SODBA SODIŠČA (tretji senat)

z dne 7. oktobra 2010*

V zadevi C-162/09,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 234 ES, ki ga je vložilo Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) (Združeno kraljestvo) s sklepom z dne 10. marca 2009, ki je prispel na Sodišče 8. maja 2009, v postopku

Secretary of State for Work and Pensions

proti

Taous Lassal,

ob udeležbi

The Child Poverty Action Group,

* Jezik postopka: angleščina.

SODIŠČE (tretji senat),

v sestavi K. Lenaerts, predsednik senata, R. Silva de Lapuerta (poročevalka), sodnica, G. Arestis, J. Malenovský in T. von Danwitz, sodniki,

generalna pravobranilka: V. Trstenjak,
sodni tajnik: N. Nančev, administrator,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 17. marca 2010,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

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

– za vlado Združenega kraljestva L. Seeboruth in S. Ossowski, zastopnika, skupaj z D. Beardom, barrister,

– za belgijsko vlado L. Van den Broeck, zastopnica,

– za Evropsko komisijo D. Maidani in M. Wilderspin, zastopnika,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalne pravobranilke na obravnavi 11. maja 2010

izreka naslednjo

Sodbo

1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago člena 16 Direktive Evropskega parlamenta in Sveta 2004/38/ES 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 [d]irektive 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/E[GS] (UL L 158, str. 77, in popravki v UL 2004, L 229, str. 35; UL 2005, L 197, str. 34, in UL 2007, L 204, str. 28).

2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med T. Lassal in Secretary of State for Work and Pensions (minister za delo in pokojnine, v nadaljevanju: Secretary of State). Child Poverty Action Group (v nadaljevanju: CPAG) je intervenientka v sporu o glavni stvari v podporo T. Lassal.

Pravni okvir

Pravo Unije

3 Člen 45 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah, naslovljen „Svoboda gibanja in prebivanja“, določa:

„1. Vsak državljan Unije ima pravico do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic.

2. Svoboda gibanja in prebivanja se lahko v skladu s Pogodbama prizna državljanom tretjih držav, ki zakonito prebivajo na ozemlju ene od držav članic.“

4 V uvodnih izjavah od 1 do 3 in od 17 do 19 Direktive 2004/38 je navedeno:

„(1) Državljanstvo Unije podeljuje vsakemu državljanu Unije temeljno in individualno pravico do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic ob upoštevanju omejitev in pogojev, določenih v Pogodbi, in ukrepov, sprejetih za njeno izvajanje.

(2) Prosti pretok oseb predstavlja eno od temeljnih svoboščin notranjega trga, ki zajema področje brez notranjih meja, na katerem je zagotovljena svoboda v skladu z določbami Pogodbe.

(3) Državljanstvo Unije bi moralo predstavljati temeljni status državljanov držav članic, ko uresničujejo svojo pravico do prostega gibanja in prebivanja. Zato je treba kodificirati in pregledati obstoječe instrumente Skupnosti, ki ločeno obravnavajo delavce, samozaposlene osebe kot tudi študente in druge nezaposlene osebe z namenom poenostavitve in krepitve pravice do prostega gibanja in prebivanja vseh državljanov Unije.

[…]

(17) Uživanje pravice do stalnega prebivališča s strani državljanov Unije, ki so se odločili, da se naselijo za daljši čas v državi članici gostiteljici, bi krepilo občutek državljanstva Unije in je ključni element za spodbujanje socialne kohezije, ki je eden od temeljnih ciljev Unije. Pravica do stalnega prebivališča bi zato morala biti predvidena za vse državljane Unije in njihove družinske člane, ki prebivajo v državi članici gostiteljici v skladu s pogoji, določenimi v tej direktivi, neprekinjeno pet let, v kolikor ni bil zoper njih izrečen ukrep izgona.

(18) Da bi bila pravica do stalnega prebivališča resnično sredstvo vključevanja v družbo države članice gostiteljice, v kateri državljan Unije prebiva, ta pravica, potem ko je pridobljena, ne bi smela biti podvržena nobenim pogojem.

(19) Nekatere ugodnosti, značilne za državljane Unije, ki so delavci ali samozaposlene osebe, in njihove družinske člane in ki lahko omogočijo tem osebam, da pridobijo pravico do stalnega prebivališča pred iztekom pet letnega prebivanja v državi članici gostiteljici, bi bilo treba ohraniti, ker te ugodnosti predstavljajo pridobljene pravice na podlagi Uredbe Komisije (EGS) št. 1251/70 z dne 29. junija 1970 o pravici delavcev, da ostanejo na ozemlju države članice, po tem, ko so bili tam zaposleni [(UL L 142, str. 24)] ter Direktive Sveta 75/34/EGS z dne 17. decembra 1974 o pravici državljanov države članice, da ostanejo na ozemlju druge države članice po tem, ko so tam opravljali dejavnost kot samozaposlene osebe [(UL 1957, L 14, str. 10)].“

5 Člen 6 Direktive 2004/38 določa:

„1. Državljani Unije imajo pravico prebivati na ozemlju druge države članice v obdobju do treh mesecev brez kakršnih koli pogojev ali kakršnih koli formalnosti, razen zahteve, da imajo veljavno osebno izkaznico ali potni list.

2. Določbe odstavka 1 se uporabijo tudi za družinske člane, ki imajo veljavni potni list, ki niso državljani države članice in ki spremljajo ali se pridružijo državljanu Unije.“

6 Člen 7, od (1) do (3), Direktive 2004/38 določa:

„1. Vsi državljani Unije imajo pravico prebivati na ozemlju druge države članice v obdobju, daljšem od treh mesecev če:

(a) so delavci ali samozaposlene osebe v državi članici gostiteljici ali

(b) imajo dovolj sredstev zase in za svoje družinske člane, da med njihovim prebivanjem ne bodo postali breme sistema socialne pomoči v državi članici gostiteljici in če imajo celovito zavarovalno kritje za primer bolezni v državi članici gostiteljici ali

(c) – so vpisani v zasebno ali javno ustanovo, ki jo država članica gostiteljica pooblasti ali financira na osnovi svoje zakonodaje ali upravne prakse, prvenstveno z namenom, da študirajo, kar vključuje poklicno usposabljanje, in

– imajo celovito zavarovalno kritje za primer bolezni v državi članici gostiteljici in zagotovijo ustreznemu nacionalnemu organu, z izjavo ali na kakšen drug enakovreden način, ki ga lahko izberejo, da imajo dovolj sredstev zase in za svoje družinske člane, da med njihovim prebivanjem ne bodo postali breme sistema socialne pomoči v državi članici gostiteljici ali

(d) so družinski člani, ki spremljajo ali so se pridružili državljanu Unije, ki izpolnjuje pogoje, navedene v točkah (a), (b) ali (c).

2. Pravica do prebivanja, predvidena v odstavku 1, se razširi na družinske člane, ki niso državljani države članice in ki spremljajo ali so se pridružili državljanu Unije v državi članici gostiteljici, pod pogojem da takšen državljan Unije izpolnjuje pogoje, navedene v odstavku 1(a), (b) ali (c).

3. Za namene odstavka 1(a) državljan Unije, ki ni več delavec ali samozaposlena oseba, ohrani status delavca ali samozaposlene osebe v naslednjih primerih:

[…]“

7 Člen 16 Direktive 2004/38, naslovljen „Splošno pravilo za državljane Unije in njihove družinske člane“, v poglavju IV, naslovljenem „Pravica do stalnega prebivališča“, določa:

„1. Državljani Unije, ki zakonito prebivajo nepretrgano pet let v državi članici gostiteljici, imajo pravico do stalnega prebivališča v tej državi. Pravica ni zavezana pogojem, predvidenim v poglavju III.

2. Odstavek 1 velja tudi za družinske člane, ki niso državljani države članice in ki zakonito prebivajo z državljanom Unije v državi članici gostiteljici nepretrgano pet let.

3. Na nepretrgano prebivanje ne vplivajo začasne odsotnosti do skupaj šest mesecev na leto ali daljše odsotnosti zaradi obveznega služenja vojaškega roka ali ene odsotnosti do največ dvanajst zaporednih mesecev iz pomembnih razlogov, kot so nosečnost in rojstvo otroka, resna bolezen, študij ali poklicno usposabljanje ali napotitev v drugo državo članico ali v tretjo državo.

4. Ko je pravica do stalnega prebivališča enkrat pridobljena, se jo lahko izgubi samo zaradi odsotnosti iz države članice gostiteljice, ki traja več kot dve zaporedni leti.“

8 Člen 17 Direktive 2004/38 z odstopanjem od člena 16 te direktive določa, da se osebam, ki prenehajo delati v državi članici gostiteljici, in njihovim družinskim članom prizna pravica do stalnega prebivališča pred iztekom nepretrgane dobe petih let prebivanja.

9 Člen 38 Direktive 2004/38 določa:

„1. Člena 10 in 11 Uredbe (EGS) št. 1612/68 se razveljavita z učinkom od 30. aprila 2006.

2. Direktive 64/221/EGS, 68/360/E[GS], 72/194/EGS, 73/148/EGS, 75/34/EGS, 75/35/EGS, 90/364/EGS, 90/365/EGS in 93/96/EGS se razveljavijo z učinkom od 30. aprila 2006.

3. Sklici [sklicevanja] na razveljavljene določbe in direktive se razumejo kot sklici [sklicevanja] na to direktivo.“

10 Države članice so morale Direktivo 2004/38 v skladu z njenim členom 40 prenesti do 30. aprila 2006.

Nacionalno pravo

Zakon iz leta 1992 o prispevkih in dajatvah za socialno varnost in (splošni) predpisi iz leta 1987 o socialni pomoči

11 Zakon iz leta 1992 o prispevkih in dajatvah za socialno varnost (Social Security Contributions and Benefits Act 1992) in (splošni) predpisi iz leta 1987 o socialni pomoči (Income Support (General) Regulations 1987) sestavljajo ureditev, ki se uporablja za socialno pomoč (Income Support).

12 Socialna pomoč je dajatev, ki se različnim skupinam oseb dodeli glede na sredstva. Pogojena je zlasti s tem, da dohodki zadevne osebe ne smejo presegati „odločilnega zneska“, ki je lahko določen v višini nič, kar v praksi pomeni, da se v tem primeru dajatev ne dodeli.

13 Odločilni znesek za „osebo iz tujine“ je nič, ta oseba pa je opredeljena kot „prosilec, ki nima običajnega prebivališča v Združenem kraljestvu, na Kanalskih otokih, na otoku Man ali na Irskem“. Za namen socialne pomoči ni treba nobenega prosilca obravnavati, kot da ima stalno prebivališče v Združenem kraljestvu, če ni pridobil „pravice do prebivanja“.

14 „Pravica do prebivanja“ za namen zadevne dajatve ni izrecno opredeljena.

15 Vseeno je splošno sprejeto, da pravica do stalnega prebivališča iz člena 16 Direktive 2004/38 pomeni pravico do prebivanja za namen socialne pomoči.

Predpisi iz leta 2006 o priseljevanju (Evropski gospodarski prostor)

16 Predpisi iz leta 2006 o priseljevanju (Evropski gospodarski prostor) (Immigration (European Economic Area) Regulations 2006, v nadaljevanju: predpisi iz leta 2006) so začeli veljati 30. aprila 2006 in so namenjeni izvajanju določb Direktive 2004/38 v pravu Združenega kraljestva.

17 Pod naslovom „Pravica do stalnega prebivališča“ je s členom 15 predpisov iz leta 2006 prenesen člen 16 Direktive 2004/38.

Spor o glavni stvari in vprašanje za predhodno odločanje

18 T. Lassal, francoska državljanka, je v Združeno kraljestvo prispela januarja 1999, da bi poiskala zaposlitev. T. Lassal je med prebivanjem v tej državi članici od septembra 1999 do februarja 2005 bodisi delala bodisi iskala zaposlitev. Po navedbah predložitvenega sodišča stranke v glavni stvari soglašajo, da je bila T. Lassal v obdobju od januarja 1999 do februarja 2005 „delavka“ v smislu prava Unije.

19 T. Lassal je februarja 2005 zapustila Združeno kraljestvo, da bi obiskala svojo mater v Franciji, kjer je nato ostala deset mesecev. V Združeno kraljestvo se je vrnila decembra 2005 in tam iskala delo. Od januarja do novembra 2006 je prejemala nadomestilo za brezposelnost. Novembra 2006 je zaprosila za socialno pomoč, sklicevala pa se je na nosečnost. Ta prošnja je bila zavrnjena, ker naj ne bi imela pravice do prebivanja v Združenem kraljestvu.

20 T. Lassal je zoper zavrnitev prošnje vložila pravno sredstvo pri Appeal Tribunal. To je 3. septembra 2007 navedenemu pravnemu sredstvu ugodilo, ker naj bi imela zainteresirana oseba pravico do stalnega prebivališča v Združenem kraljestvu po členu 15 predpisov iz leta 2006.

21 Zoper odločbo Appeal Tribunal je Secretary of State vložil pravno sredstvo najprej pri Social Security Commissioner, nato pa pri predložitvenem sodišču.

22 V teh okoliščinah je Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo to vprašanje:

„Ali se v primeru, ko je državljanka Unije, ki je septembra 1999 kot delavka prispela v Združeno kraljestvo in tam kot delavka ostala do februarja 2005, nato zapustila Združeno kraljestvo in se za deset mesecev vrnila v državo članico, katere državljanstvo ima, in se decembra 2005 vrnila v Združeno kraljestvo ter tam neprekinjeno prebivala do novembra 2006, ko je vložila vlogo za pridobitev socialne pomoči, člen 16(1) Direktive […] 2004/38 […] razlaga tako, da navedeni državljanki Unije podeljuje

pravico do stalnega prebivališča v tej državi članici, ker je tam v obdobju petih let, ki se je končalo pred 30. aprilom 2006 (torej pred iztekom roka za države članice za prenos Direktive), neprekinjeno in zakonito prebivala v skladu s prejšnjimi pravnimi predpisi Skupnosti o pridobitvi pravic do prebivanja za delavce?“

Vprašanje za predhodno odločanje

23 Ker predloženo vprašanje izhaja iz določenih dejanskih predpostavk, ga je treba razdeliti na dva dela, da bi lahko Sodišče nanj primerno odgovorilo.

24 Prvič, predložitveno sodišče v bistvu sprašuje, ali je treba za namen pridobitve pravice do stalnega prebivališča iz člena 16 Direktive 2004/38 upoštevati obdobja petih let neprekinjenega prebivanja pred datumom prenosa te direktive, in sicer 30. aprilom 2006, ki je bilo skladno s predpisi prava Unije pred tem datumom.

25 Predložitveno sodišče v primeru pritrdilnega odgovora na prvi del vprašanja sprašuje, drugič, ali lahko začasne odsotnosti pred 30. aprilom 2006 in po petih letih zakonitega in neprekinjenega prebivanja vplivajo na pridobitev pravice do stalnega prebivališča v smislu člena 16(1) Direktive 2004/38 državljanke Unije, kot je T. Lassal.

Upoštevanje obdobij pred datumom prenosa Direktive 2004/38 v skladu s predpisi prava Unije pred tem datumom za namen pridobitve pravice do stalnega prebivališča iz člena 16 te direktive

Stališča, predložena Sodišču

26 Pri zainteresiranih osebah, ki so v skladu s členom 23 Statuta Sodišča Evropske unije predložile pisna stališča, je mogoče razločevati dve načelni stališči.

27 Prvič, vlada Združenega kraljestva in belgijska vlada menita, da je treba upoštevati zgolj obdobja prebivanja, ki so se bodisi končala 30. aprila 2006 ali po tem datumu bodisi so se začela po 30. aprilu 2006. Združeno kraljestvo se v utemeljitev take razlage v bistvu opira na besedno zvezo „v skladu s pogoji, določenimi v tej direktivi“ iz uvodne izjave 17 Direktive 2004/38 in na pripravljalne akte za njeno sprejetje, medtem ko se belgijska vlada opira zlasti na prepoved retroaktivnosti člena 16 te direktive in na načelo pravne varnosti.

28 Drugič, CPAG in Evropska komisija menita, da tudi če je bila pravica do stalnega prebivališča pridobljena šele 30. aprila 2006, je treba obdobja petih let neprekinjenega prebivanja, ki so skladna s predpisi prava Unije pred Direktivo 2004/38 in so se končala pred tem datumom, upoštevati za namen člena 16 te direktive. Tako CPAG kot Komisija se opirata zlasti na cilj in *ratio legis* navedene direktive, zaradi katerih naj bi bilo treba navedeni člen 16 za ta obdobja prebivanja uporabiti v celoti.

Odgovor Sodišča

29 Najprej je treba poudariti, da državljanstvo Unije vsakemu državljanu Unije podeljuje temeljno in individualno pravico do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic ob upoštevanju omejitev in pogojev, določenih v Pogodbi PDEU, in ukrepov, sprejetih za njeno izvajanje, prosto gibanje oseb pa je poleg tega ena od temeljnih svoboščin notranjega trga, ki je bila ponovno potrjena tudi v členu 45 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah.

30 V zvezi z Direktivo 2004/38 je Sodišče že razsodilo, da je namen te direktive olajšanje uresničevanja temeljne in individualne pravice do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic, ki je državljanom Unije podeljena neposredno s Pogodbo, in zlasti krepitev te pravice, tako da državljani Unije po tej direktivi ne morejo imeti manj pravic kot na podlagi aktov sekundarne zakonodaje, ki jih ta spreminja ali razveljavlja (glej sodbo z dne 25. julija 2008 v zadevi Metock in drugi, C-127/08, ZOdl., str. I-6241, točki 82 in 59).

31 Sodišče je tudi poudarilo, da ob upoštevanju sobesedila in ciljev Direktive 2004/38 njenih določb ni mogoče razlagati restriktivno in se jim nikakor ne sme odvzeti njihov polni učinek (glej zgoraj navedeno sodbo Metock in drugi, točka 84).

32 Kot je poudarjeno v uvodni izjavi 17 Direktive 2004/38, je pravica do stalnega prebivališča ključni element za spodbujanje socialne kohezije in je bila s to direktivo določena, da bi se krepil občutek državljanstva Unije.

33 Nikakor ni sporno, da pridobitev pravice do stalnega prebivališča na podlagi zakonitega prebivanja v neprekinjenem obdobju petih let v državi članici gostiteljici, določenega v členu 16(1) Direktive 2004/38, pred to direktivo ni bila predvidena v predpisih prava Unije, ki so bili sprejeti za izvajanje člena 18 ES.

34 Vendar taka ugotovitev ne more povzročiti, da je treba za namen pridobitve pravice do stalnega prebivališča iz člena 16 Direktive 2004/38 upoštevati zgolj obdobja petih let neprekinjenega zakonitega prebivanja, ki so se bodisi končala 30. aprila 2006 ali po tem datumu bodisi so se začela po 30. aprilu 2006.

35 Prvič, razlaga, da je treba za namen pridobitve te pravice do stalnega prebivališča upoštevati zgolj obdobja petih let neprekinjenega zakonitega prebivanja, ki so se začela po 30. aprilu 2006, namreč povzroči, da je mogoče tako pravico priznati le od 30. aprila 2011. S tako razlago bi bila obdobja prebivanja državljanov Unije, ki so potekala v skladu s predpisi prava Unije pred 30. aprilom 2006, brez učinka za namen pridobitve navedene pravice do stalnega prebivališča. V zvezi s tem je treba poudariti, da je bila v pravu Unije pred sprejetjem Direktive 2004/38 v nekaterih določenih primerih že predvidena pravica do stalnega prebivališča, ki je bila sicer povzeta v členu 17 te direktive.

36 Vendar je treba poudariti, da je tak izid v nasprotju s ciljem Direktive 2004/38, opisanim v točkah od 30 do 32 te sodbe, in tej direktivi odvzema polni učinek.

37 Drugič, tudi razlaga, da je treba za namen pridobitve pravice do stalnega prebivališča iz člena 16 Direktive 2004/38 upoštevati zgolj obdobja petih let neprekinjenega zakonitega prebivanja, ki so se končala 30. aprila 2006 ali po tem datumu, je v nasprotju

s ciljem in polnim učinkom te direktive. Zakonodajalec Unije je namreč pridobitev pravice do stalnega prebivališča po členu 16(1) Direktive 2004/38 pogojil z integracijo državljana Unije v državi članici gostiteljici. Toda kot je poudarila generalna pravobranilka v točki 80 sklepnih predlogov, bi bilo v nasprotju z idejo o integraciji, na kateri temelji člen 16 navedene direktive, če bi se štelo, da je zahtevana stopnja integracije v državi članici gostiteljici odvisna od tega, ali se je nepretrgano petletno prebivanje končalo pred 30. aprilom 2006 ali po tem datumu.

38 Opozoriti je treba tudi, da ker je pravico do stalnega prebivališča iz člena 16 Direktive 2004/38 mogoče pridobiti šele od 30. aprila 2006, upoštevanje obdobij prebivanja po tem datumu ne povzroči retroaktivnosti člena 16 Direktive 2004/38, temveč zgolj določa sedanje učinke položajev, ki so nastali pred datumom prenosa te direktive.

39 V zvezi s tem je treba opozoriti, da se določbe o državljanstvu Unije uporabljajo od tedaj, ko so stopile v veljavo, in da se zato šteje, da se morajo uporabiti za sedanje učinke položajev, ki so nastali pred tem (glej sodbo z dne 11. julija 2002 v zadevi D'Hoop, C-224/98, Recueil, str. I-6191, točka 25 in navedena sodna praksa).

40 Zato je treba za namen pridobitve pravice do stalnega prebivališča iz člena 16 Direktive 2004/38 upoštevati obdobja petih let neprekinjenega prebivanja, ki je bilo pred datumom prenosa te direktive, 30. aprilom 2006, skladno s predpisi prava Unije pred tem datumom.

Vpliv začasnih odsotnosti, krajših od dveh zaporednih let, pred 30. aprilom 2006 in po petih letih zakonitega in neprekinjenega prebivanja na pridobitev pravice do stalnega prebivališča po členu 16(1) Direktive 2004/38

Stališča, predložena sodišču

41 Kot je razvidno iz točk 27 in 28 te sodbe, vlada Združenega kraljestva meni, da se člen 16 Direktive 2004/38, vključno s pravili o začasnih odsotnostih, ki jih vsebuje, ne sme uporabljati za obdobja neprekinjenega prebivanja, ki so se končala pred 30. aprilom 2006.

42 Nasprotno CPAG in Komisija predlagata, naj se določbe tega člena uporabljajo za tovrstna obdobja v celoti.

Odgovor Sodišča

43 Najprej je treba opozoriti, da se za pridobitev pravice do stalnega prebivališča, določene v členu 16 Direktive 2004/38, zahteva zakonito prebivanje v neprekinjenem obdobju petih let v državi članici gostiteljici.

44 V okviru spora o glavni stvari ni sporno, da je T. Lassal v državi članici gostiteljici neprekinjeno zakonito prebivala več kot pet let. Vendar je bila po takem zakonitem

prebivanju v neprekinjenem obdobju več kot petih let in pred datumom prenosa Direktive 2004/38, 30. aprilom 2006, odsotna deset mesecev. Predložitveno sodišče s predloženim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali odsotnost pred 30. aprilom 2006 in po petletnem zakonitem in neprekinjenem prebivanju v državi članici gostiteljici državljanu Unije preprečuje, da bi se skliceval na pravico do stalnega prebivališča po členu 16(1) Direktive 2004/38.

45 V zvezi s tem v primeru, kakršen je ta v postopku v glavni stvari, v katerem nepretrganost zakonitega prebivanja v obdobju vsaj petih let v smislu člena 16(1) Direktive 2004/38 ni sporna, razlaga člena 16(3) navedene direktive ni upoštevna. Ta določba namreč obravnava morebitne začasne odsotnosti med petletnim prebivanjem, določenim v tem členu 16(1), ki pa ne vplivajo na nepretrganost zadevnega prebivanja in zato na opredelitev zadevnega prebivanja kot neprekinjeno obdobje. Vsekakor tudi ni sporno, da začasne odsotnosti T. Lassal ne spadajo v nobenega od primerov, naštetih v navedeni določbi.

46 Nasprotno, člen 16(4) Direktive 2004/38 se nanaša na možnost izgube pravice do stalnega prebivališča. Navedena določba v zvezi s tem določa, da je pravico do stalnega prebivališča mogoče izgubiti samo zaradi odsotnosti iz države članice gostiteljice, ki traja več kot dve zaporedni leti.

47 Vlada Združenega kraljestva in belgijska vlada v zvezi z uporabo člena 16(4) Direktive 2004/38 za začasne odsotnosti pred 30. aprilom 2006 trdita, da začasne odsotnosti državljanov Unije – ki so pred 30. aprilom 2006 v državi članici gostiteljici neprekinjeno zakonito prebivali pet let – iz države članice gostiteljice, ki trajajo manj kot dve zaporedni leti, ki niso navedene v členu 16(3) te direktive in do katerih je prišlo pred 30. aprilom 2006, tem državljanom preprečujejo pridobitev pravice do stalnega

prebivališča iz navedenega člena, saj naj za navedene državljane – ker naj bi do teh začasnih odsotnosti prišlo pred pridobitvijo te pravice do stalnega prebivališča – ne bi bilo mogoče uporabljati določb člena 16(4) navedene direktive in bi bila zato obdobja njihovega prebivanja pretrgana in bi se torej morala šteti za prekinjena.

48 V zvezi s tem je sicer res, kot je bilo opozorjeno v točki 38 te sodbe, da ker je pravico do stalnega prebivališča iz člena 16 Direktive 2004/38 mogoče pridobiti šele od 30. aprila 2006, iz navedenega člena 16(4) izrecno ne izhaja, da se lahko državljani Unije, ki so v državi članici gostiteljici zakonito prebivali v neprekinjenem obdobju petih let, ki se je končalo pred tem datumom, sklicujejo na svojo povezanost z državo članico gostiteljico, da bi preprečili, da zaradi svojih začasnih odsotnosti pred 30. aprilom 2006, krajših od dveh zaporednih let, ne bi pridobili pravice do stalnega prebivališča.

49 Opozoriti pa je treba, da je treba pri razlagi določbe prava Unije upoštevati ne le njene pojme, ampak tudi njeno sobesedilo in cilje, ki jim sledi ureditev, katere del je (glej zlasti sodbe z dne 19. septembra 2000 v zadevi Nemčija proti Komisiji, C-156/98, Recueil, str. I-6857, točka 50; z dne 7. decembra 2006 v zadevi SGAE, C-306/05, ZOdl., str. I-11519, točka 34, ter z dne 19. novembra 2009 v združenih zadevah Sturgeon in drugi, C-402/07 in C-432/07, ZOdl., str. I-10923, točka 41).

50 V tem smislu je izrek akta Unije neločljivo povezan z obrazložitvijo tega akta, tako da ga je treba razlagati ob upoštevanju razlogov za njegovo sprejetje, če je to potrebno (sodba z dne 29. aprila 2004 v zadevi Italija proti Komisiji, C-298/00 P, Recueil, str. I-4087, točka 97 in navedena sodna praksa, in zgoraj navedena sodba Sturgeon in drugi, točka 42).

51 Tudi Sodišče je razsodilo, da če je določbo prava Unije mogoče razlagati na več načinov, je treba dati prednost razlagi, ki ohrani njen polni učinek (glej zgoraj navedeno sodbo Sturgeon in drugi, točka 47 in navedena sodna praksa).

52 Ugotoviti pa je treba, da bi bila razlaga, kakršna je razlaga vlade Združenega kraljestva in belgijske vlade, v nasprotju s polnim učinkom in ciljem Direktive 2004/38 ter s splošno sistematiko in duhom njenega člena 16.

53 Prvič, tako namen in cilj Direktive 2004/38, opredeljena v točkah 30 in 31 te sodbe, in sicer olajšanje uresničevanja temeljne pravice do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic in krepitev te temeljne pravice, kakor – natančneje – namen in cilj člena 16 te direktive, opredeljena v točki 32 te sodbe, in sicer spodbujanje socialne kohezije in krepitev občutka državljanstva Unije s pravico do stalnega prebivališča, bi bili resno ogroženi, če se pravica do stalnega prebivališča ne bi priznala državljanom Unije, ki so v državi članici gostiteljici zakonito prebivali v neprekinjenem obdobju petih let, ki se je končalo pred 30. aprilom 2006, zgolj zaradi njihovih začasnih odsotnosti, krajših od dveh zaporednih let, do katerih je prišlo po tem obdobju, vendar pred tem datumom.

54 Drugič, zaradi splošne sistematike in duha člena 16 Direktive 2004/38 je treba tudi odstavek 4 tega člena 16 uporabljati za začasne odsotnosti pred 30. aprilom 2006, do katerih je prišlo med neprekinjenimi obdobji petih let zakonitega prebivanja pred tem datumom.

55 V zvezi s tem je treba opozoriti, da se člen 16(4) Direktive 2004/38 nanaša na izgubo pravice do stalnega prebivališča zaradi odsotnosti iz države članice gostiteljice, ki

traja več kot dve zaporedni leti. V skladu s pripravljalnimi akti za sprejetje Direktive 2004/38 se tak ukrep upravičuje z dejstvom, da je po taki odsotnosti povezava z državo članico gostiteljico ohlapnejša (glej obrazložitev skupnega stališča Sveta (ES) št. 6/2004 z dne 5. decembra 2003 o sprejetju Direktive 2004/38 (UL 2004, C 54 E, str. 12) v zvezi s členom 16 te direktive).

56 Člen 16(4) Direktive 2004/38 je treba uporabljati ne glede na to, ali gre za obdobja prebivanja, ki so se končala pred 30. aprilom 2006 ali pozneje. Kadar je treba za namen pridobitve pravice do stalnega prebivališča iz člena 16(1) Direktive 2004/38 upoštevati obdobja petih let prebivanja, ki so se končala pred 30. aprilom 2006, kot je razvidno iz analize, opravljene v točkah od 29 do 40 te sodbe, je treba ta člen 16(4) nujno uporabiti za navedena obdobja. Sicer bi morale države članice na podlagi navedenega člena 16 priznati to pravico do stalnega prebivališča tudi v primeru daljših odsotnosti, ki zbujajo dvom o povezavi med zadevno osebo in državo članico gostiteljico.

57 Iz tega je razvidno, da je treba člen 16(4) Direktive 2004/38 uporabiti za obdobja petih let neprekinjenega zakonitega prebivanja, ki so se končala pred 30. aprilom 2006, in da taka uporaba zlasti pomeni, da odsotnosti iz države članice gostiteljice, ki trajajo manj kot dve zaporedni leti in do katerih prišlo po teh obdobjih, vendar pred tem datumom, ne morejo vplivati na integriranost zadevnega državljana Unije.

58 Odsotnosti iz države članice gostiteljice, ki trajajo manj kot dve zaporedni leti in do katerih je prišlo pred 30. aprilom 2006 in po petih letih zakonitega in neprekinjenega prebivanja, končanega pred tem datumom, zato ne morejo vplivati na pridobitev pravice do stalnega prebivališča po členu 16(1) Direktive 2004/38.

59 Glede na zgoraj navedeno je treba na predloženo vprašanje odgovoriti, da je treba člen 16(1) in (4) Direktive 2004/38 razlagati tako:

– da je treba obdobja petih let neprekinjenega prebivanja, ki je bilo pred datumom prenosa Direktive 2004/38, torej 30. aprilom 2006, v skladu s predpisi prava Unije pred tem datumom, upoštevati za namen pridobitve pravice do stalnega prebivališča po členu 16(1) te direktive in

– da odsotnosti iz države članice gostiteljice, ki trajajo manj kot dve zaporedni leti in do katerih je prišlo pred 30. aprilom 2006 in po petih letih zakonitega in neprekinjenega prebivanja, končanega pred tem datumom, ne morejo vplivati na pridobitev pravice do stalnega prebivališča po navedenem členu 16(1).

Stroški

60 Ker je ta postopek za stranke v postopku v glavni stvari ena od stopenj v postopku pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški, priglašeni za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (tretji senat) razsodilo:

Člen 16(1) in (4) Direktive Evropskega parlamenta in Sveta 2004/38/ES 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 [d]irektive 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/E[GS] je treba razlagati tako:

– **da je treba obdobja petih let neprekinjenega prebivanja, ki je bilo pred datumom prenosa Direktive 2004/38, torej 30. aprilom 2006, v skladu s predpisi prava Unije pred tem datumom, upoštevati za namen pridobitve pravice do stalnega prebivališča po členu 16(1) te direktive in**

– **da odsotnosti iz države članice gostiteljice, ki trajajo manj kot dve zaporedni leti in do katerih je prišlo pred 30. aprilom 2006 in po petih letih zakonitega in neprekinjenega prebivanja, končanega pred tem datumom, ne morejo vplivati na pridobitev pravice do stalnega prebivališča po navedenem členu 16(1).**

Podpisi