Asia C-829/21

Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 98 artiklan 1 kohdan mukainen ennakkoratkaisupyynnön tiivistelmä

Jättämispäivä:

24.12.2021

Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin:

Hessischer Verwaltungsgerichtshof (Saksa)

Ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskevan päätöksen tekemispäivä:

17.12.2021

Valittajat:

TE

RU, jonka laillinen edustaja on TE

Vastapuoli:

Stadt Frankfurt am Main

Kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian kohde

Oleskeluoikeus – Pitkään oleskelleet kolmansien maiden kansalaiset – Direktiivi 2003/109/EY – Oleskeluluvan uusiminen muussa kuin siinä jäsenvaltiossa, joka on myöntänyt pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen aseman – Edellytykset – Kansallisen viranomaisen tutkintavaltuus – Laajuus – Vastavuoroinen tunnustaminen

Ennakkoratkaisupyynnön kohde ja oikeusperusta

Unionin oikeuden tulkinta, SEUT 267 artikla

Ennakkoratkaisukysymykset

1. Sopiiko AufenthG:n 38 a §.n 1 momentti, jota on kansallisen oikeuden mukaan tulkittava siten, että toiseen jäsenvaltioon siirtyvällä pitkään oleskelleella

TYÖASIAKIRJA

kolmannen maan kansalaisella on myös hänen oleskelulupansa uusimisen ajankohtana oltava pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen asema ensimmäisessä jäsenvaltiossa, yhteen direktiivin 2003/109/EY 14 artiklan ja sitä seuraavien artiklojen kanssa; mainituissa artikloissa ainoastaan säädetään, että pitkään oleskelleella kolmannen maan kansalaisella on oikeus oleskella yli kolme kuukautta muiden kuin sen jäsenvaltion alueella, joka on myöntänyt hänelle pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen aseman, mikäli direktiivin III luvussa asetetut edellytykset täyttyvät muilta osin?

2. Onko ulkomaalaisvirastolla direktiivin 2003/109/EY 14 artiklan ja sitä seuraavien artiklojen nojalla tehdessään AufenthG:n 38 a §:n 1 momentissa tarkoitetun päätöksen oleskeluluvan uusimista koskevasta hakemuksesta oikeus todeta, jos määräaikaisen uusimisen muut edellytykset täyttyvät ja varsinkin jos ulkomaalaisella on vakaat ja säännölliset tulot, että ulkomaalainen on menettänyt oikeutensa, koska ulkomaalainen on menettänyt direktiivin 2003/109/EY 9 artiklan 4 kohdan toisen alakohdan mukaisesti pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen aseman ensimmäisessä jäsenvaltiossa tällä välin eli siis muutettuaan toiseen jäsenvaltioon? Pidetäänkö ratkaisevana ajankohtana päätöksen kannalta viimeisimmän viranomaispäätöksen vai viimeisimmän tuomioistuinratkaisun ajankohtaa?

3. Mikäli ensimmäiseen ja toiseen kysymykseen vastataan kieltävästi:

Onko pitkään oleskelleella kolmannen maan kansalaisella todistustaakka siitä, että hänen oleskeluoikeutensa pitkään oleskelleena kolmannen maan kansalaisena ensimmäisessä jäsenvaltiossa ei ole rauennut?

Mikäli tähän vastataan kieltävästi: Onko kansallisella tuomioistuimella tai kansallisella viranomaisella oikeus tutkia, onko pitkään oleskelleelle kolmannen maan kansalaiselle toistaiseksi annettu oleskelulupa rauennut, vai olisiko tämä vastoin viranomaispäätösten vastavuoroista tunnustamista koskevaa unionin oikeuden periaatetta?

4. Voidaanko pitkään oleskelleelle kolmannen maan kansalaiselle toistaiseksi annetun oleskeluluvan turvin Italiasta Saksaan matkustanutta kolmannen maan kansalaista, jolla on vakaat ja säännölliset tulot, moittia asianmukaista asuntoa koskevan näytön puuttumisesta, vaikka Saksa ei ole käyttänyt direktiivin 2003/109/EY 15 artiklan 4 kohdan toisen alakohdan mukaista toimivaltaa ja sosiaaliseen vuokra-asuntoon ohjaaminen oli välttämätöntä ainoastaan siksi, että kyseiselle kolmannen maan kansalaiselle ei makseta lapsilisää, mikäli hänellä ei ole AufenthG:n 38 a §:ssä tarkoitettua oleskelulupaa?

Unionin oikeussäännöt, joihin viitataan

Pitkään oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten asemasta 25.11.2003 annettu neuvoston direktiivi 2003/109/EY, 9 artiklan 4 kohta ja 14 artiklan 1 ja 2 kohta

TYÖASIAKIRJA

Kansalliset säädökset, joihin viitataan

Ulkomaalaisten oleskelusta, työskentelystä ja kotouttamisesta liittovaltion alueella annettu laki (Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet, jäljempänä AufenthG), 2 §:n 4 momentti, 5 §:n 1 momentin 1 kohta, 9 a §:n 1 ja 2 momentti, 38 a §

Lyhyt kuvaus tosiseikoista ja menettelystä

1 Ghanassa vuonna 1990 syntynyt valittaja TE matkusti vuonna 2013 Italiasta Saksan liittotasavallan alueelle. Hänellä on ”permesso di soggiorno” lisämaininnoin ”illimitata” ja ”soggiornante di lungo periodo-CE”. Valittaja sai 5.12.2014 asti voimassa olleen oleskeluluvan AufenthG:n 38 a §:n nojalla. TE synnytti 5.8.2014 tyttären RU, joka kärsi hyvin vakavasta sydänviasta ja jolle jouduttiin tekemään useita leikkauksia ja jälkitarkastuksia. Tämän vuoksi TE:n ei ollut aluksi mahdollista jatkaa työssäkäyntiä ja perhe sai sosiaalietuuksia. Ulkomaalaisviraston 30.1.2015 tekemillä päätöksillä hylättiin hakemus oleskeluluvan uusimiseksi ja hakemus oleskeluluvan antamiseksi, kehotettiin valittajia poistumaan maasta ja uhattiin heitä maastapoistamisella Italiaan (TE) ja Ghanaan (RU). Ulkomaalaisvirasto esitti perusteluksi sen, että puuttuvan toimeentuloturvan osalta kyseessä ei ole AufenthG:n 5 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettu epätyypillinen tapaus. Verwaltungsgericht Frankfurt am Main (Frankfurt am Mainin hallintotuomioistuin) hylkäsi näistä päätöksistä nostetun velvoittamiskanteen 20.11.2015 antamallaan tuomiolla. Kannemenettelyssä TE esitti useita asiakirjoja, joiden mukaan RU kärsi valtavista sydänongelmista, oli sairaalahoidossa 25.8.2015–17.9.2015 ja hänet leikattiin.

2 Jaosto salli valittajien hakemuksesta 11.3.2016 tekemällään päätöksellä Revision-valituksen Verwaltungsgericht Frankfurt am Mainin tuomiosta sen oikeellisuutta koskevien vakavien epäilysten vuoksi. Jaoston mielestä oli selvää, että RU:lla hoidon tarve on paljon suurempi kuin samanikäisillä terveillä lapsilla. Eräät seikat puhuvat jaoston mielestä sen puolesta, että yksinhuoltajana toimivan TE:n perhetilanne ja hänelle RU:n hoivan ja hoidon tarpeesta aiheutuva rasitus muodostavat tosiseikaston, jonka perusteella voidaan edellyttää poikkeusta AufenthG:n 5 §:n 1 momentin 1 kohdan – toimeentuloturva – mukaisesta oleskeluluvan antamisen perusedellytyksestä.

3 Oikeudenkäynti oli keskeytettynä 1.11.2017–7.9.2020. Vastapuoli pyysi 7.9.2020 oikeudenkäynnin jatkamista.

Pääasian asianosaisten tärkeimmät perustelut

4 Vastapuoli esittää, että oleskeluluvan antaminen TE:lle ei ole enää mahdollista AufenthG:n 38 a §:ssä tarkoitettujen toiseen jäsenvaltioon siirtyvien pitkään oleskelleiden kolmannen maan kansalaisten tapaan, koska TE ei ole enää yli kuuteen vuoteen oleskellut Italiassa ja näin ollen hänen oleskeluoikeutensa

TYÖASIAKIRJA

pitkään oleskelleena kolmannen maan kansalaisena on siellä rauennut. Tämän vuoksi AufenthG:n 38 a §:n 1 momentin ensimmäisessä virkkeessä tarkoitettu oleskeluluvan antaminen ei tule kyseeseen. Oleskeluluvan antaminen AufenthG:n 9 a §:n nojalla ei puolestaan ole mahdollista siksi, että valittajat asuivat sosiaaliviraston kustantamassa asunnossa ja että käytettävissä ei siis ollut asianmukaista asuntoa.

5 Valittajat vastaavat, että Italian tasavallan myöntämä pysyvä EU-oleskelulupa on edelleen voimassa, koska kyseessä on toistaiseksi annettu oleskelulupa. Valittajat asuivat Frankfurt am Mainin kaupungin sosiaaliviraston kustantamassa asunnossa. Valittajien mukaan TE ei saa käteissuorituksia sosiaaliviranomaisilta ja hänellä on säännölliset ja vakaat tulot kahden työsuhteen ansiosta. Mikäli hänelle annetaan oleskelulupa, hän voisi paitsi hakea sosiaalista vuokra-asuntoa myös saada lapsilisää, minkä turvin hän voisi löytää asunnon vapailta markkinoilta.

Yhteenveto ennakkoratkaisupyynnön perusteista

6 Kanne voi menestyä vain, jos joko TE:llä on oikeus oleskeluluvan uusimiseen pitkään oleskelleena kolmannen maan kansalaisena riippumatta siitä, onko hänellä tosiseikkojen osalta toimivaltaisen tuomioistuimen viimeisimmän suullisen käsittelyn ajankohtana vielä pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen asema Italiassa, tai jos vastapuoli on perusteettomasti tutkinut Italiassa annetun pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen oleskeluluvan olemassaolon ja todennut, että sitä ei enää ole olemassa (ensimmäinen ja toinen kysymys), ja pitänyt ratkaisevana ajankohtana päätöksen kannalta tosiseikkojen osalta toimivaltaisen tuomioistuimen viimeisimmän ratkaisun ajankohtaa. Mikäli unionin tuomioistuin vastaa ensimmäiseen ja toiseen kysymykseen kieltävästi, on selvitettävä, onko valittajilla todistustaakka, jonka mukaisesti heidän osoitettava, että TE:n asema Italiassa ei ole rauennut (kolmas kysymys), ja onko kansallisilla tuomioistuimilla oikeus tarkastaa ensimmäisen jäsenvaltion toistaiseksi antaman oleskeluluvan olemassaolo. Lisäksi on selvitettävä, voidaanko valittajia moittia asianmukaista asuntoa koskevan näytön puuttumisesta, vaikka Saksa ei ole käyttänyt direktiivin 2003/109/EY (jäljempänä direktiivi 2003/109) 15 artiklan 4 kohdan toisen alakohdan mukaista toimivaltaa (neljäs kysymys).

7 AufenthG:n 38 a §:n 1 momentin ensimmäisessä virkkeessä edellytetään, että ulkomaalaisella on oltava pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen asema toisessa jäsenvaltiossa. Velvoittamisvaatimuksissa ratkaisevana tosiasiallisen ja oikeudellisen tilanteen ajankohtana on lähtökohtaisesti pidettävä tosiseikaston toteavan tuomioistuimen viimeisimmän suullisen käsittelyn ajankohtaa. Mikäli esitetään toisen jäsenvaltion myöntämä pysyvä EU-oleskelulupa, kuten nyt esillä olevassa asiassa Italian antama toistaiseksi voimassa oleva oleskelulupa, toiseen jäsenvaltioon siirtyvän pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen katsotaan täyttäneen kaikki muodolliset edellytykset oleskeluluvan antamiseksi direktiivin 2003/109 19 artiklan 2 kohdan tai Saksassa AufenthG:n 38 a §:n mukaisesti. Ulkomaalaisvirastolla ei tällöin ole oikeutta tutkia, täyttyivätkö luvan antamisen

TYÖASIAKIRJA

edellytykset alkuperämaassa, nyt esillä olevassa asiassa Italiassa, koska tämä olisi vastoin viranomaispäätösten vastavuoroista tunnustamista koskevaa unionin oikeuden periaatetta. Lähtökohtaisesti ulkomaalainen näin ollen täyttää yhteistyövelvollisuutensa, jos hän siirtyessään ja asettuessaan oleskelemaan toiseen jäsenvaltioon osoittaa noudattaen direktiivin 2003/109 15 artiklan 4 kohtaa luettuna yhdessä 8 artiklan kanssa, että hänellä oli toiseen jäsenvaltioon siirtyessään pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen oleskelulupa (direktiivin 2003/109 8 artiklan 2 kohta).

8 TE kiistatta täytti nämä edellytykset.

9 Koska TE ei ole enää yli kuuteen vuoteen oleskellut Italiassa vaan Saksassa, on pohdittava, onko TE:n tosiasiallinen ja oikeudellinen tilanne ajan kulumisen myötä muuttunut hänen kannaltaan vahingolliseen suuntaan ja onko vastapuolella – ilman tietoa Italiassa voimassa olevista pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskeluluvan raukeamista koskevista oikeussäännöistä – oikeus uusimishakemuksen osalta todeta, että hän on menettänyt oikeuden, koska toistaiseksi annettu pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskelulupa on rauennut direktiivin 2003/109 9 artiklan 4 kohdan nojalla, siis pitää ratkaisevana ajankohtana päätöksen kannalta toiseen jäsenvaltioon siirtymisen ajankohdan sijaan viranomaispäätöksen tai tuomioistuinratkaisun ajankohtaa.

10 Jaosto katsoo, että kysymys pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen aseman raukeamisesta ensimmäisessä jäsenvaltiossa on erotettava tarkoin kysymyksestä, joka koskee toiseen jäsenvaltioon siirtyvän pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen oikeutta uusia lupa. Mikäli kolmannen maan kansalaisella on toiseen jäsenvaltioon siirtyessään ja oleskelulupaa hakiessaan direktiivin 2003/109 14 artiklan ja sitä seuraavien artiklojen mukaisesti toisessa jäsenvaltiossa kiistatta pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen asema, sen kannalta, onko hänellä oikeus uusia oleskelulupansa, ratkaisevaa on ainoastaan direktiivin 2003/109 14 artiklan ja sitä seuraavien artiklojen mukaisten edellytysten täyttyminen muttei hänen asemansa jatkuminen ensimmäisessä jäsenvaltiossa. Ratkaiseva ajankohta sen kannalta, onko hänellä pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen asema, on toiseen jäsenvaltioon siirtymisen ja oleskeluluvan (ensimmäisen) hakemisen ajankohta toisessa jäsenvaltiossa eikä – kun kyseessä on uusimishakemus – viimeisimmän viranomaispäätöksen vai tuomioistuinratkaisun ajankohta. Muutoin olisi niin, että toiseen jäsenvaltioon siirtyvän pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen luvan määräaikainen uusiminen olisi mahdollista ainoastaan kuuden vuoden kuluessa, mitä ei voida päätellä direktiivistä 2003/109. Direktiivin 2003/109 19 artiklan 2 kohdassa pikemminkin säädetään, että jos 14, 15 ja 16 artiklassa säädetyt edellytykset täyttyvät ja jollei 17 ja 18 artiklassa säädetyistä yleistä järjestystä, yleistä turvallisuutta sekä kansanterveyttä koskevista säännöksistä muuta johdu, toisen jäsenvaltion on myönnettävä pitkään oleskelleelle kolmannen maan kansalaiselle oleskelulupa, joka voidaan uusia. Kyseinen oleskelulupa uusitaan tarvittaessa hakemuksesta. Toisen jäsenvaltion on ilmoitettava

TYÖASIAKIRJA

päätöksestään ensimmäiselle jäsenvaltiolle. Direktiivin 2003/109 17 ja 18 artiklassa säädetyt edellytykset eivät nyt esillä olevassa asiassa ole esteenä oleskeluluvan uusimiselle.

11 TE ei täytä direktiivin 2003/109 9 artiklan 1 kohdassa säädettyjä poissulkemisperusteita. Koska direktiivin 2003/109 9 artiklan 6 kohdassa säädetään pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen oleskeluluvan uusimisesta, on katsottava, että ensimmäisessä jäsenvaltiossa mahdollisia ovat myös useat määräaikaiset uusimiset, kunnes kolmannen maan kansalainen saavuttaa pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen oikeudellisen aseman. Direktiivistä 2003/109 ei voida päätellä, että asiaa olisi toiseen jäsenvaltioon siirryttäessä arvioitava toisin tai että määräaikainen uusiminen tulisi kyseeseen ainoastaan direktiivin 2003/109 9 artiklan 4 kohdan toisessa alakohdassa säädetyn kuuden vuoden ajanjakson kuluessa. Tätä vastaan puhuu myös direktiivin johdanto-osan 22 perustelukappale. Ratkaisevaa on siis se, onko pitkään oleskelleelle kolmannen maan kansalaiselle annetun määräaikaisen oleskeluluvan uusiminen mahdollista riippumatta direktiivin 2003/109 9 artiklan 4 kohdan toisessa alakohdassa säädetystä ajanjaksosta.

12 Mikäli ensimmäiseen ja toiseen ennakkoratkaisukysymykseen vastataan kieltävästi, jaosto katsoo kolmannen ennakkoratkaisukysymyksen osalta, että pitkään oleskelleille kolmansien maiden kansalaisille toistaiseksi annettavan oleskeluluvan saaneen kolmannen maan kansalaisen yhteistyövelvollisuudet olisivat liian tiukat, jos hänen edellytettäisiin osoittavan, että hänelle toistaiseksi annettu oleskelulupa ei ole rauennut. Tällaisia yhteistyövelvollisuuksia ei myöskään ilmene direktiivistä 2003/109.

13 Lisäksi nyt esillä olevassa asiassa on jäsenvaltioiden välisen keskinäisen luottamuksen periaatteen vuoksi pohdittava, onko kansallisilla viranomaisilla ja tuomioistuimilla oikeus tarkastaa ensimmäisen jäsenvaltion toistaiseksi antaman oleskeluluvan olemassaolo. Unionin oikeus nimittäin perustuu siihen perustavanlaatuiseen lähtökohtaan, jonka mukaan kukin jäsenvaltio jakaa kaikkien muiden jäsenvaltioiden kanssa – ja tunnustaa sen, että nuo muut jäsenvaltiot jakavat sen kanssa – lukuisia yhteisiä arvoja, joihin unioni perustuu, kuten SEU 2 artiklassa täsmennetään. Tämä lähtökohta merkitsee sitä ja perustelee sen, että jäsenvaltioiden välillä vallitsee keskinäinen luottamus siihen, että kyseiset arvot tunnustetaan ja että siis unionin oikeutta noudatetaan (ks. unionin tuomioistuimen tuomio 19.3.2019, Ibrahim ym., C-297/17, 83 kohta). Jäsenvaltioiden välisen keskinäisen luottamuksen periaatteella on unionin oikeudessa perustavanlaatuinen merkitys, koska sen avulla voidaan luoda ja pitää yllä alue, jolla ei ole sisäisiä rajoja. Erityisemmin keskinäisen luottamuksen periaate edellyttää etenkin vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen osalta sitä, että kukin jäsenvaltio katsoo, että – jollei kyse ole poikkeuksellisista olosuhteista – kaikki muut jäsenvaltiot noudattavat unionin oikeutta ja aivan erityisesti unionin oikeudessa tunnustettuja perusoikeuksia (ks. unionin tuomioistuimen tuomio 19.3.2019, Ibrahim ym., C-297/17, 84 kohta; unionin tuomioistuimen tuomio 19.3.2019, Jawo, C-163/17, 80 kohta).

TYÖASIAKIRJA

14 Jaoston neljäs ennakkoratkaisukysymys koskee sitä, voidaanko toiseen jäsenvaltioon siirtyvää pitkään oleskellutta kolmannen maan kansalaista moittia asianmukaista asuntoa koskevan näytön puuttumisesta, jos – kuten nyt esillä olevassa asiassa – toinen jäsenvaltio ei ole pannut direktiivin 2003/109/EY 15 artiklan 4 kohdan toista alakohtaa täytäntöön ja sosiaaliseen vuokra-asuntoon ohjaaminen tapahtui ainoastaan siksi, että kyseisellä pitkään oleskelleella kolmannen maan kansalaisella ei ole oikeutta hakea sosiaalista vuokra-asuntoa eikä lapsilisää, mikäli hänellä ei ole kansallisessa oikeudessa (AufenthG:n 38 a §) tarkoitettua oleskelulupaa. Oikeus saada sosiaalinen vuokra-asunto ei muilta osin ole ristiriidassa kansallisessa oikeudessa edellytetyn riittäviä varoja koskevan edellytyksen kanssa. AufenthG:n 2 §:n 4 momentin mukaan oleskeluluvan antamista koskevissa yleisissä edellytyksissä asianmukaiselta asunnolta ei vaadita enempää kuin mikä riittää asunnonhakijan sijoittamiseksi julkisin varoin tuettuun sosiaaliseen vuokra-asuntoon.

TYÖASIAKIRJA