



# Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS

PRIIT PIKAMÄE

21 päivänä lokakuuta 2021<sup>1</sup>

**Asia C-432/20**

**ZK**

**Landeshauptmann von Wienin**

osallistuessa asian käsittelyyn,

(Ennakkoratkaisupyyntö – Verwaltungsgericht Wien (Wienin hallintotuomioistuin, Itävalta))

Ennakkoratkaisupyyntö – Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alue –  
Maahanmuuttopolitiikka – Direktiivi 2003/109/EY – 9 artiklan 1 kohdan c alakohta –  
Pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen aseman menettäminen – Henkilö on poissa  
unionin alueelta kaksitoista kuukautta yhtäjaksoisesti – Tämän poissaolojakson  
keskeytyminen – Epäsäännölliset lyhytaikaiset oleskelut unionin alueella

## I Johdanto

1. Nyt käsiteltävässä asiassa, joka koskee SEUT 267 artiklaan perustuvaa ennakkoratkaisupyyntöä, Verwaltungsgericht Wien (Wienin hallintotuomioistuin, Itävalta) esittää unionin tuomioistuimelle kolme ennakkoratkaisukysymystä pitkään oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten asemasta 25.11.2003 annetun neuvoston direktiivin 2003/109/EY,<sup>2</sup> sellaisena kuin se on muutettuna 11.5.2011 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2011/51/EU<sup>3</sup> (jäljempänä direktiivi 2003/109), 9 artiklan 1 kohdan c alakohdan tulkinnasta.

2. Tämä ennakkoratkaisupyyntö on esitetty asiassa, jossa vastakkain ovat ZK, joka on Kazakstanin kansalainen, ja Landeshauptmann von Wien (Wienin osavaltion hallituksen päämies) ja jossa on kysymys siitä, että tämä jälkimmäinen kieltäytyi uusimasta ZK:n pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen asemaa. Hylkäävää päätöstä perusteltiin sillä, että ZK oli oleskellut elokuun 2013 ja elokuun 2018 välisenä aikana Euroopan unionin alueella vain muutamia päiviä vuodessa. Kansallinen tuomioistuin katsoo, että käsiteltävässä asiassa sovellettava Itävallan lainsäädäntö, jossa säädetään, että lyhytaikainen ja epäsäännöllinen oleskelu unionin alueella ei ole riittävää sen estämiseksi, että tämä oikeudellinen asema menetetään sillä perusteella, että henkilö on poissa unionin alueelta yli kaksitoista kuukautta yhtäjaksoisesti, ei ole direktiivin 2003/109 9 artiklan 1 kohdan c alakohdan mukainen. Tämän säännöksen nojalla kolmannen maan kansalainen ei ole oikeutettu säilyttämään pitkään oleskelleen kolmannen maan

<sup>1</sup> Alkuperäinen kieli: ranska.

<sup>2</sup> EYVL 2004, L 16, s. 44.

<sup>3</sup> EUVL 2011, L 132, s. 1.

kansalaisen asemaa siinä tapauksessa, että ”henkilö on poissa [unionin] alueelta kaksitoista kuukautta yhtäjaksoisesti”. Kansallisen tuomioistuimen mukaan edellä mainittu Itävallan lainsäädäntö ylittää sen, mitä unionin oikeudessa edellytetään ja sallitaan.

3. Käsiteltävässä asiassa unionin tuomioistuimella on tilaisuus lausua aikaisemmin käsittelemättömästä oikeudellisesta kysymyksestä eli edellytyksistä, jotka direktiivin 2003/109 9 artiklan 1 kohdan c alakohdassa asetetaan sille, että kansalliset viranomaiset peruuttavat pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen aseman. Unionin tuomioistuimen on tarkemmin sanottuna täsmennettävä, mitkä ovat edellytykset, jotka koskevat unionin alueella oleskelun kestoa ja laatua ja joita kolmannen maan kansalaisen on noudatettava voidakseen säilyttää direktiivissä 2003/109 myönnetyn oikeudellisen aseman. Vastauksilla, jotka unionin tuomioistuin antaa näihin ennakkoratkaisukysymyksiin, voi olla vaikutusta kolmansien maiden kansalaisten kotouttamiseen unionin perussopimuksissa tarkoitettulla vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueella.

## II Asiaa koskevat oikeussäännöt

### A Unionin oikeus

4. Direktiivin 2003/19 johdanto-osan 2, 4, 6, 10 ja 12 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”(2) Eurooppa-neuvosto julisti Tampereella 15 ja 16 päivänä lokakuuta 1999 pidetyssä erityiskokouksessaan, että kolmansien maiden kansalaisten oikeusasemaa olisi lähennettävä vastaamaan jäsenvaltioiden kansalaisten oikeusasemaa ja että henkilölle, joka on laillisesti oleskellut jäsenvaltiossa tietyn, myöhemmin määriteltävän ajan ja jolla on pitkäaikainen oleskelulupa, olisi annettava kyseisessä jäsenvaltiossa yhdenmukaiset, mahdollisimman lähellä Euroopan unionin kansalaisten nauttimia oikeuksia olevat oikeudet.

--

(4) Jäsenvaltioihin pysyvästi asettautuneiden kolmansien maiden kansalaisten kotouttaminen edistää olennaisella tavalla taloudellista ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta, joka on yhteisön perustavoitteita, kuten perustamissopimuksessa todetaan.

--

(6) Tärkein peruste, jolla kolmannen maan kansalaiselle voidaan myöntää pitkään oleskelleen henkilön asema, olisi sen ajanjakson pituus, jonka hän on oleskellut jäsenvaltion alueella. Oleskelun on oltava laillista ja yhtäjaksoista, jotta henkilö voi osoittaa muodostaneensa siteet kyseiseen maahan. Olisi kuitenkin osoitettava tiettyä joustavuutta, jotta voidaan ottaa huomioon olosuhteet, joiden vuoksi henkilö saattaa joutua poistumaan alueelta väliaikaisesti.

--

(10) Olisi laadittava menettelysäännöt, joiden mukaan pitkään oleskelleen henkilön asemaa koskevat hakemukset tutkitaan. Näiden menettelyjen olisi oltava tehokkaita ja helposti hoidettavia jäsenvaltioiden hallintojen tavanomaiseen työtaakkaan nähden, ja niiden olisi oltava avoimia ja tasapuolisia, jotta niiden avulla voidaan tarjota kyseisille henkilöille asianmukainen oikeusvarmuuden taso. Niiden avulla ei saisi estää oleskeluoikeuden haltijoita käyttämästä oikeuttaan.

--

(12) Pitkään oleskelleen henkilön asema voisi edistää tehokkaasti kolmannen maan kansalaisen kotoutumista asuinyhteiskuntaansa. Pitkään oleskelleiden henkilöiden olisi nautittava tasavertaista kohtelua jäsenvaltion kansalaisten kanssa monilla talous- ja yhteiskuntaelämän aloilla tässä direktiivissä määriteltyjen asiaa koskevien edellytysten mukaisesti.”

5. Tämän direktiivin 1 artiklassa, jonka otsikkona on ”Asiasisältö” säädetään seuraavaa:

”Tällä direktiivillä määritetään:

- a) edellytykset, joilla jäsenvaltio voi myöntää alueellaan laillisesti oleskelevalle kolmannen maan kansalaiselle pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen aseman tai peruuttaa tällaisen aseman, ja tähän asemaan liittyvät oikeudet; sekä
- b) edellytykset pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen oleskeluun muissa jäsenvaltioissa kuin siinä, joka on myöntänyt pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen aseman.”

6. Tämän direktiivin 4 artiklassa, jonka otsikkona on ”Oleskelun kesto”, todetaan seuraavaa:

”1. Jäsenvaltiot myöntävät pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen aseman sellaisille kolmansien maiden kansalaisille, jotka ovat oleskelleet kyseisen jäsenvaltion alueella laillisesti ja yhtäjaksoisesti viiden vuoden ajan välittömästi ennen asiaa koskevan hakemuksen jättämistä.

--

3. Poissaolojaksot kyseisen jäsenvaltion alueelta eivät keskeytä 1 kohdassa tarkoitettua ajanjaksoa, ja ne otetaan huomioon kyseistä oleskelua laskettaessa, kun poissaolojaksot kestävät alle kuusi kuukautta yhtäjaksoisesti ja niiden kokonaiskesto on korkeintaan kymmenen kuukautta 1 kohdassa tarkoitettuna ajanjaksona. - -”

7. Direktiivin 2003/109 8 artiklassa, jonka otsikkona on ”Pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen [EU]-oleskelulupa”, säädetään seuraavaa:

”1. Pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen asema on pysyvä, jollei 9 artiklasta muuta johdu.

2. Jäsenvaltioiden on annettava pitkään oleskelleelle kolmannen maan kansalaiselle pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen [EU]-oleskelulupa. Tämä oleskelulupa on voimassa vähintään viisi vuotta, ja se uusitaan tarvittaessa hakemuksen perusteella ilman eri toimenpiteitä.

- -”

8. Tämän direktiivin 9 artiklassa, jonka otsikkona on ”Pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen aseman peruuttaminen tai menettäminen”, säädetään seuraavaa:

”1. Pitkään oleskelleet kolmansien maiden kansalaiset eivät ole oikeutettuja säilyttämään pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen asemaa seuraavissa tapauksissa:

--

c) henkilö on poissa [unionin] alueelta kaksitoista kuukautta yhtäjaksoisesti.

2. Edellä olevasta 1 kohdan c alakohdasta poiketen jäsenvaltiot voivat sallia, että yli kaksitoista kuukautta yhtäjaksoisesti kestävästä taikka erityisiin tai poikkeuksellisiin syihin perustuvista poissaolojaksoista ei seuraa aseman peruuttaminen tai menettäminen.

--

5. Edellä olevissa 1 kohdan c alakohdassa ja 4 kohdassa tarkoitetuissa tapauksissa jäsenvaltiot, jotka ovat myöntäneet aseman, säätävät yksinkertaistetusta menettelystä pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen aseman saamiseksi uudelleen. --”

9. Tämän direktiivin 11 artiklassa, jonka otsikkona on ”Tasavertainen kohtelu”, todetaan seuraavaa:

”1. Pitkään oleskellutta kolmannen maan kansalaista on kohdeltava tasavertaisesti jäsenvaltion omien kansalaisten kanssa seuraavilla aloilla:

--

b) yleissivistävä ja ammatillinen koulutus, opintoavustukset ja apurahat mukaan luettuina kansallisen lai[n]säädännön mukaisesti;

--

d) sosiaaliturva ja sosiaaliapu ja sosiaalinen suojelu sellaisena kuin se on määritelty kansallisessa lainsäädännössä;

e) veroetuudet;

f) yleisesti tarjolla olevien tavaroiden ja palvelujen saatavuus, mukaan luettuna asunnon saamiseen liittyvät menettelyt;

g) yhdistymisvapaus ja oikeus liittyä työntekijöiden tai työnantajien ammattijärjestöön tai jonkin ammattialan järjestöön, mukaan luettuina tällaisen järjestön myöntämät etuudet, sanotun rajoittamatta yleistä järjestystä ja yleistä turvallisuutta koskevien kansallisten säännösten soveltamista;

--

2. Edellä olevan 1 kohdan b, d, e, f ja g alakohdan säännöksiä sovellettaessa asianomainen jäsenvaltio voi rajoittaa tasavertaisen kohtelun koskemaan tapauksia, joissa paikkakunta, jossa

pitkään oleskellut kolmannen maan kansalainen tai perheenjäsenet, joille henkilö vaatii etuuksia, ovat kirjoilla tai joka on mainittujen henkilöiden tavanmukainen asuinpaikka, on asianomaisen jäsenvaltion alueella.

- -”

## **B Itävallan oikeus**

10. Kansallisen oikeuden merkitykselliset säännökset ovat ulkomaalaisten sijoittautumisesta ja oleskelusta annetussa laissa (Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz,<sup>4</sup> jäljempänä NAG).

11. NAG:n 2 §:n 7 momentin sanamuoto on seuraava:

”Lyhytaikainen oleskelu kotimaassa ja ulkomailla, erityisesti vierailutarkoituksessa, ei keskeytä oleskelun tai sijoittautumisen oikeuttavaa tai oikeuden lopettavaa kestoa. - -”

12. NAG:n 20 §:ssä, jonka otsikkona on ”Oleskelulupien voimassaoloaika”, säädetään seuraavaa:

” - -

(3) Oleskeluluvan ”pysyvä oleskelu – EU” (45 §) haltijat ovat – jollei tätä oleskelulupaa vastaavan asiakirjan määräaikaista voimassaolosta muuta johdu – sijoittautuneet Itävaltaan toistaiseksi. Tämä asiakirja on annettava viiden vuoden ajanjaksolle, ja siltä osin kuin vuoden 2005 ulkomaalaispoliisilain (Fremdenpolizeigesetz 2005) nojalla ei toteuteta toimenpiteitä, se on 24 §:stä poiketen myös voimassaolon päätyttyä uusittava hakemuksesta.

(4) Edellä 3 momentissa tarkoitettu oleskelulupa lakkaa, kun ulkomaalainen oleskelee [Euroopan talousalueen (ETA)] ulkopuolella yli kaksitoista kuukautta yhtäjaksoisesti. Erityisistä syistä kuten vakavan sairauden, sosiaalisen velvollisuuden tai yleisen asepalvelun tai siviilipalvelun suorittamisen kaltaisesta syystä ulkomaalainen voi oleskella enintään 24 kuukautta Euroopan talousalueen ulkopuolella, kun hän on ilmoittanut tästä etukäteen viranomaiselle. Kun ulkomaalaisella on oikeutettu intressi, viranomainen toteaa hakemuksesta, että oleskelulupa ei ole lakannut. Ulkomaalaisen on todistettava oleskelu Euroopan talousalueella.

- -”

## **III Tosiseikat, pääasian oikeudenkäynti ja ennakkoratkaisukysymykset**

13. ZK, joka on Kazakstanin kansalainen, haki 6.9.2018 pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen oleskelulupansa uusimista. Landeshauptmann von Wien hylkäsi tämän hakemuksen 9.7.2019 tehdyllä päätöksellä.

14. ZK nosti 12.8.2019 kanteen tästä päätöksestä kansallisessa tuomioistuimessa.

<sup>4</sup> BGBl. I, 100/2005

15. Kansallinen tuomioistuin totesi, että ZK ei ollut oleskellut elokuun 2013 ja elokuun 2018 välisenä aikana eikä sen jälkeen kertaakaan yhtäjaksoisesti kahtatoista kuukautta tai pidempään unionin alueen ulkopuolella, ja on riidatonta, että hän on oleskellut tänä aikana tällä alueella vain muutamia päiviä vuodessa. Vastaajana oleva hallintoviranomainen oli tämän jälkimmäisen seikan perusteella kieltäytynyt uusimasta kantajan oleskelulupaa.

16. Ennakkoratkaisupyyntöön esittämispäätöksestä ilmenee, että kantaja on esittänyt kansallisessa tuomioistuimessa laillista maahanmuuttoa koskevan komission asiantuntijaryhmän (Contact Group Legal Migration) oikeudellisen kannan, jonka mukaan direktiivin 2003/109/EY 9 artiklan 1 kohdan c alakohdan soveltamisen edellytystä, joka koskee poissaoloa unionin alueelta, on tulkittava suppeasti ja siten, että ainoastaan kahdentoista kuukauden yhtäjaksoisesta fyysisestä poissaolosta tältä alueelta seuraa pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen oikeudellisen aseman menettäminen tämän säännöksen mukaisesti. Tämän kannan mukaan merkitystä ei ole tältä osin sillä, oliko pitkään oleskellut kolmannen maan kansalainen merkityksellisenä ajanjaksona myös tosiasiallisesti sijoittautunut tälle alueelle tai oliko hänellä siellä vakinainen asuinpaikka.

17. Kansallinen tuomioistuin katsoo, että tämä kanta, johon se yhtyy, tukee kantajan väitteitä. Jos nimittäin noudatetaan tätä kantaa, myös lyhytaikaiset ja, kuten käsiteltävässä asiassa, jopa vain muutamia päiviä vuodessa kestävät oleskelut riittäisivät sulkemaan pois direktiivin 2003/109/EY 9 artiklan 1 kohdan c alakohdan soveltamisen, jolloin kantaja säilyttäisi pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen asemansa.

18. Verwaltungsgericht Wien päätti näin ollen lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

- 1) Onko direktiivin 2003/109/EY 9 artiklan 1 kohdan c alakohtaa tulkittava siten, että pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen jokainen fyysinen, vaikka lyhytaikainenkin oleskelu [unionin] alueella kahdentoista kuukauden yhtäjaksoisen ajanjakson aikana sulkee pois pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen aseman menettämisen tämän säännöksen nojalla?
- 2) Jos unionin tuomioistuin vastaa kieltävästi ensimmäiseen kysymykseen: Mitkä ovat ne laadulliset ja/tai määrälliset vaatimukset, jotka koskevat oleskelua [unionin] alueella kahdentoista kuukauden yhtäjaksoisen ajanjakson aikana, jotta pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen aseman menettäminen voidaan sulkea pois? Sulkevatko oleskelut [unionin] alueella kahdentoista kuukauden yhtäjaksoisen ajanjakson aikana pois pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen aseman menettämisen ainoastaan silloin, kun kyseisen kolmannen maan kansalaisen vakinainen asuinpaikka tai intressien keskus on tänä ajanjaksona [unionin] alueella?
- 3) Ovatko direktiivin [2003/109] 9 artiklan 1 kohdan c alakohdan kanssa yhteensopivia jäsenvaltioiden kansalliset säännökset, joiden mukaan pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen asema menetetään, jos tällainen kolmannen maan kansalainen tosin oleskelee [unionin] alueella kahdentoista kuukauden yhtäjaksoisen ajanjakson aikana mutta hänen vakinainen asuinpaikkansa tai intressiensä keskus ei ole siellä?"

#### IV Asian käsittelyn vaiheet unionin tuomioistuimessa

19. Ennakkoratkaisupyyntö, joka on päivätty 28.8.2020, saapui unionin tuomioistuimen kirjaamoon 14.9.2020.

20. Kansallinen tuomioistuin on pyytänyt unionin tuomioistuinta käsittelemään ennakkoratkaisupyyntönsä unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 107 artiklan 1 kohdan mukaisessa kiireellisessä menettelyssä.

21. Tämä pyyntö hylättiin julkisasiamiehen kuulemisen jälkeen 28.9.2020 annetulla unionin tuomioistuimen päätöksellä.

22. Itävallan hallitus ja Euroopan komissio esittivät kirjallisia huomautuksia Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 23 artiklassa asetetussa määräajassa.

23. ZK:n edustajat ja Itävallan hallituksen ja komission asiamiehet esittivät huomautuksensa 15.7.2021 pidetyssä istunnossa.

#### V Oikeudellinen arviointi

##### A Alustavat huomautukset

24. Kolmansien maiden kansalaiset muuttavat Euroopan unioniin eri syistä: taloudellisista syistä, perheeseen tai opiskeluun liittyvistä syistä tai saadakseen kansainvälistä suojelua. Jotkut näistä henkilöistä pysyvät jäsenvaltioiden alueella useita vuosia ja muodostavat siteet kyseiseen jäsenvaltioon. Tästä syystä jäsenvaltioissa pitkään oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten kotouttamisen katsotaan edistävän olennaisella tavalla taloudellista ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta unionissa, joka on SEU 3 artiklassa mainittu perustavoite. On muistettava lisäksi, että SEUT 79 artiklan 1 kohdassa määrätään sellaisen yhteisen maahanmuuttopolitiikan kehittämistä, jolla pyritään muun muassa ”varmistamaan - - jäsenvaltioissa laillisesti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten oikeudenmukainen kohtelu”.<sup>5</sup>

25. Yksi ensimmäisistä unionin antamista maahanmuuttoa koskevista säädöksistä oli direktiivi 2003/109. Tämän direktiivin tavoitteena on myöntää unionissa pysyvästi ja laillisesti oleskeleville kolmansien maiden kansalaisille ”eurooppalainen” asema. Heidän kotouttamisensa varmistamiseksi tässä direktiivissä pyritään lähentämään kyseisten henkilöiden oikeuksia vastaamaan unionin kansalaisten oikeuksia erityisesti kohtelemalla heitä tasavertaisesti unionin kansalaisten kanssa monilla talous- ja yhteiskuntaelämän aloilla. Heille myönnettyt oikeudet ovat kuitenkin laajuudeltaan rajoitetummat kuin unionin kansalaisten oikeudet<sup>6</sup> mutta niihin kuuluu kuitenkin vapaata liikkuvuutta koskevia säännöksiä, joilla myönnetään oikeus oleskella yli kolmen kuukauden ajan muiden kuin sen jäsenvaltion alueella, joka on myöntänyt heille pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen aseman. Henkilö, jolla on pitkään oleskelleen

<sup>5</sup> Artikkelissa Iglésias Sánchez, S., ”Free movement of third country national in the European Union? Main features, deficiencies and challenges of the new mobility rights in the area of freedom security and justice”, *European Law Journal*, nide 15, nro 6, s. 798 ja 799, todetaan, että kolmansien maiden kansalaisten liikkumisoikeuden tunnustamisen perusteena ovat kaksi toisiinsa läheisesti liittyvää syytä eli yhteiskuntaan kotoutumisen edistäminen ja koulutettujen työntekijöiden houkuttelu Amerikan yhdysvaltojen ja Kanadan kanssa kilpailemiseksi.

<sup>6</sup> Halleskov, L., ”The Long-Term Residents Directive: a fulfillment of the Tampere objective of near-equality”, *European Journal of Migration and Law*, nide 7, nro 2, 2005, s. 200.

kolmannen maan kansalaisen asema, voi lisäksi harjoittaa palkkatyötä, jos nämä toimet eivät liity julkisen vallan käyttämiseen tai ellei tätä työtä ole varattu oman maan, unionin tai ETA:n kansalaisille. Jäsenvaltiot voivat päättää rajata sosiaaliturvan osalta pitkään oleskelleille kolmansien maiden kansalaisille annettavat etuudet ”perusetuuksiin”.

26. Pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen asema on varattu sellaisille kolmansien maiden kansalaisille, jotka ovat oleskelleet jäsenvaltion alueella laillisesti ja yhtäjaksoisesti viiden vuoden ajan. Sellaiset henkilöt, joiden oleskelua voidaan pitää tilapäisenä, on suljettu tämän aseman ulkopuolelle. Jäsenvaltioilla on edelleen laaja harkintavalta niiden edellytysten osalta, joiden nojalla myönnetään oikeus pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen asemaan.<sup>7</sup> Vakaiden, säännöllisten ja riittävien varojen sekä sairausvakuutuksen - joita vaaditaan vastaavasti unionin kansalaisten osalta, jotka oleskelevat toisessa jäsenvaltiossa - lisäksi voidaan asettaa ”kotouttamisedellytyksiä”, joiden nojalla voidaan rajoittaa pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen aseman saamista. Osoitus jäsenvaltion kielen riittävästä taidosta eri taitotasojen mukaisesti on pääasiallisena kotouttamisedellytyksenä kaikissa jäsenvaltioissa.

27. Unionin lainsäätävä pyrkii saavuttamaan kolmansien maiden kansalaisten pysyvän kotouttamisen tavoitteen yhdenmukaistamalla pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen aseman *myöntämisen* ja *peruuttamisen* (tai *menettämisen*) edellytyksiä. On kuitenkin huomattava tässä yhteydessä, että käsiteltävä asia eroaa muista unionin tuomioistuimen jo ratkaisemista asioista siitä syystä, että se koskee pikemminkin jälkimmäistä seikkaa eli tämän aseman peruuttamista (tai menettämistä) sillä perusteella, että henkilö on ollut yhtäjaksoisesti poissa unionin alueelta direktiivin 2003/109 9 artiklan 1 kohdan c alakohdassa tarkoitettulla tavalla. Vaikka tämän säännöksen mukaan kolmannen maan kansalainen menettää pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen aseman siinä tapauksessa, että hän on ollut poissa unionin alueelta kaksitoista kuukautta yhtäjaksoisesti, siinä ei täsmennetä sitä, miten käsitellään satunnaisia ja lyhytaikaisia oleskeluja, eikä varsinkaan sitä, voivatko ne olla esteenä tämän oikeudellisen seurauksen toteutumiselle.

## **B Ennakkoratkaisukysymysten tarkastelu**

28. Kansallinen tuomioistuin tiedustelee kolmella kysymyksellään, joita on tarkasteltava yhdessä, lähinnä kriteereitä, joiden mukaan on todettava, onko pitkään oleskellut kolmannen maan kansalainen ollut ”poissa” unionin alueelta kaksitoista kuukautta yhtäjaksoisesti direktiivin 2003/109 9 artiklan 1 kohdan c alakohdassa tarkoitettulla tavalla, jolloin tällaisesta poissaolosta seuraa lähtökohtaisesti pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen asemaa koskevan oikeuden menettäminen. Se tiedustelee erityisesti, voiko mikä tahansa – miten lyhyt tahansa – oleskelu tänä ajanjaksona keskeyttää tämän poissaolon ja näin ollen sulkea pois tämän aseman menettämisen vai onko asianomaisen henkilön vakinaisen asuinpaikan tai intressien keskuksen oltava tänä ajanjaksona tällä alueella.

<sup>7</sup> Balleix, C., *La politique migratoire de l'Union européenne*, Pariisi, 2013, s. 218.



## **1. Erilaiset tulkintamenetelmät**

29. Koska direktiivin 2003/109 9 artiklan 1 kohdan c alakohdassa ei ole mitään viittausta kansalliseen oikeuteen, on lähdeettävä olettamasta, jonka mukaan ilmaisua ”henkilö on poissa” on pidettävä unionin oikeuden itsenäisenä käsitteenä, jota on tulkittava yhtenäisesti ja ottaen huomioon tämän säännöksen sanamuoto ja sillä säännöstöllä tavoitellut päämäärät, jonka osa säännös on, sekä sen asiayhteys.<sup>8</sup>

### **a) Sanamuodon mukainen tulkinta**

30. Tämän säännöksen sanamuodon osalta on huomattava, että sen eri kieliversioiden välillä on tiettyä vaihtelua.

31. Monissa kieliversioissa<sup>9</sup> viitataan nimittäin yhtäältä siihen, että ”henkilö on poissa” unionin alueelta kaksitoista kuukautta yhtäjaksoisesti, mikä voidaan ymmärtää siten, että pelkkä fyysinen läsnäolo päättäisi tämän poissaolon. Toisissa kieliversioissa<sup>10</sup> viitataan toisaalta siihen, että henkilö ei ”oleskele” tänä ajanjaksona tällä alueella, jolloin tämän verbin käyttämisen voidaan ymmärtää merkitsevän hieman ”vakaampaa” läsnäoloa sulkematta kuitenkaan täysin pois vain muutaman päivän kestävää oleskelua.

32. Mielestäni näyttää kuitenkin siltä, että huolimatta näistä pienistä kielellisistä eroista direktiivin 2003/109 9 artiklan 1 kohdan c alakohdan sanamuodon perusteella ei voida sellaisenaan määritellä yksiselitteisesti ilmaisun ”henkilö on poissa” täsmällistä ulottuvuutta. Tämän säännöksen sanamuodon mukaisen tulkinnan perusteella ei voida tehdä mitään selkeitä päätelmiä. On näin ollen tarpeen turvautua muihin unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä vahvistettuihin tulkintamenetelmiin.<sup>11</sup>

### **b) Kontekstuaalinen tulkinta**

*1) Pääsääntöä, jolla myönnetään erityinen oikeudellinen asema pitkään oleskelleille kolmannen maan kansalaisille, koskevaa poikkeusta on tulkittava suppeasti*

33. Direktiivin 2003/109 9 artiklan asiayhteys tarjoaa hyödyllisiä vertailukohtia tämän säännöksen ulottuvuuden tarkemmaksi määrittelemiseksi. Tämän direktiivin 8 artiklan 1 kohdassa säädetään nimittäin, että pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen asema on pysyvä, ”jollei 9 artiklasta muuta johdu”. Koska tämän aseman pysyvyys on siten ”pääsääntö”, saman direktiivin 9 artiklan 1 kohdan c alakohta vaikuttaisi olevan ”poikkeus”, jota on *tulkittava suppeasti* unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä tunnustetun tulkintaperiaatteen mukaisesti.<sup>12</sup>

<sup>8</sup> Ks. vastaavasti tuomio 18.10.2012, Singh (C-502/10, EU:C:2012:636, 42 kohta).

<sup>9</sup> Ks. esim. bulgariankielinen (отсъствие), espanjankielinen (ausencia), tanskankielinen (fraværende), vironkielinen (äraolek), kreikankielinen (απουσία), englanninkielinen (absence), ranskkankielinen (absence), italiankielinen (assenza), puolankielinen (nieobecność) ja ruotsinkielinen (bortovaro) versio.

<sup>10</sup> Ks. esim. saksankielinen (aufgehalten) ja hollanninkielinen (verblijven) versio. Näiden molempien kieliversioiden 9 artiklan 2 kohdassa, joka koskee mahdollisuutta poiketa ensimmäisestä kohdasta, käytetään kuitenkin vastaavasti ilmaisuja, jotka vastaavat ilmaisua poissaolo, eli saksankielisessä versiossa ilmaisua ”Abwesenheit” ja hollanninkielisessä ilmaisua ”afwezigheid”.

<sup>11</sup> Ks. tältä osin Lenaerts, K. ja Gutiérrez-Fons, A., *Les méthodes d'interprétation de la Cour de justice de l'Union européenne*, Bryssel, 2020.

<sup>12</sup> Ks. vastaavasti tuomio 25.7.2008, Metock ym. (C-127/08, EU:C:2008:449, 84 kohta) ja tuomio 18.12.2014, McCarthy ym. (C-202/13, EU:C:2014:2450, 32 kohta).

34. On lisäksi muistettava, että direktiivissä 2003/109 annetaan kolmannen maan kansalaisille *subjektiivinen oikeus* saada pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen asema ja muita oikeuksia, jotka perustuvat tämän aseman myöntämiseen, kun sitä koskevat edellytykset tosiasiallisesti täyttyvät<sup>13</sup> ja säädettyä menettelyä on noudatettu.<sup>14</sup> Kuten tämän ratkaisuehdotuksen johdannossa on todettu,<sup>15</sup> tässä direktiivissä *yhdenmukaistetaan tyhjentävästi* pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen aseman myöntämisen edellytykset. Sama koskee tämän direktiivin 9 artiklassa tarkoitettuja tämän aseman peruuttamisen edellytyksiä.<sup>16</sup> Jäsenvaltiot eivät siten voi asettaa lisäedellytyksiä<sup>17</sup> tai tulkita direktiivin 2003/109 9 artiklan 1 kohdan c alakohdan säännöstä laajasti vaarantamatta pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen aseman säilyttämistä.

35. Saavutettujen oikeuksien suojaaminen on mielestäni tältä osin välttämätöntä, jottei tämän direktiivin 4 artiklan 1 kohdan ja 8 artiklan 1 kohdan säännöksiltä, joissa pitkään oleskelleille kolmannen maan kansalaisille myönnetään erityinen oikeudellinen asema, viedä niiden tehokasta vaikutusta. Se, että unionin lainsäätäjät on sisällyttänyt tämän direktiivin 10 artiklaan myös menettelyyn liittyvät takeet ja säätänyt muun muassa velvollisuudesta perustella tämän aseman peruuttamista koskevat päätökset sekä kertoa kyseiselle kolmannen maan kansalaiselle muutoksenhausta ja sitä koskevasta määräajasta, korostaa tämän oikeudellisen aseman suojaamisen merkitystä. Kaikki nämä toteamukset puoltavat vastaavasti tämän säännöksen suppeaa tulkintaa.

2) *Tasavertaisen kohtelun mahdolliset rajoitukset eivät vaikuta pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen asemaan*

36. Direktiivin 2003/109 11 artiklan 2 kohdassa on seikka, joka puoltaa näkemystä, jonka mukaan pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen aseman säilyttäminen ei edellytä sitä, että tällä kansalaisella on asuinpaikka kyseisen jäsenvaltion tai unionin alueella. Tämän direktiivin 11 artiklan 1 kohdassa säädetään yhtäältä, että pitkään oleskellutta kolmannen maan kansalaista on kohdeltava tasavertaisesti jäsenvaltion omien kansalaisten kanssa monilla aloilla. Saman direktiivin 11 artiklan 2 kohdan mukaan asianomainen jäsenvaltio voi toisaalta rajoittaa tasavertaisen kohtelun koskemaan niitä kolmannen maan kansalaisia, joiden osalta paikkakunta, jossa hän on kirjoilla tai joka on hänen tavanmukainen asuinpaikkansa, on asianomaisen jäsenvaltion alueella. On kuitenkin todettava, että he säilyttävät pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen asemansa tästä tasavertaisen kohtelun rajoituksesta huolimatta.

<sup>13</sup> Ks. tuomio 26.4.2012, komissio v. Alankomaat (C-508/10, EU:C:2012:243, 68 kohta) ja julkisasiamies Botin ratkaisuehdotus Singh (C-502/10, EU:C:2012:294, 29 ja 35 kohta), jossa julkisasiamies katsoo, että kyseisiä säännöksiä on tulkittava siten, että jäsenvaltioilla on *velvollisuus* myöntää tämä asema, jos merkitykselliset edellytykset täyttyvät.

<sup>14</sup> Ks. tältä osin tuomio 8.11.2012, Iida (C-40/11, EU:C:2012:691, 45-48 kohta). Kuten teoksessa Peers, S., *EU Justice and Home Affairs Law, Volume I: EU Immigration and Asylum Law*, 4. painos, Oxford 2016, s. 425, todetaan, pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen aseman myöntäminen ei ole automaattista vaan edellyttää, että asianomainen henkilö tekee sitä koskevan hakemuksen toimivaltaisille kansallisille viranomaisille.

<sup>15</sup> Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 27 kohta.

<sup>16</sup> Ks. Thym, D., "Long Term Residents Directive 2003/109/EC", *EU Immigration and Asylum Law*, 04/2016, s. 473, 1 kohta, jossa todetaan, että direktiivillä 2003/109 yhdenmukaistetaan tyhjentävästi pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen aseman saamisen ja peruuttamisen (menettämisen) edellytykset. Kun kolmannen maan kansalainen näin ollen saa tämän aseman, hänellä on oikeus sen säilyttämiseen, vaikka hän ei enää myöhemmin täyttäisi direktiivin 2003/109 5 ja 6 artiklassa tarkoitettuja edellytyksiä. Kyseisen aseman peruuttaminen (tai menettäminen) voi vastaavasti tapahtua ainoastaan, jos direktiivin 9 artiklassa tarkoitettujen edellytykset täyttyvät.

<sup>17</sup> Ks. tältä osin Boelaert-Suominen, S., "Non-EU nationals and Council Directive 2003/109/EC on the status of third-country nationals who are long-term residents: Five paces forward and possibly three paces back", *Common Market Law Review*, nide 42, nro 4, 2005, s. 1025.

37. Tämä säännös osoittaa selvästi, että yhtäältä etuudet, joita kolmannen maan kansalainen voi saada sillä perusteella, että paikkakunta, jossa hän on kirjoilla tai joka on hänen tavanmukainen asuinpaikkansa, on asianomaisen jäsenvaltion alueella, ja toisaalta hänen pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen asemansa on erotettava toisistaan. Se, että paikkakunta, jossa henkilö on kirjoilla tai joka on hänen tavanmukainen asuinpaikkansa, ei ole kyseisen jäsenvaltion alueella, voi vaikuttaa kielteisesti direktiivissä 2003/109 ja sen täytäntöönpanemiseksi annetussa kansallisessa oikeudessa myönnettyjen etuuksien laajuuteen mutta siitä ei välttämättä seuraa tämän oikeudellisen aseman menettämistä.

*3) Pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen aseman säilyttämisen edellytykset ovat lievemmät kuin tämän aseman myöntämisen edellytykset*

38. Direktiivissä 2003/109 säännellään lähinnä kahta erillistä kysymystä: pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen aseman myöntämistä ja säilyttämistä. Tämän aseman saaminen edellyttää kolmannen maan kansalainen kotoutumista. Unionin lainsäätäjä on asettamalla viiden vuoden yhtäjaksoista oleskelua koskevan ajanjakson olettanut, että kolmannen maan kansalaisen kotoutuminen vastaanottavan jäsenvaltion yhteiskuntaan on varmistunut tämän ajanjakson päättyessä. Kuten unionin tuomioistuin on huomauttanut tuomiossa Singh, ”viiden vuoden laillinen ja yhtäjaksoinen oleskelu osoittaa, että henkilö on muodostanut *siteet* maahan ja siis asettautunut sinne pysyvästi”.<sup>18</sup> Kun tämä kotouttamistavoite on saavutettu ja kolmannen maan kansalainen on muodostanut läheiset *siteet* vastaanottavaan jäsenvaltioon, mikä on vahvistettu oikeudellisesti pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen aseman myöntämisellä, edellytykset, jotka koskevat tämän aseman säilyttämistä, ovat lievempiä.

39. On nimittäin todettava, että pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen aseman myöntämisen ja säilyttämisen edellytykset eroavat toisistaan huomattavasti. Direktiivin 2003/109 4 artiklan 1 kohdan mukaan tämän aseman myöntämisen edellytyksenä on viiden vuoden yhtäjaksoinen ”oleskelu” kyseisen jäsenvaltion alueella,<sup>19</sup> kun taas peruuttamisen edellytyksenä on se, että ”henkilö on poissa” unionin alueelta kaksitoista kuukautta yhtäjaksoisesti, eikä tältä osin täsmennetä sitä, missä kolmannen maan kansalaisen on nimenomaisesti oleskeltava. Tästä seuraa, että yhtäjaksoinen oleskelu unionin alueella ei ole enää välttämätöntä pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen aseman saamiseksi asetetun viiden vuoden ajanjakson päättymisen jälkeen.

*4) Tulkinta, jossa otetaan huomioon laajempi asiayhteys*

40. Siltä osin kuin direktiivin 2003/109 tavoitteena on lähentää näiden kolmansien maiden kansalaisten oikeuksia vastaan unionin kansalaisten oikeuksia, olisi mahdollista tulkita direktiivin 2003/109 9 artiklan 1 kohdan c alakohtaa ottaen huomioon laajempi asiayhteys eli direktiivin 2004/38/EY<sup>20</sup> säännökset. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenee, että

<sup>18</sup> Tuomio 18.10.2012, Singh (C-502/10, EU:C:2012:636, 46 kohta). Korostus tässä.

<sup>19</sup> Ks. tältä osin tuomio 17.7.2014, Tahir (C-469/13, EU:C:2014:2094, 30 kohta), jossa unionin tuomioistuin katsoi, että oleskeluedellytys on pitkään oleskelleen henkilön aseman myöntämisen välttämätön edellytys.

<sup>20</sup> 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 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EUVL 2004, L 158, s. 77).

direktiivin 2004/38 säännöksiä voidaan tosiasiasa verrata direktiivin 2003/109 säännöksiin ja niiden nojalla voidaan tehdä hyödyllisiä tulkintaa koskevia päätelmiä huolimatta tietyistä eroista, jotka johtuvat lähinnä näiden direktiivien erityisistä lainsäädännöllisistä tavoitteista.<sup>21</sup>

41. Tältä osin on kiinnitettävä huomiota direktiivin 2004/38 16 artiklan 1 kohtaan, jossa säädetään, että unionin kansalaisilla, jotka ovat oleskelleet laillisesti vastaanottavan jäsenvaltion alueella yhtäjaksoisesti viisi vuotta, on oikeus pysyvään oleskeluun tällä alueella. Tämä säännös on *hyvin samankaltainen* direktiivin 2003/109 4 artiklan 1 kohdan kanssa ottaen huomioon, että siinä edellytetään, että kolmannen maan kansalainen on oleskellut laillisesti ja yhtäjaksoisesti vastaavasti viiden vuoden ajan kyseisen jäsenvaltion alueella saadakseen pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen aseman.

42. Sama koskee oleskeluoikeuden menettämistä koskevia säännöksiä. Direktiivin 2004/38 16 artiklan 4 kohdassa säädetään, että kun oikeus pysyvään oleskeluun on saatu, ”se voidaan menettää ainoastaan olemalla vastaanottavan jäsenvaltion alueella *poissa* yhtäjaksoisesti yli kaksi vuotta” (kursivointi tässä). On muistettava tältä osin, että unionin tuomioistuim on katsonut tuomiossa Dias,<sup>22</sup> joka koski nimenomaan direktiivin 2004/38 tulkintaa, että unionin kansalaisen osalta pysyvän oleskeluoikeuden menettäminen sen perusteella, että poissaolo vastaanottavasta jäsenvaltiosta on kestänyt yhtäjaksoisesti yli kaksi vuotta, on perusteltu siitä syystä, että kyseisen poissaolon jälkeen ”yhteys vastaanottavaan jäsenvaltioon on *hölytynyt*”.

43. Direktiivin 2003/109 9 artiklan 1 kohdan c alakohta perustuu samaa logiikkaan siltä osin kuin on oletettava, että kolmannen maan kansalaisen siteet unioniin, jotka ovat muodostuneet kotoutumisen johdosta tämän direktiivin 4 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun viiden vuoden aikana, ovat ”höltyneet”, koska tämä kansalaisen on ollut poissa yli kaksitoista kuukautta yhtäjaksoisesti.

44. On huomattava tässä yhteydessä, että komission ennen direktiivin 2003/109 antamista tekemässä ehdotuksessa esitettiin alun perin vastaavasti kahden vuoden yhtäjaksoista poissaoloa.<sup>23</sup> Tämän säännöksen syntyhistoriasta ilmenee näin ollen, että alun perin tarkoituksena oli yhdenmukaistaa säännökset, jotka koskevat unionin kansalaisten ja kolmansien maiden kansalaisten pysyvää oleskeluoikeutta.

45. Ottaen huomioon kaikki edellä esitetyt seikat on mielestäni mahdollista hylätä Itävallan hallituksen tulkinta, jonka mukaan kolmannen maan kansalaisen on tosiasiasa edelleen asuttava kyseisen jäsenvaltion tai unionin alueella.

### ***c) Teleologinen tulkinta***

46. Siltä osin kuin direktiivissä 2003/19, kuten sen johdanto-osan neljännestä perustelukappaleesta ilmenee, pyritään edistämään jäsenvaltioihin pysyvästi asettautuneiden kolmansien maiden kansalaisten kotouttamista taloudellisen ja sosiaalisen yhteenkuuluvuuden edistämiseksi,<sup>24</sup> on varmistettava, että pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen asema

<sup>21</sup> Tuomio 3.10.2019, X (Pitkään oleskelleet kolmansien maiden kansalaiset – Vakaat, säännölliset ja riittävät varat) (C-302/18, EU:C:2019:830, 32 kohta ja sitä seuraavat kohdat).

<sup>22</sup> Tuomio 21.7.2011, Dias (C-325/09, EU:C:2011:498, 59 kohta). Korostus tässä.

<sup>23</sup> Ks. ehdotuksen neuvoston direktiiviksi pitkään oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten asemasta (KOM(2001) 127 lopullinen (EYVL 2001, C 240 E, s. 79)) 10 artiklan 1 kohdan a alakohta.

<sup>24</sup> Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 24 kohta.

myönnetään ainoastaan sellaisille kansalaisille, jotka voivat hyötyä siitä, eli henkilöille, joilla on riittävän läheiset ja aidot siteet unioniin ja sen jäsenvaltioihin onnistuneen kotoutumisen johdosta, joka on tapahtunut viiden vuoden laillisen ja yhtäjaksoisen oleskelun aikana.

47. Direktiivin 2003/109 9 artiklan 1 kohdan c alakohdasta voidaan sitä vastoin päätellä, että pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen asema on tarpeen peruuttaa silloin, kun kyseisillä henkilöillä ei enää ole tätä sidettä vastaanottavaan jäsenvaltioon. Pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen oikeudellisen aseman säilyttämiselle ei nimittäin ole mitään perusteltua syytä siinä tapauksessa, että kyseiset siteet ovat ”höltyneet”, koska direktiivin 2003/109 tavoite ei enää täyty. Kaikki nämä näkökohdat on otettava huomioon kyseisen säännöksen tulkinnassa.

48. Tämän ratkaisuehdotuksen edellisissä kohdissa esitetystä lainsäädännöllisen tavoitteen mukaisesta tulkinnasta seuraa, että direktiivin 2003/109 9 artiklan 1 kohdan c alakohtaa on sovellettava eriytetysti kunkin yksittäistapauksen olosuhteiden mukaisesti. Tulkinnan kannalta hyödyllisten seikkojen esittämiseksi kansalliselle tuomioistuimelle on mielestäni tarpeen selittää muutamalla käytännön esimerkillä, miten teleologinen tulkinta vaikuttaa tämän säännöksen soveltamiseen.

## **2. Seuraukset direktiivin 2003/109 9 artiklan 1 kohdan c alakohdan tulkinnan kannalta**

### ***a) Pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen aseman pakollinen menettäminen kahdentoista kuukauden yhtäjaksoisen ajanjakson jälkeen***

49. Aluksi on todettava, että kahdentoista kuukauden yhtäjaksoisesta poissaolosta seuraa *pääsääntöisesti* pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen asemaa koskevan oikeuden menettäminen, kuten direktiivin 2003/109 9 artiklan 1 kohdan c alakohdassa säädetään.<sup>25</sup> Sen lisäksi, että tämän säännöksen yksiselitteisessä sanamuodossa ei jätetä tältä osin lainkaan harkintavaltia, myös kolmannen maan kansalaisen kotoutumista koskevasta näkökohdasta voidaan päätellä, että siteet vastaanottavaan jäsenvaltioon ovat yleensä ”höltyneet” näin pitkän ajanjakson jälkeen.

50. Tällainen oikeudellinen seuraus ei mielestäni ole kohtuuton ottaen huomioon, että direktiivin 2003/109 9 artiklan 5 kohdasta ilmenee, että jäsenvaltioiden, jotka ovat myöntäneet pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen aseman, tulee säätää ”yksinkertaistetusta menettelystä” tämän aseman saamiseksi uudelleen. Asianomaisella henkilöllä on näin ollen yhä mahdollisuus luoda uudelleen siteet vastaanottavaan jäsenvaltioon osapuolten molemminpuoliseksi hyödyksi.

51. Täsmennän, että tällainen oikeudellinen seuraus syntyy silloin, kun vastaanottava jäsenvaltio ei ole käyttänyt direktiivin 2003/109 9 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua poikkeusta. Tämän säännöksen mukaan jäsenvaltiot voivat 1 kohdan c alakohdasta poiketen sallia, että ”yli kaksitoista kuukautta yhtäjaksoisesti kestävästä” taikka ”erityisiin tai poikkeuksellisiin syihin perustuvista poissaolojaksoista” ei seuraa aseman peruuttaminen tai menettäminen.<sup>26</sup> Tästä

<sup>25</sup> Ks. Thym, D., ”Long Term Residents Directive 2003/109/EC”, *EU Immigration and Asylum Law*, 04/2016, s. 474, 6 kohta, jossa tätä säännöstä tulkitaan siten, että siitä seuraa ”automaattisesti” pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen aseman menettäminen.

<sup>26</sup> Ks. tältä osin direktiivin [2003/109] täytäntöönpanosta annettu komission kertomus Euroopan parlamentille ja neuvostolle (COM(2019) 161 final, s. 6), josta ilmenee, että Itävalta hyödynsi direktiivin 2003/109 9 artiklan 2 kohdan mahdollisuutta säätämällä, että kaksitoista kuukautta yhtäjaksoisesti kestävästä poissaolojaksoista unionin alueelta seuraa yleensä aseman menettäminen, mutta sallimalla mahdollisuuden poikkeustilanteista johtuviin pidempiin poissaolojaksoihin.

seuraa, että jäsenvaltioille on jätetty laaja toimintavapaus tämän säännöksen täytäntöönpanon osalta, mikä näin ollen mahdollistaa sen, että edellä esitetystä tulkinnasta johtuva oikeudellinen seuraus voidaan välttää.

### ***b) Satunnaisen ja lyhytaikaisen oleskelun oikeudellinen kohtelu***

52. Kun kyseinen henkilö oleskelee suurimman osan aikaa tänä kahdentoista kuukauden ajanjaksona unionin alueella, tästä ei pitäisi aiheutua vaikeuksia direktiivin 2003/109 soveltamisen kannalta, koska on ilmeistä, että tämän direktiivin 9 artiklan 1 kohdan c alakohdan edellytykset eivät ole täyttyneet. Esiin tulee sitä vastoin kysymys siitä, miten käsitellään tilannetta, jossa kyseinen henkilö oleskelee unionin alueella satunnaisesti ja ainoastaan lyhyitä ajanjaksoja vuoden aikana.

53. Mielestäni jopa tällaisen satunnaisen ja lyhytaikaisen oleskelun unionin alueella tulisi olla esteenä pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen asemaa koskevan oikeuden menettämiseksi, jos voidaan varmuudella osoittaa, että asianomaisella henkilöllä on yhä ”siteet” kyseiseen maahan direktiivin 2003/109 johdanto-osan kuudennessa perustelukappaleessa tarkoitettulla tavalla. Kolmannen maan kansalaisen, jolla on pitkään oleskelleen henkilön asema, on toisin sanoen osoitettava, että hänellä on *riittävän läheinen ”kotoutumista merkitsevä side” vastaanottavaan jäsenvaltioon*. Siinä tapauksessa, että tämä edellytys ei täyty, on mielestäni sovellettava pääsääntöä,<sup>27</sup> josta seuraa pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen asemaa koskevan oikeuden menettäminen.<sup>28</sup>

54. Siltä osin kuin direktiivin 2003/109 4 artiklassa, luettuna yhdessä tämän direktiivin 8 artiklan kanssa, säädetään pysyvän oleskeluoikeuden myöntämisestä sillä edellytyksellä, että kolmannen maan kansalainen osoittaa tämän direktiivin 5 artiklan mukaisesti, että tämän aseman myöntämistä koskevat edellytykset täyttyvät, on mielestäni loogista ja kohtuullista katsoa, että kansallisten viranomaisten tehtävänä on puolestaan tutkia yksittäisen tapauksen merkitykselliset seikat ja tarvittaessa *osoittaa tällaisten siteiden puuttuminen* ennen kyseisen henkilön aseman peruuttamista koskevan päätöksen tekemistä. *Todistustaakan* asettaminen kansallisille viranomaisille konkreettisen tapauksen tosiseikkojen osalta, joiden perusteella direktiivin 2003/109 9 artiklan 1 kohdan c alakohtaa voidaan soveltaa, on mielestäni välttämätöntä, jottei edellä mainituilta säännöksiltä, joissa pitkään oleskelleille kolmannen maan kansalaisille myönnetään erityinen oikeudellinen asema, viedä niiden tehokasta vaikutusta.

55. Tällainen lähestymistapa vaikuttaisi mielestäni asianmukaiselta sen varmistamiseksi, ettei pitkään oleskelleen henkilön asemaa käytetä muihin kuin unionin lainsäätäjän vahvistamiin tarkoituksiin. On erityisesti tarpeen estää perusteettomien etujen saaminen tämän aseman perusteella, kuten mahdollisuus valita tietty kansallinen tuomioistuin sen varmistamiseksi, että sovelletaan asianomaiselle edullisempaa lakia (forum shopping), sosiaalietuuksien saaminen,

<sup>27</sup> Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 49 kohta.

<sup>28</sup> Ks. tältä osin Thym, D., ”Long Term Residents Directive 2003/109/EC”, *EU Immigration and Asylum Law*, 04/2016, s. 475, 7 kohta, jossa katsotaan, että ottaen huomioon direktiivin 2003/109 tavoite, joka koskee kolmansien maiden kansalaisten kotoutumisen edistämistä ja siteiden muodostamista vastaanottavaan jäsenvaltioon, lyhytaikaisten vierailujen ei pitäisi lähtökohtaisesti keskeyttää kahdentoista kuukauden ajanjaksoa. Tekijä puoltaa toisaalta myös vähemmän ”muodollista” lähestymistapaa, jos asianomaisen henkilön *tilanteen yksilöllisen arvioinnin* nojalla voidaan perustella pitkään oleskelleen henkilön aseman säilyttämistä koskevaa päätöstä.

laittoman toiminnan edistäminen jne.<sup>29</sup> Ottaen huomioon, että direktiivi 2003/109 on osoitettu jäsenvaltioille ja niiden on saatettava se osaksi kansallista oikeusjärjestystä, jäsenvaltioilla on keskeinen asema tämän direktiivin tavoitteiden toteuttamisen valvonnassa.

56. Varsinkin unionin alueella oleskelua koskevasta edellytyksestä, jota tarkoitetaan direktiivin 2003/109 9 artiklan 1 kohdan c alakohdassa, ilmenee ajatus, jonka mukaan pitkään oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten on - voidakseen pitää tämän aseman pysyvästi – säilytettävä ”aidot” siteet kyseiseen jäsenvaltioon pelkkien ”muodollisten” siteiden sijasta.

57. On kuitenkin täsmennettävä tältä osin, että tällaisten riittävän läheisten ja aitojen kotoutumista merkitsevien siteiden olemassaolon osalta ei voida asettaa kohtuuttoman tiukkoja edellytyksiä, koska kansalliset viranomaiset ovat jo arvioineet kolmannen maan kansalaisen ”siteitä” kyseiseen jäsenvaltioon perusteellisesti pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen aseman myöntämistä koskevassa menettelyssä. Mielestäni kohtuuttoman tiukkojen edellytysten asettaminen olisi lisäksi esteenä tavoitteen, jonka mukaan kolmansien maiden kansalaisten oikeusasemaa olisi lähennettävä vastaamaan jäsenvaltioiden kansalaisten oikeusasemaa, saavuttamiselle.<sup>30</sup>

58. Kuten tässä ratkaisuehdotuksessa on jo todettu, pitkään oleskelleiden kolmannen maan kansalaisten aseman peruuttamista tai menettämistä koskevien edellytysten liian laaja tulkinta nimittäin vaarantaisi kolmansien maiden kansalaisten kotoutumista koskevan tavoitteen saavuttamisen. Tässä ratkaisuehdotuksessa ehdotettu lähestymistapa koskee ainoastaan tapauksia, joissa tämän oikeudellisen aseman säilyttäminen ei enää vaikuta perustellulta siitä syystä, ettei se edistä unionin lainsäätäjän tavoittelemaa taloudellista ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta.

59. Ottaen huomioon, että kotoutumista merkitsevien siteiden arviointi voi osoittautua käytännössä varsin monimutkaiseksi, esitän kansalliselle tuomioistuimelle joitakin ohjeita kriteerien muodossa, joiden avulla voidaan todeta kolmannen maan kansalaisen tahto osallistua vastaanottavan jäsenvaltion taloudelliseen ja sosiaaliseen elämään. Toimivaltaiset kansalliset viranomaiset voivat hyödyntää tätä *kriteerien luetteloa* käyttäessään harkintavaltaansa. Tämä oikeuskäytännössä kehittyvä kriteerien luettelo on ymmärrettävä täysin *ohjeelliseksi eikä sitä ole pidettävä tyhjentyvänä*. Koska kotoutuminen yhteiskuntaan perustuu alueellisiin, ajallisiin ja laadullisiin tekijöihin,<sup>31</sup> katson, että tämän luettelon tulee muodostua näihin ryhmiin kuuluvista kriteereistä.

60. Vaikka direktiivin 2003/109 9 artiklan 1 kohdan c alakohta liittyy a priori ”alueelliseen” kriteeriin, näyttäisi mielestäni siltä, että on tarpeen tulkita ilmaisua ”henkilö on poissa” tavalla, joka vastaa paremmin nykyisen globalisoituneen yhteiskunnan vaatimuksia. Pelkkä ”fyysinen” oleskelu unionin alueella voi osoittautua harhaanjohtavaksi, jos kyseinen henkilö ei ole todellisuudessa kotoutunut yhteiskuntaan. Tässä yhteydessä ei pidä unohtaa sitä, että henkilön

<sup>29</sup> Ks. analogisesti tuomio 14.3.2019, Y. Z. ym. (Petos perheenyhdistämisessä) (C-557/17, EU:C:2019:203, 64 kohta), joka koskee pitkään oleskelleen henkilön aseman, joka perustuu petokseen, peruuttamista.

<sup>30</sup> Ks. analogisesti tuomio 26.4.2012, komissio v. Alankomaat (C-508/10, EU:C:2012:243, 65 kohta), jossa unionin tuomioistuin totesi, että jäsenvaltioille direktiivissä 2003/109 kolmansien maiden kansalaisilta ja heidän perheenjäseniltään oleskelulupien myöntämisestä vaadittujen maksujen osalta annettu harkintavalta ei ole rajaton. Viitaten oikeuskäytäntönsä unionin tuomioistuin muistutti, että jäsenvaltiot eivät voi soveltaa kansallista lainsäädäntöä, jolla saatetaan vaarantaa direktiivillä tavoiteltujen päämäärien toteuttaminen ja estää näin sen tehokas vaikutus.

<sup>31</sup> Ks. tältä osin tuomio 21.7.2011, Dias (C-325/09, EU:C:2011:498, 64 kohta), jossa unionin tuomioistuin totesi direktiivin 2004/38 16 artiklan 1 kohdan tulkinnan osalta, että ”kotoutuminen, joka on - - pysyvän oleskeluoikeuden saamisen lähtökohtana, perustuu paitsi *alueellisiin* ja *ajallisiin* tekijöihin myös *laadullisiin* tekijöihin, jotka koskevat kotoutumisastetta vastaanottavassa jäsenvaltiossa”. Kursivointi tässä.

kotoutuminen vieraaseen yhteiskuntaan on monimutkainen vieraaseen kulttuuriin sopeutumista koskeva prosessi, jossa keskeistä on - maahanmuuttajien kotouttamispolitiikkaa koskevien yhteisten peruseriaatteiden mukaisesti, jotka neuvosto on hyväksynyt vuonna 2004 ja jotka on vahvistettu Tukholman ohjelmassa<sup>32</sup> - vuorovaikutus, maahanmuuttajien ja kyseisen jäsenvaltion kansalaisten välisten kontaktien lisääminen ja kulttuurien välisen vuoropuhelun edistäminen.

61. Henkilön, jolla on monia tiiviitä henkilökohtaisia ja/tai ammatillisia siteitä, jotka ovat syntyneet edellä kuvatun kotoutumisprosessin aikana, varsin lyhytaikainen oleskelu saattaa sitä vastoin riittää estämään pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen aseman menettämisen. Kansallisten viranomaisten tehtävänä on tutkia kunkin yksittäistapauksen olosuhteet jäljempänä esitettävien kriteerien valossa.

**c) Ohjeellinen ja ei-tyhjentävä luettelo kriteereistä, jotka osoittavat aidot siteet unioniin**

62. Kansallisten viranomaisten on aluksi osoitettava, kuinka kauan *poissaolo* unionin alueelta on *kestänyt*, ottaen huomioon mahdolliset oleskelut, jotka voivat keskeyttää tämän poissaolon, mukaan lukien lyhytaikaiset oleskelut. Sellaiset seikat kuin poissaolo- ja läsnäolojaksojen välinen *suhde*, se, kuinka pitkään poissaolojaksot ovat kestäneet yhteensä ja kuinka usein ne ovat *toistuneet*, ja se, mitkä ovat henkilön, jolla on pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen asema, lähtöön vastaanottavasta jäsenvaltiosta johtaneet *vaikuttimet*, voivat tarkemmin sanottuna olla ensimmäisenä viitteenä siitä, missä määrin hän on kotoutunut.

63. On nimittäin tärkeää tutkia, merkitsevätkö kyseiset poissaolot asianomaisten henkilöiden henkilökohtaisten, perhettä koskevien tai ammattiin liittyvien etujen keskuksen *siirtymistä* toiseen valtioon.<sup>33</sup> Tämän pitäisi lähtökohtaisesti olla poissuljettua *erityisiin tai poikkeuksellisiin, luonteeltaan tilapäisiin syihin perustuvien* ulkomailla oleskelujen osalta direktiivin 2003/109 4 artiklan 3 kohdan toisessa alakohdassa mainittujen tapausten mukaisesti, jotka jäsenvaltiot voivat jättää huomioimatta ”poissaolojaksoina” laskiessaan viiden vuoden ”yhtäjaksoista” oleskelujaksoa alueellaan, joka on yksi pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen aseman saamisen laillisista edellytyksistä. Ulkomailla oleskelun syyt, jotka ovat luonteeltaan tilapäisiä, voivat liittyä esimerkiksi vastaavan pituisiin loma- tai työmatkoihin sekä oleskeluun tilapäisen omaisista huolehtimisen tai asepalvelun suorittamisen vuoksi taikka opiskelun tai ammatillisen koulutuksen takia, joka on ajallisesti rajattua, mutta ei varmastikaan sellaisen opiskelun tai ammatillisen koulutuksen vuoksi, jossa koulutus tapahtuu kokonaisuudessaan ulkomailla. *Lisäseikat* ovat joka tapauksessa välttämättömiä sen toteamiseksi, ovatko kyseessä riittävän läheiset ja aidot siteet vastaanottavaan jäsenvaltioon.<sup>34</sup>

<sup>32</sup> Tukholman ohjelma – Avoin ja turvallinen Eurooppa kansalaisia ja heidän suojeluaan varten (EUVL 2010, C 115, s. 1). Ks. neuvoston lehdistötiedote 14615/04, 19.11.2004 ja neuvoston ilmoitus 17024/09, 2.12.2009 sekä komission 1.9.2005 antama tiedonanto ”Yhteinen toimintasuunnitelma kotouttamiselle – Puitteet kolmansien maiden kansalaisten kotouttamiselle Euroopan unionissa” (KOM/2005/389 lopullinen).

<sup>33</sup> Ks. analogisesti tuomio 23.11.2010, Tsakouridis (C-145/09, EU:C:2010:708, 33 kohta), joka koskee direktiivin 2004/38 28 artiklan 3 kohdan tulkintaa. Tässä säännöksessä myönnetään unionin kansalaisille tehostettu suoja vastaanottavan jäsenvaltion karkottamispäätöstä vastaan, jos nämä kansalaiset ovat oleskelleet vastaanottavassa jäsenvaltiossa karkottamispäätöstä edeltävät kymmenen vuotta. Ottaen huomioon, että tässä säännöksessä ei todeta mitään siitä, miltä osin poissaolot vastaanottavan jäsenvaltion alueelta estävät asianomaista henkilöä saamasta tätä tehostettua suojaa, unionin tuomioistuimen tehtävänä on esittää hyödylliset kriteerit kansallisille viranomaisille.

<sup>34</sup> Ks. tältä osin julkisasiamies Szpunarin ratkaisuehdotus P ja S (C-579/13, EU:C:2015:39, 92 kohta), jossa julkisasiamies viittaa kotoutumisverkostoon, joka sitoo pitkään asuneen henkilön epäilemättä tiettyyn ympäristöön. Hän mainitsee ”avioliit[on], perhee[n], naapurielämä[n], harjoitet[un] ammat[un], harrastukse[n] tai vapaaehtoisjärjestöissä toimim[an]”.



64. Henkilön itsensä *fyysisen läsnäolon* lisäksi, joka voi olla tässä ratkaisuehdotuksessa esitetyistä syistä ainoastaan lähtökohtana yksittäistapauksen olosuhteiden tarkemmassa tarkastelussa, katson, että *varallisuus*, kuten pankkitilit tai kiinteän omaisuuden taikka jäsenvaltioihin sijoittautuneiden yritysten omistaminen, voi olla hyödyksi.<sup>35</sup> Taloudelliset sijoitukset voivat nimittäin olla osoituksena siteistä maan talouteen ja henkilökohtaisesta intressistä osallistua sen kehittämiseen.

65. Ei voida myöskään sulkea pois sitä, että siitä syystä, että kolmannen maan kansalainen on viettänyt huomattavan osan elämästään unionin alueella ja tutustunut vastaanottavan jäsenvaltion perinteisiin, tapoihin ja kieleen, hän on muodostanut *perhesiteitä* unionin kansalaisiin, esimerkiksi avioliiton kautta, jossa on mahdollisesti syntynyt lapsia. Tämänkaltaiset sukulaisuussuhteet paikalliseen väestöön voivat olla erityisen tärkeitä kansallisten viranomaisten arvioinnissa.

66. Sama koskee *ammattillisia suhteita*, esimerkiksi kaupallisia suhteita tai akateemisia yhteyksiä, jotka ovat syntyneet ajan kuluessa. *Taloudellisen toiminnan* harjoittaminen liittyy varmasti tähän kriteeriin,<sup>36</sup> jolle direktiivissä 2003/109 annetaan erityistä merkitystä siitä syystä, että yhtäältä tämän direktiivin 5 artiklan 1 kohdan a alakohdassa edellytetään, että kolmannen maan kansalaisella on vakaat ja säännölliset varat, jotka riittävät hänen itsensä ja hänen perheenjäsentensä elättämiseen turvautumatta kyseisen jäsenvaltion sosiaaliturvajärjestelmään, ja toisaalta kyseisen direktiivin 11 artiklan 1 kohdan a ja c alakohdassa taataan tasavertainen kohtelu palkkatyön osalta vastaanottavassa jäsenvaltiossa sekä ammatillisten tutkintotodistusten, todistusten ja muiden muodollista kelpoisuutta osoittavien asiakirjojen tunnustaminen asiaa koskevien kansallisten menettelyjen mukaisesti. Kaikki nämä toimenpiteet koskevat selvästi kolmannen maan kansalaisen ammatillisen kehityksen edistämistä unionissa hänen itsensä ja koko yhteiskunnan hyödyksi.

67. Siltä osin kuin direktiivissä 2003/109 pyritään edistämään taloudellista ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta, mielestäni ei myöskään pitäisi aliarvioida asianomaisen henkilön *sosiaalista toimintaa* vastaanottavassa jäsenvaltiossa. Aktiivinen jäsenyys poliittisissa puolueissa ja hyväntekeväisyys- tai kansalaisjärjestöissä sekä vapaaehtoistyö voivat olla osoituksena aidosta yhteydestä paikalliseen yhteisöön, jossa kyseinen henkilö on elänyt.

68. Vastaavasti *verovelvoitteet*, jotka mahdollisesti liittyvät varallisuuteen tai taloudellisen toiminnan harjoittamiseen vastaanottavassa jäsenvaltiossa, voivat mielestäni olla osoituksena kolmannen maan kansalaisen, joka on saanut pitkään oleskelleen henkilön aseman, tahdosta kantaa yhteiskunnallista vastuuta ja osallistua sen kehittämiseen.<sup>37</sup>

69. Mielestäni näyttäisi lopuksi siltä, että myös henkilön, jolla on pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen asema, *lainvastainen toiminta* olisi voitava ottaa huomioon ”kielteisenä” kriteerinä, joka olisi näin ollen omiaan osoittamaan siteiden puuttumisen tai ainakin kielteisen asenteen vastaanottavaan jäsenvaltioon kotoutumisen osalta.<sup>38</sup> Suhteellisuusperiaatteen

<sup>35</sup> Ks. analogisesti julkisasiamies Tanchevin ratkaisuehdotus Hummel Holding (C-617/15, EU:C:2017:13, 84 kohta), jossa hän mainitsee ”[vastaajan] liik[keen]” kriteerinä tuomioistuimen toimivallan toteamiseksi siviiliprosessioikeudessa.

<sup>36</sup> Ks. tässä yhteydessä julkisasiamies Hoganin ratkaisuehdotus Land Oberösterreich (Asumistuki) (C-94/20, EU:C:2021:155, 75 kohta), jossa hän korostaa kielen oppimisen merkitystä keinona varmistaa kolmansien maiden kansalaisten pääsy työmarkkinoille ja ammatilliseen koulutukseen.

<sup>37</sup> Ks. analogisesti tuomio 18.6.2015, Kieback (C-9/14, EU:C:2015:406, 22 kohta), jossa unionin tuomioistuin mainitsi kriteerinä, jonka perusteella arvioidaan verovelvollisen veronmaksukykyä, ”[paikan, jossa] on hänen henkilökohtaisten etujensa ja varallisuusetujensa keskus”, joka yleensä on hänen ”tavanomainen asuinpaikkansa”.

<sup>38</sup> Ks. tältä osin julkisasiamies Trstenjakin ratkaisuehdotus Dias (C-325/09, EU:C:2011:86, 106 kohta), jossa hän katsoo direktiivin 2004/38 16 artiklan tulkinnan osalta, että unionin kansalaisen lainvastainen toiminta on hyvinkin omiaan heikentämään hänen kotoutuneisuuttaan vastaanottavaan jäsenvaltioon laadullisessa mielessä.

noudattamiseksi on kuitenkin tarpeen, että rikkomisen vakavuus ja luonne otetaan asiamukaisesti huomioon yksittäistapauksen arvioinnissa. Tästä seuraa, että vaikka rikosrekisteri voi vaikuttaa päätökseen pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen aseman peruuttamisesta tai menettämisestä, henkilön, jolla on pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen asema, tilannetta on tarkasteltava kokonaisuudessaan.

70. Korostan kuitenkin, että mahdollisuutta turvautua tähän ”kielteiseen” kriteeriin ei pidä tulkita siten, että kansallisten viranomaisten ei tarvitsisi enää noudattaa direktiivin 2003/109 6 ja 12 artiklan säännöksiä. Nämä säännökset säilyttävät sitä vastoin täysin merkityksensä omalla soveltamisalallaan eli siltä osin kuin on kyse toimivallan käytöstä kieltäydyttäessä myöntämästä pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen asemaa ja tehtäessä päätös karkottamisesta yleiseen järjestykseen tai yleiseen turvallisuuteen liittyvistä syistä. Tämän toimivallan käytölle on asetettu tiettyjä edellytyksiä, joista unionin tuomioistuimien on äskettäin muistuttanut tuomiossa *Subdelegación del Gobierno en Barcelona* (Pitkään oleskelleet kolmansien maiden kansalaiset).<sup>39</sup>

71. Siltä osin kuin tässä ratkaisuehdotuksessa ehdotetulle lähestymistavalle on ominaista tietty joustavuus, joka liittyy yksittäisen tapauksen huomioon ottamiseen ja jonka avulla kansalliset viranomaiset voivat lopulta päättää kyseisen kolmannen maan kansalaisen konkreettisen tilanteen kaikkia merkityksellisiä olosuhteita koskevan kokonaisarvioinnin perusteella, että jopa lyhytaikainen oleskelu estää pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen aseman menettämisen, on todettava, että tämä lähestymistapa on esteenä käsiteltävässä asiassa kyseessä olevan kaltaiselle kansalliselle lainsäädännölle, jossa säädetään tämän aseman menettämisestä, kun paikkakunta, jossa henkilö, jolla on kyseinen asema, on kirjoilla tai joka on hänen tavanmukainen asuinpaikkansa, ei ole unionin alueella.

72. Tästä toteamuksesta seuraa, että kansalliset viranomaiset, joiden tehtävänä on tämän kokonaisarvioinnin tekeminen, eivät voi legitimiä päätellä, että aidot siteet unioniin puuttuvat pelkästään siitä syystä, että kyseinen henkilö ei täytä tätä edellytystä. Näiden viranomaisten on pikemminkin otettava huomioon monia merkityksellisiä kriteereitä, kuten ne kriteerit, jotka luetellaan esimerkinomaisesti tämän ratkaisuehdotuksen edellisissä kohdissa. Sitä, että paikkakunta, jossa henkilö on kirjoilla tai joka on hänen tavanmukainen asuinpaikkansa, ei ole kyseisen jäsenvaltion alueella, ei nimittäin mielestäni voida sellaisenaan käyttää indikaattorina siitä, missä määrin kolmannen maan kansalainen on kotoutunut vastaanottavan jäsenvaltion yhteiskuntaan. Unionin tuomioistuimen direktiiviä 2004/38 koskevasta oikeuskäytännöstä ilmenee selvästi, että henkilön kotoutumista on arvioitava useiden kriteerien perusteella, joista sosiaalisilla ja kulttuuriin liittyvillä tekijöillä on erityinen merkitys.<sup>40</sup> Tässä ratkaisuehdotuksessa esitetyistä syistä, joihin kuuluu lainsäätäjän tavoite lähentää kolmansien maiden kansalaisten oikeuksia vastaamaan unionin kansalaisten oikeuksia,<sup>41</sup> katson, että näiden toteamusten tulee vaikuttaa direktiivin 2003/109 tulkintaan.

73. Lopuksi on katsottava, että ehdotettu lähestymistapa perustuu direktiivin 2003/109 9 artiklan 1 kohdan c alakohdan tulkintaan, jossa otetaan asianmukaisesti huomioon tämän säännöksen sanamuoto ja sillä säännöstöllä tavoitellut päämäärät, jonka osa säännös on, sekä lainsäädännöllinen asiayhteys unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä tunnustetun menetelmän mukaisesti. Olen vakuuttunut siitä, että ainoastaan ehdottamani kaltaisella joustavalla tulkinnalla, joka perustuu kansallisten viranomaisten harkintavaltaan ja hyödyllisten

<sup>39</sup> Tuomio 3.9.2020 (C-503/19 ja C-592/19, EU:C:2020:629, 43 kohta).

<sup>40</sup> Ks. tältä osin tuomio 23.11.2010, *Tsakouridis* (C-145/09, EU:C:2010:708, 26 kohta).

<sup>41</sup> Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 40 kohta.

kriteerien esittämiseen, joiden nojalla nämä viranomaiset voivat arvioida aitoja siteitä unioniin, voidaan taata erilaisten tilanteiden, joita nämä viranomaiset joutuvat päivittäin ratkaisemaan, asianmukainen käsittely.

## VI Ratkaisuehdotus

74. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa Verwaltungsgericht Wienin esittämiin ennakkoratkaisukysymyksiin seuraavasti:

- Pitkään oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten asemasta 25.11.2003 annetun neuvoston direktiivin 2003/109/EY, sellaisena kuin se on muutettuna 11.5.2011 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2011/51/EU, 9 artiklan 1 kohdan c alakohtaa on tulkittava siten, että se on esteenä kansalliselle lainsäädännölle, jossa säädetään pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen aseman menettämisestä, kun paikkakunta, jossa henkilö, jolla on tämä asema, on kirjoilla tai joka on hänen tavanmukainen asuinpaikkansa, ei ole unionin alueella.
- Tätä säännöstä on tulkittava myös siten, että toimivaltaisilla kansallisilla viranomaisilla on, siltä osin kuin kolmannen maan kansalaisen tavanmukainen asuinpaikka on unionin ulkopuolella, tietty harkintavalta arvioida, onko lyhytaikaisen oleskelun unionin alueella kahdentoista kuukauden yhtäjaksoisen ajanjakson aikana katsottava olevan esteenä pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen aseman menettämiselle tämän säännöksen mukaisesti. Jäsenvaltiot voivat erityisesti katsoa direktiivin 2003/109 mukaisesti, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 2011/51, että lyhyet oleskelut sulkevat pois tämän aseman menettämisen ainoastaan, jos kolmannen maan kansalainen on poissaolonsa aikana muutoin säilyttänyt aidot siteet unioniin.
- Jotta voidaan todeta, ovatko kyseessä tällaiset aidot siteet unioniin, on otettava huomioon kaikki kolmannen maan kansalaisen konkreettisen tilanteen kannalta merkitykselliset seikat, kuten se, kuinka pitkään poissaolot ovat kestäneet yhteensä ja kuinka usein ne ovat toistuneet, mitkä ovat henkilön lähtöön vastaanottavasta jäsenvaltiosta johtaneet vaikuttimet, varallisuus sekä perhesiteet, ammatilliset suhteet, sosiaalinen toiminta ja verovelvoitteet tässä jäsenvaltiossa.