



Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
Y. BOT
fremsat den 15. maj 2012¹

Sag C-502/10

**Staatssecretaris van Justitie
mod
Mangat Singh**

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Raad van State (Nederlandene))

»Direktiv 2003/109/EF — tredjelandstatsborgeres status som fastboende udlænding — direktivets anvendelsesområde — rækkevidden af undtagelsen i artikel 3, stk. 2, litra e) — begrebet »formelt begrænset opholdstilladelse««

1. Den foreliggende sag giver Domstolen mulighed for at præcisere anvendelsesområdet for Rådets direktiv 2003/109/EF af 25. november 2003 om tredjelandstatsborgeres status som fastboende udlænding².
2. Med direktivet indføres en fælles status som fastboende udlænding, således at alle tredjelandstatsborgere, der er lovligt og fast bosat i medlemsstaterne, skal kunne opnå denne status og drage fordel heraf på stort set ensartede betingelser i Den Europæiske Union. Direktivet harmoniserer således kriterierne for meddelelse af status som fastboende udlænding og de dertil knyttede rettigheder på grundlag af behandling på lige fod med unionsborgere.
3. I direktivets artikel 3, stk. 2, litra e), har unionslovgiver udelukket tredjelandstatsborgere, »der har taget ophold af årsager, der udelukkende er af midlertidig karakter, f.eks. arbejde som au pair eller sæsonarbejder, som lønmodtager udstationeret af en tjenesteyder med henblik på grænseoverskridende tjenesteydelser eller som leverandør af grænseoverskridende tjenesteydelser, eller hvis opholdstilladelsen formelt er blevet begrænset«, fra direktivets anvendelsesområde.
4. I så fald og i overensstemmelse med direktivets artikel 4, stk. 2, første afsnit, medregnes tredjelandstatsborgernes opholdsperioder på medlemsstaternes område ikke ved beregningen af længden af det ophold, fastsat til fem år, der kræves for meddelelse af status som fastboende udlænding³.
5. I den foreliggende sag anmoder Raad van State (Nederlandene) nærmere bestemt Domstolen om at angive, hvilket omfang unionslovgiver har ønsket at give begrebet formelt begrænset opholdstilladelse, for bedre at definere rækkevidden af undtagelsen i direktivets artikel 3, stk. 2, litra e).

1 — Originalsprog: fransk.

2 — EUT 2004 L 16, s. 44, herefter »direktivet«. Direktivet blev efter de faktiske omstændigheder i hovedsagen ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/51/EU af 11.5.2011 (EUT L 132, s. 1).

3 — I henhold til direktivets artikel 4, stk. 1, »[skal] medlemsstaterne [meddele] tredjelandstatsborgere, der har opholdt sig lovligt og uden afbrydelse på deres område i fem år umiddelbart forud for indgivelsen af den relevante ansøgning, status som fastboende udlænding«.

6. Denne præjudicielle forelæggelse indgår i en sag vedrørende afslag på meddelelse af opholdstilladelse som fastboende udlænding mellem Staatssecretaris van Justitie (statssekretæren for retlige anliggender, herefter »Staatssecretaris«) og Mangat Singh, som er indisk statsborger, og hvis formelt begrænsede opholdstilladelse var blevet fornyet i lidt over syv år.

I – National ret

7. Direktivet er blevet gennemført i Nederlandene ved Wet tot algehele herziening van de Vreemdelingenwet af 23. november 2000 (lov om generel ændring af lov om udlændinge)⁴.

8. I henhold til dennes lovs artikel 14, stk. 2, udstedes en tidsbegrænset opholdstilladelse med de begrænsninger, som er knyttet til formålet med meddelelsen af ophold. Der kan knyttes andre vilkår til tilladelsen. Ifølge nævnte lovs artikel 14, stk. 3, meddeles denne tilladelse af en varighed på højst fem på hinanden følgende år.

9. I overensstemmelse med artikel 21, stk. 1, i Wet tot algehele herziening van de Vreemdelingenwet kan der meddeles afslag på en ansøgning om udstedelse af en tidsbegrænset opholdstilladelse, bl.a. hvis udlændingen i løbet af de fem år umiddelbart forud for ansøgningen haft en formelt begrænset opholdsret.

10. Den nederlandske lovgiver har på grundlag af denne lov vedtaget Vreemdelingenbesluit 2000 (udlændingebekendtgørelsen af 2000)⁵.

11. I henhold til bekendtgørelsens artikel 3.5, stk. 2, litra d), er retten til ophold på grundlag af en tidsbegrænset opholdstilladelse midlertidig, når den er meddelt med en begrænsning, der er knyttet til lønnet beskæftigelse som åndelig leder eller religionslærer, medmindre denne opholdsret er baseret på associeringsrådets afgørelse nr. 1/80⁶ af 19. september 1980 om udvikling af associeringen.

12. I overensstemmelse med nævnte bekendtgørelses artikel 3.33, stk. 1, meddeles denne tilladelse kun, hvis udlændingen skriver under på at være blevet oplyst om, at opholdet kun er godkendt til udøvelse af beskæftigelse som åndelig leder eller religionslærer for et nærmere angivet trossamfund, at opholdet kun kan godkendes, så længe den pågældende beskæftigelse varer, at han, når den nævnte beskæftigelse afsluttes, skal forlade Nederlandene, og at han under sit ophold i Nederlandene ikke er berettiget til at udøve anden form for beskæftigelse.

13. Staatssecretaris har i Vreemdelingencirculaire 2000 (udlændingecirkulæret af 2000) beskrevet de nærmere vilkår for udøvelsen af de beføjelser, der tillægges Staatssecretaris ved Wet tot algehele herziening van de Vreemdelingenwet og Vreemdelingenbesluit 2000.

14. I henhold til dette cirkulæres afsnit B1/2.4 kan det ikke udledes af karakteren af den opholdstilladelse, som er blevet meddelt en tredjelandsstatsborger, hvorvidt dennes opholdsret er midlertidig eller ej, hvilket alene fremgår af anvendelsen af bekendtgørelsens artikel 3.5. Såfremt opholdstilladelsen er udstedt under en i bekendtgørelsens artikel 3.5, stk. 2, nævnt begrænsning, er opholdsretten ifølge sin natur af midlertidig karakter.

4 — Stb. 2000, nr. 495.

5 — Stb. 2000, nr. 497.

6 — Associeringsrådet blev oprettet ved aftalen om oprettelse af en associering mellem Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og Tyrkiet, som blev undertegnet den 12.9.1963 i Ankara af Republikken Tyrkiet, på den ene side, og EØF's medlemsstater og Fællesskabet, på den anden side. Ved Rådets afgørelse 64/732/EØF af 23.12.1963 blev denne aftale indgået, godkendt og bekræftet på Fællesskabets vegne (*Samling af Aftaler indgået af De Europæiske Fællesskaber*, bind 3, s. 541).

15. Det præciseres, at denne bestemmelse er ændret ved lov af 7. juli 2010⁷ og ved bekendtgørelse af 24. juli 2010⁸, der dog endnu ikke er trådt i kraft. Herefter er en åndelig leders eller en religionslærers ophold på det nederlandske område ikke ifølge sin natur defineret som værende af midlertidig karakter, og det kan derfor tages i betragtning i forhold til meddelelse af opholdstilladelse som fastboende udlænding.

II – Tvisten i hovedsagen og det præjudicielle spørgsmål

16. Den 22. oktober 2001 blev Mangat Singh meddelt tidsbegrænset opholdstilladelse knyttet til hans beskæftigelse som åndelig leder eller religionslærer for Guru Nanak Gurudwara. Denne tilladelse blev fornyet flere gange, hver gang for en begrænset periode. Den 30. maj 2007, dvs. knap fem år og otte måneder efter sin indrejse på nederlandsk område, indgav Mangat Singh en ansøgning om at opnå opholdstilladelse som fastboende udlænding.

17. Ved afgørelse af 15. november 2007 meddelte Staatssecretaris afslag på ansøgningen og forlængede på ny gyldighedsperioden for hans opholdstilladelse til den 19. januar 2009. Staatssecretaris fandt, at Mangat Singh, da han var i besiddelse af en formelt begrænset opholdstilladelse, ikke var omfattet af direktivets anvendelsesområde.

18. Inden for rammerne af den af Mangat Singh indbragte klage over dette afslag har Staatssecretaris gjort gældende, at medlemsstaterne med begrebet »formelt begrænset opholdstilladelse« i direktivets artikel 3, stk. 2, litra e), overlades muligheden for at udelukke indehavere af visse opholdstilladelser, der er underlagt formelle begrænsninger, fra at opnå status som fastboende udlænding.

19. Raad van State, som tvisten blev indbragt for, har anført, at den skønsmargen, der gør det muligt for en medlemsstat at udstede og forny tidsbegrænsede opholdstilladelse – uden at dette giver udsigt til at opnå en opholdstilladelse som fastboende udlænding – vil kunne forringe direktivets effektive virkning og bidrage til at hæmme en harmonisering af de deri fastsatte betingelser for at opnå status som fastboende udlænding.

20. Efter at have anført, at der ikke findes en nærmere definition af begrebet »formelt begrænset opholdstilladelse« som omhandlet i direktivets artikel 3, stk. 2, litra e), har Raad van State besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Skal begrebet »formelt begrænset opholdstilladelse« som omhandlet i [direktivets artikel 3, stk. 2, litra e),] fortolkes således, at det omfatter en tidsbegrænset opholdstilladelse, der efter nederlandsk ret ikke giver udsigt til en tidsbegrænset opholdstilladelse, selv om gyldighedsperioden for denne tidsbegrænsede opholdstilladelse efter nederlandsk ret i princippet kan forlænges ubegrænset, og selv om en bestemt persongruppe, f.eks. åndelige ledere og religionslærere, derved udelukkes fra dette direktiv?«

21. Der er indgivet skriftlige indlæg af Mangat Singh, den nederlandske og den belgiske regering samt Europa-Kommissionen.

7 — Stb. 2010, nr. 2009.

8 — Stb. 2010, nr. 307.

III – Min vurdering

22. Med sit præjudicielle spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om direktivets artikel 3, stk. 2, litra e), skal fortolkes således, at den er til hinder for lovgivning i en medlemsstat, som den i hovedsagen omhandlede, der udelukker tredjelandsstatsborgere, som er i besiddelse af en opholdstilladelse, der er formelt begrænset til beskæftigelse som åndelig leder og religionslærer, fra at opnå status som fastboende udlænding, når denne tilladelse kan fornys flere gange.

23. Den kontekst, hvori besvarelsen af den forelæggende rets spørgsmål indgår, er således klar.

24. Det drejer sig om at præcisere direktivets anvendelsesområde og navnlig at fastlægge den rækkevidde, som unionslovgiver har ønsket at give udelukkelsen af tredjelandsstatsborgere, der er i besiddelse af en formelt begrænset opholdstilladelse, fra at kunne opnå status som fastboende udlænding. Denne præcisering er nødvendig for en konsekvent og ensartet anvendelse i alle medlemsstaterne af kriterierne for at opnå status som fastboende udlænding og afgørende for retssikkerheden for tredjelandsstatsborgere, der kan gøre krav på opholdstilladelse som fastboende udlænding.

25. Begrebet formelt begrænset opholdstilladelse er ikke nærmere defineret af unionslovgiver. Denne henviser heller ikke til medlemsstaternes lovgivning med hensyn til, hvilken betydning af disse udtryk der skal lægges til grund. Med henblik på anvendelsen af direktivet skal disse udtryk derfor anses for at betegne et selvstændigt begreb i EU-retten og fortolkes ensartet på samtlige medlemsstaters område⁹. Dette indebærer desuden, at betydningen og rækkevidden af disse udtryk, som ikke er defineret i EU-retten, bl.a. skal ske under hensyn til den sammenhæng, hvori de anvendes, og de mål, der forfølges med den lovgivning, som de er en del af¹⁰.

26. Det er på baggrund af disse forhold, at jeg foreslår Domstolen at forkaste den fortolkning, som den nederlandske og den belgiske regering har gjort gældende i deres skriftlige indlæg. Sidstnævnte anfører således, at medlemsstaterne med direktivets artikel 3, stk. 2, litra e), får mulighed for at kvalificere visse »formelt begrænsede« opholdstilladelser, uafhængigt af om opholdene er af midlertidig eller varig karakter, med sigte på at udelukke deres indehavere fra direktivets anvendelsesområde. Uanset om det er korrekt, at unionslovgiver har overladt medlemsstaterne et spillerum, der giver dem mulighed for at vurdere, i hvilket omfang visse kategorier af statsborgere, hvis situation ikke er specifikt omhandlet i direktivet, kan udelukkes fra dets anvendelsesområde, ændrer dette dog ikke ved, at den skønsmargen, som de har, finder sin begrænsning i deres forpligtelse til at sikre direktivets effektive virkning.

27. Af grunde, som jeg vil gennemgå i det følgende, er der således efter min opfattelse ingen tvivl om, at både direktivets formål og dets indhold og navnlig ordlyden af direktivets artikel 3, stk. 2, kræver, at begrebet »formelt begrænset opholdstilladelse«, der fremgår af denne bestemmelse, fortolkes således, at det omfatter opholdstilladelser udstedt af medlemsstaterne med henblik på udøvelse af et erhverv eller en beskæftigelse, der indebærer et midlertidigt ophold på deres område.

28. Direktivets formål, således som det er udtrykt i dets anden, fjerde og tolvte betragtning, er at skabe et system med fokus på integration af tredjelandsstatsborgere, der er lovligt og fast bosat i medlemsstaterne, på en måde, der bidrager til den økonomiske og sociale samhørighed, som er en af EU's grundlæggende målsætninger.

9 — Jf. dom af 21.11.2011, forenede sager C-424/10 og C-425/10, Ziolkowski og Szeja, Sml. I, s. 14035, præmis 32 og den deri nævnte retspraksis.

10 — Ibidem (præmis 34 og den deri nævnte retspraksis).

29. Dette system er baseret på meddelelse af en status som fastboende udlænding. Definitionen af en fælles status i alle medlemsstaterne skal gøre det muligt at garantere en retfærdig behandling af tredjelandsstatsborgere, der opholder sig lovligt, således at de kan opnå denne status og være omfattet af denne status på stort set samme vilkår i hele Unionen. Oprettelsen af nævnte status skal i den forbindelse gøre det muligt at sikre tredjelandsstatsborgernes retssikkerhed og, at de, hvis de opfylder de fastsatte betingelser, får meddelt denne status automatisk, samt undgå, at det sker efter medlemsstaternes skøn¹¹.

30. Meddelelse af en status som fastboende udlænding skal ligeledes gøre det muligt at give disse statsborgere rettigheder og forpligtelser, der er sammenlignelige med unionsborgernes på en lang række økonomiske og sociale områder, såsom beskæftigelse, bolig, social beskyttelse, social bistand, og at tilnærme deres retsstilling så meget så muligt. I den forbindelse har denne status desuden til hensigt at sikre deres retssikkerhed ved at styrke deres beskyttelse mod udsendelse.

31. Integrationen af tredjelandsstatsborgere og den deraf følgende status som fastboende udlænding er således baseret på kriteriet om fast bopæl.

32. Unionslovgiver går ud fra, at tredjelandsstatsborgeren efter en tilstrækkelig lang og uafbrudt opholdsperiode på værtsmedlemsstatens område har vist sig rede til at slå sig varigt ned i denne medlemsstat og har båret vidnesbyrd om sin tilknytning hertil¹².

33. Varigheden af en tredjelandsstatsborgers ophold på værtsmedlemsstatens område indikerer dermed intensiteten af de bånd, der er skabt på denne medlemsstats område, og således en vis integration, idet tredjelandsstatsborgeren har knyttet tætte bånd til nævnte stat. Jo længere opholdsperiode på værtsmedlemsstatens område, jo tættere formodes båndene hertil at være, og jo mere har integrationen en tendens til at være fuldstændig, indtil den giver denne statsborger følelsen af at være sidestillet med en statsborger i den pågældende medlemsstat og at være en integrerende del af samfundet i denne stat.

34. Unionslovgiver har således haft til hensigt at basere meddelelsen af opholdstilladelse som fastboende udlænding på kriteriet om fast bopæl i værtsmedlemsstaten, idet fjerde betragtning til direktivet henviser til begrebet fastboende, og det af sjette betragtning til direktivet fremgår, at »[h]ovedkriteriet for meddelelse af status som fastboende udlænding bør være varigheden af opholdet på medlemsstatens område«.

35. Direktivets artikel 4, stk. 1, opstiller således det princip, at medlemsstaterne skal meddele tredjelandsstatsborgere, der har opholdt sig lovligt og uden afbrydelse på deres område i fem år umiddelbart forud for indgivelsen af den relevante ansøgning, status som fastboende udlænding, forudsat, skal det bemærkes, at de tre andre betingelser i direktivets artikel 5 og 6 er opfyldt¹³.

36. Det formål og den opbygning, som opnåelse af status som fastboende udlænding er baseret på, forklarer rækkevidden af de af unionslovgiver fastsatte undtagelser i direktivets artikel 3, stk. 2.

37. Denne bestemmelse er affattet således:

»Direktivet finder ikke anvendelse på tredjelandsstatsborgere, der:

a) har taget ophold med henblik på studier eller erhvervsuddannelse

11 — Jf. punkt 5.2 i forslag til Rådets direktiv om tredjelandsstatsborgeres status som fastboende udlænding, KOM(2001) 127 endelig, herefter »Kommissionens forslag«.

12 — Sjette betragtning til direktivet.

13 — I henhold til disse bestemmelser skal tredjelandsstatsborgeren råde over faste og regelmæssige indtægter, der er tilstrækkelige, og en sygeforsikring, og ikke udgør en trussel mod den offentlige orden og den offentlige sikkerhed.

- b) har tilladelse til midlertidigt ophold i en medlemsstat [...]
- c) har tilladelse til ophold i en medlemsstat i medfør af subsidiære former for beskyttelse [...]
- d) er flygtninge eller har ansøgt om at blive anerkendt som flygtninge, men om hvis anmodning der endnu ikke er truffet endelig afgørelse
- e) har taget ophold af årsager, der udelukkende er af midlertidig karakter, f.eks. arbejde som au pair eller sæsonarbejder, som lønmodtager udstationeret af en tjenesteyder med henblik på grænseoverskridende tjenesteydelser eller som leverandør af grænseoverskridende tjenesteydelser, eller hvis opholdstilladelsen formelt er blevet begrænset
- f) har en retsstilling, som er fastsat ved Wienerkonventionen fra 1961 om diplomatiske forbindelser, Wienerkonventionen fra 1963 om konsulære forbindelser, konventionen fra 1969 om særlige missioner eller Wienerkonventionen fra 1975 om staters repræsentation over for internationale organisationer af universel karakter.«

38. Formålet med nævnte bestemmelse, der fremgår klart af Kommissionens forslag, er at udelukke personer, der ikke sigter mod at etablere sig varigt på medlemsstaternes område, fra direktivets anvendelsesområde¹⁴.

39. Artikel 3, stk. 2, litra a), vedrører studerende og personer, der har tilladelse med henblik på erhvervsuddannelse. Kommissionen har i sit forslag anført, at disse sidstnævnte kun får tilladelse for midlertidige perioder og i princippet vender tilbage til deres hjemland efter endt uddannelse¹⁵. Artikel 3, stk. 2, litra b), omhandler personer, der har midlertidig beskyttelse, som, skal det bemærkes, er på højst et år¹⁶. Artikel 3, stk. 2, litra c) og d), sigter mod personer, der har international beskyttelse, eller hvis ansøgning er under behandling. Endelig henvises der i artikel 3, stk. 2, litra f), til personer, hvis retsstilling er dækket af internationale aftaler om personale ved ambassader, konsulater og internationale organisationer. Direktivets artikel 3, stk. 2, fjerner således diverse situationer, hvor en tredjelandsstatsborgers ophold ikke kan betragtes som relevant for en varig etablering.

40. Det er i denne sammenhæng, at undtagelsen i litra e), hvis rækkevidde der her stilles spørgsmålstejn ved, skal ses.

41. I modsætning til undtagelserne i direktivets artikel 3, stk. 2, litra a)-d) og f), der alle henviser til meget specifikke situationer, kan den i litra e) nævnte undtagelse dække over et relativt bredt defineret anvendelsesområde.

42. For det første gør de i direktivets artikel 3, stk. 2, litra e), anvendte udtryk, såvel ved deres rækkevidde (»af midlertidig karakter«) som deres udtrykkelige henvisning til andre tilfælde end dem, der er omhandlet i bestemmelsen (»f.eks.«), det ikke muligt på en udtømmende måde at gengive samtlige situationer i nævnte undtagelse.

43. For det andet er de situationer, der er omfattet af begrebet formelt begrænset opholdstilladelse, ikke lige så klart identificerbare som dem, der vedrører au pairs, sæsonarbejdere, udstationerede lønmodtagere eller grænseoverskridende tjenesteydere.

14 — Kommissionens forslag, punkt 5.3.

15 — Jf. bemærkningerne til artikel 3, stk. 2, s. 14.

16 — Jf. artikel 2, litra a), og artikel 4, stk. 1, i Rådets direktiv 2001/55/EF af 20.7.2001 om minimumsstandarder for midlertidig beskyttelse i tilfælde af massetilstrømning af fordrevne personer og om foranstaltninger til fremme af en ligelig fordeling mellem medlemsstaterne af indsatsen med hensyn til modtagelse af disse personer og følgerne heraf (EFT L 212, s. 12).

44. For så vidt som den undtagelse, der fremgår af direktivets artikel 3, stk. 2, litra e), er fastsat, har den et indhold, som kun kan være i overensstemmelse med direktivets formål, som jeg har nævnt ovenfor, og opbygningen af den bestemmelse, hvori den indgår.

45. Denne undtagelse skal desuden fortolkes restriktivt. Den udgør således en fravigelse af principperne i såvel direktivets artikel 3, stk. 1, hvorefter dette direktiv finder anvendelse på alle tredjelandsstatsborgere, der opholder sig lovligt på en medlemsstats område, som direktivets artikel 4, stk. 1, hvorefter der efter et lovligt og uafbrudt ophold på medlemsstatens område i fem år kan gøres krav på status som fastboende udlænding. Det bemærkes således, at i overensstemmelse med direktivets artikel 4, stk. 2, medregnes perioder med ophold af de årsager, der er nævnt i direktivets artikel 3, stk. 2, litra e), ikke. Alene en inddækkende fortolkning af begrebet formelt begrænset opholdstilladelse kan således garantere disse statsborgere et højt retssikkerhedsniveau i forhold til opnåelse af status som fastboende udlænding.

46. Ordlyden af direktivets artikel 3, stk. 2, litra e), giver os et fingerpeg om det anvendelsesområde, som begrebet formelt begrænset opholdstilladelse bør have.

47. Denne bestemmelse tager ifølge sin indledende ordlyd udtrykkeligt sigte på situationen for statsborgere, der »har taget ophold af årsager, der udelukkende er af midlertidig karakter [17]«. Derfor illustrerer de eksempler, som unionslovgiver opregner, kun situationer, hvor det erhverv eller den beskæftigelse, som den berørte udøver i medlemsstaten, ifølge sin natur er af midlertidig karakter og indebærer et ophold af begrænset varighed, der således ikke gør det muligt for de pågældende at etablere tætte bånd til den medlemsstat, hvor de bor.

48. Hvad angår situationen for au pairs, sæsonarbejdere, udstationerede lønmodtagere og grænseoverskridende tjenesteydere, som er omhandlet i Kommissionens forslag, præciseres det heri, at det fælles og afgørende element for samtlige disse personer er deres opholds korte varighed, idet de normalt ikke vil etablere sig i den medlemsstat, hvor de opholder sig midlertidigt¹⁸, ligesom studerende og personer under erhvervsuddannelse.

49. Hvad angår situationen for personer, der er i besiddelse af en formelt begrænset opholdstilladelse, blev denne tilføjet på initiativ af Kongeriget Belgien som led i Rådet for Den Europæiske Unions drøftelser¹⁹.

50. For så vidt som unionslovgiver har indsat dette begreb efter forskellige eksempler nævnt med det sideordnede bindeord »eller«, skal dette, i lighed med de forudgående eksempler, således også fortolkes som en henvisning til statsborgere, hvis ophold i medlemsstaten er midlertidigt.

51. Henset til disse forhold mener jeg derfor, at unionslovgiver ved at udelukke tredjelandsstatsborgere, der i medlemsstaterne er i besiddelse af en formelt begrænset opholdstilladelse, fra at opnå status som fastboende udlænding sigter på de situationer, hvor medlemsstaterne har udstedt en formelt begrænset opholdstilladelse til disse statsborgere til udøvelse af et erhverv eller en beskæftigelse, som indebærer et midlertidigt ophold på deres område.

52. Med andre ord gør direktivets artikel 3, stk. 2, litra e), det efter min opfattelse ikke muligt at udelukke de statsborgere, hvis opholdstilladelse formelt er blevet begrænset til udøvelse af en beskæftigelse eller et erhverv, der ifølge sin natur eller på grund af fornyelse og/eller forlængelse af denne tilladelse indebærer et lovligt og varigt ophold på medlemsstatens område, fra dets anvendelsesområde.

17 — Min fremhævelse.

18 — Jf. Kommissionens forslag, bemærkninger til artikel 3, stk. 2, litra d), s. 14.

19 — Jf. resultat af drøftelserne i Det Strategiske Udvalg for Indvandring, Grænser og Asyl, KOM(2001) 127 endelig, s. 4, fodnote 2. Dette dokument er tilgængeligt på Rådets hjemmeside under henvisningen 8408/03.

53. Denne sidste situation omfatter situationer, hvor opholdstilladelsen, selv om den formelt er begrænset til udøvelse af en beskæftigelse eller et erhverv, er blevet fornyet eller forlænget på en sådan måde, at tredjelandsstatsborgeren har boet langvarigt og uden afbrydelse på medlemsstatens område, hvorved den beskæftigelse eller det erhverv, denne statsborger udøver, mister sin midlertidige karakter og antager en varig karakter.

54. Denne fortolkning er efter min opfattelse nødvendig for at garantere direktivets effektive virkning og sikre, at dets mål nås.

55. At gøre det muligt for medlemsstaterne at kvalificere »formelt begrænsede« opholdstilladelser uafhængig af det omhandlede opholds eller den omhandlede beskæftigelses midlertidige karakter, således som den nederlandske og den belgiske regering gør gældende, ville indebære en omgåelse af såvel de formål, som unionslovgiver har til hensigt at forfølge med direktivet, som dets anvendelsesområde, idet medlemsstaterne dermed kunstigt kunne begrænse rækkevidden heraf.

56. På grundlag af direktivets artikel 3, stk. 2, litra e), og under dække af meddelelse af en formelt begrænset opholdstilladelse ville medlemsstaterne nemlig kunne udelukke bestemte kategorier af tredjelandsstatsborgere fra at opnå status som fastboende udlænding, selv om disse sidstnævnte i betragtning af deres lovlige og varige etablering på disse stater områder ville være berettiget til denne status.

57. For det første ville dette medføre, at disse statsborgere blev frataget de rettigheder, der er knyttet til meddelelse af opholdstilladelse som fastboende udlænding, hvilke ikke kan sammenlignes med dem, som indehavere af en formelt begrænset opholdstilladelse har.

58. For det andet ville dette indebære, at nævnte statsborgere berøves den retssikkerhed, som direktivet tillægger enhver, der er lovligt bosiddende og varigt etableret på en medlemsstats område, hvilket igen ville skade deres integration i denne stat.

59. For det tredje ville dette føre til at hæmme den retfærdige behandling, som skal indrømmes alle tredjelandsstatsborgere, der lovligt og varigt er bosat på en medlemsstats område. Hvis en tredjelandsstatsborgers ophold i en medlemsstat således ikke ifølge sin natur er af midlertidig karakter, og hans ophold har en varighed på fem år i betragtning af antallet og den samlede varighed af de formelt begrænsede opholdstilladelser, som han er blevet meddelt, er der efter min opfattelse ingen begrundelse for at fratage ham muligheden for dels at medregne sine opholdsperioder i henhold til direktivets artikel 4, stk. 1, dels at opnå de rettigheder og garantier, der er knyttet til status som fastboende udlænding, forudsat at alle andre krav i direktivet er opfyldt.

60. For det fjerde ville vi flytte fokus fra det, som i lyset af sjette betragtning til og artikel 4 i direktivet er hovedkriteriet for opnåelse af status som fastboende udlænding, nemlig varigheden af opholdet, til mere vage kriterier såsom dem, der er knyttet til udøvelsen af en bestemt form for erhverv eller beskæftigelse.

61. Den foreliggende sag er efter min opfattelse et glimrende eksempel på disse risici i betragtning af dens særlige omstændigheder og navnlig antallet og den samlede varighed af de formelt begrænsede opholdstilladelser, som Mangat Singh er blevet meddelt²⁰.

20 — Et andet eksempel er meddelelse til medlemmerne af 26.10.2009 om andragende 0118/2008 indgivet til Europa-Parlamentets Udvalg for Andragender vedrørende anvendelsen af undtagelsen i direktivets artikel 3, stk. 2, litra e), i Cypern, tilgængelig på Parlamentets hjemmeside. Inden for rammerne af dette andragende foreholdes de kompetente nationale myndigheder at have afvist at meddele en tredjelandsstatsborger, der var i besiddelse af en opholdstilladelse, der var formelt begrænset til arbejde som hushjælp, status som fastboende udlænding, selv om dennes tilladelse var blevet fornyet flere gange, således at vedkommende havde opholdt sig lovligt og i ni år på cyprisk område.

62. Denne blev således meddelt formelt begrænset opholdstilladelse at regne fra den 22. oktober 2001, som hver gang blev fornyet for en nærmere fastsat periode, først indtil den 8. september 2002, senere indtil den 19. januar 2005, derefter indtil den 19. januar 2008, og endelig indtil den 19. januar 2009, dvs. for en samlet periode på mere end syv år. I strid med artikel 14, stk. 3, i Wet tot algehele herziening van de Vreemdelingenwet blev hans ophold således godkendt for en varighed på vel over fem år.

63. I denne periode er der ingen tvivl om, at Mangat Singh havde til hensigt at etablere sig varigt på nederlandsk område, hvilket for det første hans beskæftigelse, der, som det vil fremgå, ikke er af midlertidig karakter, og for det andet hans anmodning af 30. maj 2007 om opnåelse af opholdstilladelse som fastboende udlænding vidner om.

64. Selv om Mangat Singh har opholdt sig på nederlandsk område i en periode på mere end syv år, hvilket er langt over kravet til opholdets varighed med henblik på opnåelse af status som fastboende udlænding, er han blevet frataget dels muligheden for at medregne disse opholdsperioder med henblik på opnåelse af denne status og derfor at opnå nævnte status, dels den retssikkerhed, som direktivet har til formål at garantere statsborgere, der er lovligt og varigt etableret på medlemsstaternes område.

65. Mangat Singh er desuden blevet meddelt formelt begrænset opholdstilladelse til udøvelse af et erhverv, som ikke ifølge sin natur er af midlertidig karakter, og som dermed meget klart adskiller sig fra situationen for au pairs, sæsonarbejdere eller endda for studerende, for hvem opholdets varighed virkelig er tidsmæssigt begrænset, og hvis intention ikke er integration i den medlemsstat, på hvis område de opholder sig.

66. Som det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, er det ubestridt, at gyldighedsperioden for en opholdstilladelse, der meddeles en åndelig leder eller religionslærer, kan forlænges ubegrænset. I den forbindelse påpeger den forelæggende ret, at mange statsborgere, der har ophold på denne baggrund, ifølge en skrivelse af 11. maj 2006 udstedt af ministeren for udlændingspørgsmål og integration, i praksis i mange tilfælde først forlader Nederlandene, når deres ophold er varigt, og at nævnte minister bl.a. af denne grund for fremtiden har til hensigt at betragte situationen for åndelige ledere og regionslærere som, ifølge sin natur, af ikke-midlertidig karakter. Det er således vigtigt at bemærke, som den forelæggende ret anfører, at disse statsborgere siden den 1. januar 2002 er forpligtet til at lære nederlandsk og at integrere sig i samfundet.

67. Den nederlandske regering anerkender desuden i overensstemmelse med de af den forelæggende ret fremsatte bemærkninger, at åndelige lederes og religionslæreres ophold på Kongerige Nederlandenes område ikke ifølge sin natur er af midlertidig karakter.

68. I øvrigt og som nævnt under punkt 15 i nærværende forslag til afgørelse har de nederlandske myndigheder for nylig vedtaget en reform, som endnu ikke er trådt i kraft, om ændring af artikel 3.5 i Vreemdelingenbesluit 2000 med henblik på at gøre det muligt for åndelige ledere og religionslærere at gøre krav på opholdstilladelse som fastboende udlænding.

69. Det må derfor fastslås, at disse statsborgeres ophold i Nederlandene ikke ifølge sin natur er af midlertidig karakter, således at den tidsbegrænsede opholdstilladelse, som de er blevet meddelt med en begrænsning, der er knyttet til udøvelsen af beskæftigelse som åndelig leder eller religionslærer, ikke kan kvalificeres som »formelt begrænset« i henhold til direktivets artikel 3, stk. 2, litra e).

70. På baggrund af det ovenstående er det derfor min opfattelse, at direktivets artikel 3, stk. 2, litra e), skal fortolkes således, at den er til hinder for lovgivning i en medlemsstat som den i hovedsagen omhandlede, der udelukker tredjelandsstatsborgere, der er i besiddelse af en formelt begrænset opholdstilladelse til en beskæftigelse eller et erhverv, der ifølge sin natur eller på grund af fornyelse og/eller forlængelse af denne tilladelse indebærer et lovligt og varigt ophold på denne stats område, fra at opnå status som fastboende udlænding.

IV – Forslag til afgørelse

71. På baggrund af disse betragtninger skal jeg foreslå Domstolen at besvare Raad van States spørgsmål som følger:

»Artikel 3, stk. 2, litra e), i Rådets direktiv 2003/109/EF af 25. november 2003 om tredjelandstatsborgeres status som fastboende udlænding skal fortolkes således, at den er til hinder for lovgivning i en medlemsstat som den i hovedsagen omhandlede, der udelukker tredjelandstatsborgere, der er i besiddelse af en formelt begrænset opholdstilladelse til en beskæftigelse eller et erhverv, der ifølge sin natur eller på grund af fornyelse og/eller forlængelse af denne tilladelse indebærer et lovligt og varigt ophold på denne stats område, fra at opnå status som fastboende udlænding.«