JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
YVES BOT
14 päivänä syyskuuta 2011 [1]

1. Nyt käsiteltävät asiat tarjoavat unionin tuomioistuimelle tilaisuuden täsmentää edellytyksiä direktiivin 2004/38/EY [2] 16 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun pysyvän oleskeluoikeuden saamiseksi. Kyseisen säännöksen mukaan Euroopan unionin kansalaisilla, jotka ovat oleskelleet laillisesti vastaanottavan jäsenvaltion alueella yhtäjaksoisesti viisi vuotta, on oikeus pysyvään oleskeluun sen alueella.

2. Pääasian kohteena olevissa asioissa valittajat, jotka ovat Puolan kansalaisia, saapuivat Saksan alueelle ennen Puolan tasavallan liittymistä unioniin. He kaikki saivat oleskeluoikeuden humanitäärisistä syistä Saksan kansallisen lainsäädännön mukaisesti. Heidän oleskeluoikeuttaan pidennettiin säännöllisin väliajoin samoista syistä.

3. Direktiivin 2004/38 tultua voimaan pääasian valittajat vaativat Saksan toimivaltaisilta viranomaisilta pysyvää oleskeluoikeutta, sillä he katsovat täyttävänsä tämän direktiivin 16 artiklan 1 kohdassa asetetut tämän oikeuden saamisen edellytykset.

4. Bundesverwaltungsgericht (liittotasavallan hallintotuomioistuin) (Saksa) pohtii näin ollen, voidaanko vastaanottavan jäsenvaltion alueella vain kansallisen lainsäädännön mukaan ennen Puolan tasavallan liittymistä unioniin täyttyneitä oleskelujaksoja pitää tässä säännöksessä tarkoitettuina yhtäjaksoisen laillisen oleskelun ajanjaksoina ja ottaa ne siten huomioon määritettäessä unionin kansalaisen oleskelun kesto pysyvän oleskeluoikeuden saamisen kannalta.

5. Selitän tässä ratkaisuehdotuksessa syyt, joiden vuoksi katson, että direktiivin 2004/38 16 artiklan 1 kohtaa on tulkittava siten, että vastaanottavan jäsenvaltion alueella vain kansallisen lainsäädännön mukaan täyttyneet oleskelujaksot on otettava huomioon määritettäessä unionin kansalaisen oleskelun

1 – Alkuperäinen kieli: ranska.

2 – Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella, asetuksen (ETY) N:o 1612/68 muuttamisesta ja direktiivien 64/221/ETY, 68/360/ETY, 72/194/ETY, 73/148/ETY, 75/34/ETY, 75/35/ETY, 90/364/ETY, 90/365/ETY ja 93/96/ETY kumoamisesta 29.4.2004 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EUVL L 158, s. 77 sekä oikaisut EUVL 2004, L 229, s. 35 ja EUVL 2005, L 197, s. 34).

kesto pysyvän oleskeluoikeuden saamiseksi tässä valtiossa.

6. Ehdotan lisäksi unionin tuomioistuimelle sen toteamista, että myös tällaiset ennen unionin kansalaisen lähtövaltion liittymistä unioniin täyttyneet oleskelujaksot on otettava huomioon tällaisen oikeuden saamisen kannalta.

I Asiaa koskeva lainsäädäntö

A *Direktiivi 2004/38*

7. Direktiivi 2004/38 kokoaa ja yksinkertaistaa kansalaisten oikeutta liikkua ja oleskella vapaasti unionin alueella koskevaa unionin lainsäädäntöä. Sillä otetaan käyttöön kolmitasoinen järjestelmä, jonka jokainen taso perustuu oleskelun kestoon vastaanottavan jäsenvaltion alueella.

8. Tämän direktiivin 6 artiklan 1 kohdassa säädetään ensimmäisen tason osalta, että unionin kansalaisella on oikeus oleskella toisen jäsenvaltion alueella enintään kolmen kuukauden ajan ilman muita edellytyksiä tai muodollisuuksia kuin se, että hänellä on oltava voimassa oleva henkilökortti tai passi.

9. Unionin lainsäätäjä on säätänyt toisen tason osalta, joka vastaa yli kolmen kuukauden oleskelua vastaanottavan jäsenvaltion alueella, tälle oleskelulle tiettyjä edellytyksiä.

10. Direktiivin 7 artiklan 1 kohdan a–d alakohdassa säädetään siten seuraavaa:

”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.”

11. Direktiivin 2004/38 IV luku on epäilemättä yksi suurimmista uudistuksista, ja siinä otetaan kolmannen tason osalta käyttöön pysyvä oleskeluoikeus, johon ei sovelleta tämän direktiivin 7 artiklan edellytyksiä, sellaisten unionin kansalaisten hyväksi, jotka ovat oleskelleet laillisesti vastaanottavan jäsenvaltion alueella yhtäjaksoisesti viisi vuotta. [3]

12. Lisättäköön vielä, että direktiivin 2004/38 37 artiklan nojalla direktiivin säännökset eivät vaikuta sellaisiin jäsenvaltion lakeihin, asetuksiin tai hallinnollisiin määräyksiin, jotka ovat direktiivin piiriin kuuluvien henkilöiden kannalta edullisempia.

B *Kansallinen oikeus*

13. Direktiivi 2004/38 on saatettu osaksi Saksan oikeusjärjestystä unionin kansalaisten vapaasta liikkuvuudesta 30.7.2004 annetulla lailla (Freizügigkeitsgesetze/EU, jäljempänä vapaasta liikkuvuudesta annettu laki). [4] Vapaasta liikkuvuudesta annetun lain 2 §:n 1 momentissa säädetään muun muassa, että unionin kansalaisilla, joilla on oikeus vapaaseen liikkuvuuteen, sekä heidän perheenjäsenillään on oikeus saapua liittotasavallan alueelle ja oleskella siellä vapaasta liikkuvuudesta annetun lain säännösten mukaisesti.

14. Vapaasta liikkuvuudesta annetun lain 2 §:n 2 momentin mukaan liikkumisvapaus on unionin oikeuden nojalla unionin kansalaisilla, jotka eivät työskentele, vapaasta liikkuvuudesta annetun lain 4 §:ssä säädetyin edellytyksin, joiden mukaan unionin kansalaiset, jotka eivät työskentele, heidän perheenjäsenensä ja kumppaninsa, jotka saapuvat unionin kansalaisen mukana tai seuraavat häntä, saavat

3 – Kyseisen direktiivin 16 artiklan 1 kohta.

4 – BGBl. 2004 I, s. 1950, sellaisena kuin se on muutettuna 26.2.2008 annetulla lailla (BGBl. 2008 I, s. 215).

vapaasta liikkuvuudesta annetun lain 2 §:n 1 momentissa säädetyn oikeuden, jos heillä on riittävä sairausvakuutusturva ja riittävät varat.

15. Lisäksi vapaasta liikkuvuudesta annetun lain 4 a §:ssä säädetään, että unionin kansalaisilla, heidän perheenjäsenillään ja kumppaneillaan, jotka ovat oleskelleet laillisesti liittotasavallan alueella yhtäjaksoisesti viiden vuoden ajan, on riippumatta siitä, täyttävätkö he edelleen muut 2 §:n 2 momentissa säädetyt edellytykset, oikeus tulla maahan ja oleskella siellä.

II Pääasioiden oikeudenkäynteihin liittyvät tosiseikat

A *Asia C-424/10*

16. Asia C-424/10 koskee Puolan kansalaista Tomasz Ziolkowskia. Hän syntyi Puolassa vuonna 1977 ja saapui Saksaan syyskuussa 1989 äitinsä ja veljensä kanssa. Hän osallistui muun muassa toisen asteen valmistavaan ammatilliseen koulutukseen. Hän sai vuonna 1994 toistaiseksi voimassa olevan rajoittamattoman työluvan. Ziolkowski osallistui oppisopimuskoulutukseen, jonka hän keskeytti. Tämän jälkeen hän yritti tuloksetta perustaa siivousyrityksen. Hän on Saksaan saapumisestaan lähtien saanut sosiaalietuuksia.

17. Kansallinen tuomioistuin täsmentää, että Ziolkowski sai heinäkuusta 1991 huhtikuuhun 2006 oleskeluoikeuden humanitäärisin perustein.

18. Ziolkowski teki heinäkuussa 2005 hakemuksen oleskelulupansa voimassaolon jatkamisesta tai oleskeluluvan myöntämisestä unionin oikeuden perusteella.

19. Berliinin osavaltio antoi hänelle lokakuussa 2005 humanitäärisin perustein oleskeluluvan, joka oli voimassa huhtikuuhun 2006 saakka. Siinä täsmennettiin, että oleskeluluvan voimassaoloa ei voitaisi jatkaa tätä ajankohtaa pidemmälle, jos Ziolkowski olisi edelleen riippuvainen sosiaalietuuksista.

20. Berliinin osavaltio kieltäytyi 22.3.2006 Ziolkowskin uudesta hakemuksesta tekemässään päätöksessä jatkamasta hänen oleskelulupansa voimassaoloaikaa sillä perusteella, että hän ei täyttänyt vapaasta liikkuvuudesta annetun lain mukaisia edellytyksiä, koska hänellä ei ollut työtä eikä hän kyennyt osoittamaan, että hänellä olisi riittävät omat varat. Ziolkowskille ilmoitettiin tämän jälkeen siitä, että hänet karkotettaisiin Puolaan. Hän teki

tästä päätöksestä oikaisuvaatimuksen Berliinin osavaltiolle, joka ei ole vielä antanut ratkaisua.

21. Verwaltungsgericht (hallintotuomioistuin), jossa Ziolkowski nosti kanteen, hyväksyi hänen pysyvää oleskeluoikeutta koskevan vaatimuksensa sillä perusteella, että direktiivin 2004/38 16 artiklan mukaan unionin kansalaisilla, jotka ovat oleskelleet laillisesti vastaanottavan jäsenvaltion alueella viisi vuotta, on oikeus pysyvään oleskeluun sen alueella riippumatta siitä, onko heillä riittävät varat.

22. Berliinin osavaltio valitti tästä päätöksestä Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburgiin (Berliinin ja Brandenburgin ylempi hallintotuomioistuin), joka muutti kyseistä päätöstä 28.4.2009 antamallaan tuomiolla. Tämä tuomioistuin katsoi, että vaikka Ziolkowski on asunut yli viiden vuoden ajan liittotasavallan alueella, ainoastaan unionin oikeuteen perustuvaa oleskelua voidaan pitää laillisena ja ainoastaan jaksot, joiden ajan lähtövaltio on ollut unionin jäsenenä, voidaan ottaa huomioon.

23. Ziolkowski on hakenut tähän tuomioon muutosta Revision-menettelyssä ennakkoratkaisupyynnön esittäneessä tuomioistuimessa ja vaatii, että hänelle annettaisiin pysyvä oleskeluoikeus.

B *Asia C-425/10*

24. Myös asia C-425/10 koskee Puolan kansalaista eli vuonna 1960 syntynyttä Barbara Szejaa, joka saapui Saksaan vuonna 1988, ja hänen kahta lastaan, jotka syntyivät Saksassa vuosina 1994 ja 1996. Heidän isänsä asuu heistä erillään, mutta hänellä on yhteishuoltajuus heidän äitinsä kanssa.

25. Szeja sai oleskeluoikeuden toukokuusta 1990 lokakuuhun 2005 humanitäärisin perustein. Myös molemmat lapset saivat äitinsä oleskelulupaa vastaavat luvat.

26. Szeja haki lapsineen elokuussa 2005 oleskelulupiensa voimassaolon jatkamista tai pysyvän oleskeluluvan myöntämistä unionin oikeuden perusteella.

27. Berliinin osavaltio hylkäsi 26.10.2005 tekemillään päätöksillä nämä hakemukset sillä perusteella, että he eivät kyenneet elättämään itseään, ja uhkasivat Szejaa ja hänen lapsiaan karkotuksella Puolaan.

28. He tekivät päätöksistä oikaisuvaatimukset, jotka eivät menestyneet. He panivat tällöin vireille oikeudenkäynnin Verwaltungsgerichtissä, jotta heille annettaisiin pysyvä oleskeluoikeus direktiivin 2004/38 mukaisesti. Tämä tuomioistuin hyväksyi heidän vaatimuksensa tammikuussa 2007, koska se katsoi,

että tämän direktiivin 16 artiklan mukaan unionin kansalaisilla, jotka ovat oleskelleet laillisesti vastaanottavan jäsenvaltion alueella viisi vuotta, on oikeus pysyvään oleskeluun riippumatta siitä, onko heillä riittävät varat.

29. Berliinin osavaltio valitti tästä tuomiosta Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburgiin, joka muutti kyseistä tuomiota 28.4.2009 antamallaan tuomiolla.

30. Szeja ja hänen lapsensa ovat hakeneet tähän tuomioon muutosta Revision-menettelyssä Bundesverwaltungsgerichtissä.

31. On vielä lisättävä, että Szeja ja hänen lapsensa saivat Berliinin edustajainhuoneen aloitteesta tehdyn vetoomuksen seurauksena marraskuussa 2006 humanitäärisistä syistä määräaikaisen oleskeluluvan, jota on sittemmin jatkettu kuuden kuukauden välein.

III Ennakkoratkaisukysymykset

32. Bundesverwaltungsgericht on epävarma siitä, miten direktiivin 2004/38 16 artiklan 1 kohtaa on tulkittava. Se on näin ollen päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Onko direktiivin 2004/38 16 artiklan 1 kohdan ensimmäistä virkettä tulkittava siten, että siinä annetaan oikeus pysyvään oleskeluun jäsenvaltiossa sellaiselle unionin kansalaiselle, joka on vain kansallisen lainsäädännön mukaan laillisesti oleskellut tässä jäsenvaltiossa yli viiden vuoden ajan mutta ei ole tänä aikana täyttänyt [tämän] direktiivin – – 7 artiklan 1 kohdan mukaisia edellytyksiä?

2) Onko direktiivin 2004/38 16 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuun lailliseen oleskeluun laskettava mukaan myös ajanjaksot, jotka unionin kansalainen on oleskellut vastaanottavassa jäsenvaltiossa ennen kuin hänen lähtövaltionsa liittyi Euroopan unioniin?”

IV Asian tarkastelu

33. Kansallinen tuomioistuin pohtii ensimmäisessä kysymyksessään lähinnä sitä, onko direktiivin 2004/38 16 artiklan 1 kohtaa tulkittava siten, että oleskelukaudet, jotka ovat täyttyneet vastaanottavan jäsenvaltion

alueella vain kansallisen lainsäädännön mukaan, voidaan ottaa huomioon määritettäessä unionin kansalaisen oleskelun kesto pysyvän oleskeluoikeuden saamisen kannalta.

34. Kansallinen tuomioistuin kysyy toisella kysymyksellään unionin tuomioistuimelta lähinnä, onko tällaiset ennen unionin kansalaisen lähtövaltion liittymistä unioniin täyttyneet oleskelukaudet otettava huomioon tässä laskelmassa tämän oikeuden saamisen kannalta.

A *Sellaisten oleskelujaksojen huomioon ottaminen pysyvän oleskeluoikeuden saamisen kannalta, jotka ovat täyttyneet vain vastaanottavan jäsenvaltion kansallisen lainsäädännön mukaan*

35. Direktiivin 2004/38 7 artiklan 1 kohdassa säädetään, että yli kolmen kuukauden oleskeluoikeuden saaminen edellyttää tiettyjen edellytysten noudattamista. Oikeuden saamiseksi unionin kansalaisen on muun muassa oltava palkattuna työntekijänä tai ammatinharjoittajana vastaanottavassa jäsenvaltiossa tai hänellä on oltava itseään ja perheenjäseniään varten riittävät varat, jotta hän ei muodostuisi rasitteeksi tämän valtion sosiaalihuoltojärjestelmälle, ja täysi sairausvakuutus kyseisessä valtiossa.

36. Kansallinen tuomioistuin tiedustelee, onko unionin kansalaisen pitänyt pysyvän oleskeluoikeuden saamiseksi täyttää oikeuden saamista edeltäneen yhtäjaksoisen viiden vuoden oleskelun aikana jokin direktiivin 2004/38 7 artiklan 1 kohdassa luetelluista edellytyksistä vai riittääkö, että hänen oleskelunsa on ollut näiden vuosien aikana kansallisen oikeuden mukaan laillinen.

37. Saksan hallitus, Irlanti, Kreikan ja Yhdistyneen kuningaskunnan hallitukset sekä Euroopan komissio katsovat, että unionin kansalainen voi saada pysyvän oleskeluoikeuden vain jos hän on oleskellut yhtäjaksoisesti viiden vuoden ajan vastaanottavan jäsenvaltion alueella ja että hän on täyttänyt direktiivin 2004/38 7 artiklan 1 kohdassa vahvistetut edellytykset näiden viiden vuoden ajan. Ne arvioivat toisin sanoen, että unionin kansalaisen oleskelua, joka ei täytä näitä edellytyksiä, ei voida pitää tämän direktiivin 16 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuna ”laillisena oleskeluna”.

38. Nämä hallitukset ja komissio esittävät muun muassa, että kyseisen direktiivin johdanto-osan 17 perustelukappaleessa todetaan, että ”olisi säädettävä, että kaikki unionin kansalaiset ja heidän perheenjäsenensä saavat oikeuden pysyvään oleskeluun oleskeltuaan vastaanottavassa jäsenvaltiossa yhtäjaksoisesti viiden vuoden ajan *tämän direktiivin*

ehtojen mukaisesti [5] ilman, että heihin on kohdistettu karkottamistoimenpiteitä". Niiden mielestä ilmaisulla "tämän direktiivin ehtojen mukaisesti" tarkoitetaan kyseisen direktiivin 7 artiklan 1 kohdassa lueteltuja edellytyksiä, ja se osoittaa, että unionin kansalaisen on pitänyt täyttää ne etukäteen pysyvän oleskeluoikeuden saamiseksi.

39. Olen tästä eri mieltä.

40. Unionin tuomioistuimella on ollut jo tilaisuus antaa ratkaisu kyseisen direktiivin 16 artiklan 1 kohdan soveltamisalasta ja erityisesti siitä, mitä on ymmärrettävä tarkoitettavan ilmaisulla "*oleskella laillisesti* [6] vastaanottavan jäsenvaltion alueella".

41. Unionin tuomioistuin näet totesi asiassa Lassal 7.10.2010 antamassaan tuomiossa, [7] että oleskeluoikeuden saamisen kannalta on otettava huomioon sellainen viiden vuoden yhtäjaksoinen oleskelu, joka oli edeltänyt direktiivin 2004/38 täytäntöönpanopäivää ja joka oli ollut ennen tätä päivää annettujen unionin säädösten mukaista.

42. Unionin tuomioistuimelta tiedusteltiin äskettäin asiassa Dias, [8] jossa annettiin tuomio 21.7.2011, voidaanko katsoa, että oleskelujaksot, jotka unionin kansalainen on täyttänyt vastaanottavassa jäsenvaltiossa vain sellaisen oleskeluluvan perusteella, joka on annettu pätevästi direktiivin 68/360/ETY [9] nojalla, mutta tämän luvan haltija ei täytä edellytyksiä, jotta hän voisi saada oleskeluoikeutta millään perusteella, ovat täyttyneet laillisesti pysyvän oleskeluoikeuden saamisen kannalta direktiivin 2004/38 16 artiklan 1 kohdan perusteella.

43. Unionin tuomioistuin katsoi tässä asiassa, että oleskelua vastaanottavan jäsenvaltion alueella vain unionin oikeuden nojalla pätevästi myönnetyn oleskeluluvan perusteella ilman, että unionin kansalainen täyttäisi oleskeluoikeuden saamisen edellytyksiä, ei voida pitää "laillisena" eikä sitä näin ollen voida ottaa huomioon tarkasteltaessa pysyvän oleskeluoikeuden saamista. [10]

44. Unionin tuomioistuin selitti, että Diasin oleskelulupa oli vain oikeudet toteava eikä oikeuksia luova toimi. [11] Koska tällä oleskeluluvalla ei luoda haltijalle oikeuksia eikä erityisesti oleskeluoikeutta, unionin tuomioistuin katsoi, että oleskelujaksoja, jotka ovat täyttyneet pelkästään tällaisen luvan perusteella, ei

5 – Kursivointi tässä.
6 – Kursivointi tässä.
7 – Asia C-162/09, Kok., s. I-9217.
8 – Asia C-325/09, Kok., s. I-6387.
9 – Jäsenvaltioiden työntekijöiden ja heidän perheidensä liikkumista ja oleskelua yhteisön alueella koskevien rajoitusten poistamisesta 15.10.1968 annettu neuvoston direktiivi (EYVL L 257, s. 13).
10 – Em. asia Dias, tuomion 55 kohta.
11 – Ibid., tuomion 48–52 kohta.

voida ottaa huomioon tarkasteltaessa pysyvän oleskeluoikeuden saamista.

45. Edellä mainituissa asiassa Lassal ja asiassa Dias annetut tuomiot eivät ratkaise sitä kysymystä, onko oleskelujaksot, jotka ovat täyttyneet vain kansallisen lainsäädännön mukaan, otettava huomioon tarkasteltaessa pysyvän oleskeluoikeuden saamista. Nyt käsiteltävissä asioissa on näet kiistatonta, että oleskelu perustui kansallisessa lainsäädännössä tunnustettuun oikeuteen. Riidanalainen oikeuskysymys koskee sitä, voidaanko oleskelujaksot, jotka ovat täyttyneet sääntöjenmukaisesti kansallisen lainsäädännön nojalla, ottaa huomioon unionin oikeuden perusteella, jos sillä korvataan uudella yhteisellä sääntelyllä säännökset, jotka olivat aiemmin voimassa, ovatpa kyseessä unionin oikeussäännöt tai kansalliset oikeussäännöt, jotka eivät ole ristiriidassa unionin aikaisemman lainsäädännön kanssa.

46. Huomautan tältä osin ensinnäkin, että direktiivin 2004/38 37 artiklassakin todetaan, että sen säännökset eivät vaikuta edullisempiin kansallisiin säännöksiin.

47. Ei ole epäilystäkään siitä, että tällainen on oleskeluoikeus, joka on annettu humanitäärisin perustein, ilman että asianomaisen henkilön varallisuutta olisi otettu huomioon.

48. Vaikuttaa näin ollen siltä, että kun direktiivissä 2004/38 on todettu näin täsmentämättä kuitenkaan sitä, että nämä edullisemmat kansalliset säännökset olisi jätetty pysyvän oleskeluoikeuden saamista koskevan mekanismin ulkopuolelle, ne on todellisuudessa, mahdollisesti implisiittisesti mutta kuitenkin väistämättä, hyväksytty kyseisen mekanismin perusteella.

49. Mikä olisi tämän direktiivin 37 artiklan merkitys, jos päinvastainen ratkaisu hyväksyttäisiin? Jos tällainen artikla on olemassa, sillä on merkitys, jonka on välttämättä sovittava yhteen kyseisen direktiivin tarkoituksen kanssa, kuten seuraavassa havaitaan.

50. Toiseksi on niin – kuten unionin tuomioistuin on muistuttanut edellä mainitussa asiassa Lassal antamassaan tuomiossa – 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. [12] Ei ole epäilystäkään siitä, että kyseisen direktiivin tarkoituksena, sellaisena kuin se on ilmaistu erityisesti sen johdanto-osan 3 ja 17 perustelukappaleessa, on luoda järjestelmä, joka vahvistaisi sosiaalista yhteenkuuluvuutta, jossa pysyvä oleskeluoikeus on keskeinen tekijä unionin kansalaisuuden kannalta, sillä unionin kansalaisuus on ”jäsenvaltioiden kansalaisten oikeusaseman perusta, kun he käyttävät oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen ja oleskeluun”. [13]

12 – Ibid., tuomion 31 kohta.

13 – Ks. direktiivin 2004/38 johdanto-osan kolmas perustelukappale.

51. Unionin lainsäätäjän tahtona on päästä pysyvän oleskeluoikeuden saamisen edellytykset täyttävien unionin kansalaisten osalta lähes täysin tasavertaiseen kohteluun jäsenvaltion omien kansalaisten kanssa.[14] Lähtökohtana on, että sen jälkeen kun unionin kansalainen on asunut riittävän pitkään vastaanottavan jäsenvaltion alueella, hänellä on läheinen yhteys tähän valtioon ja hän on kotoutunut sen yhteiskuntaan.[15]

52. Se, miten pitkään unionin kansalainen on oleskellut vastaanottavan jäsenvaltion alueella, osoittaa jossain määrin hänen kotoutumistaan tähän valtioon. Mitä pidempi oleskelu kyseisen valtion alueella, sitä läheisemmän voidaan olettaa olevan yhteyden tähän valtioon ja sitä täydellisemmän kotoutumisen jopa siten, että tämä kansalainen kokee rinnastuvansa jäsenvaltion kansalaiseen ja kotoutuneensa täysin vastaanottavan jäsenvaltion yhteiskuntaan. On mielestäni kiistatonta, että tällainen tilanne muodostuu silloin, kun yksilön ja vastaanottavan jäsenvaltion välinen yhteys syntyy inhimillisen yhteisvastuun suhteiden yhteydessä.

53. Unionin tuomioistuin totesi edellä mainitussa asiassa Dias antamassaan tuomiossa, että integroituminen, joka on direktiivin 2004/38 16 artiklan 1 kohdassa säädetyn pysyvän oleskeluoikeuden saamisen lähtökohtana, perustuu paitsi alueellisiin ja ajallisiin tekijöihin myös laadullisiin tekijöihin, jotka koskevat integroitumisastetta vastaanottavassa jäsenvaltiossa.[16]

54. Näkemykseni mukaan – ja kuten julkisasiamies Kokott korosti asiassa McCarthy antamansa ratkaisuehdotuksen[17] 52 kohdassa – unionin kansalaisen kotoutumisaste ei riipu siitä, perustuuko hänen oleskeluoikeutensa unionin oikeuteen vai kansalliseen lainsäädäntöön.

55. Lisättäköön, että mielestäni kotoutumisaste ei riipu myöskään tämän kansalaisen aineellisesta tilanteesta eli siitä, onko se epävarma vai ei, koska vastaanottava jäsenvaltio on ottanut tämän tilanteen huomioon ja hoitanut sitä sellaisen ajanjakson ajan, jonka kesto ylittää direktiivissä 2004/38 edellytetyn vähimmäiskeston ja joka on nimenomaan ilmaissut sosiaalista yhteenkuuluvuutta.

56. Jos otetaan vertailukohdaksi unionin kansalaisen, esimerkiksi sellaisen Ranskan

14 – Ks. ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella (KOM(2001) 257 lopullinen, s. 3).

15 – Ibid., s. 18.

16 – Ks. 64 kohta.

17 – Asia C-434/09, tuomio 5.5. 2011 (Kok., s. I-3375).

kansalaisen tilanne, joka on saanut pysyvän oleskeluoikeuden unionin oikeuden perusteella, asunut Saksan alueella 12-vuotiaasta, perustanut sinne perheen ja joutuu työttömäksi samanlaisissa olosuhteissa kuin nyt käsiteltävissä asioissa, en tiedä, millä tavoin tämän kansalaisen kotoutuminen olisi täydellisempää kuin Ziolkowskin, joka on niin ikään saapunut Saksan alueelle 12-vuotiaana, saanut siellä osan koulutuksestaan ja jolla on nykyään lapsi, joka on Saksan kansalainen, tai Szejan, joka on asunut yli 20 vuoden ajan tällä alueella, jolla hänen lapsensa ovat syntyneet ja aina asuneet.

57. Tällöin tehtäisiin ero niiden kansalaisten välillä, mikä merkitsisi sitä, että katsottaisiin, että jotkut unionin kansalaiset ovat vähäisemmässä määrin unionin kansalaisia kuin toiset pelkästään sillä perusteella, että heidät on otettu vastaan ennen heidän kotimaansa liittymistä unioniin, ja vaikka näin on menetelty humanitäärisistä syistä, jotka ovat edullisempi edellytys, jota direktiivissä 2004/38 ei kuitenkaan pidetä direktiivin vastaisena. Arviointini olisi tietenkin aivan erilainen, jos kyseinen henkilö oleskelisi laittomasti vastaanottavan jäsenvaltion alueella, mikä ei ole tilanne nyt käsiteltävissä asioissa.

58. Tässä vaiheessa olisi mielestäni lopuksi hyödyllistä tarkastella direktiivin 2004/38 37 artiklaa uudelleen. Siinä näet luodaan uudenlainen pysyvä oleskeluoikeus, jota ei ollut aikaisemmissa säännöksissä. Siinä uudistetaan siten aikaisempi järjestelmä ja korvataan se yhdellä säännöksellä, jotta luotaisiin yhdenlainen unionin kansalaisen asema, jonka tavoitteen olen edellä todennut. Tällä tavoin direktiivillä 2004/38 annetaan säännöt, jotka velvoittavat jäsenvaltioita ja johtavat siihen, että kun niitä on noudatettu, pysyvää oleskeluoikeutta ei voida enää evätä. Samaan aikaan, kun otetaan huomioon tämän direktiivin VII luvussa olevan 37 artiklan loppusäännöksillä tavoiteltu päämäärä, tällä direktiivillä ei estetä sitä, että nämä valtiot antavat omia, edullisempia säännöksiään, jotka voivat nopeuttaa kotoutumisprosessia ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta. Vaikuttaa siis siltä, että tämän artiklan merkitys ja tarkoitus sopivat yhteen direktiivin tarkoituksen kanssa ehdottamani ratkaisun yhteydessä.

59. Edellä esitetyn perusteella katson näin ollen, että direktiivin 2004/38 16 artiklan 1 kohtaa on tulkittava siten, että vastaanottavan jäsenvaltion alueella vain kansallisen lainsäädännön mukaan täyttyneet oleskelujaksot on otettava huomioon määritettäessä unionin kansalaisen oleskelun kesto tällä alueella pysyvän oleskeluoikeuden saamisen kannalta.

B *Ennen unionin kansalaisen lähtövaltion liittymistä unioniin täyttyneiden oleskelujaksojen huomioon ottaminen pysyvän oleskeluoikeuden saamisen kannalta*

60. Kansallinen tuomioistuin tiedustelee myös, onko oleskelujaksot, jotka unionin kansalainen on täyttänyt ennen hänen lähtövaltionsa liittymistä unioniin, otettava huomioon määritettäessä hänen oleskelunsa kesto pysyvän oleskeluoikeuden saamisen kannalta.

61. Unionin tuomioistuin totesi edellä mainitussa asiassa Lassal antamassaan tuomiossa, että direktiivin 2004/38 täytäntöönpanopäivää edeltäneen oleskelun 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. [18]

62. Se palautti tässä yhteydessä myös mieleen, että unionin kansalaisuutta koskevia määräyksiä sovelletaan niiden voimaantulosta lukien ja että on siis katsottava, että niitä on sovellettava aiemmin syntyneiden tilanteiden nykyisiin vaikutuksiin. [19]

63. Tämä ilmenee myös komission Euroopan parlamentille ja neuvostolle direktiivin 2004/38 soveltamisesta 10.12.2008 antamasta kertomuksesta. [20] Tästä kertomuksesta ilmenee, että vastaanottavan jäsenvaltion on otettava huomioon unionin kansalaisille kertyneet oleskelujaksot ajalta ennen heidän kotivaltionsa liittymistä unioniin. [21] On muistettava, että koska direktiivissä itsessään tunnustetaan, että edullisemmat kansalliset säännökset eivät ole sen vastaisia, ei ole mitään syytä katsoa, että niillä ei voisi olla niiden tarkoittamia vaikutuksia.

64. Näin ollen katson, että direktiivin 2004/38 16 artiklan 1 kohtaa on tulkittava siten, että vastaanottavan jäsenvaltion alueella vain kansallisen lainsäädännön mukaan ennen unionin kansalaisen jäsenvaltion liittymistä unioniin täyttyneet oleskelujaksot on otettava huomioon määritettäessä tämän kansalaisen oleskelun kesto pysyvän oleskeluoikeuden saamisen kannalta.

18 – 38 kohta.

19 – 39 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen. Ks. myös vastaavasti asia C-195/98, Österreichischer Gewerkschaftsbund, tuomio 30.11.2000 (Kok., s. I-10497), jossa yhteisöjen tuomioistuin myönsi, että jäsenvaltio oli velvollinen ottamaan työsopimussuhteessa olevien opettajien ja assistenttien palkkauksessa huomioon tämän henkilöstön työskentelykaudet ennen Itävallan tasavallan liittymistä unioniin (52–56 kohta).

20 – KOM(2008) 840 lopullinen.

21 – Ks. s. 8.

V Ratkaisuehdotus

65. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa Bundesverwaltungsgerichtin esittämiin kysymyksiin 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 kohtaa on tulkittava siten, että

– vastaanottavan jäsenvaltion alueella vain kansallisen lainsäädännön mukaan täyttyneet oleskelujaksot on otettava huomioon määritettäessä unionin kansalaisen oleskelun kesto pysyvän oleskeluoikeuden saamiseksi tässä valtiossa

– tällaiset ennen unionin kansalaisen kotivaltion liittymistä unioniin täyttyneet oleskelujaksot on myös otettava huomioon määritettäessä tämän kansalaisen oleskelun kesto pysyvän oleskeluoikeuden saamisen kannalta.