UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (kolmas jaosto)

7 päivänä lokakuuta 2010 *

Asiassa C-162/09,

jossa on kyse EY 234 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyynnöstä, jonka Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) (Yhdistynyt kuningaskunta) on esittänyt 10.3.2009 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 8.5.2009, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

Secretary of State for Work and Pensions

vastaan

Taous Lassal,

The Child Poverty Action Groupin

osallistuessa asian käsittelyyn,

* Oikeudenkäyntikieli: englanti.

UNIONIN TUOMIOISTUIN (kolmas jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja K. Lenaerts sekä tuomarit R. Silva de Lapuerta (esittelevä tuomari), G. Arestis, J. Malenovský ja T. von Danwitz,

julkisasiamies: V. Trstenjak,
kirjaaja: hallintovirkamies N. Nanchev,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 17.3.2010 pidetyssä istunnossa esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

– The Child Poverty Action Group, edustajinaan solicitor S. Clarke, R. Drabble, QC, ja barrister R. Turney,

– Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus, asiamiehinään L. Seeboruth ja S. Ossowski, joita avustaa barrister D. Beard,

– Belgian hallitus, asiamiehenään L. Van den Broeck,

– Euroopan komissio, asiamiehinään D. Maidani ja M. Wilderspin,

kuultuaan julkisasiamiehen 11.5.2010 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee 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 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2004/38/EY (EUVL L 158, s. 77, oikaisu EUVL 2004, L 229, s. 35, EUVL 2005, L 197, s. 34 ja EUVL 2007, L 204, s. 28) 16 artiklan tulkintaa.

2 Tämä pyyntö on esitetty asiassa, jossa ovat vastakkain Taous Lassal ja Secretary of State for Work and Pensions (työ- ja eläkeasiain ministeri, jäljempänä Secretary of State). Child Poverty Action Group (jäljempänä CPAG) tukee kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevassa asiassa väliintulijana Lassalia.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Unionin oikeus

3 Euroopan unionin perusoikeuskirjan 45 artiklassa, jonka otsikkona on ”Liikkumis- ja oleskeluvapaus”, määrätään seuraavaa:

”1. Jokaisella unionin kansalaisella on oikeus vapaasti liikkua ja oleskella jäsenvaltioiden alueella.

2. Liikkumis- ja oleskeluvapaus voidaan perussopimusten mukaisesti myöntää jäsenvaltion alueella laillisesti asuville kolmansien maiden kansalaisille.”

4 Direktiivin 2004/38 johdanto-osan 1–3 ja 17–19 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”(1) Unionin kansalaisuus antaa jokaiselle unionin kansalaiselle henkilökohtaisen perusoikeuden liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella perustamissopimuksessa asetettujen rajoitusten ja ehtojen sekä sen soveltamiseksi toteutettujen toimenpiteiden mukaisesti.

(2) Henkilöiden vapaa liikkuvuus on eräs sisämarkkinoiden perusvapauksista. Sisämarkkinat ovat alue, jolla ei ole sisäisiä rajoja ja jolla vapaus taataan perustamissopimuksen määräysten mukaisesti.

(3) Unionin kansalaisuuden olisi oltava jäsenvaltioiden kansalaisten oikeusaseman perusta, kun he käyttävät oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen ja oleskeluun. Sen vuoksi on välttämätöntä kodifioida ja tarkistaa olemassa olevat yhteisön säädökset, jotka koskevat erikseen työntekijöitä, ammattitoimintaa harjoittavia henkilöitä sekä opiskelijoita ja muita työmarkkinoiden ulkopuolella olevia henkilöitä, jotta voidaan yksinkertaistaa ja tehostaa kaikkien unionin kansalaisten oikeutta vapaaseen liikkuvuuteen ja oleskeluun.

– –

(17) Niille unionin kansalaisille, jotka ovat päättäneet asettua pitkäksi aikaa vastaanottavaan jäsenvaltioon, annettava pysyvä oleskeluoikeus vahvistaisi tunnetta unionin kansalaisuudesta ja on keskeinen tekijä unionin perustavoitteisiin kuuluvan sosiaalisen yhteenkuuluvuuden vahvistamisessa. Tätä varten olisi säädettävä, että kaikki unionin kansalaiset ja heidän perheenjäsenensä saavat oikeuden pysyvään oleskeluun oleskeltuaan vastaanottavassa jäsenvaltiossa yhtäjaksoisesti viiden vuoden ajan tämän direktiivin ehtojen mukaisesti ilman, että heihin on kohdistettu karkottamistoimenpidettä.

(18) Jotta jo saadusta oikeudesta pysyvään oleskeluun voisi tulla todellinen keino kotoutua sen vastaanottavan jäsenvaltion yhteiskuntaan, jossa unionin kansalainen oleskelee, siihen ei olisi kohdistuttava mitään ehtoja.

(19) Tietyt sellaisten unionin kansalaisten, jotka ovat työntekijöitä tai itsenäisiä ammatinharjoittajia, ja heidän perheenjäsentensä erityisedut, joiden perusteella voidaan sallia, että nämä henkilöt saavat oikeuden pysyvään oleskeluun ennen kuin he ovat oleskelleet viisi vuotta vastaanottavassa jäsenvaltiossa, olisi säilytettävä, koska ne ovat saavutettuja etuja, jotka on saatu – – työntekijöiden oikeudesta jäädä jäsenvaltion alueelle työskenneltyään siinä valtiossa [29.6.1970] annetun komission asetuksen (ETY) N:o 1251/70 [(EYVL L 142, s. 24)] ja – – jäsenvaltion kansalaisten oikeudesta jäädä toisen jäsenvaltion alueelle toimittuaan siellä itsenäisinä ammatinharjoittajina [17.12.1974] annetun neuvoston direktiivin 75/34/ETY [(EYVL 1975, L 14, s. 10)] nojalla."

5 Direktiivin 2004/38 6 artiklassa säädetään seuraavaa:

"1. Unionin kansalaisilla on oikeus oleskella toisen jäsenvaltion alueella enintään kolmen kuukauden ajan ilman muita edellytyksiä tai muodollisuuksia kuin se, että heillä on oltava voimassa oleva henkilökortti tai passi.

2. Edellä 1 kohdan säännöksiä sovelletaan myös perheenjäseniin, jotka eivät ole minkään jäsenvaltion kansalaisia, joilla on voimassa oleva passi ja jotka tulevat unionin kansalaisen mukana tai seuraavat häntä myöhemmin."

6 Direktiivin 2004/38 7 artiklan 1–3 kohdassa säädetään seuraavaa:

"1. Unionin kansalaisilla on oikeus oleskella toisen jäsenvaltion alueella yli kolmen kuukauden ajan

a) jos he ovat työntekijöitä tai itsenäisiä ammatinharjoittajia vastaanottavassa jäsenvaltiossa; tai

b) jos heillä on itseään ja perheenjäseniään varten riittävät varat niin, että he eivät oleskelunsa aikana muodostu rasitteeksi vastaanottavan jäsenvaltion sosiaalihuoltojärjestelmälle, ja kattava sairausvakuutusturva vastaanottavassa jäsenvaltiossa; tai

c) – jos he ovat kirjoittautuneet yksityiseen tai julkiseen laitokseen, jonka vastaanottava jäsenvaltio on hyväksynyt tai jota se rahoittaa lainsäädäntönsä tai hallinnollisen käytäntönsä mukaisesti, pääasiallisena tarkoituksenaan osallistua koulutukseen, ammattikoulutus mukaan lukien, ja

– jos heillä on kattava sairausvakuutusturva vastaanottavassa jäsenvaltiossa ja he osoittavat asiaankuuluvalle kansalliselle viranomaiselle vakuutuksella tai muulla vastaavalla valitsemallaan tavalla, että heillä on itseään ja perheenjäseniään varten riittävät varat niin, että he eivät oleskelunsa aikana muodostu rasitteeksi vastaanottavan jäsenvaltion sosiaalihuoltojärjestelmälle; tai

d) jos he ovat a, b tai c alakohdassa tarkoitetut edellytykset täyttävän unionin kansalaisen mukana matkustavia tai häntä myöhemmin seuraavia perheenjäseniä.

2. Edellä 1 kohdassa säädetty oleskeluoikeus koskee myös perheenjäseniä, jotka eivät ole minkään jäsenvaltion kansalaisia ja jotka tulevat unionin kansalaisen mukana vastaanottavaan jäsenvaltioon tai seuraavat häntä sinne myöhemmin, edellyttäen, että kyseinen unionin kansalainen täyttää 1 kohdan a, b tai c alakohdassa tarkoitetut edellytykset.

3. Sovellettaessa 1 kohdan a alakohtaa unionin kansalainen, joka ei enää ole työntekijä tai itsenäinen ammatinharjoittaja, säilyttää työntekijän tai itsenäisen ammatinharjoittajan aseman

– –”

7 Direktiivin 2004/38 IV lukuun, jonka otsikkona on ”Pysyvä oleskeluoikeus”, kuuluvassa 16 artiklassa, jonka otsikkona on ”Unionin kansalaisiin ja heidän perheenjäseniinsä sovellettava yleissääntö”, säädetään seuraavaa:

”1. Unionin kansalaisilla, jotka ovat oleskelleet laillisesti vastaanottavan jäsenvaltion alueella yhtäjaksoisesti viisi vuotta, on oikeus pysyvään oleskeluun sen alueella. Tämä oikeus ei riipu III luvussa säädetyistä edellytyksistä.

2. Edellä 1 kohdan säännöksiä sovelletaan myös perheenjäseniin, jotka eivät ole minkään jäsenvaltion kansalaisia ja jotka ovat oleskelleet vastaanottavassa jäsenvaltiossa unionin kansalaisen kanssa laillisesti ja yhtäjaksoisesti viisi vuotta.

3. Oleskelun yhtäjaksoisuuteen eivät vaikuta tilapäiset poissaolot, jotka eivät ylitä yhteensä kuutta kuukautta vuodessa, eivätkä pitemmät poissaolot asevelvollisuuden suorittamista varten eikä yksi enintään 12 peräkkäisen kuukauden poissaolo tärkeästä syystä, kuten raskauden ja synnytyksen, vakavan sairauden, opiskelun tai ammatillisen koulutuksen tai työtehtäviä varten toisen jäsenvaltion tai kolmannen maan alueelle tapahtuvan siirron vuoksi.

4. Kun oikeus pysyvään oleskeluun on saatu, se voidaan menettää ainoastaan olemalla vastaanottavan jäsenvaltion alueelta poissa yhtäjaksoisesti yli kaksi vuotta.”

8 Poiketen siitä, mitä direktiivin 2004/38 16 artiklassa säädetään, direktiivin 17 artiklassa säädetään pysyvän oleskeluoikeuden myöntämisestä ennen kuin viiden vuoden yhtäjaksoinen oleskelu on tullut täyteen työntekijöille, jotka ovat lopettaneet työskentelynsä vastaanottavassa jäsenvaltiossa, ja heidän perheenjäsenilleen.

9 Direktiivin 2004/38 38 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Kumotaan asetuksen (ETY) N:o 1612/68 10 ja 11 artikla 30 päivästä huhtikuuta 2006.

2. Kumotaan direktiivit 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 30 päivästä huhtikuuta 2006.

3. Kumottuihin säännöksiin tehtyjä viittauksia pidetään tähän direktiiviin tehtyinä.”

10 Direktiivin 2004/38 40 artiklan mukaisesti jäsenvaltioiden oli pantava tämä direktiivi täytäntöön viimeistään 30.4.2006.

Kansallinen oikeus

Vuoden 1992 laki sosiaaliturvamaksuista ja -etuuksista ja vuoden 1987 (yleinen) asetus tulotuesta

11 Sosiaaliturvamaksuista ja -etuuksista vuonna 1992 annettu laki (Social Security Contributions and Benefits Act 1992) ja tulotuesta vuonna 1987 annettu (yleinen) asetus (Income Support (General) Regulations 1987) muodostavat säännöstön, jota sovelletaan tulotukeen (Income Support).

12 Tulotuki on tarveharkintainen etuus eri henkilöryhmille. Etuuden saamisen edellytyksenä on muun muassa, että kyseessä olevan henkilön tulot eivät ylitä ”sovellettavaa määrää”, joka voidaan määrätä nollaksi; tämä tarkoittaa käytännössä, että kyseisessä tapauksessa mitään etuutta ei myönnetä.

13 Sovellettava määrä on ”ulkomailta tulevan henkilön” osalta nolla, ja tällainen henkilö määritellään ”hakijaksi, joka ei vakinaisesti asu Yhdistyneessä kuningaskunnassa, Kanaalisaarilla, Mansaarella tai Irlannissa”. Tulotuen kannalta hakijan ei voida katsoa asuvan vakinaisesti Yhdistyneessä kuningaskunnassa, jollei hän ole saanut ”oleskeluoikeutta”.

14 ”Oleskeluoikeutta” ei ole nimenomaisesti määritelty kyseessä olevan etuuden kannalta.

15 Yleisesti kuitenkin katsotaan, että direktiivin 2004/38 16 artiklassa säädetty pysyvä oleskeluoikeus on tulotuen myöntämisessä tarkoitettu oleskeluoikeus.

Vuoden 2006 asetus Euroopan talousalueelta peräisin olevasta maahanmuutosta

16 Euroopan talousalueelta peräisin olevasta maahanmuutosta vuonna 2006 annettu asetus (Immigration (European Economic Area) Regulations 2006, jäljempänä vuoden 2006 asetus) tuli voimaan 30.4.2006, ja sen tarkoituksena on panna direktiivin 2004/38 säännökset täytäntöön Yhdistyneen kuningaskunnan oikeudessa.

17 Vuoden 2006 asetuksen 15 §:ssä, jonka otsikkona on ”Pysyvä oleskeluoikeus”, pannaan täytäntöön direktiivin 2004/38 16 artikla.

Pääasia ja ennakkoratkaisukysymys

18 Lassal, joka on Ranskan kansalainen, tuli Yhdistyneeseen kuningaskuntaan tammikuussa 1999 työskennelläkseen siellä. Syyskuun 1999 ja helmikuun 2005 välisenä aikana mainitussa jäsenvaltiossa oleskellessaan Lassal joko työskenteli tai haki töitä. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan pääasian asianosaiset katsovat yksimielisesti, että Lassal oli unionin oikeudessa tarkoitettu ”työntekijä” tammikuusta 1999 helmikuuhun 2005.

19 Helmikuussa 2005 Lassal lähti Yhdistyneestä kuningaskunnasta vieraillakseen äitinsä luona Ranskassa, jossa hän viipyi kymmenen kuukautta. Joulukuussa 2005 hän palasi Yhdistyneeseen kuningaskuntaan, jossa hän haki töitä. Tammikuusta marraskuuhun 2006 hänelle maksettiin työnhakuun myönnettävää tukea. Marraskuussa 2006 Lassal haki tulotukea raskautensa perusteella. Tämä hakemus hylättiin sillä perusteella, ettei hänellä ollut oikeutta oleskella Yhdistyneessä kuningaskunnassa.

20 Lassal nosti hakemuksensa hylkäämisestä kanteen Appeal Tribunalissa. Tämä hyväksyi kanteen 3.9.2007 sillä perusteella, että Lassalilla oli pysyvä oleskeluoikeus Yhdistyneessä kuningaskunnassa vuoden 2006 asetuksen 15 §:n nojalla.

21 Secretary of State haki Appeal Tribunalin ratkaisuun muutosta ensin Social Security Commissionerilta ja sitten ennakkoratkaisua pyytäneeltä tuomioistuimelta.

22 Tässä asiayhteydessä Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) on päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavan ennakkoratkaisukysymyksen:

”Tilanteessa, jossa i) –– unionin kansalainen saapui Yhdistyneeseen kuningaskuntaan syyskuussa 1999 työntekijänä ja pysyi siellä työntekijänä helmikuuhun 2005 saakka, ii) –– unionin kansalainen lähti sitten Yhdistyneestä kuningaskunnasta ja palasi 10 kuukaudeksi jäsenvaltioon, jonka kansalainen hän on, iii) –– unionin kansalainen palasi Yhdistyneeseen kuningaskuntaan joulukuussa 2005 ja oleskeli siellä yhtäjaksoisesti marraskuuhun 2006 saakka, jolloin hän haki sosiaaliturvaetuutta, onko –– direktiivin 2004/38 16 artiklan 1 kohtaa tulkittava siten, että siinä annetaan tälle –– unionin kansalaiselle oikeus pysyvään oleskeluun sillä perusteella, että hän oli

oleskellut laillisesti työntekijöille annettavaa oleskeluoikeutta koskevassa aiemmassa yhteisön lainsäädännössä asetettujen ehtojen mukaisesti viiden vuoden ajan yhtäjaksoisesti siten, että tämä oleskelu päättyi ennen 30.4.2006 (päivämäärä, johon mennessä jäsenvaltioiden oli pantava direktiivi täytäntöön)?”

Ennakkoratkaisukysymyksen tarkastelu

23 Koska esitetyn kysymyksen lähtökohtana ovat tietyt tosiseikkoja koskevat premissit, se on jaettava kahteen osaan, jotta unionin tuomioistuin voi antaa siihen asianmukaisen vastauksen.

24 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin kysyy ensinnäkin pääasiallisesti, onko direktiivin 2004/38 16 artiklassa säädetyn pysyvän oleskeluoikeuden saamisen kannalta otettava huomioon sellaiset viiden vuoden yhtäjaksoisen oleskelun jaksot, jotka olivat täyttyneet ennen tämän direktiivin täytäntöönpanopäivää 30.4.2006 ennen tätä päivää annettujen unionin säädösten mukaisesti.

25 Mikäli kysymyksen ensimmäiseen osaan vastataan myöntävästi, ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin kysyy toiseksi, voivatko päivämäärää 30.4.2006 edeltäneet ja viiden vuoden yhtäjaksoista laillista oleskelua seuranneet tilapäiset poissaolot vaikuttaa siihen, saako Lassalin kaltainen unionin kansalainen direktiivin 2004/38 16 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun pysyvän oleskeluoikeuden.

Direktiivin 2004/38 täytäntöönpanopäivää edeltäneiden ajanjaksojen, jotka ovat täyttyneet ennen mainittua päivää annettujen unionin säädösten mukaisesti, huomioon ottaminen direktiivin 16 artiklassa säädetyn pysyvän oleskeluoikeuden saamisen kannalta

Unionin tuomioistuimelle esitetyt huomautukset

26 Kirjallisissa huomautuksissa, joita osapuolet ovat esittäneet Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 23 artiklan mukaisesti, voidaan erottaa toisistaan kaksi näkemystä.

27 Yhtäältä Yhdistyneen kuningaskunnan ja Belgian hallitukset katsovat, että huomioon olisi otettava ainoastaan joko 30.4.2006 tai tämän päivän jälkeen päättyneet tai 30.4.2006 jälkeen alkaneet oleskelujaksot. Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus nojautuu tällaisen tulkinnan tueksi pääasiallisesti mainintaan ”tämän direktiivin ehtojen mukaisesti”, joka sisältyy direktiivin 2004/38 johdanto-osan 17 perustelukappaleeseen, ja tämän direktiivin esitöihin, kun taas Belgian hallitus nojautuu erityisesti siihen, että tämän direktiivin 16 artiklalla ei ole taannehtivaa vaikutusta, ja oikeusvarmuuden periaatteeseen.

28 Toisaalta CPAG ja Euroopan komissio katsovat, että vaikka pysyvä oleskeluoikeus saataisiinkin vasta 30.4.2006 alkaen, direktiivin 2004/38 16 artiklan soveltamiseksi olisi otettava huomioon viiden vuoden yhtäjaksoisen oleskelun jaksot, jotka olivat täyttyneet ennen mainittua direktiiviä annettujen unionin säädösten mukaisesti ja jotka olivat päättyneet ennen kyseistä päivää. Sekä CPAG että komissio tukeutuvat erityisesti kyseisen direktiivin tavoitteeseen ja tarkoitukseen, jotka näiden osapuolten mukaan edellyttävät, että kyseistä 16 artiklaa sovelletaan kokonaisuudessaan mainittuun oleskeluun.

Unionin tuomioistuimen vastaus

29 Aluksi on huomattava, että unionin kansalaisuus antaa jokaiselle unionin kansalaiselle henkilökohtaisen perusoikeuden liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella EUT-sopimuksessa ja sen soveltamiseksi toteutetuissa toimenpiteissä asetetuin rajoituksin ja ehdoin; lisäksi henkilöiden vapaa liikkuvuus on yksi sisämarkkinoiden perusvapauksista, ja se on vielä vahvistettu uudelleen Euroopan unionin perusoikeuskirjan 45 artiklassa.

30 Oikeuskäytännössä on jo ollut tilaisuus todeta direktiivistä 2004/38, että sen tavoitteena on helpottaa sen unionin kansalaisille perustamissopimuksessa suoraan myönnetyn henkilökohtaisen perusoikeuden, joka on liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella, käyttämistä ja että direktiivin tavoitteena on erityisesti tehostaa kyseistä oikeutta, joten unionin kansalaiset eivät voi tämän direktiivin perusteella saada vähemmän oikeuksia kuin he saivat niiden johdetun oikeuden säädösten perusteella, joita muutettiin tai jotka kumottiin tällä direktiivillä (ks. asia C-127/08, Metock ym., tuomio 25.7.2008, Kok., s. I-6241, 82 ja 59 kohta).

31 Oikeuskäytännössä on todettu myös, että kun otetaan huomioon direktiivin 2004/38 asiayhteys ja sillä tavoitellut päämäärät, kyseisen direktiivin säännöksiä ei voida tulkita suppeasti, eikä niiltä missään tapauksessa pidä riistää niiden tehokasta vaikutusta (ks. em. asia Metock ym., tuomion 84 kohta).

32 Kuten direktiivin 2004/38 johdanto-osan 17 perustelukappaleessa todetaan, pysyvä oleskeluoikeus on keskeinen tekijä sosiaalisen yhteenkuuluvuuden vahvistamisessa, ja siitä säädetään mainitussa direktiivissä vahvistamaan tunnetta unionin kansalaisuudesta.

33 On kyllä selvää, että unionin säädöksissä, jotka oli annettu ennen direktiiviä 2004/38 EY 18 artiklan soveltamiseksi, ei säädetty pysyvän oleskeluoikeuden saamisesta sen perusteella, että laillinen oleskelu vastaanottavan jäsenvaltion alueella on kestänyt yhtäjaksoisesti viisi vuotta, mistä kyseisen direktiivin 16 artiklan 1 kohdassa säädetään.

34 Tällainen toteamus ei kuitenkaan voi johtaa siihen, että direktiivin 2004/38 16 artiklassa säädetyn pysyvän oleskeluoikeuden saamisen kannalta on otettava huomioon ainoastaan sellaiset viiden vuoden yhtäjaksoisen laillisen oleskelun jaksot, jotka joko ovat päättyneet 30.4.2006 tai tämän päivän jälkeen tai jotka ovat alkaneet 30.4.2006 jälkeen.

35 On nimittäin huomattava ensinnäkin, että tulkinta, jonka mukaan pysyvän oleskeluoikeuden saamisen kannalta olisi otettava huomioon ainoastaan sellaiset viiden vuoden yhtäjaksoisen laillisen oleskelun jaksot, jotka ovat alkaneet 30.4.2006 jälkeen, johtaa siihen, että tällainen oikeus voitaisiin myöntää vasta 30.4.2011 alkaen. Tällainen tulkinta tarkoittaisi sitä, että unionin kansalaisten oleskelu, joka oli ollut ennen 30.4.2006 annettujen unionin säädösten mukaista, menettäisi kaiken vaikutuksensa kyseisen pysyvän oleskeluoikeuden saamisen kannalta. Tästä on korostettava, että direktiivin 2004/38 antamista edeltäneessä unionin oikeudessa säädettiin jo tietyissä erityistapauksissa pysyvästä oleskeluoikeudesta, ja lisäksi tämä oikeus otettiin mainitun direktiivin 17 artiklaan.

36 On todettava, että tällainen tulos on vastoin direktiivin 2004/38 tarkoitusta, joka palautettiin mieleen tämän tuomion 30–32 kohdassa, ja sen takia direktiivi menettää tehokkaan vaikutuksensa.

37 Toiseksi myös tulkinta, jonka mukaan direktiivin 2004/38 16 artiklassa säädetyn pysyvän oleskeluoikeuden saamisen kannalta olisi otettava huomioon ainoastaan sellaiset viiden vuoden yhtäjaksoisen laillisen oleskelun jaksot, jotka ovat päättyneet 30.4.2006

tai tämän päivän jälkeen, on vastoin mainitun direktiivin tarkoitusta ja tehokasta vaikutusta. Unionin lainsäätäjä nimittäin on asettanut direktiivin 2004/38 16 artiklan 1 kohdan mukaisen pysyvän oleskeluoikeuden saamisen edellytykseksi sen, että unionin kansalainen on kotoutunut vastaanottavaan jäsenvaltioon. Kuten julkisasiamies totesi ratkaisuehdotuksensa 80 kohdassa, kyseisen direktiivin 16 artiklan perustana olevan kotoutumisajatuksen kanssa ei sopisi yhteen näkemys, jonka mukaan edellytettävän kotoutumisasteen vastaanottavassa jäsenvaltiossa olisi määräydyttävä sen mukaan, onko yhtäjaksoinen viiden vuoden oleskelu päättynyt ennen 30.4.2006 vai sen jälkeen.

38 Lisäksi on huomattava, että siltä osin kuin direktiivin 2004/38 16 artiklassa säädetty pysyvä oleskeluoikeus voitaisiin saada vasta 30.4.2006 alkaen, ennen tätä päivää täyttyneiden oleskelujaksojen huomioon ottamisesta ei seuraa, että direktiivin 2004/38 16 artiklalle annetaan taannehtiva vaikutus, vaan siitä seuraa ainoastaan, että ennen tämän direktiivin täytäntöönpanopäivää syntyneille tilanteille annetaan nykyinen vaikutus.

39 Tästä on palautettava mieleen, että unionin kansalaisuutta koskevia määräyksiä sovelletaan niiden voimaantulosta lukien ja että on siis katsottava, että niitä on sovellettava aiemmin syntyneiden tilanteiden nykyisiin vaikutuksiin (ks. asia C-224/98, D'Hoop, tuomio 11.7.2002, Kok., s. I-6191, 25 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

40 On siis katsottava, että direktiivin 2004/38 16 artiklassa säädetyn pysyvän oleskeluoikeuden saamisen kannalta on otettava huomioon sellaiset viiden vuoden yhtäjaksoisen oleskelun jaksot, jotka olivat täyttyneet ennen tämän direktiivin täytäntöönpanopäivää 30.4.2006 ennen tätä päivää annettujen unionin säädösten mukaisesti.

Yhtäjaksoisesti alle kaksi vuotta kestäneiden, päivämäärää 30.4.2006 edeltäneiden tilapäisten poissaolojen, jotka ovat seuranneet viiden vuoden yhtäjaksoista laillista oleskelua, vaikutus direktiivin 2004/38 16 artiklan 1 kohtaan perustuvaan pysyvään oleskeluoikeuteen

Unionin tuomioistuimelle esitetyt huomautukset

41 Kuten tämän tuomion 27 ja 28 kohdasta ilmenee, Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus katsoo, että direktiivin 2004/38 16 artiklaa, mukaan luettuina siihen sisältyvät säännöt tilapäisistä poissaoloista, ei ole sovellettava yhtäjaksoisen oleskelun jaksoihin, jotka olivat päättyneet ennen 30.4.2006.

42 CPAG ja komissio sitä vastoin ehdottavat, että mainitun artiklan säännöksiä sovelletaan kokonaisuudessaan tällaisiin jaksoihin.

Unionin tuomioistuimen vastaus

43 Aluksi on huomattava, että direktiivin 2004/38 16 artiklassa säädetyn pysyvän oleskeluoikeuden saaminen edellyttää viiden vuoden yhtäjaksoista laillista oleskelua vastaanottavan jäsenvaltion alueella.

44 Pääasiassa on riidatonta, että Lassal oli oleskellut laillisesti ja yhtäjaksoisesti yli viisi vuotta vastaanottavassa jäsenvaltiossa. Hän oli kuitenkin ollut kymmenen kuukautta

poissa tästä jäsenvaltiosta tällaisen yli viiden vuoden yhtäjaksoisen laillisen oleskelun jälkeen ja ennen direktiivin 2004/38 täytäntöönpanopäivää 30.4.2006. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esittämä kysymys koskee pääasiallisesti sitä, onko päivämäärää 30.4.2006 edeltänyt ja viiden vuoden yhtäjaksoista laillista oleskelua vastaanottavassa jäsenvaltiossa seurannut poissaolo esteenä sille, että unionin kansalainen vetoaa direktiivin 2004/38 16 artiklan 1 kohtaan perustuvaan pysyvään oleskeluoikeuteen.

45 Tästä on todettava, että pääasiassa kyseessä olevan kaltaisessa tapauksessa, jossa direktiivin 2004/38 16 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu vähintään viiden vuoden laillisen oleskelun yhtäjaksoisuus ei ole riidanalainen, kyseisen direktiivin 16 artiklan 3 kohdan tulkinta on merkityksetöntä. Tässä viimeksi mainitussa säännöksessä nimittäin täsmennetään tilapäiset poissaolot, jotka voivat tulla kyseeseen mainitussa 16 artiklan 1 kohdassa säädetyn viiden vuoden oleskelujakson aikana ilman, että ne kuitenkaan vaikuttavat kyseessä olevan oleskelun yhtäjaksoisuuteen ja näin ollen siihen, että kyseinen oleskelu luokitellaan yhtäjaksoiseksi. Ei ole myöskään eikä missään tapauksessa riidanalaista, että Lassalin tilapäiset poissaolot eivät kuulu yhteenkään kyseisessä säännöksessä mainituista kategorioista.

46 Direktiivin 2004/38 16 artiklan 4 kohta sitä vastoin koskee tilannetta, jossa pysyvä oleskeluoikeus menetetään. Kyseisessä säännöksessä säädetään tämän osalta, että pysyvä oleskeluoikeus voidaan menettää ainoastaan olemalla vastaanottavan jäsenvaltion alueelta poissa yhtäjaksoisesti yli kaksi vuotta.

47 Yhdistyneen kuningaskunnan ja Belgian hallitukset väittävät direktiivin 2004/38 16 artiklan 4 kohdan soveltamisesta päivämäärää 30.4.2006 edeltäneisiin tilapäisiin poissaoloihin, että unionin kansalaisten, jotka olivat ennen 30.4.2006 oleskelleet vastaanottavassa jäsenvaltiossa laillisesti ja yhtäjaksoisesti viisi vuotta, sellaiset alle kahden vuoden yhtäjaksoiset tilapäiset poissaolot vastaanottavasta jäsenvaltiosta, joita ei mainita kyseisen direktiivin 16 artiklan 3 kohdassa ja jotka olivat edeltäneet kyseistä

päivää, ovat esteenä sille, että mainitut kansalaiset saavat kyseisessä artiklassa säädetyn pysyvän oleskeluoikeuden, koska siltä osin kuin nämä tilapäiset poissaolot edelsivät pysyvän oleskeluoikeuden saamista, mainittuihin kansalaisiin ei voida soveltaa kyseisen direktiivin 16 artiklan 4 kohdan säännöksiä, joten heidän oleskelunsa oli luonteeltaan katkonaista eikä sitä siis ole pidettävä yhtäjaksoisena.

48 Tämän osalta on kyllä totta, että siltä osin kuin – kuten tämän tuomion 38 kohdassa palautettiin mieleen – direktiivin 2004/38 16 artiklassa säädetty pysyvä oleskeluoikeus voidaan saada vasta 30.4.2006 alkaen, kyseisestä 16 artiklan 4 kohdasta ei ilmene nimenomaisesti, että unionin kansalaiset, jotka olivat oleskelleet vastaanottavan jäsenvaltion alueella laillisesti ja yhtäjaksoisesti viisi vuotta ennen kyseistä päivää, voisivat hyötyä yhteydestään vastaanottavaan jäsenvaltioon välttääkseen, että heidän tilapäiset poissaolonsa, jotka olivat ennen 30.4.2006 kestäneet yhtäjaksoisesti alle kaksi vuotta, voisivat olla esteenä sille, että he saavat kyseisen pysyvän oleskeluoikeuden.

49 On kuitenkin palautettava mieleen, että unionin oikeuden säännöksen tai määräyksen tulkitsemisessa on otettava huomioon paitsi sen sanamuoto myös asiayhteys ja sillä lainsäädännöllä tavoitellut päämäärät, jonka osa säännös tai määräys on (ks. mm. asia C-156/98, Saksa v. komissio, tuomio 19.9.2000, Kok., s. I-6857, 50 kohta; asia C-306/05, SGAE, tuomio 7.12.2006, Kok., s. I-11519, 34 kohta ja yhdistetyt asiat C-402/07 ja C-432/07, Sturgeon ym., tuomio 19.11.2009, Kok., s. I-10923, 41 kohta).

50 Tältä osin unionin toimen varsinaista normatiivista osaa ei voida erottaa toimen perusteluista, joten toimea on tulkittava ottamalla tarvittaessa huomioon sen antamiseen johtaneet syyt (asia C-298/00 P, Italia v. komissio, tuomio 29.4.2004, Kok., s. I-4087, 97 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen ja em. yhdistetyt asiat Sturgeon ym., tuomion 42 kohta).

51 Oikeuskäytännössä on todettu samoin, että silloin, kun unionin oikeuden säännöstä voidaan tulkita usealla tavalla, etusija on annettava tulkinnalle, jolla voidaan varmistaa säännöksen tehokas vaikutus (ks. em. yhdistetyt asiat Sturgeon ym., tuomion 47 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

52 On todettava, että Yhdistyneen kuningaskunnan ja Belgian hallitusten esittämän kaltainen tulkinta olisi vastoin direktiivin 2004/38 tehokasta vaikutusta ja tarkoitusta sekä tämän direktiivin 16 artiklan systematiikkaa ja henkeä.

53 On nimittäin katsottava ensinnäkin, että direktiivin 2004/38 tavoitteet ja tarkoitus, jotka palautettiin mieleen tämän tuomion 30 ja 31 kohdassa ja joina on helpottaa perusoikeuden, joka on liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella, käyttämistä ja tehostaa tätä perusoikeutta, ja tarkemmin sanoen kyseisen direktiivin 16 artiklan tavoitteet ja tarkoitus, jotka palautettiin mieleen tämän tuomion 32 kohdassa ja joina on vahvistaa sosiaalista yhteenkuuluvuutta ja vahvistaa tunnetta unionin kansalaisuudesta pysyvän oleskeluoikeuden välityksellä, vaarantuisivat vakavasti, jos tällainen oleskeluoikeus evättäisiin unionin kansalaisilta, jotka olivat ennen 30.4.2006 oleskelleet vastaanottavan jäsenvaltion alueella laillisesti ja yhtäjaksoisesti viisi vuotta, pelkästään sillä perusteella, että tällaisen ajanjakson jälkeen mutta ennen mainittua päivää oli ollut kyse tilapäisistä poissaoloista, jotka olivat kestäneet yhtäjaksoisesti alle kaksi vuotta.

54 Toiseksi on katsottava, että direktiivin 2004/38 16 artiklan systematiikka ja henki edellyttävät myös, että tämän 16 artiklan 4 kohta on sovellettavissa päivämäärää 30.4.2006 edeltäneisiin tilapäisiin poissaoloihin, kun ennen tätä päivää laillinen oleskelu oli kestänyt yhtäjaksoisesti viisi vuotta.

55 Tästä on palautettava mieleen, että direktiivin 2004/38 16 artiklan 4 kohta koskee pysyvän oleskeluoikeuden menettämistä sen perusteella, että poissaolo vastaanottavasta

jäsenvaltiosta on kestänyt yhtäjaksoisesti yli kaksi vuotta. Direktiivin 2004/38 esitöiden mukaan tällainen menetys on perusteltu siitä syystä, että kyseisen poissaolon jälkeen yhteys vastaanottavaan jäsenvaltioon on höltynyt (ks. yhteisen kannan (EY) N:o 6/2004, jonka neuvosto vahvisti 5.12.2003 direktiivin 2004/38 antamiseksi (EUVL 2004, C 54 E, s. 12), perustelut tämän direktiivin 16 artiklan osalta).

56 Direktiivin 2004/38 16 artiklan 4 kohtaa voidaan soveltaa riippumatta siitä, onko kyse päivämäärää 30.4.2006 ennen vai sen jälkeen täyttyneistä oleskelujaksoista. On nimittäin huomattava, että siltä osin kuin direktiivin 2004/38 16 artiklan 1 kohdassa säädetyn pysyvän oleskeluoikeuden saamisen kannalta on otettava huomioon ennen 30.4.2006 täyttyneet viiden vuoden oleskelujaksot, kuten tämän tuomion 29–40 kohdassa esitetystä tarkastelusta ilmenee, kyseisen 16 artiklan 4 kohdan on välttämättä oltava sovellettavissa kyseisiin ajanjaksoihin. Muutoin jäsenvaltiot joutuisivat kyseisen 16 artiklan nojalla myöntämään pysyvän oleskeluoikeuden silloinkin, kun kyse on sellaisista merkittävistä poissaoloista, jotka kyseenalaistavat kyseessä olevan henkilön ja vastaanottavan jäsenvaltion välisen yhteyden.

57 Tästä seuraa, että direktiivin 2004/38 16 artiklan 4 kohtaa voidaan soveltaa ennen 30.4.2006 täyttyneisiin viiden vuoden yhtäjaksoisen laillisen oleskelun jaksoihin ja että tällainen soveltaminen tarkoittaa erityisesti sitä, että yhtäjaksoisesti alle kaksi vuotta kestäneet, kyseisiä jaksoja seuranneet mutta mainittua päivää edeltäneet poissaolot vastaanottavasta jäsenvaltiosta eivät voi vaikuttaa yhteyteen, joka liittyy kyseessä olevan unionin kansalaisen kotoutumiseen.

58 On siis niin, että yhtäjaksoisesti alle kaksi vuotta kestäneet, päivämäärää 30.4.2006 edeltäneet ja ennen tätä päivää yhtäjaksoisesti viisi vuotta kestänyttä laillista oleskelua seuranneet poissaolot vastaanottavasta jäsenvaltiosta eivät voi vaikuttaa direktiivin 2004/38 16 artiklan 1 kohtaan perustuvan pysyvän oleskeluoikeuden saamiseen.

59 Esitettyyn kysymykseen on vastattava edellä esitetyn perusteella, että direktiivin 2004/38 16 artiklan 1 ja 4 kohtaa on tulkittava siten, että

– sellaiset viiden vuoden yhtäjaksoisen oleskelun jaksot, jotka olivat täyttyneet ennen direktiivin 2004/38 täytäntöönpanopäivää 30.4.2006 ennen tätä päivää annettujen unionin säädösten mukaisesti, on otettava huomioon tarkasteltaessa kyseisen direktiivin 16 artiklan 1 kohtaan perustuvan pysyvän oleskeluoikeuden saamista, ja että

– yhtäjaksoisesti alle kaksi vuotta kestäneet, päivämäärää 30.4.2006 edeltäneet ja ennen tätä päivää yhtäjaksoisesti viisi vuotta kestänyttä laillista oleskelua seuranneet poissaolot vastaanottavasta jäsenvaltiosta eivät voi vaikuttaa direktiivin 16 artiklan 1 kohtaan perustuvan pysyvän oleskeluoikeuden saamiseen.

Oikeudenkäyntikulut

60 Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely unionin tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta. Oikeudenkäyntikuluja, jotka ovat aiheutuneet muille kuin näille asianosaisille huomautusten esittämisestä unionin tuomioistuimelle, ei voida määrätä korvattaviksi.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (kolmas jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

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 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2004/38/EY 16 artiklan 1 ja 4 kohtaa on tulkittava siten, että

– **sellaiset viiden vuoden yhtäjaksoisen oleskelun jaksot, jotka olivat täyttyneet ennen direktiivin 2004/38 täytäntöönpanopäivää 30.4.2006 ennen tätä päivää annettujen unionin säädösten mukaisesti, on otettava huomioon tarkasteltaessa kyseisen direktiivin 16 artiklan 1 kohtaan perustuvan pysyvän oleskeluoikeuden saamista, ja että**

– **yhtäjaksoisesti alle kaksi vuotta kestäneet, päivämäärää 30.4.2006 edeltäneet ja ennen tätä päivää yhtäjaksoisesti viisi vuotta kestänyttä laillista oleskelua seuranneet poissaolot vastaanottavasta jäsenvaltiosta eivät voi vaikuttaa direktiivin 16 artiklan 1 kohtaan perustuvan pysyvän oleskeluoikeuden saamiseen.**

Allekirjoitukset