 88). Στο πλαίσιο τέτοιας στενής ερμηνείας του άρθρου 16, παράγραφος 4, της οδηγίας για τη διαμονή, θα μπορούσε να υποστηριχθεί ότι μόνον η αδιάλειπτη φυσική απουσία

ΕΠΙΡΑΦΟ ΕΡΓΑΣΙΑΣ

διάρκειας δύο ή περισσοτέρων ετών από το έδαφος του κράτους μέλους υποδοχής μπορεί να επιφέρει την απώλεια του δικαιώματος μόνιμης διαμονής.

9 Ωστόσο, κατά το αιτούν δικαστήριο, από τη νομολογία του Δικαστηρίου δεν προκύπτει σαφώς αν η έννοια της απουσίας αναφέρεται αποκλειστικά στη φυσική απουσία από το έδαφος του κράτους μέλους υποδοχής. Κατά την απόφαση Dias, η αρχή της «ενσωμάτωση[ς]», στην οποία εδράζεται το άρθρο 16, παράγραφος 4, της οδηγίας για τη διαμονή, «στηρίζεται όχι μόνο σε γεωγραφικά ή χρονικά κριτήρια, αλλά επίσης σε ποιοτικά, σχετικά με τον βαθμό της ενσωματώσεως του ενδιαφερομένου στο κράτος μέλος υποδοχής» (σκέψη 64). Στην απόφαση αυτή, το Δικαστήριο εφάρμοσε το άρθρο 16, παράγραφος 4, της οδηγίας για τη διαμονή επίσης σε σχέση με το ζήτημα αν οι παρουσίες εντός του κράτους μέλους υποδοχής, χωρίς να πληρούνται οι προϋποθέσεις για την προβολή οποιουδήποτε δικαιώματος διαμονής, μπορούν να επηρεάσουν την κτήση δικαιώματος μόνιμης διαμονής. Το αιτούν δικαστήριο συνάγει από την απόφαση αυτή ότι τέτοιες παρουσίες δεν συνεπάγονται αυτομάτως την τήρηση της αρχής της ενσωμάτωσης. Παρά τις διαφορές με την υπό κρίση υπόθεση, το αιτούν δικαστήριο εκτιμά ότι η έννοια που προσδίδεται στην αρχή της ενσωμάτωσης, στην προμνησθείσα απόφαση Dias, είναι κρίσιμη και για την ερμηνεία της έννοιας της «απουσίας» κατά το άρθρο 16, παράγραφος 4, της οδηγίας για τη διαμονή.

10 Από την απόφαση της 16ης Ιανουαρίου 2014, Onuekwere (C-378/12, EU:C:2014:13), επίσης προκύπτει, κατά το αιτούν δικαστήριο, ότι η φυσική παρουσία στο κράτος μέλος υποδοχής δεν συνεπάγεται κατ' ανάγκην την τήρηση της αρχής της ενσωμάτωσης, στην οποία εδράζεται η έννοια του δικαιώματος μόνιμης διαμονής. Η εν λόγω απόφαση είχε ως αντικείμενο το ζήτημα αν περίοδοι φυλάκισης έπρεπε να ληφθούν υπόψη κατά την εξέταση της ύπαρξης αδιάλειπτης διαμονής, η οποία αποτελεί απαραίτητη προϋπόθεση για το δικαίωμα μόνιμης διαμονής. Δεν αφορούσε, επομένως, την απώλεια του δικαιώματος αυτού, βάσει του άρθρου 16, παράγραφος 4, και το πλαίσιο της εν λόγω υπόθεσης ήταν προφανώς εντελώς διαφορετικό από το πλαίσιο της υπό κρίση υπόθεσης. Εντούτοις, στις περιπτώσεις των οικογενειακών επισκέψεων σύντομης διάρκειας, τίθεται το ίδιο ζήτημα, ήτοι αν η διαμονή αυτή αρκεί για τη διατήρηση του δεσμού ενσωμάτωσης με το κράτος μέλος υποδοχής σε επαρκή βαθμό.

11 Από τις αιτιολογικές σκέψεις 17 και 18 της οδηγίας για τη διαμονή προκύπτει, επίσης, κατά το αιτούν δικαστήριο, ότι το δικαίωμα μόνιμης διαμονής προορίζεται να ωφελεί τους πολίτες της Ένωσης που επιλέγουν να εγκατασταθούν μακροχρόνια στο κράτος μέλος υποδοχής και να διαμείνουν σε αυτό. Επιπλέον, στην προμνησθείσα απόφαση Lassal, το Δικαστήριο έκρινε, παραπέμποντας στο ιστορικό θεσπίσεως της οδηγίας για τη διαμονή, ότι η απώλεια του δικαιώματος μόνιμης διαμονής λόγω αδιάλειπτης απουσίας από το κράτος μέλος υποδοχής για χρονικό διάστημα που υπερβαίνει τα δύο έτη «δικαιολογείται από το γεγονός ότι, μετά από μια τέτοια απουσία, ο δεσμός με το κράτος μέλος υποδοχής έχει χαλαρώσει» (σκέψη 55). Τούτο υποδηλώνει ότι το άρθρο 16, παράγραφος 4, μπορεί να εφαρμοστεί στην υπό κρίση διαφορά. Ειδάλλως, οι πολίτες της Ένωσης θα μπορούσαν να διατηρούν το δικαίωμα

ΕΠΙΡΑΟΦΕΡΑΣΙΑΣ

μόνιμης διαμονής, αφ' ης στιγμής το αποκτούσαν, χωρίς να διαμένουν στο κράτος μέλος υποδοχής, με το να επισκέπτονται το κράτος αυτό τουλάχιστον μία φορά κάθε δύο έτη. Τούτο δεν φαίνεται να συνάδει με την αρχή της ενσωμάτωσης στην οποία εδράζεται η οδηγία για τη διαμονή.

12 Το αιτούν δικαστήριο επισημαίνει, περαιτέρω, τις ομοιότητες μεταξύ της υπό κρίση υπόθεσης και της υπόθεσης Landeshauptmann von Wien (C-432/20), η οποία εκκρεμεί ενώπιον του Δικαστηρίου. Μολονότι η τελευταία αυτή υπόθεση αφορά την απώλεια του καθεστώτος του επί μακρόν διαμένοντος υπηκόου τρίτης χώρας, κρίσιμο είναι εκεί επίσης το ζήτημα αν κάθε διαμονή στο κράτος μέλος υποδοχής, ακόμη και η βραχύτερη δυνατή, δύναται να αποτρέψει την απώλεια αυτή και, σε περίπτωση αρνητικής απάντησης, ποιες είναι οι προϋποθέσεις τις οποίες πρέπει να πληροί η διαμονή στο έδαφος της Ένωσης προκειμένου να επέλθει το εν λόγω αποτέλεσμα. Κατά το αιτούν δικαστήριο, επειδή η εκκαλούσα δεν είναι υπήκοος τρίτου κράτους, αλλά πολίτης της Ένωσης, που έχει αποκτήσει δικαίωμα μόνιμης διαμονής λόγω της διαμονής της σε κράτος μέλος, η απάντηση στο υποβληθέν στην υπόθεση C-432/20 προδικαστικό ερώτημα είναι μεν κρίσιμη για την ερμηνεία του άρθρου 16, παράγραφος 4, της οδηγίας για τη διαμονή, αλλά όχι επαρκής.

13 Τέλος, το αιτούν δικαστήριο υπογραμμίζει ότι, παρά την αποχώρηση του Ηνωμένου Βασιλείου από την Ένωση, η απάντηση στα υποβαλλόμενα στην υπό κρίση υπόθεση ερωτήματα παραμένει λυσιτελής. Συγκεκριμένα, η εκκαλούσα, εφόσον κατά τη λήξη της μεταβατικής περιόδου μετά την αποχώρηση του Ηνωμένου Βασιλείου εξακολουθούσε να έχει δικαίωμα μόνιμης διαμονής, έχει διατηρήσει το δικαίωμα αυτό δυνάμει των διατάξεων της συμφωνίας για την αποχώρηση του Ηνωμένου Βασιλείου.

ΕΓΓΡΑΦΟ ΕΡΓΑΣΙΑΣ