JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER
25 päivänä lokakuuta 2005 [1]

1. Tällä EY 226 artiklan toisen kohdan nojalla nostamallaan kanteella komissio katsoo, että Belgian kuningaskunta

1) on rikkonut EY 18 artiklaa ja oleskeluoikeudesta annettua direktiiviä 90/364/ETY [2]

2) sekä jättänyt noudattamatta

a) jäsenvaltioiden työntekijöiden ja heidän perheidensä liikkumista ja oleskelua yhteisön alueella koskevien rajoitusten poistamisesta annetun neuvoston direktiivin 68/360/ETY [3] 4 artiklaa sekä sijoittautumista ja palvelujen tarjoamista koskevien kyseisten rajoitusten poistamisesta annetun neuvoston direktiivin 73/148/ETY [4] 4 artiklaa ja

b) opiskelijoiden oleskeluoikeudesta sekä ammattitoimintansa lopettaneiden työntekijöiden ja itsenäisten ammatinharjoittajien oleskeluoikeudesta annettujen niin ikään neuvoston direktiivien 93/96/ETY [5] ja 90/365/ETY [6] 2 artiklaa.

2. Ensimmäinen jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen perustuu siihen, että muiden jäsenvaltioiden kansalaisilta, jotka haluavat asettua Belgiaan asumaan, edellytetään riittäviä "henkilökohtaisia" tuloja ja varoja. Toinen perustuu käytäntöön antaa automaattisesti maastapoistumismääräys Euroopan unionin kansalaisille, jotka eivät toimita asetetussa määräajassa oleskeluluvan saamiseksi vaadittuja asiakirjoja.

1 – Alkuperäinen kieli: espanja.

2 – 28.6.1990 annettu neuvoston direktiivi 90/364/ETY (EYVL L 180, s. 26).

3 – 15.10.1968 annettu direktiivi (EYVL L 257, s. 13).

4 – 21.5.1973 annettu direktiivi (EYVL L 172, s. 14).

5 – 29.10.1993 annettu direktiivi (EYVL L 317, s. 59).

6 – 28.6.1990 annettu direktiivi (EYVL L 180, s. 28).

I Asiaa koskevat oikeussäännöt

A *Yhteisön oikeus*

1. Primaarioikeus

3. EY 18 artiklan 1 kohdassa tunnustetaan jokaisen unionin kansalaisen oikeus "vapaasti liikkua ja oleskella jäsenvaltioiden alueella, jollei tässä sopimuksessa määrätyistä tai sen soveltamisesta annetuissa säännöksissä säädetyistä rajoituksista ja ehdoista muuta johdu".

2. Johdettu oikeus

a) Riittäviä tuloja ja varoja koskeva edellytys

4. Direktiivin 90/364/ETY 1 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä alakohdassa säädetään seuraavaa:

"Jäsenvaltioiden on myönnettävä oleskeluoikeus sellaisille jäsenvaltioiden kansalaisille, joilla ei tätä oikeutta ole yhteisön oikeuden muiden säännösten perusteella, sekä heidän 2 kohdassa tarkoitetuille perheenjäsenilleen, edellyttäen että he itse ja heidän perheenjäsenensä kuuluvat sairausvakuutuksen piiriin kaikkien riskien varalta vastaanottavassa jäsenvaltiossa ja että heillä on riittävästi tuloja ja varoja niin, että he eivät oleskeluaikanaan joudu turvautumaan vastaanottavan maan sosiaalihuoltojärjestelmään."

b) Oleskeluluvat

5. Kyseisen direktiivin 90/364/ETY 2 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

"Oleskeluoikeus on vahvistettava myöntämällä asiakirja nimeltä 'ETY:n jäsenvaltion kansalaisen oleskelulupa' – –.

Oleskeluluvan tai vastaavan asiakirjan antamista varten jäsenvaltio saa vaatia luvan hakijalta vain voimassaolevan henkilötodistuksen tai passin sekä todistuksen siitä, että hän täyttää 1 artiklan mukaiset edellytykset."

6. Direktiivin 68/360 4 artiklassa säädetään puolestaan seuraavaa:

"1. Jäsenvaltioiden on myönnettävä alueellaan oleskeluoikeus 1 artiklassa tarkoitetuille henkilöille [työntekijöille], jotka voivat esittää 3 kohdassa luetellut asiakirjat.

2. ETY:n jäsenvaltion kansalaisen oleskeluluvan antamiseksi jäsenvaltiot voivat vaatia ainoastaan seuraavien asiakirjojen esittämistä:

– –"

7. Direktiivin 73/148 4 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

"Kunkin jäsenvaltion on myönnettävä pysyvä oleskeluoikeus niille toisen jäsenvaltion kansalaisille, jotka haluavat sijoittautua jäsenvaltion alueelle toimiakseen siellä itsenäisen ammatin harjoittajina, kun tätä toimintaa koskevat rajoitukset on perustamissopimuksen mukaisesti poistettu.

Todisteeksi oleskeluoikeudesta on annettava asiakirja nimeltä 'Euroopan yhteisöjen jäsenvaltion kansalaisen oleskelulupa' – –."

8. Opiskelijoita koskevan direktiivin 93/96 2 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

"– – Oleskeluoikeus on vahvistettava myöntämällä asiakirja nimeltä 'ETY:n jäsenvaltion kansalaisen oleskelulupa' – –.

Oleskeluluvan tai vastaavan asiakirjan antamista varten jäsenvaltio saa vaatia luvan hakijalta vain voimassaolevan henkilötodistuksen tai passin sekä todistuksen siitä, että hän täyttää 1 artiklan mukaiset edellytykset."

9. Lisäksi eläkkeensaajia koskevan direktiivin 90/365 saman artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

"Oleskeluoikeus on vahvistettava myöntämällä asiakirja nimeltä 'ETY:n jäsenvaltion kansalaisen oleskelulupa' – –.

Oleskeluluvan tai vastaavan asiakirjan antamista varten jäsenvaltio saa vaatia luvan hakijalta vain voimassaolevan henkilötodistuksen tai passin sekä todistuksen siitä, että hän täyttää 1 artiklan mukaiset edellytykset."[7]

B *Belgian oikeus*

1. Riittävät tulot ja varat

10. Ulkomaalaisten maahantulosta Belgian alueelle, oleskelusta, asettautumisesta ja maastapoistamisesta 8.10.1981 tehdyn kuninkaan päätöksen[8] 53 §:n 1 momentin mukaan yhteisön kansalaisilla on oikeus oleskella Belgiassa edellyttäen, että heillä on "riittävästi tuloja ja varoja" niin, että he eivät joudu turvautumaan yhteiskunnan tukeen.

2. Oleskelulupien myöntäminen

11. Oleskelulupien myöntämisestä säädetään edellä mainitun säännöksen 2–6 momentissa, sellaisena kuin se on muutettuna 12.6.1998 tehdyllä kuninkaan päätöksellä.[9]

12. Yhteisön kansalainen, joka toimittaa vaaditut asiakirjat saapuakseen Belgiaan, merkitään ulkomaalaisrekisteriin ja saa todistuksen, joka on voimassa viisi kuukautta sen antamisesta lukien. Tuosta ajankohdasta lähtien hänen on haettava oleskelulupaa (2 momentin ensimmäinen ja toinen kohta).

13. Kyseisenä ajanjaksona hänen on osoitettava täyttävänsä 1 momentissa asetetut edellytykset (2 momentin kolmas kohta). Jos hän ei täytä näitä edellytyksiä tai toimita tästä tarvittavia todisteita, häneltä evätään oleskeluoikeus, mikä merkitsee sitä, että hänen on poistuttava Belgian alueelta (4 momentti).

14. Jos edellä tarkoitettu viiden kuukauden ajanjakso ei ole päättynyt ja hakijalla on mainittu todistus rekisteriin merkitsemisestä, häntä kuitenkin kehotetaan toimittamaan tarvittavat asiakirjat ennen ajanjakson päättymistä ja oleskeluoikeutta jatketaan kuukaudella (5 momentti).

7 – Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella 29.4.2004 annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 2004/38/EY (EYVL L 158, s. 77), jolla kumotaan mainitut direktiivit ja joka tuli voimaan 30.4.2004 (41 artikla), pidetään voimassa esitetyt oikeudelliset periaatteet. Sen 7 artiklassa viitataan hakijalla itseään ja perhettään varten oleviin "riittäviin tuloihin ja varoihin" ja 8 artiklassa korvataan oleskelulupa merkinnällä rekisteriin, josta annettavasta todistuksesta ilmenevät asianomaisen nimi, osoite sekä merkinnän päivämäärä.

8 – Moniteur belge, lisäosa nro 206, 27.10.1981, s. 1. Kyseisen 1 momentin nykyinen sanamuoto ilmenee 22.12.1992 tehdystä kuninkaan päätöksestä; Moniteur belge nro 14, 23.1.1993, s. 1053.

9 – Moniteur belge nro 160, 21.8.1998, s. 26854.

15. Jos päätös on esitettyjen määräaikojen päätyttyä kielteinen, annetaan maastapoistumismääräys, joka on 15 päivän kuluttua täytäntöönpanokelpoinen (6 momentti). [10]

16. Päätöksen 45, [11] 55 ja 51 §:ssä on vastaavat säännökset muiden jäsenvaltioiden työntekijöiden, itsenäisten ammatinharjoittajien, opiskelijoiden [12] ja eläkkeensaajien osalta.

II Oikeudenkäyntiä edeltävä hallinnollinen menettely

17. Komissiolle tehtiin useita kanteluja Belgian lainsäädännöstä ja käytännöstä, jotka koskevat yhteisön kansalaisten oleskelulupia ja heille annettuja maastapoistumismääräyksiä.

18. Sen huomiota kiinnitti erityisesti portugalilaisen Mamade De Figueiredon tilanne. Hän tuli elokuussa 1999 yhdessä kolmen poikansa kanssa Belgiaan pitkäaikaisen kumppaninsa, Belgian kansalaisen, luo. Waterloon kunnallisviranomaiset vaativat Mamade De Figueiredon puolisolta lupaa hänen kotipaikkansa vahvistamiseksi Belgiassa, sillä hän ei ollut vielä eronnut Portugalissa, jossa oli avioparin kotipaikka. Tällaista lupaa ei ilmeisesti koskaan toimitettu.

19. Vaikka hän oli tehnyt maahantuloilmoituksen ja toimittanut asiakirjan, jonka mukaan hänen avopuolisonsa sitoutuu vastaamaan hänen elatuksestaan samoin kuin hänen lastensa elatuksesta, hänelle annettiin 16.12.1999 tiedoksi päätös hakemuksen hylkäämisestä sekä maastapoistumismääräys.

20. Komissio esitti 7.1.2000 vastaajana olevan jäsenvaltion viranomaisille epäilyksensä siitä, ovatko sen oleskeluluvan myöntämiselle asettamat edellytykset yhteisön oikeuden mukaisia, ja korosti, että Mamade De Figueiredon tapauksessa sen myöntämiselle ei ollut mitään esteitä, sillä hän oli todistanut miesystävänsä vastaavan elatusvelvollisuudesta. Belgian viranomaiset vastasivat 8.3.2000, ettei kyseinen sitoumus merkinnyt todistetta siitä, että hakijalla olisi omia toimeentulokeinoja.

21. Koska komissio, jonka yksiköille oli tehty muitakin kanteluja, ei ollut tyytyväinen Belgian kuningaskunnan sille antamaan vastaukseen, se toimitti 8.5.2001 tälle jäsenvaltiolle kaksi perustetta sisältävän virallisen huomautuksen. Ensimmäinen peruste koskee sitä, että komission mukaan direktiivissä

10 – Yhteisön kansalaisten ja heidän perheidensä sekä Belgian kansalaisten ulkomaalaisten perheenjäsenten oleskeluoikeuden edellytyksistä 14.7.1998 annetun sisäministeriön yleiskirjeen (Moniteur belge nro 160, 21.8.1998, s. 27032) III luvun A osan 3.b.1 kohdassa vahvistetaan tämä ajatus.

11 – Kyseisen pykälän 6 momentin mukaan asianomainen voi toimittaa ennen maastapoistamista asiakirjat, joita hän ei ole esittänyt ajallaan, jolloin hänelle annetaan uusi viisi kuukautta voimassa oleva todistus rekisteriin merkitsemisestä.

12 – Kyseisessä tapauksessa ulkomaalaisrekisteriin tehtävä merkintä on voimassa kolme kuukautta (55 §:n 2 momentti).

90/364 ei aseteta oleskeluluvan myöntämisedellytykseksi hakijan tulojen ja varojen henkilökohtaisuutta. Toisen perusteen mukaan maastapoistumismääräyksen antaminen automaattisesti tilanteessa, jossa hakijalla ei ole esittää asianmukaisia todisteita tällaisen luvan saamiseksi, on suhteellisuusperiaatteen vastainen.

22. Belgia katsoi 6.7.2001, että henkilöllä, joka haluaa asettua sen alueelle asumaan, on oltava itsellään tuloja ja varoja ja että unionin kansalainen on määrättävä poistumaan maasta, jos hän kolmen kuukauden kuluttua maahantulostaan on edelleen maassa eikä ole pannut vireille maahantuloa koskevaa hallinnollista menettelyä tai esittänyt tarvittavia asiakirjoja.

23. Koska komissio oli eri mieltä tästä kansallisesta tulkinnasta, se antoi 3.4.2002 perustellun lausunnon, jonka mukaan Belgia on jättänyt noudattamatta tämän ratkaisuehdotuksen 1 kohdassa esitettyjä jäsenyysvelvoitteitaan ja jossa sille asetettiin kahden kuukauden määräaika yhteisön oikeuden noudattamiseksi. Kyseinen jäsenvaltio toisti kantansa 10.7.2002 päivätyssä kirjelmässään.

III Asianosaisten väitteet ja asian käsittely yhteisöjen tuomioistuimessa

24. Komissio nosti 1.10.2003 EY 226 artiklan toisen kohdan nojalla nyt käsiteltävänä olevan kanteen, jossa se vaati yhteisöjen tuomioistuinta toteamaan, että Belgian kuningaskunta ei ole noudattanut EY 18 artiklan ja direktiivin 90/354, direktiivien 68/360 ja 73/148 4 artiklan sekä direktiivien 93/96 ja 90/365 2 artiklan mukaisia velvoitteitaan, minkä kyseinen jäsenvaltio kiisti Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistyneen kuningaskunnan tukemana. [13]

25. Asianosaisten asiamiehet vahvistivat omat kantansa 20.9.2005 pidetyssä suullisessa käsittelyssä.

IV Väitettyjen jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisten tarkastelu

26. Kanteessa tuodaan esille kaksi hyvin konkreettista kysymystä: Belgiaan asettumaan aikovan yhteisön kansalaisen toimeentulon alkuperä (ensimmäinen peruste) ja mahdollisuus määrätä hänet poistumaan maasta, jos hän ei toimita asetetussa määräajassa oleskeluluvan myöntämiseksi tarvittavia asiakirjoja (toinen peruste).

13 - Yhdistyneen kuningaskunnan huomautuksilla ei ole merkitystä, kuten komissio toteaa, sillä ne koskevat riidattomia seikkoja (tulojen ja varojen riittävyyttä ja velvollisuutta niiden osoittamiseen) eivätkä riidan ydinkysymystä (onko kyseisten tulojen ja varojen oltava hakijan henkilökohtaisia, ja seurauksia siitä, ettei tästä esitetä todisteita).

A *Tulojen ja varojen alkuperä*

1. Riidan rajaaminen: myönnetty jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen

27. Kaikki tämän menettelyn osapuolet ovat yhtä mieltä siitä, että Belgian viranomaiset edellyttävät direktiivin 90/364 soveltamisalaan kuuluvaa oleskelulupaa hakevilta muiden jäsenvaltioiden kansalaisilta, että heillä on riittävästi "henkilökohtaisia" tuloja ja varoja.[14] Mamade De Figueiredo on tästä hyvä esimerkki.

28. Belgian kuningaskunta on kuitenkin asian käsittelyn kuluessa, sekä hallinnollisessa menettelyssä että tässä oikeudenkäynnissä, lieventänyt kantaansa siten, että sen mukaan kyseisen direktiivin 1 artiklassa ei nimenomaisesti edellytetä unionin kansalaisella olevan henkilökohtaisesti tuloja ja varoja, jotta tämä ei joutuisi turvautumaan vastaanottavan valtion tukeen, ja hyväksynyt sen, että nämä tulot ja varat voivat olla peräisin asianomaiseen tämän elatukseen velvoittavassa suhteessa olevalta henkilöltä, kuten puolisolta, lapsilta ja myös sopimukseen perustuen kolmannelta osapuolelta edellyttäen, että näiden välillä on sitova oikeussuhde (vastineen 3–12 kohta ja vastauskirjelmän 2– 4 kohta).

14 – Suullisessa käsittelyssä Yhdistynyt kuningaskunta pitäytyi virheellisessä kannassaan, kun se keskittyi riittävyyden vaatimukseen ja piti selvänä, että tulojen ja varojen on oltava peräisin asianomaiselta, unohtaen, että riita koski juuri tätä viimeksi mainittua seikkaa.

29. Tällä prosessuaalista strategiaa koskevalla muutoksella myönnetään implisiittisesti jäsenyysvelvoitteiden laiminlyönti, sillä Mamade De Figueiredo on liittänyt asiakirjoihin kirjelmän, jossa hänen kumppaninsa ottaa vastuulleen hänen "elättämisensä", eivätkä kansalliset hallintoviranomaiset tai yhteisöjen tuomioistuin voi määrittää sen vaikutuksia, sillä tämä toimivalta kuuluu Belgian tuomioistuimille, joiden soveltamassa oikeusjärjestyksessä hyväksytään sopimussuhteissa vallitseva sopimusvapaus.[15]

30. Asian tarkastelu voitaisiin päättää tähän, mutta tämän riidan käsittelyssä käytettyjen ilmaisujen vuoksi on vielä syytä tarkastella vapaata liikkuvuutta Euroopan unionissa, jotta voidaan määrittää, milloin oikeudenhaltijalla on katsottava olevan riittävästi tuloja ja varoja direktiivin 90/364 1 artiklassa tarkoitetulla tavalla.

2. Unionin kansalaisten vapaa liikkuvuus

31. Unionin kansalaisuus, joka on luonteeltaan johdettu oikeus,[16] on yhteisön kansa-

15 – Belgian siviililakikirjan (Code civil) 1126 §:ssä ja sitä seuraavissa pykälissä vahvistetaan sopimusautonomian periaate.

16 – EY 17 artiklan 1 kohdan mukaan unionin kansalaisuus edellyttää jonkin jäsenvaltion kansalaisuutta, jota unionin kansalaisuus täydentää mutta ei korvaa. Kovar, R., on luonnehtinut sitä "alisteiseksi" kirjoituksessaan "L'émergence et l'affirmation du concept de citoyenneté européenne dans le processus d'intégration européenne", *La citoyenneté européenne*, Montrealin yliopisto, 2000, s. 81–94, erityisesti s. 85–87.

laisen "perustavaa laatua oleva asema". Tämä täsmennys, joka ilmaistiin ensimmäisen kerran asiassa Grzelczyk 20.9.2001 annetussa tuomiossa (31 kohta), [17] on vahvistettu yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä. [18]

32. Unionin kansalaisella on EY 17 artiklan 2 kohdan mukaisesti perustamissopimuksessa ja erityisesti EY 18–EY 21 artiklassa määrätyt oikeudet ja velvollisuudet.

33. EY 18 artiklan 1 kohdassa, jossa vahvistetaan oikeus oleskella jäsenvaltioiden alueella, perustetaan positiivinen oikeusasema, jolle on ominaista neljä piirrettä. Ensinnäkin kyse on henkilökohtaisesta takeesta, joka liittyy perustavanlaatuisesti asumista koskevaan unionin järjestelmään. [19] Lisäksi sen systematiikan mukaisesti sillä on välitön oikeusvaikutus, joten se on välittömästi sovellettavissa ja oikeudenhaltijat voivat vedota siihen suoraan. [20] Kolmanneksi se ei ole ehdoton, sillä oikeuksia ei ole ilman rajoituksia. EY 18 artiklan 1 kohdan mukaan sitä sovelletaan, jollei perustamissopimuksessa määrätyistä tai sen soveltamisesta annetuissa säännöksissä säädetyistä rajoituksista ja ehdoista muuta johdu, ja oikeuskäytännössä on useita kertoja toistettu tämä huomautus. [21] Lisäksi perusoikeutena sillä on laajentava vaikutus, mikä edellyttää sille asetettujen rajoitusten erittäin suppeaa tulkintaa ja näiden rajoitusten supistamista suhteellisuusperiaatteen nojalla [22] ehdottoman välttämättömiin ehtoihin, jotta tämän vapauden sisältöön puuttumatta voidaan turvata sitä mahdollisesti rajoittavat yhteiset arvot. [23]

3. "Riittävät tulot ja varat" oleskeluoikeuden käyttämisen edellytyksenä

34. Siitä lähtien kun unionin kansalaisuutta koskevat artiklat sisällytettiin perustamisso-

17 – Asia C-184/99 (Kok. 2001, s. I-6193).

18 – Näin on katsottu myös mm. seuraavissa tuomioissa: asia C-413/99, Baumbast ja R, tuomio 17.9.2002 (Kok. 2002, s. I-7091, 82 kohta); asia C-148/02, García Avello, tuomio 2.10.2003 (Kok. 2003, s. I-11613, 22 kohta) ja asia C-200/02, Zhu ja Chen, tuomio 19.10.2004 (Kok. 2004, s. I-9925, 25 kohta).

19 – Asiassa Grzelczyk, 33 kohta, ja asiassa García Avello, 24 kohta, annetuissa tuomioissa se luonnehdittiin perusvapaudeksi. Samansuuntaisesti todetaan hiljattain annetuissa tuomioissa asiassa C-209/03, Bidar, tuomio 15.3.2005 (Kok. 2005, s. I-2119, 33 kohta) ja asiassa C-403/03, Schempp, tuomio 12.7.2005 (Kok. 2005, s. I-6421, 18 kohta). Tämä oikeus sisältyy Euroopan unionin perusoikeuskirjan (EYVL 2000, C 364, s. 1) 45 artiklaan ja lisäksi Euroopan perustuslaista tehdyn sopimuksen (EUVL 2004, C 310, s. 1) II-105 artiklaan. Asiassa C-456/02, Trojani, tuomio 7.9.2004 (Kok. 2004, s. I-7573), antamassaan ratkaisuehdotuksessa julkisasiamies Geelhoed katsoi, että oleskeluoikeus on jokaiselle Euroopan unionin kansalaiselle kuuluva perustavanlaatuinen oikeus (12 kohta). Samanlaisen arvioinnin on esittänyt julkisasiamies Tizzano asiassa Zhu ja Chen antamassaan ratkaisuehdotuksessa (73 kohta).

20 – Asia Baumbast ja R, tuomion 84 kohta; asia Trojani, tuomion 31 kohta ja asia Zhu ja Chen, tuomion 26 kohta.

21 – Esim. asia Baumbast ja R, tuomion 86 kohta; asia Trojani, tuomion 32 kohta ja asia Zhu ja Chen, tuomion 26 kohta.

22 – Asiassa C-138/02, Collins, tuomio 23.3.2004 (Kok. 2004, s. I-2703) 10.7.2003 antamassani ratkaisuehdotuksessa muistutin suhteellisuusperiaatteen käyttökelpoisuudesta tässä suhteessa (70 kohta).

23 – Yhdistetyissä asioissa C-482/01 ja C-493/01, Orfanopoulos ja Oliveri, 29.4.2004 annetussa tuomiossa katsottiin, että unionin kansalaisuus edellyttää, että tähän vapauteen tehtaviä poikkeuksia on tulkittava erityisen ankarasti (65 kohta). Em. asiassa Trojani annetussa tuomiossa lisättiin puolestaan, että tämän oikeuden käyttämiselle asetettuja rajoituksia sovellettaessa on noudatettava yhteison oikeuden yleisiä periaatteita ja erityisesti suhteellisuusperiaatetta (46 kohta).

pimukseen Maastrichtin sopimuksella,[24] jäsenvaltioiden kansalaisilla on pelkästään tämän kansalaisuuden perusteella oikeus asua muissa jäsenvaltioissa EY 18 artiklan 1 kohdan nojalla ilman, että asumisen edellytykseksi voidaan asettaa taloudellisen toiminnan harjoittamista.[25] Ainoat rajoitukset ilmenevät direktiivin 90/364 1 artiklan 1 kohdasta, jonka mukaan asianomaisella ja hänen perheellään on oltava sairausvakuutus sekä tuloja ja varoja voidakseen asua vastaanottavassa valtiossa turvautumatta sen sosiaalihuoltojärjestelmään.

35. Mikään tässä säännöksessä ei anna aihetta hyväksyä Belgian kuningaskunnan väitettä, jonka se esitti ensimmäisissä kirjelmissään hallinnollisen menettelyn aikana. Tämä voidaan päätellä edellä mainitussa asiassa Zhu ja Chen annetusta tuomiosta, jonka mukaan kyseisessä direktiivin 90/364 säännöksessä ei aseteta minkäänlaisia vaatimuksia tulojen ja varojen alkuperän suhteen (30 kohta), joten tämänkaltaisella normilla puututtaisiin kohtuuttomasti kyseisen perustavanlaatuisen oikeuden käyttämiseen (33 kohta).

36. Jäsenvaltion, jonka on väitetty jättäneen noudattamatta jäsenyysvelvoitteitaan, lopullinen kanta ei ole myöskään säännöksen hengen mukainen. Säännöksen tarkoituksena on se, ettei vapaasta oleskeluoikeudesta muodostu ylimääräistä rasitusta vastaanottavalle jäsenvaltiolle, minkä vuoksi yhteisön kansalaisen, joka haluaa asettua toiseen jäsenvaltioon kuin siihen, jonka kansalainen hän on, on osoitettava, että hänellä on riittävästi tuloja ja varoja, jolloin on yhdentekevää, ovatko ne omia vai muiden tuloja ja varoja, ja tässä jälkimmäisessä tapauksessa hänen on osoitettava, että tämän toimeentulon tarjoavaa henkilöä velvoittaa enemmän tai vähemmän läheinen oikeussuhde tai että hän toimii näin vapaasta tahdostaan.[26]

37. Oleskeluluvan myöntävän hallintoviranomaisen on tutkittava, täyttyvätkö jo olemassa olevan oikeuden toteuttamisen edellytykset,[27] tekemällä asiaankuuluvat tarkistukset ja arvioimalla hakijan esittämät todisteet. Tämän jälkeen sen on selvitettävä, että hakijalla on riittävästi tuloja ja varoja,[28] niiden alkuperää tai laatua tutkimatta, joskin

24 – Unionin kansalaisuuden käsite luotiin tämän 1.11.1993 lähtien voimassa olleen sopimuksen G artiklalla (sittemmin EY 8–EY 8 e artikla), joka yhdessä Amsterdamin sopimuksella toteutettujen muutosten kanssa sisältyy nykyisin EY:n perustamissopimuksen toiseen osaan (EY 17–EY 22 artikla).

25 – Em. asiassa Trojani annetussa tuomiossa (46 kohta), jossa mukaillaan asiassa Baumbast ja R annettua tuomiota (46 kohta), katsottiin, että unionin kansalainen, jolla ei ole vastaanottavassa jäsenvaltiossa EY 39, EY 43 tai EY 49 artiklan mukaista oleskeluoikeutta, voi jo pelkästään sillä perusteella, että hän on unionin kansalainen, käyttää kyseistä oikeutta vetoamalla EY 18 artiklan 1 kohtaan.

26 – Näin ollen on merkityksetöntä, ovatko tulot ja varat peräisin puolisolta tai lapselta, jotka eivät ole unionin kansalaisia, tai onko näillä kolmansilla laillista kotipaikkaa Belgiassa, sillä heidän oikeutensa ei ole riidanalainen. Lähisukulaisten kohtalo riippuu "perheen pään" kohtalosta: jos tämä asuu siinä jäsenvaltiossa, jonka kansalainen hän on, kukaan ei voi estää heitä asumasta hänen kanssaan; vastaava tilanne on silloin, kun hän muuttaa kotipaikkansa toiseen unionin jäsenvaltioon. Tämä ratkaisu ei ole kohtuuton. Kohtuuttomana olisi sitä vastoin pidettävä päinvastaista ratkaisua, jossa oleskeluoikeuden tehokkaan käyttämisen edellytykseksi asetettaisiin muu oikeus, joka on lisäksi sille alisteinen.

27 – Asiassa C-215/03, Oulane, 17.2.2005 annetussa tuomiossa (Kok. 2005, s. I-1215) korostettiin, että oleskeluluvan myöntämistä jäsenvaltion kansalaiselle ei ole pidettävä oikeuksia luovana toimena vaan toimena, jolla on tarkoitus vahvistaa, millaisessa asemassa toisen jäsenvaltion kansalainen on yhteisön oikeuden perusteella (18 kohta).

28 – Tältäkään osin niillä ei ole täysin vapaata harkintavaltaa, sillä yhteisön oikeusjärjestyksessä (direktiivien 90/364 ja 90/365 1 artiklan 1 kohdan ensimmäinen ja toinen alakohta) samoin kuin sen kansallisessa täytäntöönpanosäännöksessä (8.10.1981 tehdyn kuninkaan päätöksen 53 §:n 1 momentin toinen kohta) vahvistetaan tietyt kriteerit.

mahdollista petosta voidaan tutkia. Tämän oikeuden perustavanlaatuinen luonne estää sellaisten rajoitusten asettamisen, joita perustamissopimuksen laatijat eivät ole tarkoittaneet, minkä vuoksi kaikki ylimääräiset esteet on poistettava, sekä silloin kun ne viittaavat suoraan tulojen ja varojen alkuperään että silloin kun niillä välillisesti vähennetään keinoja todistaa tulojen ja varojen olemassaolo ja riittävyys. [29]

38. On tietysti olemassa riskejä, sillä riittää kun asianmukaisten tulojen ja varojen lähde ehtyy, joskin näin voi käydä paitsi silloin kun tulot ja varat ovat henkilökohtaisia, myös silloin kun ne ovat peräisin toiselta henkilöltä. Kukaan ei kuitenkaan epäisi yhteisön kansalaiselta oleskeluoikeutta sillä perusteella, että hän ei voi taata hakemuksen aikaisten tulonlähteiden säilyvän vastaanottavassa maassa oleskelun ajan. Kuten komissio huomauttaa, direktiivissä perustetaan tässä tarkoituksessa takuujärjestelmä: 3 artiklan mukaan oleskeluoikeus on mahdollista peruuttaa, jos sen myöntämisedellytykset eivät enää täyty. Lisäksi 2 artiklan 1 kohdan perusteella voidaan vaatia luvan uudistamista kahden ensimmäisen vuoden oleskelun jälkeen ja näin ollen sen vahvistamista, että määrätyt edellytykset täyttyvät.

39. Näillä perusteilla on selvää, että Belgian kuningaskunta ei ole ottanut suhteellisuusperiaatetta huomioon, sillä kun kyse on vastaanottavien jäsenvaltioiden julkisen talouden suojelemisesta, [30] ei ole mitään perusteita olla ottamatta huomioon kolmansien tuloja ja varoja, koska myös varojen ollessa omia ne voidaan jonain hetkenä menettää, ja näistä tilanteista selviytymiseksi direktiivissä on säädetty asianmukaiset keinot.

40. Yhteisön kansalaisille EY 18 artiklan 1 kohdassa vahvistettu ja direktiivin 90/365 1 artiklassa säännelty oikeus merkitsee ydinsisällöltään sitä, että ainoastaan nimenomaisesti mainitut rajoitukset voidaan hyväksyä, minkä vuoksi kiellettynä on pidettävä vastaajana olevan jäsenvaltion lainsäädännön kaltaista normistoa, jossa pyritään ennakolta ja yleisesti rajoittamaan tätä oikeutta enemmän kuin yhteisön lainsäätäjä on tarkoittanut ja tehdään vaikeammaksi se, että direktiivissä tarkoitetut riittävät tulot ja varat olisivat peräisin muulta henkilöltä kuin hakijalta.

41. Mamade De Figueiredon hakemus hylättiin tällä perusteella, minkä vuoksi on katsottava, että jäsenyysvelvoitteita ei ole noudatettu.

29 - Asiassa C-424/98, komissio v. Italia, 25.5.2000 annetussa tuomiossa (Kok. 2000, s. I-4001), jossa annoin 19.11.1999 ratkaisuehdotuksen, todettiin, että jäsenvaltiot eivät voi tältä osin rajoittaa todistuskeinoja (34–37 kohta).

30 - Näin todetaan direktiivin 90/364 neljännessä perustelukappaleessa sekä 1 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä alakohdassa, ja se on vahvistettu em. asiassa Zhu ja Chen annetussa tuomiossa (33 kohta).

B *Maastapoistumismääräyksen automaattisuus*

42. Komissio pitää moitittavana sitä, että unionin kansalaiset, jotka haluavat asettua Belgiaan, käännytetään, jos he eivät ole maahantuloilmoituksen nojalla sallitun ajanjakson kuluttua saattaneet tilannettaan lainmukaiseksi. [31]

43. Mahdollisia maastapoistamistilanteita on neljä. Ensimmäisestä on kyse silloin, jos asianomainen ei ole saattanut vireille hallinnollista menettelyä oleskeluluvan saamiseksi. Toisesta tilanteesta on kyse, jos todetaan, että oleskeluluvan myöntämisedellytykset eivät täyty. Kolmas tilanne on esillä silloin, kun tämän menettelyn kuluessa hakija ei ole esittänyt asianmukaisia todisteita ja on ilmennyt, ettei hänellä ole kyseisen oikeuden antamaa suojaa. Neljännessä tilanteessa hakija, jolta on vaadittu tarvittavia asiakirjoja, ei toimita niitä eikä tiedä, onko hänellä kyseistä oikeutta. Komission toinen kanneperuste koskee tätä neljättä tilannetta.

44. Jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan asian ratkaisu voidaan johtaa oleskeluvapauden luonteesta, joka ilmenee yhteisön oikeuskäytännöstä.

45. Asiassa Royer 8.4.1976 annetussa tuomiossa, [32] jossa tulkittiin direktiiviä 68/360, todettiin, että jos jäsenvaltion kansalainen jättää käyttämättä ulkomaalaisen maahanpääsyä, maassa liikkumista ja oleskelua koskevia lakisääteisiä muodollisuuksia, tällä ei yksinään voida perustella karkotuspäätöstä (38 kohta), joka on asiassa Pieck 3.7.1980 annetun tuomion [33] mukaan perustamissopimuksen vastainen toimenpide, koska sillä tehtäisiin perustamissopimuksessa myönnetty ja turvattu oikeus tyhjäksi (18 kohta).

46. Edellä mainittua arviointia tukee myös EY 18 artikla, jossa – kuten jo olen todennut – tunnustetaan unionin kansalaisten perustavanlaatuinen oikeus ja jonka osalta yhteisöjen tuomioistuimella on ollut tilaisuus todeta painokkaasti, että päätös, jolla puututaan suojatun oikeuden ydinsisältöön, on ilmeisen suhteeton kyseisen lainvastaisuuden vakavuuteen nähden. [34] Kyseessä on näin ollen ylimitoitettu seuraamus.

31 – Asiassa C-344/95, komissio v. Belgia, 20.2.1997 annetussa tuomiossa (Kok. 1997, s. I-1035) todettiin, että kyseinen jäsenvaltio rikkoi yhteisön oikeuden mukaisia velvoitteitaan määrätessään muiden jäsenvaltioiden kansalaiset, jotka aikoivat työskennellä sen alueella, poistumaan maasta automaattisesti kolmen kuukauden kuluessa selvittämättä, hakivatko he edelleen työtä tai oliko heillä tosiasiallisia mahdollisuuksia saada työtä (17 ja 18 kohta).

32 – Asia 48/75 (Kok. 1976, s. 497; Kok. Ep. III, s. 79).

33 – Asia 157/79 (Kok. 1980, s. 2171; Kok. Ep. V, s. 275).

34 – Asia C-459/99, MRAX, tuomio 25.7.2002 (Kok. 2002, s. I-6591, 78 kohta) ja em. asia Oulane, tuomion 40 kohta.

47. Katson, että tältä osin Belgian oikeusjärjestys ja hallintokäytäntö, joiden mukaan muiden jäsenvaltioiden kansalaiset poistetaan maasta pelkästään sillä perusteella, että he eivät ole määräajassa noudattaneet oleskeluluvan myöntämiseksi tarvittavia muodollisuuksia, ovat ristiriidassa yhteisön oikeuden kanssa ja että vastaajana oleva jäsenvaltio on syyllistynyt komission kanteessa todetulla tavalla jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämiseen. [35]

48. En kiistä sitä, että tämän ratkaisuehdotuksen alussa osittain toistetuissa direktiiveissä kehotetaan hakijaa toimittamaan asiaankuuluvat asiakirjat ja velvoitetaan tämä osoittamaan, että hän täyttää luvan saamisen edellytykset. [36] Kuten oikeuskäytännössä on todettu, vapaan liikkuvuuden estäminen tämän muodollisuuden laiminlyönnin vuoksi on mielestäni suhteeton toimenpide, [37] sillä kyseinen vapaus on jo olemassa (EY 18 artikla) [38] ja kyseisessä menettelyssä on ainoastaan osoitettava, että sen toteuttamisen edellytykset täyttyvät, minkä vuoksi luvan myöntämistä on pidettävä oikeuden toteavana toimenpiteenä. Olen jo edellä selittänyt, että oleskeluluvan myöntämisessä vain vahvistetaan aiemmin voimassa oleva oikeus. [39]

49. Olisi tarkoituksenmukaisempaa pitää hakemusta puutteellisena jättäen oikeus lepäämään ja kehottaa asianomaista korjaamaan puute pakottavan määräajan kuluessa uhalla, että jos hän ei edelleenkään korjaa puutetta, hakemus katsotaan peruutetuksi. [40] Tällä tavoin huolehditaan oikeassa suhteessa sekä yksilön että julkisen vallan edusta ja vältetään se, että hiljaisen hyväksynnän vuoksi vastaanottavaan jäsenvaltioon asettuu henkilöitä, jotka eivät voi sitä tehdä, koska he eivät täytä asetettuja edellytyksiä. Belgian valtio on hyväksynyt tämän kannan vastauskirjelmänsä 5 kohdassa.

V Oikeudenkäyntikulut

50. Kanneperusteiden tutkinnan perusteella vastaaja on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaisesti, kuten komissio on vaatinut.

35 – Belgian hallituksen edustaja totesi istunnossa vastauksena esittämääni kysymykseen, että tällaista automatiikkaa ei ole, mutta hänen väitteensä on ristiriidassa 12.6.1998 tehdyn kuninkaan päätöksen 45 §:n 3 momentin, 51 §:n 4 momentin, 53 §:n 4 momentin ja 55 §:n 3 momentin kanssa.

36 – Em. asiassa komissio v. Italia annetun tuomion mukaan direktiiveissä ei ilmaista, millä tavalla edunsaajien on näytettävä toteen, että he täyttävät kyseiset edellytykset (34 kohta).

37 – Oikeudenkäynnin kuluessa Yhdistynyt kuningaskunta on esittänyt samanlaisen näkemyksen.

38 – Joko siksi, että henkilö työskentelee vastaanottavassa jäsenvaltiossa työntekijänä tai itsenäisenä ammatinharjoittajana tai on lopettanut kyseisen työskentelyn (direktiivit 68/360, 73/148 ja 90/365), siksi, että hän suorittaa opintoja (direktiivi 93/97), tai siksi, että hänellä on toisen jäsenvaltion kansalaisuus (direktiivi 90/364). Ainoat poikkeukset liittyvät yleistä järjestystä, turvallisuutta tai kansanterveyttä koskeviin perusteisiin (direktiivien 90/364 ja 90/365 2 artiklan 2 kohdan kolmas alakohta).

39 – Tämä ilmenee em. asiassa Oulane annetun tuomion 18 kohdasta.

40 – Tässä kannassa ei jätetä todistustaakkaa huomiotta, sillä jäsenvaltiolla ei ole velvollisuutta näyttää toteen varojen vähäisyyttä.

VI Ratkaisuehdotus

51. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin

1) toteaa, että Belgian kuningaskunta ei ole noudattanut

a) EY 18 artiklan ja oleskeluoikeudesta annetun direktiivin 90/364/ETY mukaisia velvoitteitaan, kun se on edellyttänyt yhteisön kansalaisilta, jotka haluavat oleskella sen alueella, että heillä on riittävästi "henkilökohtaisia" tuloja ja varoja;

b) jäsenvaltioiden työntekijöiden ja heidän perheidensä liikkumista ja oleskelua yhteisön alueella koskevien rajoitusten poistamisesta annetun neuvoston direktiivin 68/360/ETY 4 artiklan, sijoittautumista ja palvelujen tarjoamista koskevien kyseisten rajoitusten poistamisesta annetun direktiivin 73/148/ETY 4 artiklan ja opiskelijoiden oleskeluoikeudesta sekä ammattitoimintansa lopettaneiden työntekijöiden ja itsenäisten ammatinharjoittajien oleskeluoikeudesta annettujen niin ikään neuvoston direktiivien 93/96/ETY ja 90/365/ETY 2 artiklan mukaisia velvoitteitaan, kun se on hyväksynyt, että yhteisön kansalaiset, jotka eivät esitä asetetussa määräajassa oleskeluluvan saamiseksi tarvittavia asiakirjoja, määrätään poistumaan maasta;

2) velvoittaa Belgian kuningaskunnan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.