

Anonymiserad version

Översättning

C-129/22 – 1

Mål C-129/22

Begäran om förhandsavgörande

Datum för ingivande:

24 februari 2022

Domstol som begär förhandsavgörande:

Verwaltungsgericht Darmstadt (Tyskland)

Datum för beslutet att begära förhandsavgörande:

21 februari 2022

Klagande:

EF

Motpart:

Stadt Offenbach am Main

[utelämnas]

VERWALTUNGSGERICHT DARMSTADT

BESLUT

I det förvaltningsrättsliga målet EF, [utelämnas] pakistansk medborgare, klagande, [utelämnas] **mot** Stadt Offenbach am Main [utelämnas], motpart, **beträffande** uppehållstillstånd, har Verwaltungsgericht Darmstadt [utelämnas] [utelämnas] den 21 februari 2022 fattat följande beslut:

Målet förklaras vilande.

Följande frågor hänskjuts till Europeiska unionens domstol för förhandsavgörande:

1. Kan en tredjelandsmedborgare som av en första medlemsstat (i det nu aktuella fallet Italien) har beviljats ställning som varaktigt bosatt enligt direktiv 2003/109/EG, begära att den andra medlemsstaten (i det nu aktuella fallet Tyskland) förlänger ett uppehållstillstånd som denne beviljats för att genomföra artikel 14 och följande artiklar i direktiv 2003/109/EG, utan att styrka att ställningen som varaktigt bosatt fortsätter gälla?

Om frågan ska besvaras nekande:

2. Ska ställningen som varaktigt bosatt i den andra medlemsstaten anses fortsätta gälla endast av det skälet att tredjelandsmedborgaren innehar ett icke tidsbegränsat EU-uppehållstillstånd för varaktigt bosatta som utfärdats av den första medlemsstaten, fastän denne inte har varit bosatt i den medlemsstat som beviljat honom denna ställning på sex år?

Om frågan ska besvaras nekande:

3. Är den andra medlemsstaten behörig att i samband med förlängningen av uppehållstillståndet pröva huruvida det föreligger en förlust av ställningen som varaktigt bosatt enligt artikel 9.4 andra stycket i direktiv 2003/109/EG och i förekommande fall neka en förlängning, eller ankommer det på den första medlemsstaten att fastställa om det föreligger en senare förlust av denna ställning?

Om frågan ska besvaras jakande:

4. Krävs det i sådana fall ett införlivande med nationell rätt för en prövning av grunden till förlust i artikel 9.4 andra stycket i direktiv 2003/109/EG, där de rekvisit som leder till en förlust av ställningen som varaktigt bosatt i den första medlemsstaten specificeras, eller är det tillräckligt att det i nationell lagstiftning utan konkret hänvisning till direktivet föreskrivs att den andra medlemsstaten får neka uppehållstillstånd "om utlänningen förlorar sin ställning som varaktigt bosatt i en annan medlemsstat i Europeiska unionen"?

SKÄL

I. De faktiska omständigheterna

Klaganden (nedan kallad EF), som föddes i Pakistan den 1 april 1964, reste den 1 april 2014 in i Förbundsrepubliken Tyskland från Italien. Han innehar ett "Permesso Di Soggiorno" med tillägget "illimitata" och "Soggiornante di Lungo Periodo-CE". På hans ansökan meddelade den tidigare behöriga myndigheten, Ausländerbehörde des Landkreises Offenbach, den 10 juli 2014 ett uppehållstillstånd enligt 38a § AufenthG, vilket var giltigt till och med den 9 juli

2015. Uppehållstillståndet förlängdes löpande, senast av staden Offenbach, vilken numera är behörig, den 28 maj 2019 till och med den 13 juli 2021. EF innehar ett pass som är giltigt till och med den 3 maj 2025.

Ansökan om förlängning av uppehållstillståndet enligt 38a § AufenthG av den 17 mars 2021 avslogs genom beslut av den 27 april 2021. Detta motiverades huvudsakligen med att EF hade förlorat sin ställning som varaktigt bosatt, eftersom han inte hade varit bosatt i Italien på mer än sex år.

Den 6 maj 2021 överklagade EF beslutet av den 27 april 2021, vilket delgavs honom den 3 maj 2021.

EF har yrkat att

staden Offenbach ska förpliktas att upphäva beslutet av den 27 april 2021 och bevilja honom uppehållstillstånd,

i andra hand, att

staden Offenbach ska förpliktas att förlänga hans uppehållstillstånd enligt 38a § AufenthG.

Staden Offenbach har yrkat att

talán ska ogillas.

Som motivering hänvisar staden Offenbach huvudsakligen till resonemanget i beslutet av den 27 april 2021.

II. Tillämpliga bestämmelser

Den tillämpliga tyska lagstiftningen återfinns i nedanstående bestämmelser i Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (lag om utlänningars vistelse, förvärvsarbete och integration i Tyskland, nedan kallad AufenthG) – i dess lydelse av den 25 februari 2008 [BGBl. I s. 162], senast ändrad genom artikel 3 i lagen av den 9 juli 2021 [BGBl. I s. 2467]).

8 § stycke 1 AufenthG har följande lydelse:

1) Vid en förlängning av uppehållstillståndet är samma bestämmelser tillämpliga som vid beviljandet.

[...]

38a § stycke 1 AufenthG har följande lydelse:

1) En utlänning som innehar ställning som varaktigt bosatt i en annan av Europeiska unionens medlemsstater ska beviljas uppehållstillstånd om denne har för avsikt att vistas mer än 90 dagar i Tyskland. 8 § stycke 2 ska inte tillämpas.

[...]

51 § stycke 9 första meningen punkt 4 AufenthG har följande lydelse:

9) Ett permanent EU-uppehållstillstånd upphör enbart att gälla om

1. [...]

4 utlänningen är bosatt utanför Tyskland i en period på sex år eller

5. [...]

52 § stycke 6 AufenthG hade följande lydelse:

6) Ett uppehållstillstånd enligt 38a § ska återkallas om utlänningen förlorar sin ställning som varaktigt bosatt i en annan av Europeiska unionens medlemsstater.

Rådets direktiv 2003/109/EG av den 25 november 2003 om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning (EUT L 16, 23.1.2004, s. 44)

Skäl 21 första meningen i direktivet har följande lydelse:

(21) Den medlemsstat där den varaktigt bosatte avser att utöva sin rätt till bosättning bör kunna kontrollera om personen i fråga uppfyller villkoren för bosättning på dess territorium.

Artikel 9.4 i direktiv 2003/109/EG har följande lydelse:

4. En varaktigt bosatt person som varit bosatt i en annan medlemsstat i enlighet med kapitel III skall inte längre ha rätt att behålla sin ställning som varaktigt bosatt som förvärvats i den första medlemsstaten om en sådan ställning beviljats i en annan medlemsstat i enlighet med artikel 23.

Efter sex års bortovaro från territoriet för den medlemsstat som beviljade ställning som varaktigt bosatt, skall den berörda personen under inga omständigheter längre ha rätt att behålla sin ställning som varaktigt bosatt i den medlemsstaten.

Med avvikelse från det andra stycket får den berörda medlemsstaten fastställa att den varaktigt bosatta personen av särskilda skäl får behålla sin ställning i den medlemsstaten vid bortovaro under en period som överstiger sex år.

Artikel 14.1 och 14.2 i direktiv 2003/109/EG har följande lydelse:

1. Varaktigt bosatta skall ha rätt att bosätta sig i andra medlemsstater än den som beviljade ställning som varaktigt bosatt under längre tid än tre månader förutsatt att villkoren i detta kapitel är uppfyllda.
2. Varaktigt bosatta får bosätta sig i en annan medlemsstat på följande grunder:
 - a) För att bedriva ekonomisk verksamhet som anställd eller egenföretagare.
 - b) För att studera eller följa en yrkesutbildning.
 - c) För andra syften.

Artikel 19.2 i direktiv 2003/109/EG har följande lydelse:

2. Om villkoren i artiklarna 14, 15 och 16 är uppfyllda skall den andra medlemsstaten, om inget annat föreskrivs i bestämmelserna om allmän ordning, säkerhet och hälsa i artiklarna 17 och 18, utfärda ett förnybart uppehållstillstånd åt den varaktigt bosatte. Detta uppehållstillstånd skall, efter ansökan om så erfordras, förnyas när det går ut. Den andra medlemsstaten skall underrätta den första medlemsstaten om sitt beslut.

Artikel 22.1 i direktiv 2003/109/EG har följande lydelse:

1. Till dess att tredjelandsmedborgare har uppnått ställning som varaktigt bosatta får den andra medlemsstaten vägra förnya eller återkalla uppehållstillståndet samt, i enlighet med förfarandena i den nationella lagstiftningen, inklusive förfaranden för utvisning, ålägga varaktigt bosatta och familjemedlemmar att lämna dess territorium i följande fall:
 - a) Av hänsyn till allmän ordning och säkerhet i enlighet med artikel 17.
 - b) Om villkoren i artiklarna 14, 15 och 16 inte längre uppfylls.
 - c) När tredjelandsmedborgaren inte lagligen är bosatt i den medlemsstaten.

III. Motivering till beslutat att begära förhandsavgörande

Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artikel 9.4 andra stycket, artikel 14 och följande artiklar samt artikel 22.1 i direktiv 2003/109/EG.

Tolkningsfrågorna är avgörande för utgången i målet och måste därför klargöras av Europeiska unionens domstol.

[utelämnas] [förklaring varför förstahandsyrkandet inte kan bifallas] Eftersom förstahandsyrkandet inte kan bifallas har tolkningsfrågorna uppkommit mot bakgrund av EF:s andrahandsyrkande, att staden Offenbach ska förpliktas att förlänga hans uppehållstillstånd enligt 38a § AufenthG.

Enligt 38a § stycke 1 första meningen föreskrivs – i syfte att införliva artikel 19 i direktiv 2003/109/EG – att en utlänning som innehar ställning som varaktigt bosatt i en annan av Europeiska unionens medlemsstater ska beviljas uppehållstillstånd om denne har för avsikt att vistas mer än 90 dagar i Tyskland. Efter vidarebosättningen är uppehållsrätten i Förbundsrepubliken Tyskland enligt 38a § AufenthG beroende av att det EU-uppehållstillstånd för varaktigt bosatta som utfärdats i den andra medlemsstaten fortsätter att gälla. Enligt 38a § stycke 1 första meningen AufenthG krävs nämligen att utlänningen ”innehar” ställning som varaktigt bosatt. Detta villkor gäller via 8 § stycke 1 AufenthG även vid en förlängning av det uppehållstillstånd som beviljats enligt 38a § AufenthG. Den avgörande tidpunkten för bedömningen av sak- och rättsfrågor och således även huruvida den berörda person har ställning som varaktigt bosatt är den sista muntliga förhandlingen vid den domstol som bedömer de faktiska omständigheterna.

EF:s talan kan endast bifallas om

- han antingen har rätt att få sitt uppehållstillstånd förlängt i egenskap av varaktigt bosatt enligt 38a § stycke 1 AufenthG jämförd med 8 § stycke 1 AufenthG oberoende av huruvida han vid tidpunkten för den sista muntliga förhandlingen vid den domstolen som bedömer de faktiska omständigheterna fortfarande innehar ställning som varaktigt bosatt i Italien, eller
- staden Offenbach inte hade rätt att pröva och avfärda frågan huruvida det EU-uppehållstillstånd för varaktigt bosatta som meddelats i Italien fortsätter att gälla.

Den första tolkningsfrågan

I målet uppkommer således frågan huruvida EF, som första gången uppehållstillståndet utfärdades enligt 38a § AufenthG den 10 juli 2014 hade ett EU-uppehållstillstånd för varaktigt bosatta från Italien (”Soggiornante di Lungo Periodo-CE” med tillägget ”illimitata”), även måste inneha detta EU-uppehållstillstånd för varaktigt bosatta vid tidpunkten för förlängningen. Talan ska nämligen bifallas om EF uteslutande måste styrka ställningen som varaktigt bosatt vid det första utfärdandet. Genom denna tolkningsfråga anknyter Verwaltungsgericht Darmstadt till den begäran om förhandsavgörande av den 17 december 2021 som Hessischer Verwaltungsgerichtshof [utelämnas] (mål C-829/21) hänskjutit till EU-domstolen. Verwaltungsgericht Darmstadt är – i motsats till Hessischer Verwaltungsgerichtshof – av uppfattningen att ställningen som varaktigt bosatt även måste föreligga vid tidpunkten för förlängningsansökan. I artikel 22.1 b i direktiv 2003/109/EG föreskrivs att den andra medlemsstaten kan vägra att förnya uppehållstillståndet om villkoren i artiklarna 14, 15 och 16 inte längre uppfylls. Genom hänvisningen till artikel 14 i direktiv 2003/109/EG kopplas även förlängningsförfarandet till kravet på ställning som varaktigt bosatt. Dessutom föreskrivs i skäl 21 i direktivet att den medlemsstat där den varaktigt

bosatte avser att utöva sin rätt till bosättning bör kunna kontrollera om personen i fråga uppfyller villkoren för bosättning på dess territorium.

Den andra tolkningsfrågan

Talan ska emellertid även bifallas om det är tillräckligt att EF inger ett giltigt uppehållstillstånd, genom vilket intygas att han innehar ett EU-uppehållstillstånd för varaktigt bosatta enligt artikel 8.2 i direktiv 2003/109/EG, för att styrka innehavet av en ställning som varaktigt bosatt. Eftersom EF – utöver de minimikrav som föreskrivs i artikel 8.2 andra meningen i direktiv 2003/109/EG – innehar ett obegränsat ("illimitata") EU-uppehållstillstånd för varaktigt bosatta, skulle han kunna anses ha styrkt att han innehar denna ställning, trots sex års bortovaro från territoriet för den medlemsstat som beviljade honom denna ställning.

För ett ingivande av ett EU-uppehållstillstånd för varaktigt bosatta som ännu inte löpt ut talar den förenkling av förfarandet som detta medför. Det gör det möjligt för den andra medlemsstaten att fatta beslut om utfärdande eller förlängning av uppehållstillståndet utan någon prövning i sak. Den första medlemsstaten ska informeras om omständigheter som medför en eventuell förlust av denna ställning via den nationella kontaktpunkten enligt artikel 25 i direktiv 2003/109/EG för att denna ska kunna genomföra en prövning.

Mot att EU-uppehållstillståndet för varaktigt bosatta ska anses avgörande inom ramen för förlängningsförfarandet talar att direktivet skiljer mellan ställningen som varaktigt bosatt, vilken enligt artikel 8.1 i direktiv 2003/109/EG ska vara permanent om inte annat följer av artikel 9, och uppehållstillståndet, vilket ska utfärdas i enlighet med rådets förordning (EG) nr 1030/2002 av den 13 juni 2002 om en enhetlig utformning av uppehållstillstånd för medborgare i tredje land.

Om den första tolkningsfrågan besvaras nekande innebär detta att såväl ett utfärdande som en förlängning av uppehållstillståndet från den andra medlemsstaten är kopplad till ställningen som varaktigt bosatt, vilken – såsom framgår av artikel 9.6 i direktiv 2003/109/EG – är oberoende av innehavet av ett styrkande dokument i form av ett EU-uppehållstillstånd för varaktigt bosatta.

En prövning av förlusten av denna ställning mot bakgrund av den grund som föreskrivs i artikel 9.4 andra stycket i direktiv 2003/109/EG som genomförs av den andra medlemsstaten skulle enbart påverka förlängningen av det uppehållstillstånd som meddelats för att genomföra artikel 14 och följande artiklar i direktivet, eftersom återkallandet av ställningen i sig endast ankommer på den medlemsstat som har tillerkänt tredjelandetsmedborgaren denna ställning. Prövningen innebär inte heller att den andra medlemsstaten kontrollerar huruvida villkoren för utfärdandet verkligen var uppfyllda i den första medlemsstaten. En sådan prövning strider nämligen mot den unionsrättsliga principen om ömsesidigt erkännande av myndighetsbeslut som grundas på harmoniserade lagbestämmelser. Om den andra medlemsstaten skulle ha rätt att vägra erkänna ett EU-

uppehållstillstånd för varaktigt bosatta som utfärdats av den första medlemsstaten med hänvisning till sina nationella bestämmelser skulle detta innebära ett åsidosättande av principen om ömsesidigt erkännande av uppehållstillstånd, vilken utgör grunden för det system som införts genom direktivet om varaktig bosättning (se skäl 17 i direktiv 2003/109/EG). Prövningen av grunden för förlust i artikel 9.4 andra stycket i direktiv 2003/109/EG har emellertid inte till syfte att klargöra huruvida uppehållstillståndet har utfärdats på ett korrekt sätt, utan enbart att ifrågasätta om uppehållstillståndet fortsätter att gälla på grund av efterföljande omständigheter, nämligen bortovaro från den första medlemsstaten under en period på sex år. Något annat skulle däremot kunna vara tillämpligt vid prövningen av grunden för förlust i artikel 9.1 a i direktiv 2003/109/EG, vilken emellertid inte är tillämplig här.

Den tredje tolkningsfrågan:

Om den andra medlemsstaten inte är bunden av det uppehållstillstånd som den första medlemsstaten har utfärdat tills vidare vad gäller innehavet av ställningen som varaktigt bosatt enligt artikel 8.2 i direktiv 2003/109/EG, uppkommer frågan huruvida den får pröva förlusten av ställningen enligt artikel 9.4 andra stycket i direktiv 2003/109/EG och i förekommande fall neka en förlängning av uppehållstillståndet enligt 38a § AufenthG.

Således uppkommer frågan om det föreligger en prövningsrätt i detta hänseende. Krävs det att förlusten av ställningen fastställs av den första medlemsstaten eller är även den andra medlemsstaten behörig att genomföra en motsvarande prövning i samband med förlängningen av det uppehållstillstånd som meddelats för att genomföra artikel 14 och följande artiklar i direktiv 2003/109/EG?

I tysk lagstiftning är utgångspunkten att Tyskland har en sådan prövningsrätt. I 52 § stycke 6 föreskrivs att uppehållstillståndet enligt 38a § AufenthG ska ”återkallas” om utlänningen förlorar sin ställning som varaktigt bosatt i en annan av Europeiska unionens medlemsstater. Vid ett återkallande av ett uppehållstillstånd som redan meddelats enligt 38a § AufenthG ska denna bestämmelse på grund av dess lydelse samtidigt betraktas som en grund för nekande, eftersom det skulle vara orimligt att först förlänga ett uppehållstillstånd enligt 38a § AufenthG för att sedan omgående återkalla det igen.

Inom ramen för 52 § stycke 6 AufenthG provas inte huruvida den första medlemsstaten har utfärdat EU-uppehållstillståndet för varaktigt bosatta på goda grunder, utan huruvida villkoren senare inte längre är uppfyllda under bortovaron från den första medlemsstaten. Genom prövningen huruvida en förlängning av uppehållstillståndet enligt § 38a AufenthG kan nekas för att tredjelandsmedborgaren har förlorat sin ställning som varaktigt bosatt i en annan av Europeiska unionens medlemsstater, hänvisas – såsom framgår av motiveringen till denna bestämmelse i de nationella förarbetena (Bundestagsdrucksache 16/5056, s. 181) – till grunderna för en förlust i direktiv 2003/109/EG.

I förevarande mål uppkommer frågan om förlusten av ställningen som varaktigt bosatt konkret i samband med artikel 9.4 andra stycket i direktiv 2003/109/EG, eftersom det på grund av uppgifterna i handlingarna kan antas att EF sedan sin inresa den 1 april 2014 genomgående har vistats i Tyskland och således inte längre har varit bosatt i Italien på sex år.

För att den första medlemsstaten ska anses ha en prövningsrätt talar däremot undantagsbestämmelsen i artikel 9.4 tredje stycket i direktiv 2003/109/EG. Enligt denna bestämmelse får den berörda medlemsstaten med avvikelse från det andra stycket fastställa ”att den varaktigt bosatta personen av särskilda skäl får behålla sin ställning i den medlemsstaten vid bortovaro under en period som överstiger sex år”. Om den första medlemsstaten emellertid av särskilda skäl får förlänga denna period på sex år, vilken i princip medför en förlust av ställningen, så talar detta för att dess prövningsrätt har företräde.

Den fjärde tolkningsfrågan

Om den andra medlemsstaten är behörig att pröva förlusten av ställningen som varaktigt bosatt i den första medlemsstaten, uppkommer dessutom frågan huruvida Tyskland har genomfört bestämmelserna i direktivet på ett tillfredsställande sätt för att en sådan prövning ska vara möjlig.

När det gäller EU-uppehållstillstånd för varaktigt bosatta som utfärdats i Tyskland enligt 9a § AufenthG (så kallat permanent EU-uppehållstillstånd), har Tyskland genomfört artikel 9.4 andra stycket i direktiv 2003/109/EG genom 51 § stycke 9 första meningen nr 4 AufenthG. I 51 § stycke 9 första meningen punkt 4 AufenthG regleras att ett permanent EU-uppehållstillstånd enbart upphör att gälla om utlänningen är bosatt utanför Tyskland under en period på sex år. Ingen av dessa bestämmelser är tillämpliga på ett permanent EU-uppehållstillstånd som utfärdats av en annan medlemsstat.

Om det är frågan om ett permanent EU-uppehållstillstånd som utfärdats av en annan medlemsstat har Tyskland genom 52 § stycke 6 AufenthG antagit en bestämmelse enligt vilken föreskrivs att ett uppehållstillstånd enligt 38a § AufenthG ska återkallas och således inte heller kan förlängas om utlänningen förlorar sin ställning som varaktigt bosatt i en annan medlemsstat i Europeiska unionen. I denna bestämmelse regleras emellertid inte grunderna för förlusten och den innehåller inte heller någon konkret hänvisning till grunderna för en förlust enligt direktiv 2003/109/EG.

Således uppkommer frågan huruvida det krävs ett införlivande med nationell rätt för en prövning av grunden till förlust i artikel 9.4 andra stycket i direktiv 2003/109/EG, där de rekvisit som leder till en förlust av ställningen som varaktigt bosatt i den första medlemsstaten specificeras, eller huruvida det är tillräckligt att det i nationell lagstiftning utan konkret hänvisning till direktivet föreskrivs att den andra medlemsstaten får neka uppehållstillstånd ”om utlänningen förlorar sin ställning som varaktigt bosatt i en annan av Europeiska unionens medlemsstater”.

Med hänsyn till de rättsliga frågor som behöver klargörande anser den nationella domstolen att det, i syfte att bidra till rättsutvecklingen och åstadkomma rättslig enhetlighet, är nödvändigt (se artikel 267 andra stycket FEUF) att hänskjuta tolkningsfrågorna till Europeiska unionens domstol för klargörande.

[utelämnas][uppgifter om förfarandet]

[utelämnas]

ARBETSDOKUMENT