



Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
PRIITA PIKAMÄEJA,
predstavljeni 21. oktobra 2021¹

Zadeva C-432/20

ZK

ob udeležbi

Landeshauptmann von Wien

(Predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo Verwaltungsgericht Wien (upravno sodišče na Dunaju, Avstrija))

„Predhodno odločanje – Območje svobode, varnosti in pravice – Politika priseljevanja – Direktiva 2003/109/ES – Člen 9(1)(c) – Izguba statusa državljanov tretjih držav, ki je rezident za daljši čas – Odsotnost z ozemlja Unije v obdobju 12 zaporednih mesecev – Prekinitev tega obdobja odsotnosti – Neredna in krajša bivanja na ozemlju Unije“

I. Uvod

1. V tej zadevi, katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, Verwaltungsgericht Wien (upravno sodišče na Dunaju, Avstrija) Sodišču postavlja tri vprašanja za predhodno odločanje, ki se nanašajo na razlago člena 9(1)(c) Direktive Sveta 2003/109/ES z dne 25. novembra 2003 o statusu državljanov tretjih držav, ki so rezidenti za daljši čas², kakor je bila spremenjena z Direktivo 2011/51/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. maja 2011³ (v nadaljevanju: Direktiva 2003/109).

2. Ta predlog je bil vložen v okviru spora med osebo ZK, ki je kazahstanski državljan, in Landeshauptmann von Wien (deželni glavar zvezne dežele Dunaj, Avstrija), ker je ta osebi ZK zavrnil podaljšanje statusa državljanov tretje države, ki je rezident za daljši čas. Zavrnilna odločba je bila obrazložena s tem, da je oseba ZK med avgustom 2013 in avgustom 2018 vsako leto prebivala v Evropski uniji le nekaj dni. Predložitveno sodišče meni, da avstrijska zakonodaja, ki se uporablja v tej zadevi in določa, da krajša in občasna prebivanja v Uniji ne zadostujejo za preprečitev izgube tega statusa zaradi odsotnosti z ozemlja Unije za več kot 12 mesecev, ni združljiva s členom 9(1)(c) Direktive 2003/109. Na podlagi te določbe državljan tretje države izgubi status rezidenta za daljši čas v primeru „odsotnosti z ozemlja [Unije] za obdobje 12 zaporednih mesecev“. Po mnenju predložitvenega sodišča zgoraj navedena avstrijska zakonodaja presega to, kar se zahteva in je dovoljeno v pravu Unije.

¹ Jezik izvirnika: francoščina.

² UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 19, zvezek 6, str. 272.

³ UL 2011, L 132, str. 1.

3. Ta zadeva daje Sodišču priložnost, da odloči o povsem novem pravnem vprašanju, in sicer o pogojih, ki jih člen 9(1)(c) Direktive 2003/109 določa za to, da nacionalni organi odvzamejo status državljan tretje države, ki je rezident za daljši čas. Konkretnije, Sodišče bo moralo pojasniti, katere zahteve glede trajanja in statusa prebivanja na ozemlju Unije bo moral državljan tretje države izpolnjevati, da bo lahko ohranil pravni status, ki ga dodeljuje Direktiva 2003/109. Odgovor, ki ga bo Sodišče dalo na ta vprašanja za predhodno odločanje, bi lahko vplival na vključevanje državljanov tretjih držav na območje svobode, varnosti in pravice, ki ga določata Pogodbi Unije.

II. Pravni okvir

A. Pravo Unije

4. V uvodnih izjavah 2, 4, 6, 10 in 12 Direktive 2003/109 je navedeno:

„(2) Evropski svet je na svojem posebnem zasedanju v Tampereju 15. in 16. oktobra 1999 izjavil, da bi bilo treba pravni položaj državljanov tretjih držav približati pravnemu položaju državljanov držav članic in da bi bilo treba osebi, ki je zakonito prebivala v neki državi članici za časovno obdobje, ki ga je treba določiti, in ki ima dovoljenje za prebivanje za daljši čas, zagotoviti v tej državi članici sklop enotnih pravic, ki so čim bližje tistim, ki jih uživajo državljani Evropske unije.

[...]

(4) Integracija državljanov tretjih držav, ki so rezidenti za daljši čas v državah članicah, je ključni element pri pospeševanju gospodarske in družbene kohezije in temeljni v Pogodbi naveden cilj Skupnosti.

[...]

(6) Glavni kriterij za pridobitev statusa rezidenta za daljši čas bi morala biti dolžina prebivanja na ozemlju države članice. Prebivanje bi moralo biti zakonito in nepretrgano, da se dokaže, da je posameznik zaživel v deželi. Predvideti bi bilo treba stopnjo prožnosti, tako da je možno upoštevati okoliščine, v katerih bi posameznik morda moral začasno zapustiti ozemlje.

[...]

(10) Treba bi bilo določiti pravila, ki bodo urejala postopke za preverjanje vlog za status rezidenta za daljši čas. Ti postopki bi morali biti učinkoviti in obvladljivi ter upoštevati normalno obremenitev uprav držav članic ter pregledni in pravični, da bi prizadetim nudili ustrezno pravno varnost. Ne smejo biti sredstvo oviranja uveljavljanja pravice do prebivanja.

[...]

(12) Da bi bilo enakopravno obravnavanje resničen instrument za vključevanje prebivalcev za daljši čas v družbo, v kateri živijo, bi jih morali obravnavati enakopravno z državljani države članice v zvezi s vrsto gospodarskih in socialnih zadev pod ustreznimi pogoji, opredeljenimi s to direktivo.“

5. Člen 1 te direktive, naslovljen „Vsebina“, določa:

„Ta direktiva določa:

- (a) pogoje za dodeljevanje in odvzem statusa rezidenta za daljši čas, ki ga zagotavlja država članica državljanom tretjih držav, ki zakonito prebivajo na njenem ozemlju, ter z njim povezanih pravic; ter
- (b) pogoje prebivanja za državljane tretjih držav, ki uživajo status rezidentov za daljši čas, v drugih državah članicah, kot je tista, ki jim je dodelila ta status.“

6. Člen 4 navedene direktive, naslovljen „Trajanje prebivanja“, določa:

„1. Države članice podelijo status rezidentov za daljši čas državljanom tretjih držav, ki so pred predložitvijo ustrezne vloge pet let zakonito in neprekinjeno prebivali na njihovem ozemlju.

[...]

3. Obdobja odsotnosti z ozemlja države članice ne prekinjajo obdobja iz odstavka 1 in se upoštevajo za njegov izračun, če so krajša od šestih zaporednih mesecev in skupaj ne presegajo 10 mesecev v obdobju, omenjenem v odstavku 1.

[...]“.

7. Člen 8 Direktive 2003/109, naslovljen „Dovoljenje za prebivanje [EU] rezidenta za daljši čas“, določa:

„1. Ob upoštevanju člena 9 je status rezidenta za daljši čas stalen.

2. Države članice rezidentom za daljši čas izdajo dovoljenje za prebivanje [EU] rezidenta za daljši čas. Dovoljenje je veljavno vsaj pet let; ob poteku se avtomatsko podaljša, in sicer na podlagi vloge, če se ta zahteva.

[...]“.

8. Člen 9 te direktive, naslovljen „Odvzem ali izguba statusa“, določa:

„1. V naslednjih primerih rezidenti za daljši čas nimajo več pravice obdržati statusa rezidenta za daljši čas:

[...]

(c) v primeru odsotnosti z ozemlja [Unije] za obdobje 12 zaporednih mesecev.

2. Z odstopanjem od odstavka 1(c) lahko države članice predvidijo, da odsotnost nad 12 zaporednih mesecev ali posebni ali izjemni razlogi nimajo za posledico odvzema ali izgube statusa.

[...]

5. V zvezi s primeri iz odstavka 1(c) in odstavka 4 države članice, ki so podelile status, predvidijo poenostavljen postopek za ponovno pridobitev statusa rezidenta za daljši čas.

[...]“.

9. Člen 11 navedene direktive, naslovljen „Enaka obravnava“, določa:

„1. Rezidenti za daljši čas se obravnavajo enako kot državljani glede:

[...]

(b) izobraževanja in poklicnega usposabljanja, vključno s štipendijami za študij skladno z nacionalno zakonodajo;

[...]

(d) socialnega zavarovanja, socialne pomoči in socialnega varstva, kot določa nacionalna zakonodaja;

(e) davčnih ugodnosti;

(f) dostopa do blaga in storitev ter dobav blaga in opravljanja storitev, dostopnih javnosti, ter postopkov za pridobitev nastanitve;

(g) svobode združevanja in pripadnosti ter članstva v organizacijah, ki zastopajo delavce ali delodajalce ali v katerih koli organizacijah, katerih člani opravljajo poseben poklic, vključno s koristmi, ki jih zagotavljajo te organizacije, ne da bi s tem posegali v nacionalne predpise o javnem redu in javni varnosti;

[...]

2. V zvezi z določbami odstavka 1, točke (b), (d), (e), (f) in (g) lahko država članica omeji enako obravnavo na primere, ko ima rezident za daljši čas ali član družine, za katerega terja koristi, stalno ali običajno prebivališče na ozemlju zadevne države članice.

[...]“.

B. Avstrijsko pravo

10. Upoštevne določbe nacionalnega prava so v Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz (zakon o nastanitvi in prebivanju⁴, v nadaljevanju: NAG).

11. Člen 2(7) NAG določa:

„Krajša bivanja na nacionalnem ozemlju in v tujini, zlasti zaradi obiskov, ne prekinajo trajanja prebivanja ali nastanitve, potrebne za pridobitev ali prenehanje pravice do prebivanja. [...]“.

⁴ BGBl. I, 100/2005.

12. Člen 20 NAG, naslovljen „Veljavnost dovoljenj za prebivanje“, določa:

„[...]

(3) Imetniki dovoljenja za prebivanje ‚rezident za daljši čas – EU‘ (člen 45) v Avstriji – ne glede na omejeno veljavnost dokumenta, ki ustreza tem dovoljenjem za prebivanje – prebivajo stalno. Ta dokument se izda za pet let in se, če ni treba izvršiti nobenih ukrepov na podlagi Fremdenpolizeigesetz 2005 [zakon o oddelku policije, pristojnem za tujce, iz leta 2005], z odstopanjem od člena 24 na zahtevo podaljša tudi po poteku.

(4) Dovoljenje za prebivanje na podlagi odstavka 3 preneha veljati, če je tujec odsoten z območja [Evropskega gospodarskega prostora (EGP)] več kot 12 zaporednih mesecev. Tujec je lahko iz posebno upoštevanih razlogov, kot so huda bolezen, izpolnjevanje socialne obveznosti ali opravljanje službe, ki je primerljiva z obveznostjo splošnega ali civilnega služenja vojaškega roka, z območja EGP odsoten največ 24 mesecev, če o tem predhodno obvesti pristojni organ. V primeru legitimnega interesa tujca mora pristojni organ na zahtevo ugotoviti, da dovoljenje za prebivanje ni prenehalo veljati. Dokazno breme glede prebivanja na območju EGP nosi tujec.

[...]“.

III. Dejansko stanje, postopek v glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje

13. Oseba ZK, ki je kazahstanski državljan, je 6. septembra 2018 vložila vlogo za podaljšanje dovoljenja za prebivanje rezidenta za daljši čas. Ta vloga je bila zavrnjena z odločbo Landeshauptmann von Wien (deželni glavar zvezne dežele Dunaj) z dne 9. julija 2019.

14. Oseba ZK je 12. avgusta 2019 pri predložitvenem sodišču vložila tožbo zoper to odločbo.

15. Predložitveno sodišče navaja, da oseba ZK v obdobju med avgustom 2013 in avgustom 2018 ter pozneje sicer ni nikoli prebivala zunaj ozemlja Unije za obdobje 12 zaporednih mesecev ali več, vendar ni sporno, da je bila v tem obdobju na tem ozemlju prisotna le nekaj dni na leto. Zadnjenavedeno okoliščino je toženi upravni organ upošteval pri zavrnitvi podaljšanja dovoljenja za prebivanje tožeče stranke.

16. Iz predložitvene odločbe je razvidno, da je tožeča stranka pred predložitvenim sodiščem predložila pravno mnenje, ki ga je pripravila strokovna skupina Evropske komisije za zakonite migracije in v katerim je predlagano, naj se pogoj za uporabo v zvezi z odsotnostjo z ozemlja Unije, določen v členu 9(1)(c) Direktive 2003/109, razlaga ozko in tako, da lahko le fizična odsotnost s tega ozemlja za obdobje 12 zaporednih mesecev povzroči izgubo statusa rezidenta za daljši čas na podlagi te določbe. V skladu s tem mnenjem je glede tega nepomembno, ali je rezident za daljši čas v upoštevni obdobju poleg tega dejansko prebival na navedenem ozemlju oziroma je tam imel svoje običajno prebivališče.

17. Predložitveno sodišče meni, da tako mnenje, s katerim se strinja, potrjuje trditve tožeče stranke. Če bi se to mnenje upoštevalo, bi namreč tudi krajša bivanja, celo – kot v obravnavanem primeru – samo nekajdnevna bivanja na leto, zadostovala za izključitev uporabe člena 9(1)(c) Direktive 2003/109, tako da bi tožeča stranka ohranila svoj status rezidenta za daljši čas.

18. V teh okoliščinah je Verwaltungsgericht Wien (upravno sodišče na Dunaju) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:

- „1. Ali je treba člen 9(1)(c) Direktive [2003/109] razlagati tako, da vsaka fizična prisotnost, pa naj bo še tako kratka, državljana tretje države, ki je rezident za daljši čas, na ozemlju [Unije] v obdobju 12 zaporednih mesecev zadostuje za izključitev izgube statusa državljana tretje države, ki je rezident za daljši čas, na podlagi te določbe?
2. Če je odgovor Sodišča na prvo vprašanje nikalen: katere kvalitativne in/ali kvantitativne zahteve morajo izpolnjevati bivanja na ozemlju [Unije] v obdobju 12 zaporednih mesecev, da izključujejo izgubo statusa državljana tretje države, ki je rezident za daljši čas? Ali bivanja na ozemlju [Unije] v obdobju 12 zaporednih mesecev izključujejo izgubo statusa državljana tretje države, ki je rezident za daljši čas, samo, če so imeli zadevni državljani tretjih držav v tem obdobju na ozemlju [Unije] svoje običajno prebivališče ali svoje središče življenjskih interesov?
3. Ali so določbe v pravnih ureditvah držav članic o izgubi statusa državljanov tretjih držav, ki so rezidenti za daljši čas, če so bili taki državljani tretjih držav v obdobju 12 zaporednih mesecev sicer prisotni na ozemlju [Unije], vendar tam niso imeli niti svojega običajnega prebivališča niti svojega središča življenjskih interesov, skladne s členom 9(1)(c) Direktive [2003/109]?“

IV. Postopek pred Sodiščem

19. Predložitvena odločba z dne 28. avgusta 2020 je v sodno tajništvo Sodišča prispela 14. septembra 2020.

20. Predložitveno sodišče je Sodišču predlagalo, naj se predlog za sprejetje predhodne odločbe obravnava po nujnem postopku na podlagi člena 107(1) Poslovnika Sodišča.

21. Z odločbo Sodišča z dne 28. septembra 2020 je bil ta predlog po opredelitvi generalnega pravobranilca zavrjen.

22. Avstrijska vlada in Evropska komisija sta pisni stališči predložili v roku, določenem v členu 23 Statuta Sodišča Evropske unije.

23. Zastopniki *ad litem* avstrijske vlade in Komisije so stališča predstavili na obravnavi 15. julija 2021.

V. Pravna analiza

A. Uvodne opombe

24. Državljan tretjih držav se selijo v Evropsko unijo iz različnih razlogov: iz ekonomskih ali družinskih razlogov, zaradi študija ali pridobitve mednarodne zaščite. Nekatere od teh oseb ostanejo na ozemlju držav članic več let in stkejo vezi z zadevno državo članico. Zato se integracija državljanov tretjih držav, ki so rezidenti za daljši čas v državah članicah, šteje za ključni element pri pospeševanju gospodarske in družbene kohezije v Uniji, kar je temeljni cilj, opredeljen v členu 3 PEU. Poleg tega je treba spomniti, da člen 79(1) PDEU določa oblikovanje skupne politike priseljevanja, s katero se med drugim „zagotovi [...] pravično obravnavo

državljanov tretjih držav, ki zakonito prebivajo v državah članicah“.⁵

25. Eden od prvih zakonodajnih aktov, ki jih je Unija sprejela na področju priseljevanja, je bila Direktiva 2003/109. Cilj te direktive je dodeliti „evropski“ status državljanom tretjih držav, ki daljši čas in zakonito prebivajo v Uniji. Da bi se zagotovilo njihovo vključevanje, se z navedeno direktivo pravice teh oseb približujejo pravicam, ki jih uživajo državljani Unije, zlasti z uvedbo enakega obravnavanja s temi državljani na številnih gospodarskih in družbenih področjih. Pravice, ki so jim priznane, ostajajo bolj omejene kot pravice državljanov Unije,⁶ a vseeno vključujejo določbe o prostem gibanju, ki dajejo pravico do prebivanja v obdobju, daljšem od treh mesecev, na ozemlju držav članic, ki niso tista država članica, ki jim je dodelila status rezidenta za daljši čas. Poleg tega imetnik statusa rezidenta za daljši čas dostopa do trga dela, če dejavnosti niso povezane z izvajanjem javne oblasti ali če delovna mesta niso pridržana za državljane držav EU ali EGP. Na področju socialnega varstva se lahko države članice odločijo, da rezidentom za daljši čas omejijo dostop do „osnovnih prejemkov“.

26. Dostop do statusa rezidenta za daljši čas je namenjen državljanom tretjih držav, ki so pet let zakonito in neprekinjeno prebivali na ozemlju države članice. Izključeni so vsi tisti, katerih prebivanje se lahko šteje za začasno. Države članice ohranijo široko polje proste presoje glede pogojev, ki dajejo pravico do statusa rezidenta za daljši čas.⁷ Poleg pogojev glede stalnih, rednih in zadostnih sredstev ter sklenjenega zdravstvenega zavarovanja, ki se zahtevata tudi od državljanov Unije, ki prebivajo v drugi državi članici, obstaja še alternativni pogoj v zvezi s „pogoji za integracijo“, s katerim je mogoče omejiti dostop do statusa rezidenta za daljši čas. Dokazilo o zadostnem znanju jezika države članice na različnih stopnjah kompetenc je glavni pogoj za integracijo, ki se zahteva v vseh državah članicah.

27. Zakonodajalec Unije želi cilj trajne integracije državljanov tretjih držav doseči s harmonizacijo pogojev za *dodelitev* in *odvzem (ali izgubo)* statusa rezidenta za daljši čas. Ob tem je treba poudariti, da se ta zadeva razlikuje od drugih zadev, ki jih je Sodišče že obravnavalo, ker se nanaša predvsem na drugi vidik, to je razlago pogojev za odvzem (ali izgubo) tega statusa zaradi trajne odsotnosti z ozemlja Unije na podlagi člena 9(1)(c) Direktive 2003/109. Čeprav iz te določbe izhaja, da državljan tretje države nima več pravice obdržati status rezidenta za daljši čas v primeru odsotnosti z ozemlja Unije za obdobje 12 zaporednih mesecev, v njej ni pojasnjeno, kako obravnavati občasna in krajša bivanja, zlasti ali ta lahko preprečijo uresničitev te pravne posledice.

B. Preučitev vprašanj za predhodno odločanje

28. Predložitveno sodišče s tremi vprašanji, ki jih je treba preučiti skupaj, v bistvu sprašuje o merilih, na podlagi katerih je treba ugotoviti, ali je bil rezident za daljši čas „odsoten“ z ozemlja Unije za obdobje 12 zaporednih mesecev v smislu člena 9(1)(c) Direktive 2003/109, saj taka odsotnost načeloma povzroči izgubo pravice do statusa rezidenta za daljši čas. Natančneje,

⁵ 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*, zvezek 15, št. 6, str. 798 in 799, pojasnjuje, da je bilo priznanje pravice do gibanja državljanom tretjih držav navdahnjeno z dvema razlogoma, ki sta tesno povezana, in sicer s spodbujanjem družbenega vključevanja in ciljem pritegniti usposobljene delavce v konkurenci z Združenimi državami Amerike in Kanado.

⁶ Halleskov, L., „The Long-Term Residents Directive: a fulfillment of the Tampere objective of near-equality“, *European Journal of Migration and Law*, zvezek 7, št. 2, 2005, str. 200.

⁷ Balleix, C., *La politique migratoire de l'Union européenne*, Pariz, 2013, str. 218.

predložitveno sodišče sprašuje, ali lahko vsako bivanje v tem obdobju, naj bo še tako kratko, to odsotnost prekine in torej izključi izgubo tega statusa ali pa mora imeti zadevna oseba v navedenem obdobju na tem ozemlju predvsem običajno prebivališče ali središče svojih interesov.

1. Uporaba različnih metod razlage

29. Ker člen 9(1)(c) Direktive 2003/109 ne vsebuje nobene napotitve na nacionalno pravo, je treba izhajati iz premise, da je pojem „odsotnost“ avtonomen pojem prava Unije, ki ga je treba razlagati enotno, ob upoštevanju besedila te določbe, ciljev, ki se uresničujejo z ureditvijo, katere del je, in njenega sobesedila⁸.

a) Jezikovna razlaga

30. V zvezi z besedilom navedene določbe je treba navesti, da obstaja določena razlika med njenimi različnimi jezikovnimi različicami.

31. Namreč, na eni strani številne jezikovne različice⁹ omenjajo „odsotnost“ z ozemlja Unije za obdobje 12 zaporednih mesecev, kar bi lahko vzbujalo vtis, da bi zgolj fizična prisotnost odpravila to odsotnost. Na drugi strani se druge jezikovne različice¹⁰ sklicujejo na dejstvo, da se v tem obdobju ne „prebiva“ na tem ozemlju, pri čemer uporaba tega glagola lahko pomeni nekoliko bolj „trdno“ prisotnost, vendar ne da bi izključevala zgolj nekajdnevna bivanja.

32. Vseeno se mi zdi, da razen teh manjših jezikovnih nians na podlagi samega besedila člena 9(1)(c) Direktive 2003/109 ni mogoče nedvoumno določiti točnega pomena pojma „odsotnost“. Iz jezikovne razlage te določbe ni mogoče izpeljati nobenega jasnega sklepa. Zato je treba uporabiti druge metode razlage, priznane v sodni praksi Sodišča¹¹.

b) Sistematična razlaga

1) Izjemo od splošnega pravila, ki rezidentom za daljši čas dodeljuje poseben pravni status, je treba razlagati ozko

33. Sobesedilo člena 9 Direktive 2003/109 ponuja nekaj koristnih opornih točk za boljše razumevanje obsega te določbe. Člen 8(1) te direktive namreč določa, da je „[o]b upoštevanju člena 9“ status rezidenta za daljši čas stalen. Ker je stalnost tega statusa torej „splošno pravilo“, se zdi, da je člen 9(1)(c) navedene direktive „izjema“ in ga je zato treba *razlagati ozko* v skladu z načelom razlage, priznanim v sodni praksi Sodišča¹².

⁸ Glej v tem smislu sodbo z dne 18. oktobra 2012, Singh (C-502/10, EU:C:2012:636, točka 42).

⁹ Glej na primer bolgarsko („отсъствие“), špansko („ausencia“), dansko („fraværende“), estonsko („äraolek“), grško („απουσία“), angleško („absence“), francosko („absence“), italijansko („assenza“), poljsko („nieobecność“) in švedsko različico („bortovaro“).

¹⁰ Glej na primer nemško („aufgehalten“) in nizozemsko različico („verblijven“). Vendar so v obeh jezikovnih različicah odstavka 2 tega člena 9, ki ponuja možnost odstopanja od odstavka 1, uporabljeni tudi izrazi, enakovredni izrazu odsotnosti, in sicer „Abwesenheit“ oziroma „afwezigheid“.

¹¹ Glej v zvezi s tem Lenaerts, K./Gutiérrez-Fons, A., *Les méthodes d'interprétation de la Cour de justice de l'Union européenne*, Bruselj 2020.

¹² Glej v tem smislu sodbi z dne 25. julija 2008, Metock in drugi (C-127/08, EU:C:2008:449, točka 84), ter z dne 18. decembra 2014, McCarthy in drugi (C-202/13, EU:C:2014:2450, točka 32).

34. Poleg tega je treba spomniti, da Direktiva 2003/109 uvaja *subjektivno pravico* državljanov tretjih držav do pridobitve statusa rezidenta za daljši čas in druge pravice, ki izhajajo iz dodelitve tega statusa, ko so za to določeni pogoji dejansko izpolnjeni¹³ in so bili ustrezni postopki upoštevani.¹⁴ Kot je bilo navedeno v uvodu teh sklepnih predlogov,¹⁵ ta direktiva *izčrpno harmonizira* pogoje za pridobitev statusa rezidenta za daljši čas. To velja tudi za pogoje o odvzemu tega statusa, določene v členu 9 navedene direktive¹⁶. Zato države članice ne morejo uvesti dodatnih pogojev¹⁷ ali široko razlagati določbe člena 9(1)(c) Direktive 2003/109, ne da bi ogrozile ohranitev statusa rezidenta za daljši čas.

35. V zvezi s tem se mi zdi varstvo pridobljenih pravic nujno, da se ne odvzame polni učinek določbam člena 4(1) in člena 8(1) te direktive, ki rezidentom za daljši čas dodelujeta poseben pravni status. Dejstvo, da je zakonodajalec Unije tudi vključil postopkovna jamstva v člen 10 navedene direktive, ki med drugim določa obveznost, da se za vsako odločitev o odvzemu tega statusa navedejo razlogi ter da se zadevnega državljana tretje države obvesti o razpoložljivih postopkih pravnega varstva in o roku, v katerem lahko ta ukrepa, poudarja pomen, ki ga je treba nameniti varstvu navedenega pravnega statusa. Vsi ti preudarki tudi govorijo v prid ozki razlagi te določbe.

2) Morebitne omejitve enakega obravnavanja ne vplivajo na status rezidenta za daljši čas

36. Člen 11(2) Direktive 2003/109 ponuja indic v korist teze, v skladu s katero se za ohranitev statusa rezidenta za daljši čas ne zahteva, da ima ta rezident prebivališče na ozemlju zadevne države članice ali Unije. Na eni strani člen 11(1) te direktive določa, da je rezident za daljši čas upravičen do enakega obravnavanja kot državljani na številnih področjih. Na drugi strani člen 11(2) navedene direktive zadevni državi članici dovoljuje, da omeji enako obravnavanje za državljane tretjih držav, ki imajo stalno ali običajno prebivališče na njenem ozemlju. Vendar je treba navesti, da ti ohranijo svoj status rezidenta za daljši čas kljub tej omejitvi enakega obravnavanja.

37. Ta določba jasno kaže, da je treba na eni strani razlikovati med ugodnostmi, do katerih je državljan tretje države lahko upravičen, ker ima stalno ali običajno prebivališče na ozemlju zadevne države članice, in na drugi strani statusom rezidenta za daljši čas, ki ga ima ta državljan. Dejstvo, da nima stalnega ali običajnega prebivališča na ozemlju zadevne države članice, ima lahko negativne posledice za obseg ugodnosti, dodeljenih z Direktivo 2003/109 in nacionalnim pravom, s katerim je bila prenesena, vendar ne povzroči nujno izgube navedenega pravnega statusa.

¹³ Glej sodbo z dne 26. aprila 2012, Komisija/Nizozemska (C-508/10, EU:C:2012:243, točka 68), in sklepe predloge generalnega pravobranilca Y. Bota v zadevi Singh (C-502/10, EU:C:2012:294, točki 29 in 35), v katerih generalni pravobranilec meni, da je treba zadevne določbe razlagati tako, da obstaja *obveznost* držav članic, da dodelijo navedeni status, če so upoštevni pogoji izpolnjeni.

¹⁴ Glej v zvezi s tem sodbo z dne 8. novembra 2012, Iida (C-40/11, EU:C:2012:691, točke od 45 do 48). Kot navaja Peers, S., *EU Justice and Home Affairs Law, Volume I: EU Immigration and Asylum Law*, 4. izdaja, Oxford 2016, str. 425, dodelitev statusa rezidenta za daljši čas ni samodejna, ampak zahteva, da zadevna oseba vložijo ustrezno vlogo pri pristojnih nacionalnih organih.

¹⁵ Glej točko 27 teh sklepnih predlogov.

¹⁶ Thym, D., „Long Term Residents Directive 2003/109/EC“, *EU Immigration and Asylum Law*, 04/2016, str. 473, točka 1, ugotavlja, da so z Direktivo 2003/109 izčrpno harmonizirani pogoji za pridobitev in odvzem (ali izgubo) statusa rezidenta za daljši čas. Zato ima državljan tretje države, ko pridobi ta status, pravico tega ohraniti, tudi če pozneje ne izpolnjuje več pogojev iz členov 5 in 6 Direktive 2003/109. Prav tako se navedeni status lahko odvzame (ali izgubi) le, če so izpolnjeni pogoji iz člena 9 te direktive.

¹⁷ Glej v tem smislu 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*, zvezek 42, št. 4, 2005, str. 1025.

3) Pogoji za ohranitev statusa rezidenta za daljši čas so manj strogi kot tisti za dodelitev tega statusa

38. Direktiva 2003/109 v bistvu ureja dva ločena vidika: pridobitev in ohranitev statusa rezidenta za daljši čas. Pridobitev tega statusa od državljana tretje države zahteva prizadevanje za integracijo. Zakonodajalec Unije z določitvijo obdobja petih let neprekinjenega prebivanja zahteva, da je po izteku tega obdobja vključitev državljana tretje države v družbo države članice gostiteljice zagotovljena. Kot je Sodišče ugotovilo v sodbi Singh, „petletno zakonito in neprekinjeno prebivanje dokazuje, da se je posameznik *ustalil* v državi in se v njej trajno nastanil“¹⁸. Ko je ta cilj integracije dosežen, ker je državljan tretje države stkal tesno vez z državo članico gostiteljico, kar je s pravnega vidika potrjeno z dodelitvijo statusa rezidenta za daljši čas, postanejo zahteve za ohranitev tega statusa manj stroge.

39. Ugotoviti je namreč treba, da se pogoji za dodeljevanje in ohranitev statusa rezidenta za daljši čas bistveno razlikujejo. Člen 4(1) Direktive 2003/109 za dodelitev navedenega statusa zahteva petletno neprekinjeno „prebivanje“ v zadevni državi članici,¹⁹ medtem ko je odvzem odvisen od „odsotnosti“ z ozemlja Unije za obdobje 12 zaporednih mesecev, ne da bi bilo pojasnjeno, kje točno mora prebivati državljan tretje države. Iz tega sledi, da po izteku petletnega obdobja, določenega za pridobitev statusa rezidenta za daljši čas, neprekinjeno prebivanje na ozemlju Unije ni več nujno.

4) Razlaga ob upoštevanju širšega sobesedila

40. Ker je cilj Direktive 2003/109 približati pravice teh državljanov pravicom, ki jih uživajo državljani Unije, bi bilo mogoče člen 9(1)(c) Direktive 2003/109 razlagati ob upoštevanju širšega sobesedila, in sicer določb Direktive 2004/38/ES²⁰. Sodna praksa Sodišča kaže, da so določbe te direktive dejansko primerne za analizo, pri kateri se primerjajo z določbami Direktive 2003/109, kar omogoča izpeljavo koristnih sklepov za razlago kljub nekaterim razlikam, ki jih je mogoče pojasniti zlasti z njunima posebnima zakonodajnima ciljema.²¹

41. V zvezi s tem je treba opozoriti na določbo člena 16(1) Direktive 2004/38, ki določa, da imajo državljani Unije, ki zakonito prebivajo nepretrgano pet let v državi članici gostiteljici, pravico do stalnega prebivališča v tej državi. Ta določba vsebuje *posebno podobnost* z določbo člena 4(1) Direktive 2003/109, ker od državljanov tretjih držav zahteva prav tako petletno zakonito in neprekinjeno prebivanje, da bi pridobili status rezidenta za daljši čas.

42. Enako velja za določbe, ki urejajo izgubo pravice do prebivanja. V skladu s členom 16(4) Direktive 2004/38 se pravica do stalnega prebivališča, ko je enkrat pridobljena, „lahko izgubi samo zaradi *odsotnosti* iz države članice gostiteljice, ki traja več kot dve zaporedni leti“ (moj poudarek). V zvezi s tem je treba spomniti, da je Sodišče v sodbi Dias²², ki se je nanašala prav na

¹⁸ Sodba z dne 18. oktobra 2012, Singh (C-502/10, EU:C:2012:636, točka 46). Moj poudarek.

¹⁹ Glej v zvezi s tem sodbo z dne 17. julija 2014, Tahir (C-469/13, EU:C:2014:2094, točka 30), v kateri je Sodišče ugotovilo, da je pogoj prebivanja nujen za dodelitev statusa rezidenta za daljši čas.

²⁰ Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta z dne 29. aprila 2004 o pravici državljanov Unije in njihovih družinskih članov do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic, ki spreminja Uredbo (EGS) št. 1612/68 in razveljavlja Direktive 64/221/EGS, 68/360/EGS, 72/194/EGS, 73/148/EGS, 75/34/EGS, 75/35/EGS, 90/364/EGS, 90/365/EGS in 93/96/[EGS] (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 5, zvezek 5, str. 46).

²¹ Sodba z dne 3. oktobra 2019, X (Rezidenti za daljši čas – Stalni, redni in zadostni viri) (C-302/18, EU:C:2019:830, točka 32 in naslednje).

²² Sodba z dne 21. julija 2011, Dias (C-325/09, EU:C:2011:498, točka 59). Moj poudarek.

razlago Direktive 2004/38, presodilo, da se za državljana Unije izguba pravice do stalnega prebivališča zaradi odsotnosti iz države članice gostiteljice, ki traja več kot dve zaporedni leti, upravičuje z dejstvom, da je po taki odsotnosti „povezava z državo članico gostiteljico *ohlapnejša*“.

43. Člen 9(1)(c) Direktive 2003/109 temelji na isti logiki v tem smislu, da je treba šteti, da je vez državljana tretje države z Unijo, vzpostavljena s petletnim prizadevanjem za integracijo, kot je določeno v členu 4(1) te direktive, „ohlapnejša“, kadar je ta državljani odsoten več kot 12 zaporednih mesecev.

44. V tem okviru je treba ugotoviti, da je predlog Komisije pred sprejetjem Direktive 2003/109 prvotno predvideval tudi odsotnost dveh zaporednih let.²³ Zgodovina nastanka te določbe tako poudarja prvotni namen uskladiti določbe, ki urejajo stalno prebivanje državljanov Unije in stalno prebivanje državljanov tretjih držav.

45. Ob upoštevanju vseh zgoraj navedenih elementov se mi zdi možno zavrniti razlago, ki jo podpira avstrijska vlada in ki zahteva, da državljani tretje države še naprej dejansko „običajno prebiva“ na ozemlju zadevne države članice ali na ozemlju Unije.

c) Teleološka razlaga

46. Ker je namen Direktive 2003/109, kot izhaja iz njene uvodne izjave 4, pospeševati integracijo državljanov tretjih držav, ki so rezidenti za daljši čas v državah članicah, v interesu pospeševanja gospodarske in družbene kohezije,²⁴ je treba zagotoviti, da se pravni status rezidenta za daljši čas dodeli le tistim, ki so upravičeni do njega, in sicer vsem osebam, ki imajo dovolj tesno in pristno vez z Unijo in njenimi državami članicami, vzpostavljeno z uspešno vključitvijo, do katere je prišlo v petih letih zakonitega in neprekinjenega prebivanja.

47. Nasprotno pa se iz člena 9(1)(c) Direktive 2003/109 lahko sklepa, da je treba status rezidenta za daljši čas odvzeti, če zadevne osebe nimajo več te vezi z državo članico gostiteljico. Ne obstaja namreč noben legitimen razlog, ki upravičuje ohranitev pravnega statusa rezidenta za daljši čas v primeru „prenehanja“ navedene vezi, ker cilj Direktive 2003/109 ne bi bil več dosežen. Vse te preudarke je treba upoštevati pri razlagi zadevne določbe.

48. Razlaga z vidika zakonodajnega cilja, omenjenega v prejšnjih točkah teh sklepnih predlogov, pomeni, da bo treba člen 9(1)(c) Direktive 2003/109 uporabiti neenotno glede na okoliščine vsakega konkretnega primera. Da bi predložitvenemu sodišču dali koristne elemente za razlago, menim, da je primerno z nekaj praktičnimi primeri pojasniti način, kako teleološka razlaga vpliva na uporabo te določbe.

²³ Glej člen 10(1)(a) predloga direktive Sveta o statusu državljanov tretjih držav, ki so rezidenti za daljši čas (COM(2001) 127 final (UL 2001, C 240 E, str. 79)).

²⁴ Glej točko 24 teh sklepnih predlogov.

2. Posledice za uporabo člena 9(1)(c) Direktive 2003/109

a) Obvezna izguba statusa rezidenta za daljši čas po izteku obdobja 12 zaporednih mesecev

49. Najprej je treba omeniti, da odsotnost za obdobje 12 zaporednih mesecev *praviloma* povzroči izgubo pravice do statusa rezidenta za daljši čas, kot določa člen 9(1)(c) Direktive 2003/109.²⁵ Ne le da nedvoumno besedilo te določbe v zvezi s tem ne pušča nobenega prostora za razlago, ampak je z vidika integracije državljana tretje države mogoče tudi sklepati, da je vez z državo članico gostiteljico na splošno „prenehala“ po izteku tako dolgega obdobja.

50. Taka pravna posledica se mi ne zdi nesorazmerna, ob upoštevanju dejstva, da iz člena 9(5) Direktive 2003/109 izhaja, da morajo države članice, ki so podelile status rezidenta za daljši čas, določiti „poenostavljen postopek“ za ponovno pridobitev navedenega statusa. Zato še vedno obstaja možnost, da zadevna oseba ponovno vzpostavi vez z državo članico gostiteljico, kar je v vzajemnem interesu obeh strani.

51. Pojasniti želim, da taka pravna posledica izhaja iz položaja, v katerem država članica gostiteljica ni uporabila izjeme iz člena 9(2) Direktive 2003/109. Na podlagi te določbe lahko države članice z odstopanjem od odstavka 1(c) določijo, da „odsotnost nad 12 zaporednih mesecev ali posebni ali izjemni razlogi“ nimajo za posledico odvzema ali izgube statusa.²⁶ Iz tega sledi, da se državam članicam pušča širok manevrski prostor pri izvajanju navedene določbe, s čimer se je torej mogoče izogniti pravni posledici, ki izhaja iz zgoraj navedene razlage.

b) Pravna obravnava občasnega in krajšega bivanja

52. Dokler zadevna oseba večino tega dvanajstmesečnega obdobja prebiva na ozemlju Unije, ta okoliščina ne bi smela povzročati težav pri uporabi Direktive 2003/109, saj je očitno, da pogoji iz člena 9(1)(c) te direktive niso izpolnjeni. Postavlja pa se vprašanje, kako obravnavati položaj, ko je bivanje zadevne osebe na ozemlju Unije občasno in omejeno na krajša obdobja v letu.

53. Po mojem mnenju bi tudi taka občasna in krajša prisotnost na ozemlju Unije morala biti taka, da bi onemogočila izgubo statusa rezidenta za daljši čas, če je mogoče z gotovostjo dokazati, da je zadevna oseba še vedno „ustaljena“ v državi v smislu uvodne izjave Direktive 2003/109. Povedano drugače, državljan tretje države, ki ima status rezidenta za daljši čas, bi moral dokazati *dovolj tesno „integracijsko vez“ z državo članico gostiteljico*. Če ta pogoj ne bi bil izpolnjen, se mi zdi, da je treba uporabiti splošno pravilo, ki povzroči izgubo statusa rezidenta za daljši čas.^{27, 28}

²⁵ Thym, D., „Long Term Residents Directive 2003/109/EC“, *EU Immigration and Asylum Law*, 04/2016, str. 474, točka 6, to določbo razlaga tako, da povzroči „samodejno“ izgubo statusa rezidenta za daljši čas.

²⁶ Glej v zvezi s tem Poročilo Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu o izvajanju Direktive [2003/109] (COM(2019) 161 final, str. 6), iz katerega je razvidno, da je Avstrija uporabila možnost iz člena 9(2) Direktive 2003/109 s tem, da je določila, da ima odsotnost 12 zaporednih mesecev z ozemlja Unije praviloma za posledico izgubo statusa, hkrati pa je predvidela možnost, da se dopusti daljše obdobje odsotnosti zaradi izjemnih okoliščin.

²⁷ Glej točko 49 teh sklepnih predlogov.

²⁸ Glej v zvezi s tem Thym, D., „Long Term Residents Directive 2003/109/EC“, *EU Immigration and Asylum Law*, 04/2016, str. 475, točka 7, ki meni, da ob upoštevanju cilja Direktive 2003/109, ki je pospeševati vključevanje državljanov tretjih držav in zagotoviti, da se „ustalijo“ v državi članici gostiteljici, krajši obiski načeloma ne bi smeli prekiniti obdobja 12 mesecev. Poleg tega avtor zagovarja tudi manj „formalističen“ pristop, če *individualna ocena položaja*, v katerem je zadevna oseba, utemeljuje odločitev za ohranitev statusa rezidenta za daljši čas.

54. Ker člen 4 Direktive 2003/109 v povezavi s členom 8 te direktive določa podelitev pravice do stalnega prebivanja pod pogojem, da državljan tretje države v skladu s členom 5 navedene direktive predloži dokaz, da so pogoji za pridobitev tega statusa izpolnjeni, se mi zdi logično in pravično sklepati, da morajo nacionalni organi preučiti vse upoštevne okoliščine konkretnega primera in po potrebi *dokazati neobstoj take vezi*, preden sprejmejo odločitev o odvzemu statusa zadevni osebi. To, da se nacionalnim organom naloži *dokazno breme* glede obstoja dejanskih okoliščin v konkretnem primeru, ki bi lahko upravičile uporabo člena 9(1)(c) Direktive 2003/109, se mi zdi nujno, da se zgoraj navedenima določbama, ki rezidentom za daljši čas dodeljujeta poseben pravni status, ne odvzame polni učinek.

55. Tak pristop se mi zdi primeren za zagotovitev, da se status rezidenta za daljši čas ne bi uporabljal za druge namene od tistih, ki jih je določil zakonodajalec Unije. Natančneje, treba je preprečiti, da bi iz tega statusa izšla neupravičena ugodnost, kot je izbira nacionalnega sodišča za zagotovitev uporabe najugodnejšega zakona za interese zadevne osebe (*forum shopping*), pridobitev socialnih prejemkov, lažje opravljanje nezakonitih dejavnosti itd.²⁹ Ker je Direktiva 2003/109 naslovljena na države članice in jo morajo te prenesti v svoj nacionalni pravni red, imajo ključno vlogo pri zagotavljanju, da se cilji te direktive uresničijo.

56. Zlasti zahteva po prisotnosti na ozemlju Unije, ki izhaja iz člena 9(1)(c) Direktive 2003/109, izraža idejo, da morajo državljanji tretjih držav, ki so rezidenti za daljši čas, za to, da bi lahko trajno obdržali ta status, ohranjati „pristno“, in ne le „formalno“ vez z zadevno državo članico.

57. V zvezi s tem je treba vseeno pojasniti, da se ne smejo določiti pretirano stroge zahteve glede obstoja take dovolj tesne in pristne integracijske vezi, ker so „ustalitev“ državljana tretje države v zadevni državi članici že temeljito presodili nacionalni organi v okviru postopka, ki je omogočil pridobitev statusa rezidenta za daljši čas. Poleg tega se mi zdi, da bi naložitev pretirano strogih zahtev ovirala uresničitev cilja približati pravni status državljanov tretjih držav pravnemu statusu državljanov držav članic.³⁰

58. Kot je bilo že navedeno v teh sklepnih predlogih, bi preširoka razlaga pogojev, ki urejajo odvzem ali izgubo statusa rezidenta za daljši čas, lahko preprečila uresničitev cilja zagotoviti integracijo državljanov tretjih držav. Pristop, ki ga predlagam v teh sklepnih predlogih, se nanaša le na primere, v katerih se ohranitev tega pravnega statusa ne zdi več utemeljena, ker ne prispeva h gospodarski in družbeni koheziji, ki jo uresničuje zakonodajalec Unije.

59. Ob upoštevanju, da se naloga presojaati integracijsko vez lahko v praksi izkaže za posebej zapleteno, predlagam, naj se predložitvenemu sodišču zagotovi nekaj smernic v obliki meril, ki poudarjajo voljo državljana tretje države, da bi sodeloval v gospodarskem in družbenem življenju države članice gostiteljice. Pristojni nacionalni organi bi lahko ta *seznam meril* uporabili pri izvajanju svoje diskrecijske pravice. Ta seznam meril, ki ga je treba razviti v sodni praksi, bi moral

²⁹ Glej po analogiji sodbo z dne 14. marca 2019, Y. Z. in drugi (Goljufija pri združitvi družine) (C-557/17, EU:C:2019:203, točka 64), v zvezi z odvzemu statusa rezidenta za daljši čas zaradi goljufije.

³⁰ Glej po analogiji sodbo z dne 26. aprila 2012, Komisija/Nizozemska (C-508/10, EU:C:2012:243, točka 65), v kateri je Sodišče navedlo, da diskrecijska pravica, ki je državam članicam podeljena z Direktivo 2003/109 v zvezi s taksami, ki se za izdajo dovoljenj za prebivanje zahtevajo od državljanov tretjih držav in njihovih družinskih članov, ni neomejena. Sodišče je ob sklicevanju na svojo sodno prakso opozorilo, naj se države članice vzdržijo uporabe nacionalnih predpisov, ki lahko ogrozijo uresničitev ciljev, ki jim sledi direktiva, in ji s tem odvzamejo polni učinek.

biti povsem *okviren* in *neizčrpen*. Ker vsaka vključitev v družbo temelji na krajevnih, časovnih in kvalitativnih dejavnikih,³¹ menim, da bi navedeni seznam moral vsebovati merila, ki izhajajo iz teh kategorij.

60. Čeprav je člen 9(1)(c) Direktive 2003/109 na prvi pogled povezan s „krajevnim“ merilom, se mi zdi, da je treba pojem „odsotnost“ razlagati na način, ki bolje ustreza zahtevam globalne družbe, kakršna je naša. Zgolj „fizična“ prisotnost na ozemlju Unije se lahko izkaže za zavajajočo, če zadevna oseba ni resnično vključena v družbo. V tem okviru ne smemo pozabiti, da je vključevanje osebe v tujo družbo zapleten proces akulturacije, katerega ključni elementi v skladu s skupnimi osnovnimi načeli politike vključevanja priseljencev, ki jih je Svet predstavil leta 2004 in so bila potrjena v Stockholmskem programu³², so vzajemno delovanje, krepitev izmenjav med priseljenci in državljani zadevne države članice ter spodbujanje medkulturnega dialoga.

61. Nasprotno pa je razmeroma kratko bivanje osebe z različnimi in globokimi osebnimi in/ali poklicnimi vezmi, ki jih je stkala v zgoraj opisanem procesu vključevanja, lahko zadostno za preprečitev izgube statusa rezidenta za daljši čas. Nacionalni organi morajo okoliščine konkretnega primera preučiti z vidika zgoraj predlaganih meril.

c) Okvirni in neizčrpani seznam meril, ki razkrivajo obstoj pristne vezi z Unijo

62. Najprej, nacionalni organi bodo morali ugotoviti *trajanje odsotnosti z ozemlja Unije*, pri čemer morajo upoštevati morebitna bivanja, ki bi lahko prekinila to odsotnost, vključno s krajšimi bivanji. Konkretnije, elementi, kot so *razmerje* med obdobji odsotnosti in prisotnosti, skupno trajanje in *pogostost* teh obdobji odsotnosti ter *razlogi*, zaradi katerih je imetnik statusa rezidenta za daljši čas zapustil državo članico gostiteljico, lahko ponudijo prvi indic o stopnji njegove integracije.

63. Preveriti je namreč treba, ali sporne odsotnosti pomenijo *preselitev* središča osebnih, družinskih ali poklicnih interesov zadevne osebe v drugo državo.³³ To bi načeloma moralo biti izključeno za bivanja v tujini, utemeljena s *posebnimi ali izjemnimi razlogi začasne narave*, po analogiji s primeri, omenjenimi v členu 4(3), drugi pododstavek, Direktive 2003/109, glede katerih imajo države članice možnost, da jih ne upoštevajo kot obdobja „odsotnosti“ pri izračunu petletnega obdobja „neprekinjenega“ bivanja na njihovem ozemlju, kar je eden od zakonskih pogojev za pridobitev statusa rezidenta za daljši čas. Razlogi za bivanja v tujini, ki so začasne narave, so lahko na primer počitniška potovanja ali podobno dolga poslovna potovanja ter bivanja zaradi začasne varstva sorodnikov ali za dokončanje služenja vojaškega roka ali bivanja

³¹ V zvezi s tem glej sodbo z dne 21. julija 2011, Dias (C-325/09, EU:C:2011:498, točka 64), v kateri je Sodišče glede razlage člena 16(1) Direktive 2004/38 ugotovilo, da „za vključenost, na kateri temelji pridobitev pravice do stalnega prebivališča [...], niso odločilne samo *krajevne in časovne okoliščine*, temveč tudi *kvalitativni dejavniki*, ki se nanašajo na stopnjo vključenosti v državo članico gostiteljico“. Moj poudarek.

³² Stockholmski program – odprta in varna Evropa, ki služi državljanom in jih varuje (UL 2010, C 115, str. 1). Glej sporočilo Sveta za javnost 14615/04 z dne 19. novembra 2004, dopis Sveta 17024/09 z dne 2. decembra 2009 in sporočilo Komisije z dne 1. septembra 2005, naslovljeno „Skupni program za vključevanje. Okvir za vključevanje državljanov tretjih držav v Evropsko unijo“, (COM(2005) 389 final).

³³ Glej po analogiji sodbo z dne 23. novembra 2010, Tsakouridis (C-145/09, EU:C:2010:708, točka 33), glede razlage člena 28(3) Direktive 2004/38. Ta določba državljanom Unije podeljuje okrepljeno varstvo pred vsako odločbo o odstranitvi iz države članice gostiteljice, če so ti državljani v državi članici gostiteljici prebivali deset let pred odločbo o odstranitvi. Ker navedena določba ne vsebuje ničesar o tem, v kolikšni meri odsotnosti z ozemlja države članice gostiteljice zadevni osebi preprečujejo, da bi bila upravičena do tega okrepljenega varstva, mora Sodišče nacionalnim organom zagotoviti koristna merila.

med šolanjem ali poklicnim usposabljanjem, ki so časovna omejena, vendar gotovo ne bivanja, s katerimi se izobraževanje v celoti preseli v tujino. Vseeno bodo za opredelitev dovolj tesne in pristne vezi z državo članico gostiteljico nujni *dodatni indici*.³⁴

64. Poleg *fizične prisotnosti* same osebe, ki je iz razlogov, navedenih v teh sklepnih predlogih, lahko le izhodišče za temeljitejšo presojo okoliščin konkretnega primera, menim, da se obstoj *premoženja* v obliki bančnih računov, zasebnega lastništva nepremičnin ali podjetij s sedežem v državah članicah lahko izkaže za koristen.³⁵ Finančne naložbe lahko namreč razkrivajo določeno ustalitev v gospodarstvu države in osebni interes za sodelovanje pri njegovem razvoju.

65. Poleg tega ni mogoče izključiti, da bo dejstvo, da je državljan tretje države na ozemlju Unije preživel nezanemarljiv del svojega življenja ter se je seznanil s tradicijami, običaji in jezikom države članice gostiteljice, temu državljanu omogočilo, da stke *družinske vezi* z državljanom Unije, na primer s sklenitvijo zakonske zveze, v kateri se morda rodijo otroci. Ta vrsta sorodstvenih vezi s člani lokalnega prebivalstva je lahko posebej pomembna pri presoji, ki jo morajo opraviti nacionalni organi.

66. Enako velja za *poklicna razmerja*, na primer v obliki poslovnih odnosov ali akademskih stikov, ki so se sčasoma razvili. S tem merilom je gotovo povezano opravljanje *gospodarske dejavnosti*,³⁶ ki ji Direktiva 2003/109, kot se zdi, pripisuje poseben pomen, ker se na eni strani v členu 5(1)(a) te direktive zahteva, da ima državljan tretje države stalne in redne vire, ki zadostujejo za njegovo vzdrževanje in vzdrževanje njegovih družinskih članov, ne da bi uporabljali sistem socialne pomoči zadevne države članice, in je na drugi strani s členom 11(1)(a) in (c) navedene direktive zagotovljeno enako obravnavanje glede pogojev dostopa do trga dela v državi članici gostiteljici ter priznavanja poklicnih diplom, spričeval in drugih kvalifikacij skladno z ustreznimi nacionalnimi postopki. Namen vseh teh ukrepov je očitno spodbujati poklicni razvoj državljanov tretje države v Uniji, kar koristi njemu in celotni družbi.

67. Ker je poleg tega namen Direktive 2003/109 pospeševati gospodarsko in družbeno kohezijo, se mi zdi, da se *družbenega delovanja* zadevne osebe v državi članici gostiteljici ne bi smelo podcenjevati. Status dejavnega člana v političnih strankah in socialnih organizacijah z dobrodelnimi ali državljanskimi cilji ter prostovoljstvo bi lahko dala indice o pristni navezanosti na lokalno skupnost, v kateri je zadevna oseba živela.

68. Tudi za obstoj *davčnih obveznosti*, ki so lahko povezane z obstojem premoženja ali opravljanjem gospodarske dejavnosti v državi članici gostiteljici, se mi zdi, da lahko poudarja voljo državljanov tretje države, ki je pridobil status rezidenta za daljši čas, da prevzame odgovornosti do družbe in prispeva k njenemu razvoju.³⁷

³⁴ Glej v tem okviru sklepane predloge generalnega pravobranilca M. Szpunarja v zadevi P in S (C-579/13, EU:C:2015:39, točka 92), v katerih se sklicuje na vse vezi, ki jih stke oseba, ki dolgo živi v nekem okolju, in ki ji omogočajo, da se vključi v družbo. Omenja „sklenitev zakonske zveze, družin[o], življenje v sosedstvu, delo, prostočasne dejavnosti ali opravljanje dejavnosti v nevladnih organizacijah“.

³⁵ Glej po analogiji sklepane predloge generalnega pravobranilca E. Tancheva v zadevi Hummel Holding (C-617/15, EU:C:2017:13, točka 85), v katerih omenja „poslovno enoto tožene stranke“ kot merilo za določitev sodne pristojnosti v civilnem procesnem pravu.

³⁶ Glej v tem okviru sklepane predloge generalnega pravobranilca G. Hogana v zadevi Land Oberösterreich (Stanovanjska pomoč) (C-94/20, EU:C:2021:155, točka 75), v katerih poudarja pomen učenja jezika kot sredstvo za zagotovitev dostopa državljanov tretjih držav do trga dela in poklicnega izobraževanja.

³⁷ Glej po analogiji sodbo z dne 18. junija 2015, Kieback (C-9/14, EU:C:2015:406, točka 22), v kateri se Sodišče sklicuje na „kraj[...], v katerem je središče [...] osebnih in premoženjskih interesov [davčnega zavezanca]“, kot na merilo za presojo njegove zmožnosti prispevanja, kar po navadi ustreza kraju njegovega „običajnega prebivališča“.

69. Nazadnje, zdi se mi, da bi moralo biti mogoče upoštevati tudi *nezakonite dejavnosti*, ki se lahko pripišejo imetniku statusa rezidenta za daljši čas in ki bi kot „negativno“ merilo torej lahko razkrivale pomanjkljivo vključenost ali vsaj ravnanje, ki je v nasprotju z vključenostjo v družbo države članice gostiteljice.³⁸ Za uskladitev z načelom sorazmernosti bi bilo vseeno potrebno, da se pri presoji konkretnega primera ustrezno upoštevata resnost in narava kaznivega dejanja. Iz tega sledi, da tudi če predkaznovanost lahko vpliva na odločitev o odvzemu ali izgubi statusa rezidenta za daljši čas, je potrebna celovita preučitev položaja imetnika statusa rezidenta za daljši čas.

70. Vseeno želim poudariti, da se možnost uporabe tega „negativnega“ merila nikakor ne sme razlagati tako, da nacionalnim organom ne bi bilo več treba upoštevati določb členov 6 in 12 Direktive 2003/109. Nasprotno, te določbe ohranijo vso svojo vrednost na svojem posameznem področju uporabe, in sicer pri izvajanju pristojnosti za zavrnitev dodelitve statusa rezidenta za daljši čas in sprejetju odločbe o odstranitvi zaradi javnega reda ali javne varnosti. Uporaba teh pristojnosti je odvisna od nekaterih pogojev, na katere je Sodišče pred kratkim spomnilo v sodbi *Subdelegación del Gobierno en Barcelona (Rezidenti za daljši čas)*³⁹.

71. Ker je za pristop, predlagan v teh sklepnih predlogih, značilna prožnost, ki upošteva konkretni primer, kar nacionalnim organom eventualno omogoča, da po celoviti presoji vseh upoštevanih okoliščin konkretnega položaja zadevnega državljana tretje države ugotovijo, da celo krajše bivanje preprečuje izgubo statusa rezidenta za daljši čas, je treba ugotoviti, da ta pristop nasprotuje nacionalni zakonodaji, kakršna je ta v obravnavani zadevi, ki predvideva izgubo tega statusa, če njegov imetnik nima stalnega ali običajnega prebivališča v Uniji.

72. Posledica te ugotovitve je, da nacionalni organi, ki morajo opraviti to celovito presajo, ne morejo zakonito ugotoviti, da ne obstaja pristna vez z Unijo zgolj zato, ker zadevna oseba ne izpolnjuje tega pogoja. Predvsem morajo upoštevati številna upoštevna merila, kot so ta, ki so kot primeri naštetja v prejšnjih točkah teh sklepnih predlogov. Kraj stalnega ali običajnega prebivališča se mi namreč ne zdi sam po sebi primeren, da bi se uporabljal kot kazalnik stopnje vključenosti državljana tretje države v družbo države članice gostiteljice. Sodna praksa Sodišča o Direktivi 2004/38 jasno kaže, da se vključenost osebe lahko presoja le na podlagi različnih meril, med katerimi so posebej pomembni družbeni in kulturni dejavniki.⁴⁰ Iz razlogov, navedenih v teh sklepnih predlogih, in sicer zaradi cilja zakonodajalca, da pravice državljanov tretjih držav približa pravici, ki jih uživajo državljani Unije,⁴¹ menim, da ti preudarki vplivajo na razlago Direktive 2003/109.

73. Skratka, ugotovimo lahko, da predlagani pristop temelji na razlagi člena 9(1)(c) Direktive 2003/109, ki ustrezno upošteva besedilo te določbe ter cilje, ki se uresničujejo z ureditvijo, katere del je, in njen zakonodajni okvir, v skladu z metodologijo, priznано v sodni praksi Sodišča. Prepričan sem, da je samo prožen pristop, kot sem ga predstavil, ki se opira na diskrecijsko pravico nacionalnih organov, hkrati pa ponuja koristna merila, na podlagi katerih lahko presodijo pristno vez z Unijo, primeren za zagotovitev ustrezne obravnave različnih okoliščin, s katerimi se vsakodnevno srečujejo.

³⁸ Glej v zvezi s tem sklepne predloge generalne pravobranilke V. Trstenjak v zadevi *Dias* (C-325/09, EU:C:2011:86, točka 106), v katerih glede razlage člena 16 Direktive 2004/38 trdi, da bi nezakonito vedenje državljana Unije vsekakor lahko s kvalitativnega vidika zmanjšalo stopnjo njegove vključenosti v državo članico gostiteljico.

³⁹ Sodba z dne 3. septembra 2020 (C-503/19 in C-592/19, EU:C:2020:629, točka 43).

⁴⁰ Glej v tem smislu sodbo z dne 23. novembra 2010, *Tsakouridis* (C-145/09, EU:C:2010:708, točka 26).

⁴¹ Glej točko 40 teh sklepnih predlogov.

VI. Predlog

74. Glede na navedeno Sodišču predlagam, naj na vprašanja za predhodno odločanje, ki jih je postavilo Verwaltungsgericht Wien (upravno sodišče na Dunaju, Avstrija), odgovori:

- Člen 9(1)(c) Direktive Sveta 2003/109/ES z dne 25. novembra 2003 o statusu državljanov tretjih držav, ki so rezidenti za daljši čas, kakor je bila spremenjena z Direktivo 2011/51/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. maja 2011, je treba razlagati tako, da nasprotuje nacionalni zakonodaji, ki določa izgubo statusa državljana tretje države, ki je rezident za daljši čas, če imetnik tega statusa nima svojega stalnega ali običajnega prebivališča v Uniji.
- To določbo je treba razlagati tudi tako, da imajo pristojni nacionalni organi v primerih, v katerih ima državljan tretje države, ki je rezident za daljši čas, običajno prebivališče zunaj Unije, določeno diskrecijsko pravico pri presoji, ali krajše bivanje na ozemlju Unije v obdobju 12 zaporednih mesecev nasprotuje izgubi statusa državljana tretje države, ki je rezident za daljši čas, v skladu z navedeno določbo. Države članice lahko med drugim v skladu z Direktivo 2003/109, kakor je bila spremenjena z Direktivo 2011/51, menijo, da lahko krajša bivanja izključujejo izgubo tega statusa le, če je državljan tretje države poleg tega med svojo odsotnostjo ohranil pristno vez z Unijo.
- Za ugotovitev obstoja take pristne vezi z Unijo je treba upoštevati vse upoštevne vidike konkretnega položaja državljana tretje države, zlasti skupno trajanje in pogostost njegovih odsotnosti, razloge, iz katerih je zapustil državo članico gostiteljico, obstoj premoženja ter družinske vezi, poklicne odnose, družbeno delovanje in davčne obveznosti v tej državi članici.