

Asia C-637/21**Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 98 artiklan 1 kohdan mukainen
ennakkoratkaisupyynnön tiivistelmä****Jättämispäivä:**

18.10.2021

Ennakkoratkaisupyynnön esittävä tuomioistuin:

Raad van State (Alankomaat)

Ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskevan päätöksen tekemispäivä:

13.10.2021

Valittaja:

K. R.

Vastapuoli:

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

Pääasian menettelyn kohde

Pääasia koskee päätöstä, jossa Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (oikeus- ja turvallisuusministeriön valtiosihteeri, jäljempänä valtiosihteeri) toteaa, että ulkomaalainen K. R. (jäljempänä valittaja) on menettänyt oikeutensa oleskella unionin kansalaisena pysyvästi Alankomaissa.

Ennakkoratkaisupyynnön kohde ja oikeudellinen perusta

SEUT 267 artiklaan perustuva ennakkoratkaisupyyntö koskee sitä, voiko unionin kansalainen, joka on saanut oikeuden pysyvään oleskeluun jäsenvaltiossa, estää tämän oikeuden menettämisen direktiivin 2004/38 (jäljempänä oleskeluoikeusdirektiivi) 16 artiklan 4 kohdan nojalla kahden vuoden poissaolon jälkeen siten, että hän vain käy tässä jäsenvaltiossa kyseisten kahden vuoden kuluessa, olipa käynti miten lyhyt tahansa. Jos näin ei ole, on selvitettävä, mitä edellytyksiä vastaanottavassa jäsenvaltiossa tapahtuvan oleskelun on täytettävä, jotta tämä kahden vuoden poissaolojakso katkeaa.

Ennakkoratkaisukysymykset

1. Onko 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 16 artiklan 4 kohtaa tulkittava siten, että unionin kansalaisen, jolla on pysyvä oleskeluoikeus, kaikkalainen lyhytkestoinenkin oleskelu vastaanottavassa jäsenvaltiossa riittää keskeyttämään yli kahden vuoden yhtäjaksoisen poissaolon vastaanottavan jäsenvaltion alueelta?

2. Jos ensimmäiseen kysymykseen vastataan kieltävästi: mitä seikkoja on otettava huomioon ratkaistaessa, keskeyttääkö tällaisen unionin kansalaisen oleskelu vastaanottavassa jäsenvaltiossa yli kahden vuoden yhtäjaksoisen poissaolon vastaanottavan jäsenvaltion alueelta? Voidaanko tässä yhteydessä merkitystä katsoa olevan sillä, että asianomainen unionin kansalainen on siirtänyt intressiensä keskuksen toiseen jäsenvaltioon?

Unionin oikeussäännöt, joihin on viitattu

Direktiivin 2004/38 johdanto-osan 17 ja 18 perustelukappale sekä 16 artikla

Kansalliset oikeussäännöt, joihin on viitattu

Vuoden 2000 ulkomaalaislain täytäntöönpanosta 23.11.2000 annetun asetuksen (Besluit tot uitvoering van de Vreemdelingenwet 2000) 8.7, 8.17 ja 8.18 §

Tiivistelmä pääasian tosiseikoista ja menettelystä

- 1 Valittaja on syntynyt vuonna 1991, ja hän on Britannian kansalainen. Vuosina 1993–2009 hän asui Alankomaissa vanhempiensa kanssa, jotka ovat samoin Britannian kansalaisia. Sen jälkeen hän lähti opiskelemaan Yhdistyneeseen kuningaskuntaan, ja suorittuaan PhD-tutkinnon vuonna 2018 hän aloitti työskentelyn siellä. Hän sai vuonna 2010 oleskeluluvan, jonka mukaan hänellä on pysyvä oikeus oleskella unionin kansalaisena Alankomaissa. Tämä lupa uusittiin vuonna 2016. Tällä välin hän oli vuonna 2014 kirjautunut pois Alankomaiden väestörekisteristä. Hän kävi vuosittain Alankomaissa tapaamassa siellä edelleen asuvia vanhempiaan ja ystäviään. Matkojen kesto vaihteli parista päivästä useaan viikkoon.
- 2 Valtiosihteeri totesi 30.12.2018 tekemässään päätöksessä, että koska valittaja oli poistunut pitkäksi aikaa Yhdistyneeseen kuningaskuntaan, hänellä ei enää ollut pysyvää oleskeluoikeutta Alankomaissa unionin kansalaisena. Valtiosihteeri hylkäsi valittajan tästä päätöksestä tekemän oikaisuvaatimuksen perusteettomana,

minkä jälkeen valittaja nosti kanteen rechtbankissa (alioikeudessa). Kun tämä kanne hylättiin, hän valitti ennakkoratkaisua pyytävään tuomioistuimeen eli Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van Stateen (ylimmän hallintotuomioistuimen hallintoasiain jaosto).

- 3 Ottaen huomioon tähän menettelyyn liittyvät tosiseikat, jotka koskevat Yhdistyneestä kuningaskunnasta kotoisin olevaa entistä unionin kansalaista, ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin tarkoittaa soveltuvin osin ”jäsenvaltiolla” ja ”unionin kansalaisella” myös Yhdistynyttä kuningaskuntaa ja sen kansalaisia ja tarkastelee ennakkoratkaisupyyntönsä lopussa sitä, mikä merkitys Yhdistyneen kuningaskunnan eroamisella unionista on nyt käsiteltävässä asiassa.

Pääasian asianosaisten keskeiset perustelut

- 4 Valtiosihteerin mukaan valittaja menetti oikeutensa pysyvään oleskeluun, koska hän oli ollut yli kahden vuoden ajan poissa Alankomaista oleskeluoikeusdirektiivin 16 artiklan 4 kohdan täytäntöönpanosta annetussa Alankomaiden lainsäädännössä tarkoitetussa merkityksessä. Poissaolon käsite viittaa valtiosihteerin mukaan intressien keskuksen siirtymiseen muualle. Näin kävi valittajan tapauksessa, koska hän siirtyi opiskelemaan ja työskentelemään Yhdistyneeseen kuningaskuntaan. Säännölliset matkat Alankomaihin eivät vaikuta tähän. Rechtbank viittasi tämän kannan osalta 7.10.2010 annettuun tuomioon Lassal, C-162/09, EU:C:2010:592, 55 ja 56 kohta, sekä 21.7.2011 annettuun tuomioon Dias, C-325/09, EU:C:2011:498, 63 ja 64 kohta, katsoen, että poissaolon käsitettä on tulkittava laadullisesti eikä pelkästään tosiseikkojen nojalla. Ratkaisevaa on kysymys, tukeeko oleskelu oleskeluoikeusdirektiivin 16 artiklan taustalla olevaa kotoutumista. Näin ei enää tapahtunut valittajan tilanteessa, koska hän oli poissa Alankomaista Yhdistyneessä kuningaskunnassa.
- 5 Valittaja katsoo, että oleskeluoikeusdirektiivin 16 artiklan 4 kohdan sanamuodosta seuraa, että pysyvä oleskeluoikeus voidaan menettää vain, jos asianomainen on kahden vuoden ajan yhtäjaksoisesti fyysisesti poissa vastaanottavasta jäsenvaltiosta. Tällä säännöksellä rajoitetaan pysyvää oleskeluoikeutta, ja sitä on siksi tulkittava suppeasti. Lisäksi tuomioilla Lassal ja Dias ei hänen mukaansa ole merkitystä. Nämä tuomiot koskevat tilanteita, joissa ulkomaalainen halusi saada pysyvän oleskeluoikeuden. Lopuksi valittaja korostaa, että hänen kannaltaan on tärkeää, ettei hän menetä oikeuttaan pysyvään oleskeluun. Hän voi tosin käydä ilman tätä oleskeluoikeuttakin lyhyillä vierailuilla vanhempiensa ja ystäviensä luona Alankomaissa, mutta hän haluaa säilyttää mahdollisuuden työskennellä tulevaisuudessa Alankomaissa tai muualla Euroopan unionissa. Tässä yhteydessä hän huomauttaa, että hän on viettänyt nuoruutensa Alankomaissa ja puhuu sujuvasti hollantia.

Tiivistelmä ennakkoratkaisupyyntön perusteluista

- 6 Ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin toteaa ensinnäkin, että 16 artiklan 4 kohdan sanamuodossa ei täsmennetä siihen sisältyvää ilmaisua ”poissa yhtäjaksoisesti yli kaksi vuotta”. Sanan ”yhtäjaksoisesti” tavanomainen merkitys viittaa keskeytymätöntä poissaoloa koskevaan vaatimukseen. Missään ei selitetä, päättääkö pelkkä ulkomaalaisen lyhyt oleskelu vastaanottavassa jäsenvaltiossa tämän poissaolojakson, eikä siis myöskään täsmennetä mitä edellytyksiä hänen oleskelulleen vastaanottavassa jäsenvaltiossa mahdollisesti asetetaan.
- 7 Euroopan unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin oikeuden säännöksen tai määräyksen tulkittamisessa on otettava huomioon paitsi sen sanamuoto myös asiayhteys ja sillä lainsäädännöllä tavoitellut päämäärät, jonka osa säännös tai määräys on, sekä säännöksen tai määräyksen syntyhistoria (tuomio 11.4.2019, Tarola, C-483/17, EU:C:2019:309, 37 kohta). Ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin toteaa tässä yhteydessä, että oleskeluoikeusdirektiivin johdanto-osan 17 ja 18 perustelukappaleen mukaan pysyvän oleskeluoikeuden tavoitteena on vahvistaa tunnetta unionin kansalaisuudesta ja edistää sosiaalista yhteenkuuluvuutta.
- 8 Oleskeluoikeusdirektiivin säännökset koskevat henkilöiden vapaata liikkuvuutta, joka kuuluu unionin perusteisiin. Siksi näitä oikeussääntöjä on ennakkoratkaisua pyytävän tuomioistuimen mukaan tulkittava laajasti, kun taas poikkeuksia on päinvastoin tulkittava suppeasti (tuomio 22.6.2021, FS, C-719/19, EU:C:2021:506, 88 kohta). Tällaisen oleskeluoikeusdirektiivin 16 artiklan 4 kohdan suppean tulkinnan perusteella voitaisiin katsoa, että ainoastaan vähintään kahden vuoden pituinen keskeytymätön fyysinen poissaolo vastaanottavan jäsenvaltion alueelta voisi johtaa pysyvän oleskeluoikeuden menettämiseen.
- 9 Ennakkoratkaisua pyytävän tuomioistuimen mukaan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ei kuitenkaan selviä, tarkoittaako poissaolon käsite pelkästään fyysisistä poissaoloa vastaanottavan jäsenvaltion alueelta. Ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin toteaa, että asiassa Dias annetun tuomion mukaan kotoutuminen, joka on oleskeluoikeusdirektiivin ”16 artiklan 1 kohdassa säädetyn pysyvän oleskeluoikeuden saamisen lähtökohtana, perustuu paitsi alueellisiin ja ajallisiin tekijöihin myös laadullisiin tekijöihin, jotka koskevat kotoutumisastetta vastaanottavassa jäsenvaltiossa” (64 kohta). Kyseisessä tuomiossa unionin tuomioistuin sovelsi myös oleskeluoikeusdirektiivin 16 artiklan 4 kohtaa kysymykseen siitä, vaikuttavatko jaksot, joina henkilö on oleskellut vastaanottavassa jäsenvaltiossa ilman, että minkään oleskeluoikeuden saamisen edellytykset täyttyivät, pysyvän oleskeluoikeuden saamiseen. Ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin päätelee kyseisestä tuomiosta, ettei tällainen oleskelu ilman muuta merkitse sitä, että kotoutumista koskeva edellytys täyttyy. Huolimatta eroista nyt käsiteltävän asian kanssa edellä mainitussa tuomiossa Dias kotoutumiselle annettu merkitys on ennakkoratkaisua pyytävän tuomioistuimen

mukaan tärkeä myös tulkittaessa oleskeluoikeusdirektiivin 16 artiklan 4 kohtaan sisältyvää poissaolon käsitettä.

- 10 Ennakkoratkaisua pyytävän tuomioistuimen mukaan myös 16.1.2014 annetusta tuomiosta Onuekwere, C-378/12, EU:C:2014:13, seuraa, että fyysinen oleskelu vastaanottavassa jäsenvaltiossa ei välttämättä merkitse sitä, että pysyvän oleskeluoikeuden käsitteen taustalla oleva kotoutumista koskeva edellytys täyttyy. Kyseinen tuomio koski vankeusajanjaksojen huomioon ottamista määritettäessä sitä, täyttyykö pysyvän oleskeluoikeuden edellytyksenä oleva yhtäjaksoista oleskelua koskeva vaatimus. Kyse ei siis ollut tämän oikeuden menettämisestä 16 artiklan 4 kohdan nojalla, ja kyseisen asian asiayhteys poikkesi luonnollisesti täysin nyt käsiteltävän asian asiayhteydestä. Lyhytaikaisen sukuloinnin osalta herää kuitenkin sama kysymys, ylläpitääkö tällainen oleskelu riittävästi kotoutumisyhteyttä vastaanottavaan jäsenvaltioon.
- 11 Oleskeluoikeusdirektiivin johdanto-osan 17 ja 18 perustelukappaleesta seuraa ennakkoratkaisua pyytävän tuomioistuimen mukaan myös, että pysyvä oleskeluoikeus on tarkoitettu unionin kansalaisille, jotka ovat päättäneet asettua pysyvästi toiseen jäsenvaltioon ja asuvat siellä. Lisäksi unionin tuomioistuin viittasi edellä mainitussa tuomiossa Lassal oleskeluoikeusdirektiivin esitöihin ja totesi, että pysyvän oleskeluoikeuden menettäminen, kun poissaolo vastaanottavasta jäsenvaltiossa on kestänyt yhtäjaksoisesti yli kaksi vuotta, ”on perusteltu siitä syystä, että kyseisen poissaolon jälkeen yhteys vastaanottavaan jäsenvaltioon on höltynyt” (55 kohta). Tämä toteamus viittaa siihen, että käsiteltävänä olevassa asiassa voidaan soveltaa 16 artiklan 4 kohtaa. Muussa tapauksessa unionin kansalainen voisi säilyttää pysyvän oleskeluoikeuden asumatta vastaanottavassa jäsenvaltiossa siten, että hän käy kyseisessä valtiossa vähintään kerran kahdessa vuodessa. Tämä ei vaikuta olevan sopusoinnussa oleskeluoikeusdirektiivin kotouttamista koskevan taustan kanssa.
- 12 Ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin viittaa vielä yhtäläisyyksiin nyt käsiteltävän asian ja unionin tuomioistuimessa vireillä olevan asian C-432/20, Landeshauptmann von Wien, välillä. Vaikka jälkimmäinen asia koskee sitä, menettääkö kolmannen maan kansalaisen asemansa pitkään oleskelleena kolmannen maan kansalaisena, myös sen yhteydessä on kyse siitä, voidaanko tämä menettäminen estää millä tahansa lyhytaikaisellakin oleskelulla vastaanottavassa jäsenvaltiossa, ja jos näin ei ole, mitkä ovat ne edellytykset, jotka oleskelun unionin alueella on täytettävä, jotta oleskelulla olisi tällainen vaikutus. Koska valittaja ei ole kolmannen valtion kansalainen vaan unionin kansalainen, joka on saanut pysyvän oleskeluoikeuden jäsenvaltiossa tapahtuneen oleskelunsa perusteella, vastaus asiassa C-432/20 esitettyyn ennakkoratkaisukysymykseen, vaikka se onkin merkityksellinen, ei riitä ennakkoratkaisua pyytävän tuomioistuimen mukaan oleskeluoikeusdirektiivin 16 artiklan 4 kohdan tulkintaan.
- 13 Lopuksi ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin korostaa, että vastaus nyt käsiteltävässä asiassa esitettyihin kysymyksiin on edelleen tärkeä huolimatta siitä, että Yhdistynyt kuningaskunta on eronnut Euroopan unionista. Jos valittajalla oli

vielä siirtymäkauden päättyessä Yhdistyneen kuningaskunnan eroamisen jälkeen pysyvä oleskeluoikeus, hän on Yhdistyneen kuningaskunnan erosopimuksen määräysten mukaan nimittäin säilyttänyt sen.

TYÖASIAKIRJA