

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (suuri jaosto)

21 päivänä joulukuuta 2011 *

Yhdistetyissä asioissa C-424/10 ja C-425/10,

joissa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvista ennakkoratkaisupyynnöistä, jotka Bundesverwaltungsgericht (Saksa) on esittänyt 13.7.2010 tekemillään päätöksillä, jotka ovat saapuneet unionin tuomioistuimeen 31.8.2010, saadakseen ennakkoratkaisun asioissa

Tomasz Ziolkowski (C-424/10) sekä

Barbara Szeja,

Maria-Magdalena Szeja ja

Marlon Szeja (C-425/10)

vastaan

Land Berlin,

* Oikeudenkäyntikieli: saksa.

Vertreter des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgerichtin

osallistuessa asian käsittelyyn,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (suuri jaosto),

toimien kokoonpanossa: presidentti V. Skouris, jaostojen puheenjohtajat J. N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts, J.-C. Bonichot, J. Malenovský ja U. Löhms sekä tuomarit R. Silva de Lapuerta (esittelevä tuomari), M. Ilešič, E. Levits, T. von Danwitz ja A. Arabadjiev,

julkisasiamies: Y. Bot,
kirjaaja: hallintovirkamies B. Fülöp,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 13.7.2011 pidetyssä istunnossa esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

- Tomasz Ziolkowski sekä Barbara Szeja ja hänen lapsensa, edustajanaan Rechtsanwalt L. Weber,
- Saksan hallitus, asiamiehinään T. Henze ja N. Graf Vitzthum,
- Irlanti, asiamiehinään D. O'Hagan ja B. Doherty,

- Kreikan hallitus, asiamiehinään M. Michelogiannaki ja T. Papadopoulou,
- Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus, asiamiehinään T. Ward ja S. Ossowski,
- Euroopan komissio, asiamiehinään W. Bogensberger, M. Wilderspin ja D. Maida-
ni,

kuultuaan julkisasiamiehen 14.9.2011 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdo-
tuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

- ¹ Ennakkoratkaisupyynnöt koskevat Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheen-
jäsentensä 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 (EYVL L 158, s. 77 sekä oikaisut liEYVL L 229, s. 35 ja EUVL 2005, L 297,
s. 34) 16 artiklassa tarkoitetun pysyvän oleskeluoikeuden tulkintaa.

- 2 Nämä pyynnöt on esitetty kahdessa oikeudenkäynnissä, joissa vastakkain ovat yhtäältä Tomasz Ziolkowski ja Land Berlin sekä toisaalta Barbara Szeja ja hänen kaksi alaikäistä lastaan ja Land Berlin ja joissa on kyse siitä, että Land Berlin (Berliinin osavaltio) kieltäytyi antamasta heille todistusta heidän direktiivin 2004/38 16 artiklan mukaisesta pysyvistä oleskeluoikeudestaan.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Unionin oikeus

- 3 Direktiivin 2004/38 johdanto-osan 3, 4, 10, 17, 18 ja 29 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”(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.

(4) Jotta voidaan päästä eroon tästä alakohtaisesta ja epäyhtenäisestä tavasta käsitellä oikeutta vapaaseen liikkuvuuteen ja oleskeluun sekä helpottaa tämän oikeuden käyttämistä, tarvitaan yksi säädös, jolla muutetaan työntekijöiden

vapaasta liikkuvuudesta yhteisön alueella 15 päivänä lokakuuta 1968 annettua neuvoston asetusta (ETY) N:o 1612/68 [(EYVL L 257, s. 2), sellaisena kuin se on muutettuna 27.7.1992 annetulla neuvoston asetuksella (ETY) N:o 2434/92 (EYVL L 245, s. 1)] sekä kumotaan seuraavat säädökset: jäsenvaltioiden työntekijöiden ja heidän perheidensä liikkumista ja oleskelua yhteisön alueella koskevien rajoitusten poistamisesta 15 päivänä lokakuuta 1968 annettu neuvoston direktiivi 68/360/ETY [(EYVL L 257, s. 13)], sijoittautumiseen ja palvelujen tarjoamiseen liittyvää jäsenvaltioiden kansalaisten liikkumista ja oleskelua yhteisön alueella koskevien rajoitusten poistamisesta 21 päivänä toukokuuta 1973 annettu neuvoston direktiivi 73/148/ETY [(EYVL L 172, s. 14)], oleskeluoikeudesta 28 päivänä kesäkuuta 1990 annettu neuvoston direktiivi 90/364/ETY [(EYVL L 180, s. 26)], ammattitoimintansa lopettaneiden työntekijöiden ja itsenäisten ammatinharjoittajien oleskeluoikeudesta 28 päivänä kesäkuuta 1990 annettu neuvoston direktiivi 90/365/ETY [(EYVL L 180, s. 28)] ja opiskelijoiden oleskeluoikeudesta 29 päivänä lokakuuta 1993 annettu neuvoston direktiivi 93/96/ETY [(EYVL L 317, s. 59)].

--

- (10) Henkilöistä, jotka käyttävät oleskeluoikeuttaan, ei kuitenkaan saisi aiheutua kohtuutonta rasitusta vastaanottavan jäsenvaltion sosiaalihuoltojärjestelmälle oleskelun alkuvaiheessa. Tämän vuoksi olisi unionin kansalaisen ja hänen perheenjäsentensä yli kuuden kuukauden mittaiselle oleskelulle asetettava ehtoja.

--

- (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.

--

- (29) Tällä direktiivillä ei pitäisi vaikuttaa suotuisampien kansallisten säännösten soveltamiseen.”

- ⁴ Direktiivin 2004/38 I luvussa, jonka otsikko on ”Yleiset säännökset”, olevassa 1 artiklassa säädetään otsikon ”Kohde” alla seuraavaa:

”Tässä direktiivissä säädetään

- a) edellytykset, jotka koskevat sitä, miten unionin kansalaiset ja heidän perheenjäsenensä voivat käyttää oikeutta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella;
- b) unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeus oleskella pysyvästi jäsenvaltioiden alueella;

--”

- 5 Direktiivin III luku, jonka otsikko on ”Oleskeluoikeus”, sisältää 6–15 artiklan.
- 6 Direktiivin 6 artiklassa säädetään otsikon ”Oikeus oleskella enintään kolme kuukautta” alla 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 minäkään jäsenvaltion kansalaisia, joilla on voimassa oleva passi ja jotka tulevat unionin kansalaisen mukana tai seuraavat häntä myöhemmin.”

- 7 Direktiivin 2004/38 7 artiklassa, jonka otsikko on ”Oikeus oleskella yli kolme kuukautta”, 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 sosiaali- huoltojärjestelmälle, ja kattava sairausvakuutus turva 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 sairausvakuutusurva vastaanottavassa jäsenvaltiossa ja he osoittavat asiaankuuluvalla 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 tarkoitettut 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 tarkoitettut edellytykset.

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

- a) jos hän joutuu tilapäisesti työkyvyttömäksi sairauden tai tapaturman vuoksi;

- b) jos hän yli vuoden työskenneltyään joutuu asianmukaisesti rekisteröidyksi työttömäksi tahtomattaan ja ilmoittautuu työnhakijaksi asianomaiseen työvoimatoimistoon;

- c) jos hän alle vuoden kestäneen määräaikaisen työsuhteen päätyttyä tai kahden-toista ensimmäisen kuukauden aikana joutuu asianmukaisesti rekisteröidyksi työttömäksi tahtomattaan ja ilmoittautuu työnhakijaksi asianomaiseen työvoimatoimistoon. Tällöin hän säilyttää työntekijän asemansa vähintään kuuden kuukauden ajan;

- d) jos hän aloittaa ammatillisen koulutuksen. Työntekijän aseman säilyttäminen edellyttää, että ammatillinen koulutus liittyy asianomaisen henkilön aiempaan työskentelyyn, paitsi jos henkilö on työttömänä tahtomattaan.

4. Edellä 1 kohdan d alakohdasta ja 2 kohdasta poiketen vain aviopuolisolla, 2 artiklan 2 kohdan b alakohdassa tarkoitettulla rekisteröidyllä kumppanilla ja riippuvaisilla lapsilla on oleskeluoikeus 1 kohdan c alakohdassa säädetty edellytykset täyttävän unionin kansalaisen perheenjäsenenä. Edellä 3 artiklan 2 kohtaa sovelletaan kyseisestä kansalaisesta riippuvaisiin sukulaisiin suoraan takenevassa polvessa samoin kuin unionin kansalaisen aviopuolison tai rekisteröidyn kumppanin vastaavanlaisiin sukulaisiin.”

- 8 Direktiivin 2004/38 12 artiklan, jonka otsikko on ”Perheenjäsenten oleskeluoikeuden säilyminen unionin kansalaisen kuoltua tai poistuttua jäsenvaltiosta”, 1 ja 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

”1. Unionin kansalaisen kuolema tai poistuminen vastaanottavan jäsenvaltion alueelta ei vaikuta hänen perheenjäsentensä, jotka ovat jonkin jäsenvaltion kansalaisia, oleskeluoikeuteen, sanotun kuitenkin rajoittamatta toisen alakohdan soveltamista.

Kyseisten henkilöiden on ennen pysyvän oleskeluoikeuden saamista täytettävä 7 artiklan 1 kohdan a, b, c tai d alakohdassa säädetty edellytykset.

2. Unionin kansalaisen perheenjäsenet, jotka eivät ole minkään jäsenvaltion kansalaisia ja jotka ovat oleskelleet vastaanottavassa jäsenvaltiossa perheenjäseninä vähintään yhden vuoden ajan ennen unionin kansalaisen kuolemaa, eivät menetä oleskeluoikeuttaan tämän kuoleman myötä, sanotun kuitenkin rajoittamatta toisen alakohdan soveltamista.

Ennen kuin asianomaiset henkilöt saavat oikeuden pysyvään oleskeluun, heidän oleskeluoikeuteensa sovelletaan edelleen vaatimusta, jonka mukaan heidän on voitava todistaa olevansa työntekijöitä tai itsenäisiä ammatinharjoittajia tai että heillä on itseään ja perheenjäseniään varten riittävät varat niin, että he eivät oleskelunsa aikana muodostu rasitteeksi vastaanottavan jäsenvaltion sosiaalihuoltojärjestelmälle, ja kattava sairausvakuutusurva vastaanottavassa jäsenvaltiossa, tai että he ovat nämä edellytykset täyttävän henkilön vastaanottavaan jäsenvaltioon jo muodostuneen perheen jäseniä. 'Riittävät varat' on määritelty 8 artiklan 4 kohdassa.

Nämä perheenjäsenet säilyttävät oleskeluoikeutensa yksinomaan henkilökohtaisten perusteiden nojalla.”

- 9 Direktiivin 2004/38 13 artiklassa, jonka otsikko on ”Perheenjäsenten oleskeluoikeuden säilyminen avioeron, avioliiton mitättömäksi julistamisen tai rekisteröidyn parisuhteen päättymisen jälkeen”, säädetään seuraavaa:

”1. Unionin kansalaisen avioero, avioliiton mitättömäksi julistaminen tai 2 artiklan 2 kohdan b alakohdassa tarkoitetun rekisteröidyn parisuhteen päättymisen ei vaikuta unionin kansalaisen perheenjäsenten oleskeluoikeuteen, jos he ovat jonkin jäsenvaltion kansalaisia, sanotun kuitenkin rajoittamatta toisen alakohdan soveltamista.

Kyseisten henkilöiden on ennen pysyvän oleskeluoikeuden saamista täytettävä 7 artiklan 1 kohdan a, b, c tai d alakohdassa säädetty edellytykset.

2. Unionin kansalaisen perheenjäsenet, jotka eivät ole minkään jäsenvaltion kansalaisia, eivät menetä oleskeluoikeuttaan avioeron, avioliiton mitättömäksi julistamisen eivätkä 2 artiklan 2 kohdan b alakohdassa tarkoitetun rekisteröidyn parisuhteen päätymisen jälkeen, sanotun kuitenkin rajoittamatta toisen alakohdan soveltamista, jos:

--

Ennen kuin asianomaiset saavat oikeuden pysyvään oleskeluun, heidän oleskeluoikeuteensa sovelletaan edelleen vaatimusta, jonka mukaan heidän on voitava todistaa olevansa työntekijöitä tai itsenäisiä ammatinharjoittajia tai että heillä on itseään ja perheenjäseniään varten riittävät varat niin, että he eivät oleskelunsa aikana muodostu rasitteeksi vastaanottavan jäsenvaltion sosiaalihuoltojärjestelmälle, ja kattava sairausvakuutus turva vastaanottavassa jäsenvaltiossa, tai että he ovat nämä edellytykset täyttävän henkilön vastaanottavaan jäsenvaltioon jo muodostuneen perheen jäseniä. 'Riittävät varat' on määritelty 8 artiklan 4 kohdassa.

Nämä perheenjäsenet säilyttävät oleskeluoikeutensa yksinomaan henkilökohtaisten perusteiden nojalla.”

¹⁰ Direktiivin 2004/38 14 artiklassa, jonka otsikko on ”Oleskeluoikeuden säilyminen”, säädetään seuraavaa:

”1. Unionin kansalaisella ja hänen perheenjäsenillään on 6 artiklassa säädetty oleskeluoikeus sikäli kuin he eivät muodosta kohtuutonta rasitetta vastaanottavan jäsenvaltion sosiaalihuoltojärjestelmälle.

2. Unionin kansalaisella ja hänen perheenjäsenillään on 7, 12 ja 13 artiklassa säädetty oleskeluoikeus sikäli kuin he täyttävät näissä artikloissa säädetty edellytykset.

Yksittäisissä tapauksissa, joissa on perusteltua aihetta epäillä, täyttääkö unionin kansalainen tai hänen perheenjäsenensä 7, 12 ja 13 artiklassa säädetty edellytykset, jäsenvaltiot voivat tarkistaa näiden edellytysten täyttymisen. Tällaista tarkistusta ei saa suorittaa järjestelmällisesti.

3. Karkottamistoimenpide ei saa automaattisesti olla seurauksena siitä, että unionin kansalainen tai hänen perheenjäsenensä turvautuu vastaanottavan jäsenvaltion sosiaalihuoltojärjestelmään.

4. Poiketen siitä, mitä 1 ja 2 kohdassa säädetään, unionin kansalaista tai hänen perheenjäseniään koskevaa karkottamistoimenpidettä ei saa missään tapauksessa toteuttaa, sanotun kuitenkaan rajoittamatta VI luvun säännösten soveltamista, jos:

- a) unionin kansalainen on työntekijä tai itsenäinen ammatinharjoittaja; tai

- b) unionin kansalainen on tullut vastaanottavan jäsenvaltion alueelle työnhakuun. Tässä tapauksessa unionin kansalaista tai hänen perheenjäsentään ei saa karkottaa niin kauan kuin unionin kansalainen voi esittää näyttöä siitä, että hän jatkaa työnhakua ja että hänellä on todellisia mahdollisuuksia löytää työtä.”

- 11 Direktiivin 2004/38 IV lukuun, jonka otsikko on ”Pysyvä oleskeluoikeus”, sisältyvässä 16 artiklassa säädetään otsikon ”Unionin kansalaisiin ja heidän perheenjäseniinsä sovellettava yleissääntö” alla 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 säädetystä edellytyksistä.

2. Edellä 1 kohdan säännöksiä sovelletaan myös perheenjäseniin, jotka eivät ole minäkään 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.”

- 12 Samaan direktiivin 2004/38 IV lukuun sisältyvässä 18 artiklassa, jonka otsikko on ”Pysyvän oleskeluoikeuden myöntäminen tietyille perheenjäsenille, jotka eivät ole minäkään jäsenvaltion kansalaisia”, säädetään seuraavaa:

”Unionin kansalaisen 12 artiklan 2 kohdassa ja 13 artiklan 2 kohdassa tarkoitetuille perheenjäsenille, jotka täyttävät mainituissa kohdissa säädetyt edellytykset, on

myönnettävä oikeus oleskella pysyvästi, kun he ovat oleskelleet vastaanottavassa jäsenvaltiossa laillisesti ja yhtäjaksoisesti viisi vuotta, sanotun kuitenkaan rajoittamatta 17 artiklan säännösten soveltamista.”

13 Direktiivin 2004/38 37 artiklan sanamuoto on seuraava:

”Tämän direktiivin säännökset eivät vaikuta sellaisiin jäsenvaltion lakeihin, asetuksiin tai hallinnollisiin määräyksiin, jotka ovat tämän direktiivin piiriin kuuluvien henkilöiden kannalta edullisempia.”

Kansallinen oikeus

14 Unionin kansalaisten liikkumisvapaudesta 30.7.2004 annetun lain (Gesetz über die allgemeine Freizügigkeit von Unionsbürgern; BGBl. 2004 I, s. 1950), sellaisena kuin se on muutettuna oleskeluoikeutta ja turvapaikkaa koskevan Euroopan unionin direktiivin täytäntöönpanosta 19.8.2007 annetulla lailla (Gesetz zur Umsetzung Aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union) (BGBl. 2007 I, s. 1970; jäljempänä FreizügG/EU), 2 §:n, jonka otsikko on ”Oikeus tulla maahan ja oleskella maassa”, 1 ja 2 momentissa säädetään seuraavaa:

”(1) Vapaaseen liikkuvuuteen oikeutetuilla unionin kansalaisilla ja heidän perheenjäsenillään on oikeus tulla maahan ja oleskella maassa tässä laissa säädetyin edellytyksin.

(2) Yhteisön oikeuden mukaan vapaaseen liikkuvuuteen oikeutettuja henkilöitä ovat

--

5. unionin kansalaiset, jotka eivät työskentele, 4 §:ssä säädetyin edellytyksin.

--”

- 15 FreizügG/EU:n 4 §:ssä, jonka otsikko on ”Vapaaseen liikkuvuuteen oikeutetut, jotka eivät työskentele”, säädetään seuraavaa:

”Unionin kansalaisilla, jotka eivät työskentele, heidän perheenjäsenillään ja kumppaneillaan, jotka tulevat heidän mukanaan tai seuraavat heitä myöhemmin, on 2 §:n 1 momentissa tarkoitettu oikeus, jos heillä on riittävä sairausvakuutusurva ja riittävät varat. --”

- 16 FreizügG/EU:n 4a §:n, jonka otsikko on ”Pysyvä oleskeluoikeus”, 1 momentissa säädetään seuraavaa:

”Unionin kansalaisilla, heidän perheenjäsenillään ja kumppaneillaan, jotka ovat oleskelleet viiden vuoden ajan yhtäjaksoisesti ja laillisesti liittotasavallan alueella, on riippumatta siitä, täytyvätkö muut 2 §:n 2 momentissa säädetyt edellytykset edelleen, oikeus tulla maahan ja oleskella siellä (pysyvä oleskeluoikeus).”

17 FreizügG/EU:n 5 §:n 6 momentin sanamuoto on seuraava:

”Unionin kansalaisen hakemuksesta hänen pysyvä oleskeluoikeutensa todistetaan viipymättä siitä annettavalla todistuksella.”

Pääasiat ja ennakkoratkaisukysymykset

18 Tomasz Ziolkowski on Puolan kansalainen, joka saapui Saksaan syyskuussa 1989. Hänellä oli humanitäärisiin syihin perustuva oleskelulupa heinäkuusta 1991 huhtikuuhun 2006.

19 Barbara Szeja on Puolan kansalainen, joka saapui Saksaan vuonna 1988. Hänellä oli humanitäärisiin syihin perustuva oleskelulupa toukokuusta 1990 lokakuuhun 2005. Hänen lapsensa syntyivät Saksassa vuosina 1994 ja 1996. Heillä oli äitinsä oleskeluluvan perusteella mukautetut oleskeluluvat. Lasten isä, joka on Turkin kansalainen, asuu heistä erillään, mutta hänellä on lasten yhteishuolto Szejan kanssa.

20 Ziolkowski sekä Szeja ja hänen lapsensa tekivät vuonna 2005 Berliinin osavaltiolle hakemukset oleskelulupansa voimassaolon jatkamiseksi tai todistuksen saamiseksi pysyvistä oleskeluoikeudesta unionin oikeuden nojalla. Szejan ja hänen lastensa hakemus hylättiin. Ziolkowskin oleskeluluvan voimassaoloa jatkettiin huhtikuuhun 2006 saakka, mutta sen jälkeen myös hänen uusi hakemuksensa luvan voimassaolon jatkamiseksi hylättiin. Kaikille asianomaisille ilmoitettiin, että jos he eivät poistuisi

Saksan alueelta tiettyssä määräajassa siitä, kun Berliinin osavaltion hylkäävät päätökset tulivat lainvoimaisiksi, ryhdyttäisiin toimenpiteisiin heidän karkottamiseksiin lähtövaltionsa.

- 21 Berliinin osavaltion mukaan pääasian valittajien oleskelulupien voimassaoloa ei voitu jatkaa, koska heidän elatuksensa ei ollut turvattu. Ei ollut myöskään mahdollista tunnustaa pysyvää oleskeluoikeutta unionin oikeuden nojalla, koska valittajat eivät työskennelleet eivätkä voineet myöskään osoittaa, että heidän elatuksensa olisi turvattu.
- 22 Verwaltungsgericht (hallintotuomioistuin) hyväksyi pääasian valittajien sen käsiteltäväksi saattamat kanteet katsoen, että pysyvä oleskeluoikeus unionin oikeuden nojalla on tunnustettava unionin kansalaisille, jotka ovat oleskelleet laillisesti vastaanottavan jäsenvaltion alueella viisi vuotta riippumatta siitä, onko heillä riittävät varat. Berliinin osavaltio haki muutosta näihin tuomioihin Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburgista (Berliinin ja Brandenburgin ylempi hallintotuomioistuin), joka muutti tuomioita 28.4.2009 antamallaan tuomioilla.
- 23 Näiden tuomioiden mukaan pysyvän oleskeluoikeuden saamiseksi unionin oikeuden nojalla voidaan ottaa huomioon vain oleskeluajanjaksot, jotka täytyivät ennen kuin asianomaisen kansalaisen lähtövaltiosta tuli Euroopan unionin jäsen. Lisäksi tämän oikeuden saamiseksi voidaan pitää laillisena vain oleskelua, joka perustuu FreizügG/EU:n 2 §:n 2 momenttiin, joka on direktiivin 2004/38 7 artiklaa vastaava säännös. Koska pääasioiden valittajat eivät olleet työntekijöitä ajankohtana, jolloin heidän lähtövaltionsa liittyi Euroopan unioniin eli 1.5.2004, eikä heillä ollut myöskään riittäviä varoja elatuksensa turvaamiseen siten, että he eivät muodostuisi rasitteeksi vastaanottavan jäsenvaltion sosiaalihuoltojärjestelmälle, he eivät kyseisen tuomioistuimen

mukaan täyttäneet FreizügG/EU:n 2 §:n 2 momentin mukaisia edellytyksiä eivätkä siis olleet saaneet lain 4 a §:ssä tarkoitettua pysyvää oleskeluoikeutta.

24 Pääasian valittajat tekivät Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburgin antamista tuomioista Revision-valituksen ennakkoratkaisupyynnön esittäneeseen tuomioistuimeen.

25 Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin toistaa Oberverwaltungsgerichtin toteamukset, joiden mukaan pääasioiden valittajat eivät oleskelleet Saksassa unionin oikeudessa säädettyjen edellytysten mukaisesti vaan ainoastaan kansallisen oikeuden perusteella. Se katsoo kuitenkin, että kun tällainen oleskelu ei mahdollista direktiivin 2004/38 16 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua pysyvän oleskeluoikeuden saamista, sen on saatettava asia unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi ennen ratkaisun antamista.

26 Bundesverwaltungsgericht päätti tässä tilanteessa lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset, joiden sanamuoto on sama asioissa C-424/10 ja C-425/10:

”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 ainoastaan kansallisen lainsäädännön mukaan

laillisesti oleskellut tässä jäsenvaltiossa yli viiden vuoden ajan mutta ei ole tänä aikana täyttänyt direktiivin [2004/38] 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 hänen lähtövaltionsa liittymistä Euroopan unioniin?”

²⁷ Unionin tuomioistuimen presidentin 6.10.2010 antamalla määräyksellä asiat C-424/10 ja C-425/10 yhdistettiin kirjallista ja suullista käsittelyä sekä tuomion antamista varten.

Ennakkoratkaisukysymysten tarkastelu

Ensimmäinen kysymys

²⁸ Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin haluaa ensimmäisellä kysymyksellään selvittää, onko direktiivin 2004/38 16 artiklan 1 kohtaa tulkittava siten, että unionin kansalaisen, joka on oleskellut vastaanottavan jäsenvaltion alueella yli viisi vuotta ainoastaan valtion kansallisen lainsäädännön perusteella, katsottava saaneen oikeuden pysyvään oleskeluun tämän säännöksen mukaisesti, vaikka hän ei tämän oleskelun aikana täyttänyt direktiivin 7 artiklan 1 kohdassa säädettyjä edellytyksiä.

Unionin tuomioistuimelle esitetyt huomautukset

- 29 Pääasian valittajien mukaan direktiivin 2004/38 16 artiklan 1 kohdassa ei edellytetä, että unionin kansalainen täyttää direktiivin 7 artiklan 1 kohdassa säädetty edellytykset. Direktiivin 16 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun pysyvän oleskeluoikeuden saamiseen vetoamiseksi riittää myös ainoastaan vastaanottavan jäsenvaltion oikeuden mukaisen laillisen oleskelun osoittaminen, ja sillä, että hakija on turvautunut sosiaalihuoltoon, tai sillä, että ulkomaalaisviranomaiset ovat voineet legitimiä todeta vapaata liikkuvuutta koskevan oikeuden menetyksen, ei ole merkitystä tässä yhteydessä.
- 30 Kaikki huomautuksensa esittäneet jäsenvaltiot ja Euroopan komissio katsovat ennakkoratkaisupyynnön esittäneen tuomioistuimen tavoin, että direktiivin 2004/38 16 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun pysyvän oleskeluoikeuden saaminen edellyttää, että asianomainen unionin kansalainen on oleskellut yhtäjaksoisesti jäsenvaltiossa viisi vuotta direktiivin 7 artiklan 1 kohdassa säädettyjen edellytysten mukaisesti ja että näin ollen oleskelua, joka ei täytä näitä edellytyksiä, ei voida pitää 16 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuna laillisena oleskeluna.

Unionin tuomioistuimen vastaus

- 31 Direktiivin 2004/38 16 artiklan 1 kohdan sanamuodon mukaan unionin kansalaisilla, jotka ovat oleskelleet laillisesti vastaanottavan jäsenvaltion alueella yhtäjaksoisesti viisi vuotta, on oikeus pysyvään oleskeluun sen alueella.

- 32 On muistutettava ensinnäkin, että unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan sekä unionin oikeuden yhdenmukainen soveltaminen että yhdenvertaisuusperiaate edellyttävät, että unionin oikeuden sellaisen säännöksen sanamuotoa, joka ei sisällä nimenomaista viittausta jäsenvaltioiden oikeuteen sisältönsä ja soveltamisalansa määrittämiseksi, on tavallisesti tulkittava koko unionissa itsenäisesti ja yhdenmukaisesti (asia C-287/98, Linster, tuomio 19.9.2000, Kok., s. I-6917, 43 kohta ja asia C-34/10, Brüstle, tuomio 18.10.2011, Kok., s. I-9821, 25 kohta).
- 33 Vaikkei direktiivin 2004/38 kyseisen säännöksen sanamuodossa täsmennetäkään, millä tavoin ilmaisu ”ovat oleskelleet laillisesti” vastaanottavan jäsenvaltion alueella on ymmärrettävä, direktiivissä ei myöskään viitata kansalliseen oikeuteen tämän ilmaisun merkityksen määrittämiseksi. Näin ollen sitä on direktiiviä sovellettaessa pidettävä unionin oikeuden itsenäisenä käsitteenä, jota on tulkittava yhtenäisesti kaikkien jäsenvaltioiden alueella.
- 34 On muistutettava, että niiden termien merkitys ja ulottuvuus, joita ei ole määritelty unionin oikeudessa, on määritettävä muun muassa ottamalla huomioon se asiayhteys, jossa niitä käytetään, ja sen säännösten tavoitteet, johon ne kuuluvat (ks. mm. asia C-336/03, easyCar, tuomio 10.3.2005, Kok., s. I-1947, 21 kohta; asia C-549/07, Wallentin-Hermann, tuomio 22.12.2008, Kok., s. I-11061, 17 kohta; asia C-151/09, UGT-FSP, tuomio 29.7.2010, Kok., s. I-7591, 39 kohta ja em. asia Brüstle, tuomion 31 kohta).
- 35 Kun tarkastellaan aluksi direktiivin 2004/38 tavoitteita, sen johdanto-osan ensimmäisessä perustelukappaleessa todetaan, että unionin kansalaisuus antaa jokaiselle unionin kansalaiselle henkilökohtaisen perusoikeuden liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella perustamissopimuksissa asetettujen rajoitusten ja ehtojen sekä niiden soveltamiseksi toteutettujen toimenpiteiden mukaisesti (ks. asia C-162/09, Lassal, tuomio 7.10.2010, Kok., s. I-9217, 29 kohta ja asia C-434/09, McCarthy, tuomio 5.5.2011, Kok., s. I-3375, 27 kohta).

- 36 Vaikka direktiivin 2004/38 tavoitteena on helpottaa ja tehostaa sen jokaiselle unionin kansalaiselle suoraan myönnetyn henkilökohtaisen perusoikeuden, joka on liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella, käyttämistä, direktiivin kohteena ovat, kuten sen 1 artiklan a ja b alakohdasta ilmenee, kyseisen oikeuden ja pysyvän oleskeluoikeuden käyttöedellytykset; viimeksi mainittu oikeus otettiin unionin oikeusjärjestykseen ensimmäisen kerran tällä direktiivillä muuten paitsi vastaanottavassa jäsenvaltiossa työskentelynsä päättäneiden henkilöiden ja näiden perheenjäsenten osalta.
- 37 Direktiivin 2004/38 johdanto-osan kolmannelta ja neljänneltä perustelukappaleesta ilmenee, että direktiivin tarkoituksena on päästä eroon alakohtaisesta ja epäyhtenäisestä tavasta käsitellä oikeutta vapaaseen liikkuvuuteen ja oleskeluun sekä helpottaa tämän oikeuden käyttämistä laatimalla yksi säädös, jolla kodifoidaan ja tarkistetaan kyseistä direktiiviä edeltäneet unionin oikeuden säädökset.
- 38 Direktiivin 2004/38 koko asiayhteydestä on seuraavaksi todettava, että siinä säädetään oleskeluoikeutta vastaanottavassa jäsenvaltiossa koskevasta asteittaisesta järjestelmästä, jossa toistetaan pääasiallisesti direktiiviä edeltäneissä unionin oikeuden säädöksissä ja oikeuskäytännössä vahvistetut vaiheet ja edellytykset ja päädytään lopulta pysyvään oleskeluoikeuteen.
- 39 Ensiksikin alle kolme kuukautta kestävästä oleskelun tapauksessa direktiivin 2004/38 6 artiklassa rajoitetaan oleskeluoikeutta koskevat edellytykset tai muodollisuudet vaatimukseen siitä, että henkilöllä on oltava voimassa oleva henkilökortti tai passi, ja direktiivin 14 artiklan 1 kohdan mukaan unionin kansalainen ja hänen perheenjäsenensä säilyttävät tämän oikeuden sikäli kuin he eivät muodosta kohtuutonta rasitetta vastaanottavan jäsenvaltion sosiaalihuoltojärjestelmälle.

- 40 Toiseksi yli kolme kuukautta kestävän oleskelun tapauksessa oleskeluoikeuden saaminen riippuu direktiivin 2004/38 7 artiklan 1 kohdassa säädetystä edellytyksistä, ja 14 artiklan 2 kohdan mukaan tämä oikeus säilyy vain, jos unionin kansalainen ja hänen perheenjäsenensä täyttävät nämä edellytykset. Direktiivin johdanto-osan kymmenennen perustelukappaleen mukaan näillä edellytyksillä pyritään erityisesti estämään se, että näistä henkilöistä aiheutuisi kohtuutonta rasitusta vastaanottavan jäsenvaltion sosiaalihuoltojärjestelmälle.
- 41 Kolmanneksi direktiivin 2004/38 16 artiklan 1 kohdasta seuraa, että unionin kansalaisilla, jotka ovat oleskelleet laillisesti vastaanottavan jäsenvaltion alueella yhtäjaksoisesti viisi vuotta, on oikeus pysyvään oleskeluun sen alueella ja että tämä oikeus ei riipu edellisessä kohdassa mainituista edellytyksistä. Kuten direktiivin johdanto-osan 18 perustelukappaleessa todetaan, jotta jo saadusta oikeudesta pysyvään oleskeluun voisi tulla todellinen keino kotoutua kyseisen valtion yhteiskuntaan, siihen ei olisi kohdistuttava mitään ehtoja.
- 42 Lopuksi siltä osin kuin kysymys on direktiivin 2004/38 erityisestä kontekstista pysyvään oleskeluoikeuteen nähden, on huomattava, että 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” ilman, että heihin on kohdistettu karkottamistoimenpidettä.
- 43 Täsmennys sisällytettiin kyseiseen perustelukappaleeseen direktiivin 2004/38 antamiseen johtaneessa lainsäädäntömenettelyssä Euroopan unionin neuvoston 5.12.2003 vahvistamassa yhteisessä kannassa (EUVL 2004, C 54 E, s. 12). Euroopan parlamentille 30.12.2003 annetun tiedonannon mukaan täsmennys otettiin käyttöön direktiivin 16 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun ”termin ’laillinen oleskelu’ sisällön selventämiseksi”.

- 44 Lisäksi direktiivin 2004/38 18 artiklassa, joka sisältyy samaan lukuun kuin 16 artikla ja joka koskee pysyvän oleskeluoikeuden myöntämistä tietyille perheenjäsenille, jotka eivät ole minkään jäsenvaltion kansalaisia, säädetään, että unionin kansalaisen kuollessa tai poistuessa jäsenvaltion alueelta tai avioeron, avioliiton mitättömäksi julistamisen taikka rekisteröidyn parisuhteen päättymisen tilanteessa kyseisten perheenjäsenten on – kuten 16 artiklan 1 kohdassa on säädetty – täytynyt ”oleskella laillisesti” vastaanottavan jäsenvaltion alueella yhtäjaksoisesti viisi vuotta saadakseen oikeuden pysyvään oleskeluun, ja siinä viitataan tässä yhteydessä direktiivin 12 artiklan 2 kohtaan sekä 13 artiklan 2 kohtaan; näiden säännösten toisessa alakohdassa asetetaan asianomaisille muiden edellytysten ohella vaatimus siitä, että heidän on ennen tämän oikeuden saamista voitava itse todistaa täyttävänsä samat edellytykset, joita vaaditaan direktiivin 7 artiklan 1 kohdan a, b tai d alakohdassa.
- 45 Samoin direktiivin 2004/38 12 artiklan 1 kohdassa ja 13 artiklan 1 kohdassa säädetään, että vaikka unionin kansalaisen kuolema tai poistuminen jäsenvaltion alueelta, avioero, avioliiton mitättömäksi julistaminen taikka rekisteröidyn parisuhteen päättymisen ei vaikuta hänen perheenjäsentensä, jotka ovat jonkin jäsenvaltion kansalaisia, oleskeluoikeuteen, viimeksi mainittujen on myös ennen pysyvän oleskeluoikeuden saamista itse todistettava, että he täyttävät direktiivin 7 artiklan 1 kohdassa säädetty edellytykset.
- 46 Tästä seuraa, että laillisen oleskelun käsite, joka sisältyy implisiittisesti direktiivin 2004/38 16 artiklan 1 kohdassa käytettyyn ilmaisuun ”ovat oleskelleet laillisesti”, on ymmärrettävä direktiivissä säädettyjen ja erityisesti sen 7 artiklan 1 kohdassa tarkoitettujen edellytysten mukaiseksi oleskeluksi.
- 47 Näin ollen jäsenvaltion oikeuden mukaista oleskelua, joka ei kuitenkaan täytä direktiivin 2004/38 7 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja edellytyksiä, ei voida pitää direktiivin 16 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuna laillisena oleskeluna.

- 48 Vastakkaiseen tulkintaan ei voida pätevästi vedota direktiivin 2004/38 37 artiklan perusteella, jonka mukaan direktiivin säännökset eivät vaikuta sellaisiin jäsenvaltion lakeihin, asetuksiin tai hallinnollisiin määräyksiin, jotka ovat tämän direktiivin piiriin kuuluvien henkilöiden kannalta edullisempia.
- 49 On näet huomattava, että se, ettei sellaisiin kansallisiin säännöksiin vaikuteta, jotka ovat direktiivin 2004/38 säännöksiä edullisempia unionin kansalaisten oleskeluoikeuden osalta, ei millään tavoin merkitse, että nämä säännökset olisi sisällytettävä direktiivillä käyttöön otettuun järjestelmään.
- 50 Direktiivin 2004/38 37 artiklassa säädetään vain, että direktiivi ei ole esteenä sille, että jäsenvaltioiden lainsäädännössä otetaan käyttöön direktiivin säännöksillä perustettua edullisempi järjestelmä. Kunkin jäsenvaltion on kuitenkin päätettävä paitsi siitä, perustaako se tällaisen järjestelmän, myös siitä, mitkä ovat järjestelmän edellytykset ja vaikutukset muun muassa siltä osin kuin kysymys on vain kansallisen oikeuden perusteella myönnetyn oleskeluoikeuden oikeudellisista seurauksista.
- 51 Kun otetaan huomioon edellä esitetty, ensimmäiseen kysymykseen on vastattava, että direktiivin 2004/38 16 artiklan 1 kohtaa on tulkittava siten, että unionin kansalaisen, joka on oleskellut vastaanottavan jäsenvaltion alueella yli viisi vuotta ainoastaan kyseisen valtion kansallisen lainsäädännön perusteella, ei ole katsottava saaneen oikeutta pysyvään oleskeluun tämän säännöksen mukaisesti, kun hän ei tämän oleskelun aikana täyttänyt direktiivin 7 artiklan 1 kohdassa säädettyjä edellytyksiä.

Toinen kysymys

- 52 Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin tiedusteleo toisella kysymyksellään, onko ajanjaksot, jotka kolmannen valtion kansalainen on oleskellut jäsenvaltion alueella ennen kyseisen kolmannen valtion liittymistä Euroopan unioniin, otettava huomioon pysyvän oleskeluoikeuden saamiseksi direktiivin 2004/38 16 artiklan 1 kohdan nojalla, jollei liittymisasiakirjassa ole erityisiä määräyksiä.

Unionin tuomioistuimelle esitetyt huomautukset

- 53 Irlanti ja komissio katsovat, että ennakkoratkaisupyynnön esittäneen tuomioistuimen toiseen kysymykseen ei ole tarpeen vastata, koska on riidatonta, että pääasioiden valittajat eivät ole milloinkaan täyttäneet direktiivin 2004/38 7 artiklan 1 kohdassa säädettyjä edellytyksiä, myöskään oleskeluajanjaksoina, jotka edelsivät heidän lähtövaltionsa liittymistä unioniin.
- 54 Saksan ja Yhdistyneen kuningaskunnan hallitukset katsovat, että oleskeluajanjaksoja, jotka edelsivät asianomaisen kansalaisen lähtövaltion liittymistä unioniin, ei voida ottaa huomioon pysyvän oleskeluoikeuden saamiseksi direktiivin 2004/38 16 artiklan 1 kohdassa tarkoitettulla tavalla, koska tällainen oleskeluoikeus edellyttää, että sitä hakeva henkilö on oleskellut jäsenvaltiossa unionin kansalaisena, kun taas pääasioiden valittajat eivät ennen Puolan tasavallan liittymistä unioniin olleet unionin kansalaisia eikä heillä siis myöskään ollut unionin oikeuden säännöksiin perustuvia oikeuksia.

- 55 Kreikan hallitus sen sijaan katsoo, että direktiivin 2004/38 16 artiklan 1 kohdan sanamuodosta, tarkoituksesta ja rakenteesta seuraa, että tätä säännöstä on sovellettava riippumatta ajankohdasta, jolloin asianomaisen kansalaisen lähtövaltio liittyi unioniin. Näin ollen liittymistä edeltäneet oleskelujaksot pitäisi ottaa huomioon siltä osin kuin ne täyttävät direktiivissä säädetyt edellytykset.

Unionin tuomioistuimen vastaus

- 56 Heti aluksi on todettava, että uuden jäsenvaltion liittymisasiakirja perustuu pääasiallisesti siihen yleiseen periaatteeseen, että unionin oikeuden säännöksiä ja määräyksiä sovelletaan välittömästi ja täysimääräisesti kyseiseen valtioon, koska poikkeukset ovat sallittuja vain, jos niistä määrätään nimenomaisesti siirtymämääräyksissä (ks. asia C-420/07, Apostolides, tuomio 28.4.2009, Kok., s. I-3571, 33 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 57 ETY:n perustamissopimuksen 6 artiklasta (josta on tullut EY:n perustamissopimuksen 6 artikla, josta puolestaan on muutettuna tullut EY 12 artikla) sekä EY:n perustamissopimuksen 48 ja 51 artiklasta (joista on muutettuina tullut EY 39 ja EY 42 artikla) unionin tuomioistuin on jo lausunut, että koska jäsenvaltion liittymisasiakirja ei sisällä mitään siirtymämääräystä, joka koskisi näiden artiklojen soveltamista, artiklojen osalta on katsottava, että ne ovat välittömästi sovellettavia ja sitovia suhteessa kyseiseen jäsenvaltioon siitä alkaen, kun se liittyi unioniin, joten mainitun päivämäärän jälkeen kaikista jäsenvaltioista peräisin olevat kansalliset voivat vedota niihin ja niitä voidaan soveltaa ennen kyseisen valtion liittymistä unioniin syntyneiden tilanteiden nykyisiin ja tulevaisuudessa ilmeneviin vaikutuksiin (asia C-122/96, Saldanha ja MTS, tuomio 2.10.1997, Kok., s. I-5325, 14 kohta; asia C-195/98, Österreichischer Gewerkschaftsbund, tuomio 30.11.2000, Kok., s. I-10497, 55 kohta ja asia C-290/00, Duchon, tuomio 18.4.2002, Kok., s. I-3567, 44 kohta).

- 58 Unionin tuomioistuin on katsonut myös, 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 ja em. asia Lassal, tuomion 39 kohta).
- 59 Nyt käsiteltävässä asiassa Tšekin tasavallan, Viron tasavallan, Kyproksen tasavallan, Latvian tasavallan, Liettuan tasavallan, Unkarin tasavallan, Maltan tasavallan, Puolan tasavallan, Slovenian tasavallan ja Slovakian tasavallan liittymisehdoista ja niiden sopimusten mukautuksista, joihin Euroopan unioni perustuu, tehtyyn asiakirjaan (EUVL 2003, L 236, s. 33) ei sisälly siirtymämääräystä, joka koskisi henkilöiden vapaaseen liikkuvuuteen liittyvien unionin oikeuden säännösten soveltamista Puolan tasavaltaan, lukuun ottamatta kyseisen asiakirjan liitteisiin sisältyviä tiettyjä siirtymämääräyksiä työntekijöiden vapaasta liikkuvuudesta ja palvelujen tarjoamisen vapaudesta.
- 60 Näin ollen unionin kansalaiset voivat vedota direktiivin 2004/38 16 artiklan 1 kohdan säännöksiin, ja niitä voidaan soveltaa ennen Puolan tasavallan liittymistä unioniin syntyneiden tilanteiden nykyisiin ja tulevaisuudessa ilmeneviin vaikutuksiin.
- 61 On tosin niin, että ajanjaksot, jotka toisen jäsenvaltion kansalainen on oleskellut vastaanottavan jäsenvaltion alueella ennen sen liittymistä unioniin, eivät kuulu unionin oikeuden vaan ainoastaan vastaanottavan jäsenvaltion oikeuden soveltamisalaan.
- 62 Siltä osin kuin asianomainen voi todistaa, että tällaiset ajanjaksot ovat toteutuneet direktiivin 2004/38 7 artiklan 1 kohdassa säädettyjen edellytysten mukaisesti, näiden ajanjaksojen huomioon ottamisesta asianomaisen jäsenvaltion unioniin liittymisajankohdasta lukien ei seuraa, että direktiivin 16 artiklalle annettaisiin taannehtiva

vaikutus, vaan siitä seuraa ainoastaan, että ennen tämän direktiivin täytäntöönpanopäivää syntyneille tilanteille annetaan nykyinen vaikutus (ks. em. asia Lassal, tuomion 38 kohta).

- 63 Kun edellä esitetty otetaan huomioon, toiseen kysymykseen on vastattava, että ajanjaksot, jotka kolmannen valtion kansalainen on oleskellut jäsenvaltion alueella ennen kyseisen kolmannen valtion liittymistä Euroopan unioniin, on – jollei liittymisasiakirjassa ole erityisiä määräyksiä – otettava huomioon direktiivin 2004/38 16 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun pysyvän oleskeluoikeuden saamiseksi, jos ne ovat toteutuneet direktiivin 7 artiklan 1 kohdassa säädettyjen edellytysten mukaisesti.

Oikeudenkäyntikulut

- 64 Pääasioiden asianosaisten osalta asioiden käsittely unionin tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevien asioiden 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 (suuri jaosto) on ratkaissut asiat seuraavasti:

- 1) 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 unionin kansalaisen, joka on oleskellut vastaanottavan jäsenvaltion alueella yli viisi vuotta ainoastaan valtion kansallisen lainsäädännön perusteella, ei ole katsottava saaneen oikeutta pysyvään oleskeluun tämän säännöksen mukaisesti, kun hän ei oleskelun aikana täyttänyt direktiivin 7 artiklan 1 kohdassa säädettyjä edellytyksiä.

- 2) Ajanjaksot, jotka kolmannen valtion kansalainen on oleskellut jäsenvaltion alueella ennen kyseisen kolmannen valtion liittymistä Euroopan unioniin, on – jollei liittymisasiakirjassa ole erityisiä määräyksiä – otettava huomioon direktiivin 2004/38 16 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun pysyvän oleskeluoi-keuden saamiseksi, jos ne ovat toteutuneet direktiivin 7 artiklan 1 kohdassa säädettyjen edellytysten mukaisesti.

Allekirjoitukset