KOHTUJURISTI ETTEPANEK
DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER
esitatud 25. oktoobril 2005 [1]

1. Komisjon heidab Belgia Kuningriigile EÜ artikli 226 teise lõigu alusel esitatud hagis ette seda, et ta:

1) on rikkunud EÜ artiklit 18 ning direktiivi 90/364/EMÜ [2] elamisõiguse kohta;

2) on rikkunud

a) direktiivi 68/360/EMÜ [3] liikmesriikide töötajate ja nende perekondade liikumis- ja elamispiirangute kaotamise kohta ühenduse piires artiklit 4 ja direktiivi 73/148/EMÜ [4] liikmesriikide kodanikele seoses asutamise ja teenuste osutamisega seatavate liikumis- ja elamispiirangute kaotamise kohta ühenduse piires artiklit 4, ning

b) direktiivi 93/96/EÜ [5] õpilaste õiguse kohta teises liikmesriigis elada artiklit 2 ja direktiivi 90/365/EMÜ [6] kutsetegevuse lõpetanud töötajate ja füüsilisest isikust ettevõtjate elamisõiguse kohta artiklit 2.

2. Esimene liikmesriigi kohustuste rikkumine põhineb asjaolul, et Belgia territooriumil elama asuda soovivatel teiste liikmesriikide kodanikel peavad olema piisavad „isiklikud" elatusvahendid. Teine rikkumine tuleneb väljasaatmiskorralduse automaatsest tegemisest Euroopa Liidu kodanike suhtes, kes ei esita määratud tähtajal elamisloa saamiseks nõutavaid dokumente.

1 — Algkeel: hispaania.

2 — 28. juuni 1990. aasta direktiiv 90/364/EMÜ (EÜT L 180, lk 26; ELT eriväljaanne 20/01, lk 3).

3 — 15. oktoobri 1968. aasta direktiiv 68/360/EMÜ (EÜT L 257, lk 13; ELT eriväljaanne 05/01, lk 27).

4 — 21. mai 1973. aasta direktiiv 73/148/EMÜ (EÜT L 172, lk 14; ELT eriväljaanne 05/01, lk 167).

5 — 29. oktoobri 1993. aasta direktiiv 93/96/EMÜ (EÜT L 317, lk 59; ELT eriväljaanne 06/02, lk 250).

6 — 28. juuni 1990. aasta direktiiv 90/365/EMÜ (EÜT L 180, lk 28; ELT eriväljaanne 20/01, lk 5).

I. Õiguslik raamistik

A. *Ühenduse õigus*

1. Esmane õigus

3. EÜ artikli 18 lõige 1 tunnistab iga liidu kodaniku õigust „vabalt liikuda ja elada liikmesriikide territooriumil, kui käesoleva lepinguga ja selle rakendamiseks võetud meetmetega kehtestatud piirangutest ja tingimustest ei tulene teisiti".

2. Teisene õigus

a) Piisavate elatusvahendite omamise tingimus

4. Direktiivi 90/364 artikli 1 lõike 1 esimene lõik sätestab:

„Liikmesriigid annavad elamisõiguse liikmesriikide kodanikele, kellel puudub see õigus ühenduse õiguse teiste sätete alusel, ning nende lõikes 2 määratletud pereliikmetele tingimusel, et neil endal ja nende pereliikmetel on vastuvõtvas liikmesriigis kõiki riske hõlmav ravikindlustus ja piisavad elatusvahendid selleks, et mitte koormata elamisperioodi vältel vastuvõtva liikmesriigi sotsiaalabisüsteemi."

b) Elamisluba

5. Direktiivi 90/364 artikli 2 lõige 1 sätestab:

„Elamisõiguse kasutamise tõendamiseks väljastatakse dokument „EMÜ liikmesriigi kodaniku elamisluba" [...]

Elamisloa või tõendi väljaandmiseks võib liikmesriik nõuda üksnes seda, et taotleja esitaks kehtiva isikutunnistuse või passi ning tõendaks, et ta vastab artiklis 1 sätestatud tingimustele."

6. Direktiivi 68/360 artikkel 4 sätestab:

„1. Liikmesriigid annavad õiguse oma territooriumil elamiseks artiklis 1 nimetatud isikutele, kes esitavad lõikes 3 loetletud dokumendid.

[...]

3. EMÜ liikmesriigi kodaniku elamisloa väljastamiseks võivad liikmesriigid nõuda ainult järgmiste dokumentide esitamist:

[...]"

7. Direktiivi 73/148 artikli 4 lõige 1 sätestab:

„Iga liikmesriik annab teiste liikmesriikide kodanikele, kes asuvad tema territooriumile elama, et tegutseda seal füüsilisest isikust ettevõtjana, alalise õiguse riigis elada, kui sellise tegutsemisega seotud piirangud on asutamislepingu kohaselt kaotatud.

Elamisõiguse tõendamiseks väljastatakse dokument nimega „Euroopa ühenduste liikmesriigi kodaniku elamisluba" [...]"

8. Õpilasi puudutava direktiivi 93/96 artikli 2 lõige 1 sätestab, et:

„Elamisõiguse kasutamise tõendamiseks väljastatakse dokument „EMÜ liikmesriigi kodaniku elamisluba" [...]

Elamisloa või tõendi väljaandmiseks võib liikmesriik nõuda üksnes seda, et taotleja esitaks kehtiva isikutunnistuse või passi ning tõendaks, et ta vastab artiklis 1 sätestatud tingimustele."

9. Pensionile jäänud isikute suhtes kohaldatava direktiivi 90/365 sama artikli lõige 1 sätestab, et:

„Elamisõiguse kasutamise tõendamiseks väljastatakse dokument „EMÜ liikmesriigi kodaniku elamisluba" [...]

Elamisloa või tõendi väljaandmiseks võib liikmesriik nõuda üksnes seda, et taotleja esitaks kehtiva isikutunnistuse või passi ning tõendaks, et ta vastab artiklis 1 sätestatud tingimustele."[7]

2. Elamisloa andmine

11. Elamisloa andmist reguleerivad eespool viidatud sätte lõiked 2–6, mille sõnastus vastab seda valdkonda reguleeriva 12. juuni 1998. aasta kuninga dekreedile.[9]

B. *Belgia õigus*

12. Liidu kodanik, kes esitab nõutavad dokumendid Belgiasse sisenemiseks, kantakse välismaalaste registrisse ja talle väljastatakse registrisse kandmise tunnistus, mis kehtib viis kuud arvates selle väljastamisest. Sellest hetkest alates on ta kohustatud esitama elama asumise taotluse (lõike 2 esimene ja teine lõik).

1. Piisavate elatusvahendite olemasolu

10. Kuninga 8. oktoobri 1981. aasta dekreedi,[8] mis käsitleb välismaalaste sisenemist riiki, riigis viibimist ja riiki elama asumist ning riigist väljasaatmist, artikli 53 alusel on liidu kodanikel õigus kuningriiki elama asuda tingimusel, et neil on „piisavad elatusvahendid" selleks, et mitte koormata ametiasutusi.

13. Sel ajavahemikul tuleb tal tõendada, et ta täidab lõikes 1 sätestatud tingimusi (lõike 2 kolmas lõik). Kui ta ei täida neid tingimusi või ei esita nõutavaid tõendeid, ei anta talle elama asumise õigust, mistõttu tuleb tal Belgia territooriumilt lahkuda (lõige 4).

14. Kui eespool viidatud viiekuuline tähtaeg ei ole lõppenud ja taotlejal on kõnealune registrisse kandmise tunnistus, palutakse tal siiski esitada vajalikud dokumendid enne tähtaja lõppemist ja elamisõigust pikendatakse ühe kuu võrra (lõige 5).

7 — Euroopa Parlamendi ja nõukogu 29. aprilli 2004. aasta direktiiv 2004/38/EÜ, mis käsitleb Euroopa Liidu kodanike ja nende pereliikmete õigust liikuda ja elada vabalt liikmesriikide territooriumil (EÜT L 158, lk 77; ELT eriväljaanne 05/05, lk 46), mis tunnistab kehtetuks eespool viidatud direktiivid ja mis jõustus 30. aprillil 2004 (artikkel 41), säilitab eespool esitatud õigusliku raamistiku. Selle artikkel 7 viitab „piisavatele vahenditele" taotleja enda ja oma pere jaoks ning artikkel 8 asendab elamisloa registrisse registreerimisega, mille kohta antav registreerimistunnistus kinnitab registreeritud isiku nime, aadressi ning registreerimiskuupäeva.

8 — *Moniteur belge*, lisa nr 206, 27.10.1981, lk 1. Selle lõike 1 praegu kehtiv sõnastus nähtub kuninga 22. detsembri 1992. aasta dekreedist; *Moniteur belge* nr 14, 23.1.1993, lk 1053.

9 — *Moniteur belge*, nr 160, 21.8.1998, lk 26854.

15. Kui pärast eespool viidatud tähtaegade möödumist tehakse eitav otsus, kaasneb sellega riigist lahkumise korraldus, mis pööratakse täitmisele 15 päeva möödumisel otsuse tegemisest (lõige 6). [10]

16. Artiklid 45, [11] 55 ja 51 kehtestavad sarnase korra teiste liikmesriikide töötajate, füüsilisest isikust ettevõtjate, õpilaste [12] ja pensionäride kohta.

II. Kohtueelne haldusmenetlus

17. Komisjon on saanud Belgia õigusnormide ja haldustavade kohta mitmesuguseid kaebusi, mis puudutavad elamislubasid ja liidu kodanikele antud korraldusi riigist lahkuda.

18. Komisjon kinnitab, et konkreetsemalt juhiti tema tähelepanu Portugali kodaniku M. De Figueiredo olukorrale, kes tuli 1999. aasta augustis koos oma kolme tütrega Belgiasse oma pikaajalise elukaaslase juurde, kes on Belgia kodanik. Waterloo omavalitsusasutus nõudis M. De Figueiredo abikaasalt luba tema elukoha kinnitamiseks Belgias, sest ta ei olnud veel lahutatud Portugalis, kus abielupaar oli elanud. Sellist luba ei esitatud ilmselt kunagi.

19. Kuigi ta oli teinud riiki saabumise avalduse ja esitanud dokumendi, mille kohaselt tema elukaaslane kohustub hoolitsema nii tema kui ka tema laste vajaduste eest, tehti talle 16. detsembril 1999 teatavaks taotluse rahuldamata jätmine ja riigist lahkumise korraldus.

20. Komisjon esitas 7. jaanuaril 2000 kostjaks oleva liikmesriigi ametiasutustele oma kahtlused selle kohta, kas elamisloa andmisele kehtestatud tingimused on kooskõlas ühenduse õigusega, ja rõhutas, et M. De Figueiredo puhul puudusid selle andmiseks takistused, sest ta oli tõendanud, et tema elukaaslane võttis endale kohustuse hoolitseda tema vajaduste eest. Belgia ametiasutused vastasid 8. märtsil 2000, et see kohustus ei tõendanud, et taotlejal olid elatusvahendid endal olemas.

21. Kuna komisjon, kelle talitustele oli esitatud teisigi kaebusi, ei nõustunud Belgia Kuningriigi seisukohaga, saatis ta 8. mail 2001 Belgia Kuningriigile märgukirja kahe etteheitega. Esimene etteheide puudutab seda, et komisjoni sõnul ei sea direk-

10 — Siseministri 14. juuli 1998. aasta ringkirja, mis käsitleb EÜ kodanikest välismaalaste ja nende pereliikmete ning Belgia kodanike välismaalastest pereliikmete Belgias elamise tingimusi (*Moniteur belge* nr 160, 21.8.1998, lk 27032), III peatüki A osa punkt 3.b.1 kinnitab seda mõtet.

11 — Selle artikli lõige 6 lubab huvitatud isikul esitada enne riigist lahkumist dokumendid, mida ta ei ole esitanud tähtaegselt, mistõttu talle antakse uus viis kuud kehtiv registrisse kandmise tunnistus.

12 — Sellisel juhul kehtib välismaalaste registrisse tehtav kanne kolm kuud (artikli 55 lõige 2).

tiiv 90/364 elamisloa väljaandmise tingimuseks seda, et taotlejal peavad olema isiklikud elatusvahendid; teise etteheite kohaselt on proportsionaalsuse põhimõttega vastuolus riigist väljasaatmise korralduse automaatne väljaandmine olukorras, kus taotlejal puuduvad asjakohased tõendid sellise loa saamiseks.

22. Belgia Kuningriik leidis oma 6. juuli 2001. aasta vastuses, et isikul, kes soovib elada tema territooriumil, peavad olema isiklikud elatusvahendid ja et liidu kodanik tuleb riigist välja saata, kui ta kolme kuu möödudes oma saabumisest viibib riigis edasi ja ei algata riiki elama asumise menetlust või ei esita nõutavaid dokumente.

23. Kuna komisjon ei nõustunud selle liikmesriigi seisukohaga, esitas komisjon 3. aprillil 2002 põhjendatud arvamuse, milles ta heitis Belgia Kuningriigile ette käesoleva ettepaneku punktis 1 nimetatud rikkumisi ja määras kahekuulise tähtaja ühenduse õiguse järgimiseks. Liikmesriik kordas oma argumente 10. juuli 2002. aasta dokumendis.

III. Poolte nõuded ja menetlus Euroopa Kohtus

24. Komisjon esitas 1. oktoobril 2003 EÜ artikli 226 teise lõigu alusel käesoleva hagi ja palus Euroopa Kohtul sedastada, et Belgia Kuningriik ei ole täitnud EÜ artiklist 18 ja direktiivist 90/364, direktiivi 68/360 artiklist 4 ja direktiivi 73/148 artiklist 4 ning direktiivi 93/96 artiklist 2 ja direktiivi 90/365 artiklist 2 tulenevaid kohustusi, millele kõnealune liikmesriik vaidles vastu Suurbritannia ja Põhja-Iiri Ühendkuningriigi toetusel. [13]

25. Poolte esindajad kordasid oma vastavaid seisukohti 20. septembril 2005 peetud kohtuistungil.

IV. Etteheidetud rikkumiste analüüs

26. Hagi puudutab kahte väga konkreetset küsimust: Belgiasse elama asuda sooviva ühenduse kodaniku elatusvahendite päritolu (esimene etteheide) ja võimalus teha korraldus tema riigist väljasaatmiseks, kui ta ei esita määratud tähtajal elamisloa saamiseks vajalikke dokumente (teine etteheide).

13 — Ühendkuningriigi märkused ei ole asjakohased, nagu tunnistab komisjon, sest need puudutavad vaidlustamata asjaolusid (vahendite piisavus ja nende tõendamise kohustus), mitte vaidluse keskset küsimust (kas need vahendid peavad olema taotleja isiklikud ja millised on tagajärjed tõendite esitamata jätmisel).

A. *Elatusvahendite päritolu*

1. Vaidluse piiritlemine: ühe rikkumisega nõustumine

27. Käesolevas kohtuasjas on tuvastatud, et Belgia ametiasutused nõuavad direktiivi 90/364 alusel elamisluba taotlevatelt teiste liikmesriikide kodanikelt, et neil oleksid „isiklikud" piisavad elatusvahendid. [14] M. De Figueiredo on hea näide selle kohta.

28. Belgia Kuningriik on siiski vaidluse arenedes nii haldusmenetluses kui ka kohtumenetluses oma seisukohta pehmendanud ja täpsustanud seda kuni nõustumiseni, et direktiivi 90/364 artikkel 1 ei sisalda sõnaselget kohustust, et liidu kodanikul peavad isiklikult olema elatusvahendid, et mitte muutuda koormaks vastuvõtva riigi sotsiaalkindlustusele, ja nõustunud sellega, et need elatusvahendid võivad pärineda taotlejaga seotud isikult sidemete kaudu, mis kohustavad hoolitsema tema vajaduste eest, nagu abikaasalt, lastelt ja ka lepingulise kohustusega kolmandalt isikult, tingimusel et nende vahel on siduv õigussuhe (kostja vastuse punktid 3–12 ja vasturepliigi punktid 2–4).

14 — Kohtuistungil jäi Ühendkuningriik oma eksliku seisukoha juurde, kui ta koondas tähelepanu piisavuse tingimusele ja leidis, et ilmselgelt peavad vahendid olema pärit taotlejalt, unustades, et vaidlus puudutas just viimati nimetatud asjaolu.

29. Selle protsessuaalse strateegia muutmisega möönab kostjaks olev liikmesriik vaikimisi, et ta on rikkunud liikmesriigi kohustusi, sest M. De Figueiredo on lisanud toimikusse dokumendi, milles tema elukaaslane võtab kohustuse hoolitseda tema vajaduste eest, ilma et siseriiklikud haldusasutused või Euroopa Kohus peaksid määrama selle mõju, sest see pädevus kuulub Belgia kohtutele, kelle õiguskorras tunnustatakse lepingulistes suhetes lepinguvabadust. [15]

30. Arutluskäik võib lõppeda siin, kuid vaidluses kasutatud terminite tõttu on oluline analüüsida vaba liikumist Euroopa Liidus, et saaks kindlaks teha, mida tähendab direktiivi 90/364 artiklis 1 kehtestatud tingimus, et elamisloa saajal peab olema piisavalt elatusvahendeid.

2. Liidu kodanike vaba liikumine

31. Liidu kodakondsus, mis on tuletatud õigus, [16] on ühenduse kodaniku „põhistaa-

15 — Belgia tsiviilseadustiku (Code civil) artikkel 1126 jj kinnitavad lepinguvabaduse põhimõtet.

16 — EÜ artikli 17 lõike 1 kohaselt eeldab liidu kodakondsus liikmesriigi kodakondsust, mida liidu kodakondsus täiendab, kuid ei asenda. Kovar, R., on liigitanud selle „allutatuks" teoses „L'émergence et l'affirmation du concept de citoyenneté européenne dans le processus d'intégration européenne", *La citoyenneté européenne*, Montreali ülikool, 2000, lk 81–94, eriti lk 85–87.

tus". Seda seisukohta, mida väljendati esimest korda 20. septembri 2001. aasta otsuses Grzelczyk (punkt 31),[17] on kinnitanud ühenduse kohtupraktika.[18]

32. Liidu kodakondsus koosneb EÜ artikli 17 lõike 2 alusel asutamislepingus ja eriti EÜ artiklites 18–21 sätestatud õigustest ja kohustustest.

ülesehitusele vahetu õigusmõju, mistõttu see on vahetult kohaldatav ja elamisloa saajad võivad sellele tugineda.[20] Kolmandaks ei ole see tingimusteta, sest pole olemas õigusi ilma kohustusteta. EÜ artikli 18 lõige 1 täpsustab ise, et seda tuleb teostada vastavalt asutamislepingus ja selle kohaldamiseks vastu võetud sätetes ette nähtud piirangutele ja tingimustele, tunnus, mida kohtupraktika on korduvalt märkinud.[21] Viimaseks, põhiõigusena on sellel laiem jõud, mis eeldab sellele kehtestatud piirangute äärmiselt kitsast tõlgendust ja nende piirangute vähendamist selleni, mis on rangelt möödapääsmatu proportsionaalsuse põhimõtte alusel,[22] et selle vabaduse ulatust mõjutamata saaks kaitsta seda piirata võivaid ühiseid väärtusi.[23]

33. EÜ artikli 18 lõige 1, mis näeb ette elamise õiguse liikmesriikide territooriumil, kehtestab soodsa õigusliku olukorra, millel on neli tunnust. Esiteks on tegemist isikliku tagatisega, mis moodustab liidu kooselu süsteemi aluse.[19] Teiseks on sellel vastavalt

3. „Piisavad elatusvahendid" kui elamisõiguse teostamise tingimus

34. Alates Maastrichti lepingust, mis kehtestas liidu kodakondsust puudutavad artik-

17 — Kohtuasi C-184/99 (EKI. 2001, lk I-6193).

18 — Sellisele seisukohale on Euroopa Kohus asunud ka muu hulgas järgmistes kohtuasjades: 17. septembri 2002. aasta otsus kohtuasjas C-413/99: Baumbast ja R (EKI. 2002, lk I-7091, punkt 82); 2. oktoobri 2003. aasta otsus kohtuasjas C-148/02: García Avello (EKI. 2003, lk I-11613, punkt 22) ja 19. oktoobri 2004. aasta otsus kohtuasjas C-200/02: Zhu ja Chen (EKI. 2004, lk I-9925, punkt 25).

19 — Kohtuotsuses Grzelczyk, punkt 33, ja kohtuotsuses García Avello, punkt 24, liigitati see põhivabaduseks. Samamoodi otsustati hiljutises 15. martsi 2005. aasta otsuses kohtuasjas C-209/03: Bidar (EKI. 2005, lk I-2119, punkt 33) ja 12. juuli 2005. aasta otsuses kohtuasjas C-403/03: Schempp (EKI. 2005, lk I-6421, punkt 18). See õigus sisaldub Euroopa Liidu põhiõiguste harta (EÜT 2000, C 364, lk 1) artiklis 45 ja ka Euroopa põhiseaduse lepingu (EÜT 2004, C 310, lk 1) artiklis II-105. Oma ettepanekus kohtuasjas, milles tehti 7. septembri 2004. aasta otsus C-456/02: Trojani (EKI. 2004, lk I-7573), leidis kohtujurist Geelhoed, et elamisõigus on igale Euroopa Liidu kodanikule kuuluv põhiõigus (punkt 12). Samasuguse hinnangu on esitanud kohtujurist Tizzano eespool 18. joonealuses märkuses viidatud kohtuasjas Zhu ja Chen esitatud ettepanekus (punkt 73).

20 — Eespool 18. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Baumbast ja R, punkt 84; eespool 19. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Trojani, punkt 31, ja eespool 18. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Zhu ja Chen, punkt 26.

21 — Näiteks eespool 18. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Baumbast ja R, punkt 86; eespool 19. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Trojani, punkt 32, ja eespool 18. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Zhu ja Chen, punkt 26.

22 — 10. juuli 2003. aasta ettepanekus, mille esitasin kohtuasjas, milles tehti 23. märtsi 2004. aasta otsus C-138/02: Collins (EKI. 2004, lk I-2703), tuletasin meelde proportsionaalsuse põhimõtte kohaldamist selles valdkonnas (punkt 70).

23 — 29. aprilli 2004. aasta otsuses liidetud kohtuasjades C-482/01 ja C-493/01: Orfanopoulos ja Oliveri leidis Euroopa Kohus, et liidu kodakondsus eeldab, et sellest vabadusest tehtavat erandit tuleb tõlgendada eriti kitsalt (punkt 65). Näiteks eespool 19. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsuses Trojani lisati, et selle õiguse kasutamisele kehtestatud piiranguid kohaldades tuleb järgida ühenduse õiguse üldpõhimõtteid ja eriti proportsionaalsuse põhimõtet (punkt 46).

lid,[24] on liikmesriikide kodanikel ainuüksi selle kodakondsuse alusel õigus elada teistes liikmesriikides EÜ artikli 18 lõike 1 alusel, ilma et selle eelduseks võiks kehtestada majandustegevuses osalemise kohustuse.[25] Ainsad piirangud sisalduvad direktiivi 90/364 artikli 1 lõikes 1, mille kohaselt huvitatud isikul endal ja tema pere liikmetel peab olema ravikindlustus ning elatusvahendid, et elada vastuvõtvas riigis selle sotsiaalkindlustussüsteemist sõltumata.

35. See säte ei võimalda kaitsta Belgia Kuningriigi seisukohta, mille ta esitas esimestes dokumentides haldusmenetluse ajal. Seda saab järeldada eespool 18. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsusest Zhu ja Chen, milles Euroopa Kohus selgitas, et direktiivi 90/364 selles mõistes ei ole esitatud mingeid nõudmisi vahendite päritolu suhtes (punkt 30), mistõttu igasugune selline nõue oleks ebaproportsionaalne sekkumine kõnealuste põhiõiguste teostamisel (punkt 33).

36. Liikmesriigi kohustuste rikkumises oletatavasti süüdi oleva liikmesriigi lõplik seisukoht ei ole kooskõlas ka sätte mõttega. Viimati nimetatud sätte eesmärk on see, et vaba elamisõigus ei osutuks vastuvõtvale liikmesriigile täiendavaks koormaks, mistõttu ühenduse kodanik, kes soovib asuda elama teise liikmesriiki kui sellesse, mille kodanik ta on, peab tõendama, et tal on piisavalt vahendeid ja ei ole tähtis, kas need on tema enda või teiste vahendid, kuid viimasel juhul tuleb tal tõendada, millises ulatuses õigussuhte alusel on tema toimetuleku eest vastutav isik kohustatud või kas ta tegutseb niiviisi vabast tahtest.[26]

37. Elamisluba väljastaval haldusorganil tuleb kontrollida, kas on täidetud juba olemasoleva õiguse tingimused,[27] viies läbi asjakohase kontrolli ja hinnates taotleja esitatud tõendeid. Seejärel tuleb tal kontrollida, kas taotlejal on piisavalt vahendeid,[28] uurimata seejuures nende päritolu või laadi;

24 — Liidu kodakondsuse mõiste kehtestati alates 1. novembrist 1993 kehtiva lepingu artikliga G (seejärel EÜ artiklid 8–8e), mis koos Amsterdami lepinguga kehtestatud muudatustega sisaldub nüüd EÜ asutamislepingu teises osas (EÜ artiklid 17–22).

25 — Näiteks eespool 19. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsuses Trojani (punkt 46), milles sõnastatakse ümber eespool 18. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Baumbast ja R (punkt 46), leiti, et liidu kodanik, kellel puudub vastuvõtvas liikmesriigis EÜ artiklis 39, EÜ artiklis 43 või EÜ artiklis 49 sätestatud elamisõigus, võib juba ainuüksi sel põhjusel, et ta on liidu kodanik, kasutada seda õigust, tuginedes vahetult EÜ artikli 18 lõikele 1.

26 — Seega on ebaoluline, kas vahendid pärinevad abikaasalt või lapselt, kes ei ole liidu kodanikud, või puudub neil kolmandatel isikutel seaduslik elukoht Belgias, sest nende õigust ei käsitleta. Lähisugulaste kohtlemine sõltub „perekonnapea" kohtlemisest: kui ta elab selles liikmesriigis, mille kodanik ta on, ei või keegi takistada neil temaga koos elamast; sama olukord on siis, kui ta viib elukoha teise liikmesriiki. See lahendus ei ole ebamõistlik: ebamõistlikuks tuleks pidada hoopis vastupidist lahendust, kus elamisõiguse vabaduse eelduseks on kolmanda isiku õigus, mis lisaks sellele alluks sellele vabadusele.

27 — Euroopa Kohus on rõhutanud 17. veebruari 2005. aasta otsuses kohtuasjas C-215/03: Oulane (EKL 2005, lk I-1215), et liikmesriigi kodanikule elamisloa andmist tuleb lugeda mitte õigusi loovaks aktiks, vaid aktiks, millega liikmesriik registreerib teise liikmesriigi kodaniku seisundi ühenduse õigusnormide suhtes (punkt 18).

28 — Ka selles osas puudub tal täielikult vaba kaalutlusõigus, sest ühenduse õiguskord (direktiivide 90/364 ja 90/365 artikli 1 lõike 1 esimene ja teine lõik) ja ka selle siseriiklikusse õigusesse ülevõtmine (kuninga 8. oktoobri 1981. aasta dekreedi artikli 53 lõike 1 teine lõik) näeb ette teatud kriteeriumid.

võimalikku pettust võib ta siiski uurida. Selle õiguse põhiõiguslik laad takistab selliste piirangute kehtestamist, mida asutamislepingu koostajad ei ole ette näinud, mistõttu tuleb kõrvaldada kõik täiendavad takistused, kui need puudutavad otseselt vahendite päritolu või vähendavad kaudselt võimalusi tõendada vahendite olemasolu ja piisavust. [29]

38. Endastmõistetavalt on olemas ohud, sest on võimalik, et piisava sissetuleku allikas lõppeb, kuigi nii võib juhtuda nii siis, kui vahendid on enda omad, kui ka siis, kui need on pärit teiselt isikult; keegi ei keela siiski ühenduse kodanikule elamisõigust sel põhjusel, et ta ei saa tagada taotluse esitamisel sissetuleku säilimist vastuvõtvas riigis elamise ajal. Nagu komisjon märgib, kehtestab direktiiv sel eesmärgil tagatiste süsteemi: artikli 3 kohaselt on võimalik elamisõiguse kehtivus lõpetada, kui selle andmise tingimused ei ole enam täidetud; lisaks saab direktiivi 90/364 artikli 2 lõike 1 alusel nõuda elamisloa uuendamist pärast kahte esimest elamisaastat ja seega kinnitada, et vajalikud tingimused on täidetud.

39. Neil põhjustel on selge, et Belgia Kuningriik on rikkunud proportsionaalsuse põhimõtet, sest kui küsimus on vastuvõtva liikmesriigi eelarvevahendite kaitses, [30] puudub põhjus jätta arvestamata kolmandate isikute vahendid, sest ka taotleja enda vahendid võivad kaduda, ning sellise olukorra ärahoidmiseks on direktiivis ette nähtud asjakohased meetmed.

40. Ühenduse kodanikule EÜ artikli 18 lõike 1 alusel antava õiguse olemus, mida reguleerib direktiivi 90/365 artikkel 1, lubab üksnes sõnaselgelt sätestatud piiranguid, mistõttu on keelatud sellised õigusnormid nagu kostjaks oleva liikmesriigi õigusnormid, mille eesmärk on ennatlikult ja üldiselt piirata seda õigust rohkem, kui ühenduse seadusandja kavatses, ja takistada võimalust, et direktiivis ette nähtud piisavad vahendid pärinevad muult isikult kui taotlejalt.

41. M. De Figueiredo taotlus jäeti rahuldamata selle tõlgenduse tõttu ja seega tuleb tunnistada, et etteheidetud liikmesriigi kohustuste rikkumine on tuvastatud.

29 — 25. mai 2000. aasta otsuses kohtuasjas C-424/98: komisjon vs. Itaalia (EKL 2000, lk I-4001), milles esitasin 19. novembril 1999 enda ettepaneku, rõhutas Euroopa Kohus, et liikmesriik ei või selles osas tõendamisvahendeid piirata (punktid 34–37).

30 — Niiviisi on sõnastatud direktiivi 90/364 neljas põhjendus ning artikli 1 lõike 1 esimene lõik, ja seda on kinnitanud eespool 18. joonealuses markuses viidatud kohtuotsus Zhu ja Chen, punkt 33.

B. *Territooriumilt väljasaatmise korralduse automaatsus*

42. Komisjon heidab kostjaks olevale liikmesriigile ette seda, et liidu kodanikud, kes soovivad Belgiasse elama asuda, saadetakse välja, kui nad ei ole riiki sisenemise avaldusega lubatud ajavahemiku lõppemisel oma olukorda muutnud õigusaktidele vastavaks.[31]

43. Riigist väljasaatmise eeldusi on neli. Esimene tekib siis, kui huvitatud isik ei ole algatanud elamisloa saamiseks haldusmenetlust. Teine tekib siis, kui tuvastatakse, et elamisloa andmise tingimused ei ole täidetud. Kolmas siis, kui selle menetluse jooksul ei ole taotleja esitanud asjakohaseid tõendeid ja on ilmnenud, et tal puudub elamisõigus. Neljandas siis, kui taotleja ei esita temalt nõutud vajalikke dokumente ning puudub teave, kas tal on see õigus. Komisjoni teine etteheide puudutab neljandat olukorda.

44. Neljanda olukorra lahendus tuleneb elamisvabaduse olemusest endast ja seda rõhutab muu hulgas ühenduse kohtupraktika.

45. 8. aprilli 1976. aasta kohtuotsuses Royer,[32] milles tõlgendati direktiivi 68/360, märkis Euroopa Kohus, et kui liikmesriigi kodanik jätab täitmata välismaalaste riiki sisenemise, seal liikumise ja elamise suhtes ette nähtud õiguslikud formaalsused, ei saa sellega põhjendada väljasaatmisotsust (punkt 38), mis on 3. juuli 1980. aasta kohtuotsuse Pieck[33] kohaselt asutamislepinguga vastuolus olev meede, sest sellega eitataks asutamislepinguga antud ja tagatud õigust (punkt 18).

46. Eespool viidatud hinnangut kinnitab EÜ artikkel 18, mis — nagu ma juba rõhutasin — kehtestab liidu kodanike põhiõiguse ja andis Euroopa Kohtule võimaluse kinnitada ühemõtteliselt seda, et vaidlustatud otsus, mis kahjustab kaitstud õiguse sisu, on õigusrikkumise raskuse suhtes ilmselgelt ebaproportsionaalne.[34] Seega on tegemist ülemäärase karistusega.

31 — Euroopa Kohus leidis 20. veebruari 1997. aasta otsuses kohtuasjas C-344/95: komisjon *vs.* Belgia (EKL 1997, lk I-1035), et kõnealune liikmesriik rikkus ühenduse õigusest tulenevaid kohustusi, kohustades teiste liikmesriikide kodanikke, kes kavatsevad töötada tema territooriumil, lahkuma riigist automaatselt pärast kolmekuulise tähtaja möödumist, kontrollimata, kas nad jätkavad töö otsimist või kas neil on tegelikult võimalik tööd saada (punktid 17 ja 18).

32 — Kohtuasi 48/75 (EKL 1976, lk 497).

33 — Kohtuasi 157/79 (EKL 1980, lk 2171).

34 — 25. juuli 2002. aasta otsus kohtuasjas C-459/99: MRAX (EKL 2002, lk I-6591, punkt 78) ja eespool 27. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Oulane, punkt 40.

47. Leian, et selles kontekstis on ühenduse õigusega vastuolus Belgia õiguskord ja halduspraktika, mille kohaselt teiste liikmesriikide kodanikud saadetakse riigist välja üksnes sel põhjusel, et nad ei ole tähtaegselt järginud elamisloa andmiseks vajalikke formaalsusi, ja et kostjaks olev liikmesriik on jätnud liikmesriigi kohustused täitmata, nagu komisjoni oma hagis väidab. [35]

48. Ma ei vaidle vastu sellele, et käesoleva ettepaneku alguses osaliselt taasesitatud direktiivides kohustatakse taotlejat esitama asjakohaseid dokumente ja kohustatakse tõendama seda, et ta vastab elamisloa saamise tingimustele. [36] Samas, nagu kohtupraktikas on märgitud, on formaalsuse täitmata jätmise sidumine vaba liikumise takistamisega ebaproportsionaalne meede, [37] sest kõnealune vabadus on juba olemas (EÜ artikkel 18) [38] ja selles menetluses piisab, kui tõendada, et ette nähtud tingimused on täidetud, millest tuleneb õiguse registreerimise deklaratiivne laad. Olen juba eespool selgitanud, et elamisloa väljastamisega üksnes kinnitatakse varasemat õigust. [39]

49. Oleks asjakohasem pidada taotlust puudulikuks ja jätta õigus ootele ning teatada asjaomasele isikule, et ta kõrvaldaks puuduse kindla tähtaja jooksul, hoiatades teda, et kui ta puudusi ei kõrvalda, loetakse ta oma avaldusest loobunuks. [40] Niiviisi arvestatakse nõuetekohaselt korraga nii üksikisiku kui ka avalikke huve, vältides seda, et nende vaikimise tõttu asub vastuvõtvasse liikmesriiki elama isikuid, kes ei või seda teha, sest nad ei täida vajalikke tingimusi. Belgia riik on nõustunud selle seisukohaga vastureplliigi punktis 5.

V. Kohtukulud

50. Hagis esitatud väidete analüüsi tulemusel tuleb kostjalt välja mõista kohtukulud vastavalt kodukorra artikli 69 lõikele 2, nagu komisjon on nõudnud.

35 — Belgia valitsuse esindaja märkis kohtuistungil minu küsimustele vastamisel, et selline automaatsus puudub, kuid tema argument on vastuolus kuninga 12. juuni 1998. aasta dekreedi artikli 45 lõike 3, artikli 51 lõike 4, artikli 53 lõike 4 ja artikli 55 lõike 3 sõnastusega.

36 — Eespool 29. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsuse komisjon *vs.* Itaalia kohaselt ei käsitle direktiivid viisi, kuidas õiguse saajad peavad tõendama, et nad täidavad neid tingimusi (punkt 34).

37 — Kohtuistungil on Ühendkuningriik esitanud samasuguse seisukoha.

38 — See võib olla nii seetõttu, et isik töötab vastuvõtvas liikmesriigis töötajana või füüsilisest isikust ettevõtjana või on kõnealuse töötamise lõpetanud (direktiivid 68/360, 73/148 ja 90/365), seetõttu, et ta õpib (direktiiv 93/96), või seetõttu, et tal on teise liikmesriigi kodakondsus (direktiiv 90/364). Ainsad erandid põhinevad avaliku korra, julgeoleku või rahvatervisega seotud põhjustel (direktiivide 90/364 ja 90/365 artikli 2 lõike 2 kolmas lõik).

39 — See nähtub eespool 27. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsuse Oulane punktist 18.

40 — See seisukoht ei riku tõendamiskohustust, sest see ei kohusta liikmesriiki tõendama vahendite puudumist.

VI. Ettepanek

51. Tuginedes eelnevale, teen Euroopa Kohtule ettepaneku:

1. Tuvastada, et Belgia Kuningriik on rikkunud kohustusi, mis tulenevad

   a) EÜ artiklist 18 ja direktiivist 90/364/EMÜ elamisõiguse kohta, sest Belgia Kuningriik nõuab tema territooriumile elama asuda soovivatelt ühenduse kodanikelt, et neil oleks piisavalt „isiklikke" elatusvahendeid.

   b) nõukogu direktiivi 68/360/EMÜ liikmesriikide töötajate ja nende perekondade liikumis- ja elamispiirangute kaotamise kohta ühenduse piires artiklist 4; nõukogu direktiivi 73/148/EMÜ liikmesriikide kodanikele seoses asutamise ja teenuste osutamisega seatavate liikumis- ja elamispiirangute kaotamise kohta ühenduse piires artiklist 4; õpilaste ja kutsetegevuse lõpetanud töötajate ja füüsilisest isikust ettevõtjate elamisõigust reguleerivate nõukogu direktiivi 93/96/EMÜ artiklist 2 ning nõukogu direktiivi 90/365/EMÜ artiklist 2, sest Belgia Kuningriik on näinud ette võimaluse teha territooriumilt lahkumise korraldus ühenduse kodanike suhtes seetõttu, et nad ei ole määratud tähtaja jooksul esitanud elamisloa saamiseks vajalikke dokumente.

2. Mõista kohtukulud välja Belgia Kuningriigilt.