



Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
YVES BOT
föredraget den 15 maj 2012¹

Mål C-502/10

**Staatssecretaris van Justitie
mot
Mangat Singh**

(begäran om förhandsavgörande från Raad van State (Nederländerna))

”Direktiv 2003/109/EG — Varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning —
Direktivets tillämpningsområde — Omfattningen av undantaget i artikel 3.2 e — Begreppet formellt
begränsat uppehållstillstånd”

1. Förevarande mål ger domstolen tillfälle att precisera tillämpningsområdet för rådets direktiv 2003/109/EG av den 25 november 2003 om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning.²
2. Direktivet införde en gemensam ställning för varaktigt bosatta tredjelandsmedborgare. Alla tredjelandsmedborgare som varit lagligen och varaktigt bosatta i medlemsstaterna ska kunna förvärva och åtnjuta denna ställning enligt villkor som i stort är desamma inom Europeiska unionen. Direktivet harmoniserar således kriterierna för att förvärva ställningen som varaktigt bosatt tredjelandsmedborgare och de rättigheter som är knutna till denna ställning, vilka syftar till att tredjelandsmedborgare ska behandlas likadant som unionsmedborgare.
3. Genom artikel 3.2 e i direktivet undantog unionslagstiftaren från direktivets tillämpningsområde de tredjelandsmedborgare som ”är bosatta i en medlemsstat uteslutande av tillfälliga skäl till exempel som ’au pair’ eller säsongarbetare, eller som arbetstagare som utstationerats av en tjänsteleverantör för att tillhandahålla gränsöverskridande tjänster, eller som leverantör av gränsöverskridande tjänster eller i de fall då deras uppehållstillstånd formellt begränsats”.
4. I de fallen ska, i enlighet med artikel 4.2 första stycket i direktivet, tredjelandsmedborgarens bosättningsperioder i medlemsstaterna inte beaktas vid beräkningen av den vistelse på fem år som krävs för att förvärva ställning som varaktigt bosatt.³
5. I förevarande mål vill Raad van State (Nederländerna) att domstolen ska klargöra vilken innebörd som unionslagstiftaren har avsett att ge begreppet formellt begränsat uppehållstillstånd, för att omfattningen av undantaget i artikel 3.2 e i direktivet ska kunna definieras på ett bättre sätt.

1 — Originalspråk: franska.

2 — EUT L 16, 2004, s. 44 (nedan kallat direktivet). Direktivet ändrades, efter det att omständigheterna i målet vid den nationella domstolen hade ägt rum, genom Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/51/EU av den 11 maj 2011 (EUT L 132, s. 1).

3 — Enligt artikel 4.1 i direktivet ska ”[e]n medlemsstat ... bevilja ställning som varaktigt bosatt till tredjelandsmedborgare som varit lagligen och oavbrutet bosatta inom dess territorium i fem år omedelbart före inlämnandet av den relevanta ansökningen”.

6. Begäran om förhandsavgörande har framställts i ett mål mellan Staatssecretaris van Justitie (statssekreteraren vid justitieministeriet) (nedan kallad Staatssecretaris) och Mangat Singh, en indisk medborgare vars formellt begränsade uppehållstillstånd har förnyats under en period på lite mer än sju år, angående ett beslut att inte bevilja honom uppehållstillstånd för varaktigt bosatta.

I – Nationell rätt

7. Direktivet införlivades i Nederländerna genom lagen om allmän översyn av utlänningslagen (Wet tot algehele herziening van de Vreemdelingenwet) av den 23 november 2000.⁴

8. Enligt artikel 14.2 i denna lag ska ett tidsbegränsat uppehållstillstånd förenas med begränsande villkor som har samband med skälen för vistelsens godkännande. Även andra villkor kan kopplas till uppehållstillståndet. I enlighet med artikel 14.3 i nämnda lag beviljas detta uppehållstillstånd för högst fem på varandra följande år.

9. Enligt artikel 21.1 i lagen om allmän översyn av utlänningslagen kan en ansökan om permanent uppehållstillstånd avslås bland annat när utlänningen haft ett formellt begränsat uppehållstillstånd under de fem åren omedelbart före begäran om permanent uppehållstillstånd.

10. Den nederländska lagstiftaren har med stöd av denna lag antagit 2000 års utlänningsförordning (Vreemdelingenbesluit 2000).⁵

11. Enligt artikel 3.5.2 d i denna förordning är uppehållsrätten enligt det tidsbegränsade uppehållstillståndet tillfällig när den beviljats med ett villkor som rör anställning som andlig ledare eller religionslärare, såvida uppehållsrätten inte följer av associeringsrådets beslut nr 1/80 av den 19 september 1980 om utveckling av associeringen.⁶

12. Detta uppehållstillstånd beviljas, i enlighet med artikel 3.33.1 i förordningen, enbart om utlänningen skriftligen anger att han eller hon har informerats om följande omständigheter. Vistelsen är endast godkänd för arbete som andlig ledare eller religionslärare för en specifikt namngiven grupp. Vistelsen kan endast godkännas för den period under vilken detta arbete fortgår. När arbetet har avslutats måste utlänningen lämna Nederländerna och han eller hon får inte lov att utföra något annat arbete under sin vistelse i Nederländerna.

13. Staatssecretaris har beskrivit de förfaranden som han ska tillämpa vid utövandet av sina befogenheter enligt lagen om allmän översyn av utlänningslagen och 2000 års utlänningsförordning i utlänningscirkuläret från år 2000 (Vreemdelingencirculaire 2000).

14. Enligt B1/2.4 i detta cirkulär ska frågan huruvida en tredjelandsmedborgares uppehållsrätt är tillfällig inte avgöras mot bakgrund av att tredjelandsmedborgaren beviljats ett begränsat uppehållstillstånd. Denna fråga ska uteslutande avgöras genom tillämpning av artikel 3.5 i förordningen. Om uppehållstillståndet har beviljats med ett villkor som nämns i artikel 3.5.2 i förordningen, är uppehållsrätten av tillfällig art.

4 — Stb. 2000, nr 495.

5 — Stb. 2000, nr 497.

6 — Associeringsrådet inrättades genom avtalet om upprättandet av en associering mellan Europeiska ekonomiska gemenskapen och Turkiet, vilket undertecknades den 12 september 1963 i Ankara av Republiken Turkiet, å ena sidan, och av medlemsstaterna i EEG och gemenskapen, å andra sidan. Detta avtal ingicks, godkändes och bekräftades för gemenskapens räkning genom rådets beslut 64/732/EEG av den 23 december 1963 (EGT 217, 1964, s. 3685).

15. Regelverket ändrades genom en lag av den 7 juli 2010⁷ och en förordning av den 24 juli 2010,⁸ men dessa har ännu inte trätt i kraft. Hädanefter kommer den tid som andliga ledare eller religionslärare vistas i Nederländerna inte som sådan att anses vara av tillfällig art. Denna tid kommer således att kunna beaktas när ett uppehållstillstånd för varaktigt bosatta ska beviljas.

II – Bakgrund till det nationella målet och tolkningsfrågan

16. Mangat Singh beviljades den 22 oktober 2001 ett tidsbegränsat uppehållstillstånd som var knutet till hans arbete som andlig ledare eller religionslärare för Guru Nanak Gurudwara. Detta uppehållstillstånd förnyades flera gånger, var gång för en tidsbegränsad period. Den 30 maj 2007, nära fem år och åtta månader efter att Mangat Singh först anlände till Nederländerna, ansökte han om uppehållstillstånd för varaktigt bosatta.

17. Genom beslut av den 15 november 2007 avslog Staatssecretaris hans ansökan och förlängde ännu en gång giltigheten av hans uppehållstillstånd, till den 19 januari 2009. Staatssecretaris ansåg att Mangat Singh inte omfattades av direktivets tillämpningsområde, eftersom han hade ett formellt begränsat uppehållstillstånd.

18. Inom ramen för Mangat Singhs överklagande av beslutet om avslag gjorde Staatssecretaris gällande att medlemsstaterna, genom begreppet formellt begränsat uppehållstillstånd i artikel 3.2 e i direktivet, ges möjligheten att undanta innehavarna av vissa uppehållstillstånd – vilka lyder under formella begränsningar – från ställningen som varaktigt bosatt.

19. Raad van State, vid vilken målet har anhängiggjorts, ansåg i sin tur att ett utrymme för skönsmässig bedömning varigenom medlemsstaterna ges möjlighet att bevilja och förnya tidsbegränsade uppehållstillstånd – utan att skapa förutsättningar för att ett uppehållstillstånd för varaktigt bosatta ska kunna beviljas – skulle kunna motverka direktivets ändamålsenliga verkan och utgöra ett hinder för direktivets harmonisering av kriterierna för att förvärva ställning som varaktigt bosatt.

20. Efter att ha konstaterat att begreppet formellt begränsat uppehållstillstånd i artikel 3.2 e i direktivet inte hade definierats, beslutade Raad van State att vilandeförklara målet och ställa följande fråga till domstolen.

”Ska begreppet formellt begränsat uppehållstillstånd, i den mening som avses i artikel 3.2 e i ... direktiv[et] tolkas så, att det inbegriper ett tidsbegränsat uppehållstillstånd som enligt nederländsk rätt inte ger möjlighet att längre fram få ett permanent uppehållstillstånd – även om giltighetstiden för det tidsbegränsade uppehållstillståndet i princip kan förlängas på obestämd tid och även om en viss grupp av personer, som andliga ledare och religionslärare, därigenom skulle undantas från direktivets tillämpningsområde?”

21. Mangat Singh, den nederländska och den belgiska regeringen samt Europeiska kommissionen har inkommit med skriftliga yttranden.

7 — Stb. 2010, nr 2009.

8 — Stb. 2010, nr 307.

III – Min bedömning

22. Den nationella domstolen har ställt tolkningsfrågan för att få klarhet i huruvida artikel 3.2 e i direktivet ska tolkas så, att den utgör hinder för en sådan lagstiftning i en medlemsstat som den som är i fråga i målen vid den nationella domstolen, genom vilken de tredjelandsmedborgare som innehar ett uppehållstillstånd, som är formellt begränsat till arbetet som andlig ledare och religionslärare, undantas från ställningen som varaktigt bosatt, även om detta uppehållstillstånd kan förnyas flera gånger.

23. Betydelsen av svaret på den hänskjutande domstolens fråga står klar.

24. Det rör sig om att klargöra direktivets tillämpningsområde och särskilt om att avgöra vilken räckvidd unionslagstiftaren avsåg att undantaget från ställningen för varaktigt bosatta skulle ha, med avseende på tredjelandsmedborgare som innehar ett formellt begränsat uppehållstillstånd. Detta klargörande är oundgängligt för en konsekvent och enhetlig tillämpning av kriterierna för att förvärva ställning som varaktigt bosatt i samtliga medlemsstater. Klargörandet är även nödvändigt för rättssäkerheten för de tredjelandsmedborgare som kan ansöka om uppehållstillstånd för varaktigt bosatta.

25. Unionslagstiftaren har inte definierat begreppet formellt begränsat uppehållstillstånd. Unionslagstiftaren har inte heller hänvisat till medlemsstaternas rättsordningar såvitt gäller innebörden av detta begrepp. Vid tillämpningen av direktivet ska detta begrepp således anses utgöra ett självständigt unionsrättsligt begrepp som ska tolkas enhetligt i samtliga medlemsstater.⁹ Detta innebär att betydelsen av och räckvidden för detta begrepp, vilket inte definierats i unionsrätten, ska fastställas bland annat med beaktande av det sammanhang i vilket det används och de mål som eftersträvas med det regelverk begreppet ingår i.¹⁰

26. Jag kommer av ovanstående skäl att föreslå att domstolen inte ska godta den tolkning som föreslagits av den nederländska och den belgiska regeringen i deras skriftliga yttranden. De har gjort gällande att artikel 3.2 e i direktivet ger medlemsstaterna rätt att kvalificera vissa uppehållstillstånd som formellt begränsade, oavsett om vistelsen i sig är varaktig eller inte, för att undanta innehavaren av ett sådant uppehållstillstånd från direktivets tillämpningsområde. Unionslagstiftaren har visserligen gett medlemsstaterna ett utrymme för att skönmässigt bedöma på vilket sätt vissa kategorier av medborgare, vars situation inte regleras särskilt i direktivet, kan undantas från direktivets tillämpningsområde. Medlemsstaternas utrymme för eget skön begränsas dock av deras skyldighet att säkerställa direktivets ändamålsenliga verkan.

27. Av skäl som kommer att anges i det följande föreligger det, enligt min mening, inte någon tvekan om att begreppet formellt begränsat uppehållstillstånd, som förekommer i artikel 3.2 e i direktivet, ska tolkas så, att begreppet avser de uppehållstillstånd som beviljats av medlemsstaterna för yrkesutövning eller arbete som innebär en tillfällig vistelse i medlemsstaten. Detta framgår av såväl direktivets syfte som innehåll och särskilt av ordalydelsen i artikel 3.2 e i direktivet.

28. Direktivets syfte, särskilt såsom det framgår i direktivets skäl 2, 4 och 12, är att upprätta ett system som är inriktat på integration av lagligen och varaktigt bosatta tredjelandsmedborgare i medlemsstaterna. Detta för att stärka den ekonomiska och sociala sammanhållningen, vilket är ett av unionens grundläggande mål.

9 — Se dom av den 21 december 2011 i de förenade målen C-424/10 och C-425/10, Ziolkowski m.fl. (REU 2011, s. I-14035), punkt 32 och där angiven rättspraxis.

10 — Ibidem, punkt 34 och där angiven rättspraxis.

29. Detta system grundar sig på beviljandet av en ställning som varaktigt bosatt. Att en ställning som är gemensam för alla medlemsstaterna definieras ska säkerställa likabehandling av tredjelandsmedborgare som vistas lagligt inom medlemsstaterna. Sådana tredjelandsmedborgare ska kunna förvärva och åtnjuta denna ställning enligt villkor som i stort är desamma inom hela unionen. I enlighet härmed ska införandet av ställningen som varaktigt bosatt garantera rättssäkerheten för tredjelandsmedborgarna, genom att medlemsstaterna inte får neka en tredjelandsmedborgare denna ställning när de föreskrivna villkoren är uppfyllda.¹¹

30. Beviljandet av en ställning som varaktigt bosatt ska även ge tredjelandsmedborgarna rättigheter och skyldigheter som är jämförbara med unionsmedborgarnas i en rad ekonomiska och sociala sammanhang, såsom anställning, boende, socialt skydd eller socialt bistånd. Deras rättsliga ställning ska i möjligaste mån tillnärmas unionsmedborgarnas. Denna ställning är således även ämnad att garantera rättssäkerheten genom att de som beviljas denna ställning åtnjuter förstärkt skydd mot utvisning.

31. Integrationen av tredjelandsmedborgare och den därav följande ställningen som varaktigt bosatt grundar sig följaktligen på ett kriterium om varaktig bosättning.

32. Unionslagstiftaren har utgått från principen att när en tredjelandsmedborgare har varit bosatt i värdmedlemsstaten under en tillräckligt lång och oavbruten tid så har denne uttryckt sin vilja att bosätta sig varaktigt i denna stat och har visat prov på sin förankring i densamma.¹²

33. Den tid som en tredjelandsmedborgare varit bosatt i värdmedlemsstaten utgör en måttstock för hur starka band som skapats i denna stat och således för en viss integration, då tredjelandsmedborgaren har knutit nära band till staten. Ju längre denna period av vistelse i värdmedlemsstaten är, desto närmare kan banden med värdmedlemsstaten antas ha blivit och desto närmare total integration kan tredjelandsmedborgaren antas ha kommit – till den punkt när denne fått känslan av att vara likställd med en medborgare i den staten och att utgöra en integrerad del av samhället i denna stat.

34. Unionslagstiftaren har således ämnat lägga kriteriet om varaktig bosättning i värdmedlemsstaten till grund för beviljandet av ett uppehållstillstånd för varaktigt bosatta. I skäl 4 i direktivet finns en hänvisning till den varaktiga bosättningen och i skäl 6 i direktivet föreskrivs att "[d]et viktigaste kriteriet för att kunna förvärva ställning som varaktigt bosatt bör vara bosättningstiden inom en medlemsstats territorium".

35. I artikel 4.1 i direktivet anges principen om att medlemsstaterna ska bevilja ställning som varaktigt bosatt till de tredjelandsmedborgare som varit lagligen och oavbrutet bosatta inom deras territorier under de fem år som föregår inlämnandet av den relevanta ansökan. Det ska dock erinras om att de tre andra villkoren i artiklarna 5 och 6 i direktivet också måste vara uppfyllda.¹³

36. Omfattningen av de undantag som unionslagstiftaren har föreskrivit i artikel 3.2 i direktivet kan förklaras med syftet och systematiken som ligger till grund för beviljandet av ställning som varaktigt bosatt.

37. Bestämmelsen har följande lydelse:

"Detta direktiv skall inte tillämpas på tredjelandsmedborgare som

11 — Se punkt 5.2 i förslag till rådets direktiv om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares rättsliga ställning (KOM(2001) 127 slutlig) (nedan kallat kommissionens förslag).

12 — Skäl 6 i direktivet.

13 — Enligt dessa bestämmelser ska tredjelandsmedborgaren förfoga över stabila och regelbundna försörjningsmedel, ha en sjukförsäkring och inte utgöra ett hot mot den allmänna ordningen eller säkerheten.

- a) är bosatta för att ägna sig åt studier eller genomgå yrkesutbildning,
- b) har rätt till bosättning i en medlemsstat på grundval av tillfälligt skydd ...
- c) har rätt till bosättning i en medlemsstat på grundval av alternativa skyddsformer ...
- d) är flyktingar eller har ansökt om flyktingstatus men ännu inte fått slutligt besked,
- e) är bosatta uteslutande av tillfälliga skäl som 'au pair' eller säsongarbetare, eller som arbetstagare som utstationerats av en tjänsteleverantör för att tillhandahålla gränsöverskridande tjänster, eller som leverantör av gränsöverskridande tjänster eller i de fall då deras uppehållstillstånd formellt begränsats,
- f) har en rättslig ställning som omfattas av bestämmelserna i 1961 års Wienkonvention om diplomatiska förbindelser, 1963 års Wienkonvention om konsulära förbindelser, 1969 års konvention om särskilda delegationer eller 1975 års Wienkonvention om staters representation i deras förbindelser med internationella organisationer av universell karaktär.”

38. Bestämmelsens syfte, såsom det klart framgår av kommissionens förslag, är att undanta de personer som inte har för avsikt att faktiskt bosätta sig varaktigt i medlemsstaterna, från direktivets tillämpningsområde.¹⁴

39. Punkt a i artikel 3.2 i direktivet avser studenter och personer som mottagits för att genomgå yrkesutbildning. Kommissionen angav i sitt förslag att sådana personer får stanna under begränsade perioder och att de i princip ska återvända hem efter avslutad utbildning.¹⁵ Punkt b i bestämmelsen avser personer som har rätt till tillfälligt skydd, något som varar under högst ett år.¹⁶ Punkterna c och d i bestämmelsen avser personer med rätt till internationellt skydd eller vars ansökan är under prövning. Punkt f i bestämmelsen avser slutligen personer vars rättsliga ställning regleras genom internationella avtal för diplomatisk och konsulär personal samt anställda i internationella organisationer. Artikel 3.2 i direktivet ställer således upp undantag för fall då tredjelandsemborgarens vistelse inte anses utgöra en varaktig bosättning.

40. Undantaget i punkt e, vars omfattning har ifrågasatts i förevarande mål, är en del av detta system av undantag.

41. Till skillnad från undantagen i punkterna a–d och f i artikel 3.2 i direktivet, vilka alla avser mycket specifika fall, kan undantaget i punkt e ha ett tämligen omfattande tillämpningsområde.

42. För det första kan inte ordalydelsen i artikel 3.2 e i direktivet ge upphov till att undantaget skulle tolkas så, att de fall som anges i bestämmelsen skulle vara uttömmande. Detta följer både av ordalydelsens innebörd ("av tillfälliga skäl") och omständigheten att undantaget uttryckligen avser andra fall än dem som anges i bestämmelsen ("till exempel").

43. För det andra är definitionen av vilka fall som omfattas av begreppet formellt begränsat uppehållstillstånd inte lika tydlig som definitionen av vilka som omfattas av begreppen au pair, säsongarbetare, utstationerad arbetstagare eller leverantör av gränsöverskridande tjänster.

14 — Kommissionens förslag (punkt 5.3).

15 — Se kommentarerna till artikel 3.2 (s. 14).

16 — Se artiklarna 2 a och 4.1 i rådets direktiv 2001/55/EG av den 20 juli 2001 om miniminormer för att ge tillfälligt skydd vid massiv tillströmning av fördrivna personer och om åtgärder för att främja en balans mellan medlemsstaternas insatser för att ta emot dessa personer och bära följderna av detta (EGT L 212, s. 12).

44. Eftersom lagstiftaren har valt att införa undantaget i artikel 3.2 e i direktivet måste det finnas en mening med det, en mening som inte kan annat än stå i samklang med direktivets syfte, såsom anförts ovan, och strukturen i den bestämmelse som undantaget tillhör.

45. Detta undantag måste tolkas restriktivt. Det utgör nämligen ett undantag från principerna i dels artikel 3.1 i direktivet, enligt vilken direktivet ska tillämpas på alla tredjelandsmedborgare som är lagligen bosatta i en medlemsstat, dels artikel 4.1 i direktivet, enligt vilken den som varit lagligen och oavbrutet bosatt i medlemsstaten under fem år ska beviljas ställning som varaktigt bosatt. Enligt artikel 4.2 i direktivet ska ju inte bosättningsperioder som grundar sig på de skäl som anges i artikel 3.2 e i direktivet, beaktas vid beräkningen av de fem åren. För att det samtidigt ska gå att säkerställa en hög nivå av rättssäkerhet för dessa tredjelandsmedborgare, avseende beviljandet av ställning som varaktigt bosatt, krävs en restriktiv tolkning av begreppet formellt begränsat uppehållstillstånd.

46. Ordalydelsen i artikel 3.2 e i direktivet ger vägledning om vilken omfattning begreppet formellt begränsat uppehållstillstånd bör ges.

47. Det framgår uttryckligen av bestämmelsens inledning att den avser fall då tredjelandsmedborgare "är bosatta i en medlemsstat uteslutande *av tillfälliga skäl*¹⁷". De exempel som unionslagstiftaren har angett syftar således enbart till att åskådliggöra några fall då den berördes yrkesutövning eller arbete i medlemsstaten är av ett tillfälligt slag. Ett sådant fall involverar en tidsmässigt begränsad vistelse, vilken inte ger utrymme för den berörda tredjelandsmedborgaren att knyta några nära band med den medlemsstat där han eller hon bor.

48. Vad beträffar au pairer, säsongsarbetare, utstationerade arbetstagare eller leverantörer av gränsöverskridande tjänster, vars situation avses i kommissionens förslag, har kommissionen preciserat att det förhållande som är gemensamt och avgörande för samtliga dessa individer är att deras vistelse är begränsad i tiden. I likhet med studenter och personer som genomgår yrkesutbildning har de inte för avsikt att bosätta sig i den medlemsstat som de vistas tillfälligt i.¹⁸

49. Vad beträffar situationen för tredjelandsmedborgare som har ett formellt begränsat uppehållstillstånd, lades detta fall till under arbetet inom Europeiska unionens råd på Konungariket Belgiens initiativ.¹⁹

50. Unionslagstiftaren har lagt till detta begrepp efter de ovannämnda exemplen med den samordnande konjunktionen "eller". Därför ska begreppet tolkas så, att även detta – i likhet med de tidigare exemplen – hänvisar till tredjelandsmedborgare som vistas tillfälligt i medlemsstaten.

51. Mot denna bakgrund anser jag följaktligen att unionslagstiftaren, genom att ha undantagit tredjelandsmedborgare som har ett formellt begränsat uppehållstillstånd i en medlemsstat från ställningen som varaktigt bosatt, har avsett de fall då medlemsstaten har beviljat tredjelandsmedborgaren ett formellt begränsat uppehållstillstånd för en yrkesutövning eller ett arbete som innebär en tillfällig vistelse i medlemsstaten.

52. Med andra ord gör, enligt min mening, inte artikel 3.2 e i direktivet det möjligt att från direktivets tillämpningsområde undanta tredjelandsmedborgare som har ett formellt begränsat uppehållstillstånd för ett arbete eller en yrkesutövning som, genom till sin art eller på grund av förnyade och/eller förlängda uppehållstillstånd, innebär en laglig och varaktig vistelse i en medlemsstat.

17 — Min kursivering.

18 — Se kommissionens förslag, kommentarerna till artikel 3.2 d (s. 14).

19 — Se lägesrapport från strategiska kommittén för invandring, gränser och asyl (KOM(2001) 127 slutlig) (s. 4, fotnot 2). Lägesrapporten finns på rådets webbplats med referens 8408/03.

53. Det ovannämnda fallet avser situationer då ett uppehållstillstånd, trots att det formellt är begränsat till ett arbete eller en yrkesutövning, har förnyats eller förlängts så att tredjelandsmedborgaren har varit varaktigt och oavbrutet bosatt i medlemsstaten. Tredjelandsmedborgarens arbete eller yrkesutövning förlorar i ett sådant fall sin tillfälliga karaktär och får en varaktig karaktär.
54. Denna tolkning är enligt min mening nödvändig för att garantera direktivets ändamålsenliga verkan och för att säkerställa att direktivets mål uppnås.
55. Att medlemsstaterna, såsom den nederländska och den belgiska regeringen har gjort gällande, skulle få kvalificera uppehållstillstånd som "formellt begränsade", oberoende av huruvida vistelsen eller arbetet är av tillfällig art, skulle strida mot både de mål som unionslagstiftaren ställt upp för direktivet och direktivets tillämpningsområde. Medlemsstaterna skulle då nämligen på konstgjord väg kunna begränsa direktivets omfattning.
56. Medlemsstaterna skulle då, i enlighet med artikel 3.2 e i direktivet och under sken av beviljandet av formellt begränsade uppehållstillstånd, kunna undanta särskilda kategorier av tredjelandsmedborgare från ställningen som varaktigt bosatt. Detta trots att dessa tredjelandsmedborgare, med beaktande av deras varaktiga och oavbrutna bosättning i medlemsstaten, skulle ha kunnat få denna ställning.
57. För det första skulle detta leda till att tredjelandsmedborgarna berövades de rättigheter som är knutna till ett uppehållstillstånd för varaktigt bosatta. Dessa rättigheter är helt andra än de som tillkommer innehavarna av ett formellt begränsat uppehållstillstånd.
58. För det andra skulle detta leda till att nämnda tredjelandsmedborgare berövades den rättssäkerhet som direktivet ju är avsett att ge alla tredjelandsmedborgare som är lagligen och varaktigt bosatta i en medlemsstat. Detta skulle även försvåra dessa tredjelandsmedborgares integration i medlemsstaten.
59. För det tredje skulle detta utgöra hinder för den likabehandling som alla tredjelandsmedborgare som är lagligen och varaktigt bosatta i en medlemsstat har rätt till. När en tredjelandsmedborgares vistelse i en medlemsstat inte är av tillfällig art och bosättningen har varat under fem år – med beaktande av det sammanlagda antalet och den sammanlagda varaktigheten av de formellt begränsade uppehållstillstånd som tredjelandsmedborgaren har beviljats – finns det enligt min mening ingen anledning att beröva denna tredjelandsmedborgare vare sig möjligheten att enligt artikel 4.1 i direktivet tillgodoräkna sig sina bosättningsperioder, eller tillfället att åtnjuta de rättigheter och garantier som är knutna till ställningen som varaktigt bosatt, förutsatt att tredjelandsmedborgaren uppfyller de andra villkoren i direktivet.
60. För det fjärde skulle vi bortse från vad som, mot bakgrund av skäl 6 och artikel 4 i direktivet, utgör huvudkriteriet för beviljandet av ställning som varaktigt bosatt, nämligen bosättningsens varaktighet, till förmån för mer vaga kriterier som en viss yrkesutövning eller ett visst arbete.
61. Förevarande mål belyser enligt min mening just dessa risker, med beaktande av de särskilda omständigheterna i målet och särskilt det sammanlagda antalet och den sammanlagda varaktigheten av de formellt begränsade uppehållstillstånd som Mangat Singh har beviljats.²⁰

20 — För ett annat belysande exempel, se meddelandet till ledamöterna av den 26 oktober 2009 om framställning 0118/2008, som inkom till Europaparlamentets utskott för framställningar, om tillämpningen av undantaget i artikel 3.2 e i direktivet på Cypern. Meddelandet finns på parlamentets webbplats. I denna framställning klandras de behöriga nationella myndigheterna för att inte ha beviljat ställning som varaktigt bosatt till en tredjelandsmedborgare som hade ett uppehållstillstånd som var formellt begränsat till arbete inom hemtjänsten, vilket dock hade förnyats flera gånger. Tredjelandsmedborgaren hade således lagligen bott på Cypern sedan nio år tillbaka.

62. Mangat Singh fick ett formellt begränsat uppehållstillstånd från den 22 oktober 2001, vilket var gång förnyades för en tidsbegränsad period. Först förnyades det till och med den 8 september 2002, därefter till och med den 19 januari 2005, sedan till och med den 19 januari 2008, och slutligen till och med den 19 januari 2009. Sammanlagt förnyades det alltså under en period på mer än sju år. I motsats till vad som föreskrivs i artikel 14.3 i lagen om allmän översyn av utlänningslagen, beviljades Mangat Singh således uppehållstillstånd under en period som med god marginal översteg fem år.

63. Det råder inget tvivel om att Mangat Singh, under denna period, hade för avsikt att varaktigt bosätta sig i Nederländerna. Detta framgår av dels hans arbete som, såsom jag kommer att visa, inte i sig motiverade en tillfällig vistelse, dels hans ansökan av den 30 maj 2007 om uppehållstillstånd för varaktigt bosatta.

64. Mangat Singh har alltså bott i Nederländerna under en period på mer än sju år, mycket längre än den bosättningsperiod som krävs för att beviljas ställning som varaktigt bosatt. Trots detta berövas han dels möjligheten att tillgodoräkna sig dessa bosättningsperioder för att få ställning som varaktigt bosatt, dels den rättssäkerhet som direktivet är avsett att garantera åt tredjelandsmedborgare som är lagligen och varaktigt bosatta i medlemsstaterna.

65. Mangat Singh fick dessutom ett uppehållstillstånd som var formellt begränsat till en yrkesutövning som inte är av tillfällig art och som således klart särskiljer honom från fallen med au pairer, säsongarbetare eller studenter. Deras vistelser är mycket begränsade i tiden och de har inte för avsikt att integrera sig i den medlemsstat där de bor.

66. Det är enligt begäran om förhandsavgörande utrett att giltighetstiden för ett uppehållstillstånd för en andlig ledare eller en religionslärare kan förlängas på obestämd tid. Den hänskjutande domstolen har i detta avseende angett att, i enlighet med ett brev av den 11 maj 2006 från immigrations- och integrationsministern, många tredjelandsmedborgare med denna typ av uppehållstillstånd i praktiken inte lämnar Nederländerna. Deras vistelse är ofta långvarig och på grund av bland annat dessa skäl har ministern för avsikt att framöver behandla arbete som andlig ledare och religionslärare såsom yrkesutövning som inte är av tillfällig art. Den hänskjutande domstolen har även angett att dessa tredjelandsmedborgare, sedan den 1 januari 2002, måste lära sig nederländska och integrera sig i samhället.

67. Den nederländska regeringen medger för övrigt, i enlighet med vad den hänskjutande domstolen angett, att andliga ledares och religionslärares vistelser i Konungariket Nederländerna inte är av tillfällig art.

68. Som angetts i punkt 15 i detta förslag till avgörande har de nederländska myndigheterna nyligen antagit en reform som inte ännu har trätt i kraft. Reformen ändrar artikel 3.5 i 2000 års utlänningsförordning, i syfte att låta andliga ledare och religionslärare ansöka om uppehållstillstånd för varaktigt bosatta.

69. Jag finner följaktligen att dessa tredjelandsmedborgares vistelse i Nederländerna inte är av tillfällig art. Deras uppehållstillstånd för en begränsad period, motsvarande en begränsning som är knuten till arbete som andlig ledare eller religionslärare, kan inte kvalificeras som "formellt begränsade" i den mening som avses i artikel 3.2 e i direktivet.

70. Mot bakgrund av det ovan anförda anser jag således att artikel 3.2 e i direktivet ska tolkas så, att den utgör hinder för en sådan lagstiftning i en medlemsstat som den som är i fråga i målen vid den nationella domstolen, genom vilken de tredjelandsmedborgare som innehar ett uppehållstillstånd, som är formellt begränsat till ett arbete eller en yrkesutövning som – till sin art eller på grund av förnyade och/eller förlängda uppehållstillstånd – innebär en laglig och varaktig vistelse i medlemsstaten, undantas från ställningen som varaktigt bosatt.

IV – Förslag till avgörande

71. Mot denna bakgrund föreslår jag att domstolen besvarar de frågor som har ställts av Raad van State enligt följande:

Artikel 3.2 e i rådets direktiv 2003/109/EG av den 25 november 2003 om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning ska tolkas så, att den utgör ett hinder för en sådan lagstiftning i en medlemsstat som den som är i fråga i målen vid den nationella domstolen, genom vilken de tredjelandsmedborgare som innehar ett uppehållstillstånd, som är formellt begränsat till ett arbete eller en yrkesutövning som – till sin art eller på grund av förnyade och/eller förlängda uppehållstillstånd – innebär en laglig och varaktig vistelse i medlemsstaten, undantas från ställningen som varaktigt bosatt.