GENERALINIO ADVOKATO DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER IŠVADA, pateikta 2005 m. spalio 25 d. [1]

1. Šiame ieškinyje, pateiktame pagal EB 226 straipsnio antrąją pastraipą, Europos Bendrijų Komisija teigia, kad Belgijos Karalystė:

1) pažeidė EB 18 straipsnį ir Direktyvą 90/364/EEB dėl teisės apsigyventi [2];

2) pažeidė:

a) Tarybos direktyvos 68/360/EEB [3] dėl valstybių narių darbuotojų bei jų šeimų judėjimo ir teisės apsigyventi Bendrijoje apribojimų panaikinimo 4 straipsnį ir Tarybos direktyvos 73/148/EEB [4] dėl valstybių narių piliečių judėjimo ir gyvenimo Bendrijoje apribojimų, susijusių su įsisteigimu ir paslaugų teikimu, panaikinimo 4 straipsnį; ir

b) Tarybos direktyvos 93/96/EB [5] dėl studentų teisės apsigyventi 2 straipsnį ir Tarybos direktyvos 90/365/EEB [6] dėl pagal darbo sutartį ir savarankiškai dirbančių asmenų, kurie nutraukė savo profesinę veiklą, teisės apsigyventi 2 straipsnį.

2. Pirmasis kaltinimas įsipareigojimų neįvykdymu susijęs su tuo, kad iš Belgijoje norinčių įsisteigti kitų valstybių narių piliečių yra reikalaujama turėti pakankamai „asmeninių" lėšų. Antrasis kaltinimas yra susijęs su įsakymų dėl Europos Sąjungos piliečių, per nustatytą terminą nepateikusių dokumentų, reikalingų leidimui apsigyventi gauti, išsiuntimo automatinio priėmimo praktika.

1 — Originalo kalba: ispanų.

2 — 1990 m. birželio 28 d. Tarybos direktyva (OL L 180, p. 26).

3 — 1968 m. spalio 15 d. Direktyva (OL L 257, p. 13; Specialusis leidimas lietuvių kalba, 5 skyrius, 1 tomas, p. 27).

4 — 1973 m. gegužės 21 d. Direktyva (OL L 172, 1973, p. 14; Specialusis leidimas lietuvių kalba, 5 skyrius, 1 tomas, p. 67).

5 — 1993 m. spalio 29 d. Direktyva (OL L 317, p. 59).

6 — 1990 m. birželio 28 d. Direktyva (OL L 180, p. 28).

I — Teisinis pagrindas

A — *Bendrijos teisė*

1. Pirminė teisė

3. EB 18 straipsnio 1 dalis numato, kad kiekvienas Sąjungos pilietis turi teisę „laisvai judėti ir apsigyventi valstybių narių teritorijoje laikydamasis šioje Sutartyje ir jai įgyvendinti priimtose nuostatose nustatytų apribojimų bei sąlygų".

2. Antrinė teisė

a) Reikalavimas turėti pakankamai lėšų

4. Direktyvos 90/634 1 straipsnio 1 dalies pirmojoje pastraipoje nustatyta:

„Valstybės narės suteikia teisę jose apsigyventi kitų valstybių narių piliečiams, kurie neturi šios teisės pagal kitus Bendrijos teisės aktus, ir jų šeimos nariams, kaip apibrėžta šio straipsnio 2 dalyje, jeigu priimančiojoje valstybėje narėje jiems bei jų šeimos nariams taikomas ligos draudimas bet kurios rizikos atžvilgiu ir jeigu savo gyvenimo atitinkamoje valstybėje narėje laikotarpiu jie turi pakankamai lėšų, kad netaptų našta priimančiosios valstybės narės socialinės paramos sistemai."

b) Leidimai apsigyventi

5. Direktyvos 90/364 2 straipsnio 1 dalis numato:

„Teisę apsigyventi kitoje valstybėje narėje patvirtina išduodamas dokumentas – „EEB valstybės narės piliečio leidimas apsigyventi" <...>

Išduodant leidimą apsigyventi šalyje arba dokumentą, leidžiantį ten apsigyventi, valstybė narė gali pareikalauti, kad paraišką pateikęs asmuo pateiktų galiojantį asmens liudijimą arba pasą ir įrodymus, kad jis ar ji atitinka 1 straipsnyje nustatytas sąlygas."

6. Direktyvos 68/360 4 straipsnis numato:

„1. Valstybės narės suteikia teisę apsigyventi savo teritorijoje asmenims, išvardytiems 1 straipsnyje, galintiems pateikti šio straipsnio 3 dalyje nurodytus dokumentus.

<...>

3. Kad EEB valstybės narės piliečiui būtų išduotas leidimas apsigyventi, valstybės narės gali reikalauti pateikti tik tokius dokumentus:

<...>"

7. Direktyvos 73/148 4 straipsnio 1 dalis numato:

„Kiekviena valstybė narė kitų valstybių narių piliečiams, norintiems įsisteigti jos teritorijoje, kad galėtų verstis savarankiškai dirbančių asmenų veikla, suteikia teisę nuolat gyventi, kai remiantis Sutartimi panaikinami tokios veiklos apribojimai.

Teisei apsigyventi įrodyti išduodamas „Europos Bendrijų valstybės narės piliečio leidimas gyventi". <...>"

8. Direktyvos 93/96, susijusios su studentais, 2 straipsnio 1 dalis numato, kad:

„<...> Teisę apsigyventi liudija išduotas dokumentas, vadinamas „Bendrijos valstybės narės piliečio leidimu gyventi šalyje" <...>

Norėdama išduoti leidimą gyventi šalyje ar atitinkamą dokumentą, valstybė narė gali paprašyti, kad paraiškos davėjas pateiktų tik galiojantį asmens tapatybę patvirtinantį dokumentą ar pasą ir įrodytų, kad jis arba ji laikosi 1 straipsnyje nustatytų sąlygų."

9. Galiausiai Direktyvos 90/365, susijusios su į pensiją išėjusiais asmenimis, 2 straipsnio 1 dalis numato:

„Teisę apsigyventi patvirtina išduodamas dokumentas – „EEB valstybės narės piliečio leidimas apsigyventi šalyje" <...>

Išduodant leidimą apsigyventi šalyje ar atitinkamą dokumentą, valstybė narė gali paprašyti, kad paraišką pateikęs asmuo pateiktų tik galiojantį asmens tapatybę patvirtinantį dokumentą arba pasą ir įrodymus, kad jis arba ji atitinka 1 straipsnyje nustatytas sąlygas."[7]

B — *Belgijos teisės aktai*

1. Pakankamų lėšų turėjimas

10. 1981 m. spalio 8 d. Karaliaus dekreto dėl užsieniečių patekimo į teritoriją, apsigyvenimo, įsisteigimo ir išsiuntimo[8] 53 straipsnio 1 dalis numato, kad Bendrijos piliečiai turi teisę gyventi Karalystėje, jei jie turi „pakankamai lėšų", kad netaptų našta valdžios institucijoms.

2. Leidimų apsigyventi išdavimas

11. 53 straipsnio 2–6 dalys, kaip numatyta 1998 m. birželio 12 d. Karaliaus dekrete[9], reglamentuoja leidimų apsigyventi išdavimą.

12. Bendrijos pilietis, pateikęs įvažiavimui į Belgiją būtinus dokumentus, registruojamas užsieniečių registre ir jam išduodamas penkis mėnesius nuo jo išdavimo dienos galiojantis liudijimas. Nuo tada pilietis turi pateikti prašymą leisti jam apsigyventi (53 straipsnio 2 dalies pirmoji ir antroji pastraipos).

13. Per šį terminą atitinkamas asmuo turi pateikti įrodymų, patvirtinančių, kad jis atitinka 53 straipsnio 1 dalyje nustatytas sąlygas (53 straipsnio 2 dalies trečioji pastraipa). Jei jis šių sąlygų netenkina arba nepateikia reikalingų įrodymų, jam atsisakoma suteikti teisę apsigyventi, ir tai reiškia, kad jis turi išvykti iš Belgijos teritorijos (53 straipsnio 4 dalis).

14. Tačiau jei šiam penkių mėnesių terminui nepasibaigus prašymą pateikusiam asmeniui yra išduodamas pirmiau paminėtas registracijos liudijimas, prašymą pateikusio asmens prašoma iki šio termino pabaigos pateikti reikalingus dokumentus, o jo apsigyvenimo laikotarpis yra pratęsiamas vienam mėnesiui (53 straipsnio 5 dalis).

7 — 2004 m. balandžio 29 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2004/38/EB dėl Sąjungos piliečių ir jų šeimos narių teisės laisvai judėti ir gyventi valstybių narių teritorijoje (OL L 158, p. 77), kuri iš dalies pakeitė pirmiau nurodytas direktyvas ir įsigaliojo 2004 m. balandžio 30 d. (41 straipsnis), išsaugojo pagrindinius pirmiau apibūdintos teisinės aplinkos elementus. 7 straipsnyje įtvirtinta nuoroda į prašymą pateikusių asmenų turimus „pakankamus išteklius" sau ir savo šeimos nariams, o 8 straipsnis pakeičia leidimus apsigyventi arba korteles įtraukimu į registrą, kai išduodant registracijos sertifikatą patvirtinamu atitinkamo asmens vardas, pavardė, adresas ir registracijos data.

8 — *Moniteur Belge*, Nr. 206 priedas, 1981 m. spalio 27 d., p. 1. Šiuo metu galiojanti 53 straipsnio 1 dalies redakcija pagrįsta 1992 m. gruodžio 22 d. Karaliaus dekretu, *Moniteur Belge*, Nr. 14, 1993 m. sausio 23 d., p. 1053.

9 — *Moniteur Belge*, Nr. 160, 1998 m. rugpjūčio 21 d., p. 26854.

15. Tais atvejais, kai šiems terminams pasibaigus prašymas atmetamas, kartu priimamas įsakymas išvykti iš Belgijos teritorijos, kuris tampa vykdytinas per 15 dienų (53 straipsnio 6 dalis) [10].

16. 45 [11], 55 ir 51 straipsniai numato tokias pačias nuostatas pagal darbo sutartį dirbantiems ir savarankiškai dirbantiems asmenims, studentams [12] ir į pensiją išėjusiems asmenims iš kitų valstybių narių.

II — Ikiteisminė procedūra

17. Komisija gavo įvairių skundų dėl Belgijos teisės aktų ir praktikos, susijusių su leidimų apsigyventi Bendrijos piliečiams išdavimu ir įsakymų dėl jų išsiuntimo priėmimu.

18. Komisiją ypač sudomino Portugalijos pilietės Mamade De Figueiredo, kuri 1999 m. rugpjūčio mėn. kartu su trimis savo vaikais atvyko gyventi pas savo ilgalaikį partnerį, Belgijos pilietį, situacija. Vaterlo savivaldybė paprašė jos pateikti jos vyro leidimą jai apsigyventi šioje valstybėje, nes jie dar nebuvo išsiskyrę Portugalijoje, kur buvo jų gyvenamoji vieta. Atrodo, kad toks leidimas niekada nebuvo pateiktas.

19. Nors ji ir užpildė įvažiavimo į šalį deklaraciją, prie kurios buvo pridėtas dokumentas, kuriuo jos partneris įsipareigojo išlaikyti ją ir jos vaikus, 1999 m. gruodžio 16 d. valdžios institucijos ją informavo apie jos prašymo atmetimą ir išdavė įsakymą dėl išsiuntimo.

20. 2000 m. sausio 7 d. Komisija informavo atsakove esančios valstybės narės valdžios institucijas apie savo abejones tuo, kad jos nustatyti leidimų apsigyventi išdavimo reikalavimai yra nesuderinami su Bendrijos teise, o dėl Mamade De Figueiredo atvejo pabrėžė, kad nėra jokių kliūčių išduoti jai leidimą apsigyventi, nes ji pateikė įrodymų, kad jos partneris įsipareigojo ją išlaikyti. 2000 m. kovo 8 d. Belgijos valdžios institucijos atsakė, jog toks dokumentas nėra laikytinas įrodymu, kad pareiškėja pragyvenimui turi pakankamai lėšų.

21. Nesutikdama su Belgijos Karalystės pozicija, 2001 m. gegužės 8 d. Komisija, kurios padaliniai gavo keletą kitų skundų, pateikė šiai valstybei oficialų pranešimą dviem pagrindais. Visų pirma, Komisijos nuomone, Direktyva 90/364 neleidžia leidimo apsigy-

10 — 1998 m. liepos 14 d. Vidaus reikalų ministerijos cirkuliaras dėl užsieniečių EB valstybių piliečių ir jų šeimos narių bei užsieniečių Belgijos piliečių šeimos narių apsigyvenimo sąlygų (*Moniteur Belge*, Nr. 160, 1998 m. rugpjūčio 21 d., p. 27032) patvirtina šią sampratą III skirsnio A dalies 3 straipsnio b punkto 1 papunktyje.

11 — 45 straipsnio 6 dalis leidžia užsieniečiui prieš jį išsiunčiant pateikti anksčiau jo nepateiktus dokumentus, suteikiant naują penkis mėnesius galiojantį registracijos liudijimą.

12 — Šiuo atveju į užsieniečių registrą įtraukiama trijų mėnesių laikotarpiui (55 straipsnio 2 dalis).

venti išdavimo sieti su sąlyga, kad prašymą pateikusio asmens lėšos būtų asmeninės, ir, antra, automatinis įsakymo dėl išsiuntimo priėmimas tuo atveju, jei nėra pateikiami atitinkami patvirtinantys dokumentai, prieštarauja proporcingumo principui.

22. 2001 m. liepos 6 d. Belgija dar kartą patvirtino, kad jos teritorijoje norinčių gyventi asmenų pajamos turi būti jų asmeninės pajamos, ir pridūrė, kad galima nurodyti Sąjungos piliečiui išvykti, jei praėjus trims mėnesiams nuo jo atvykimo šis asmuo vis dar yra šalyje ir nepradėjo administracinės procedūros dėl leidimo apsigyventi ar nepateikė reikalingų dokumentų.

23. Nesutikdama su nacionalinių valdžios institucijų požiūriu 2002 m. balandžio 3 d. Komisija priėmė pagrįstą nuomonę, kurioje nurodė, kad Belgija nevykdo šios išvados 1 punkte numatytų įsipareigojimų, ir suteikė jai du mėnesius Bendrijos teisės reikalavimams įvykdyti. Valstybė narė pakartojo savo argumentus 2002 m. liepos 10 d. dokumente.

III — Šalių reikalavimai ir procesas Teisingumo Teisme

24. 2003 m. spalio 1 d. Komisija pareiškė šį ieškinį pagal EB 226 straipsnio antrąją pastraipą, siekdama, kad būtų pripažinta, jog Belgija neįvykdė įsipareigojimų pagal EB 18 straipsnį ir Direktyvą 90/364, Direktyvos 68/360 4 straipsnį, Direktyvos 73/148 4 straipsnį, Direktyvos 93/96 2 straipsnį ir Direktyvos 90/365 2 straipsnį, o valstybė narė gynė savo veiksmus, ją palaikant Jungtinei Didžiosios Britanijos ir Šiaurės Airijos Karalystei [13].

25. 2005 m. rugsėjo 20 d. Teisingumo Teismo posėdyje šalių atstovai patvirtino, kad laikosi savo pozicijų.

IV — Nurodomų pažeidimų analizė

26. Ieškinyje yra keliami du labai konkretūs klausimai: Belgijoje norinčio įsisteigti Bendrijos piliečio finansinių lėšų šaltinis (pirmasis klausimas) ir ar galima jį išsiųsti, jei jis per nustatytą terminą nepateikia leidimui apsigyventi gauti būtinų dokumentų (antrasis klausimas).

13 — Kaip pastebi Komisija, Jungtinės Karalystės pastabos nėra svarbios, nes jos nėra susijusios su ginčo dalyku (pajamų pakankamumas ir pareiga tai įrodyti) ir jose nėra nagrinėjamas tikrasis diskusijų klausimas (ar pajamos turi būti pareiškėjo asmeninės pajamos bei įrodymų nepateikimo pasekmės).

A — *Lėšų šaltinis*

1. Klausimų apibrėžimas: vieno pažeidimo pripažinimas

27. Visi procese dalyvaujantys asmenys pripažįsta, kad Belgijos valdžios institucijos reikalauja iš kitų valstybių narių piliečių, norinčių pagal Direktyvą 90/364 gauti leidimą apsigyventi, turėti pakankamai „asmeninių" pajamų [14]. Tą gerai iliustruoja Mamade De Figueiredo atvejis.

28. Tačiau diskusijų per administracinę procedūrą ir procesą Teisingumo Teisme metu Belgijos Karalystė užėmė ne tokią griežtą poziciją, nurodydama, kad šios direktyvos 1 straipsnis tiesiogiai nereikalauja, jog Sąjungos pilietis asmeniškai turėtų atitinkamų finansinių lėšų tam, kad netaptų našta priimančiosios valstybės iždui, ir kad šios lėšos gali būti gaunamos iš asmens, susijusio su pareiškėju ryšiais, įpareigojančiais jį išlaikyti pastarąjį, pavyzdžiui, sutuoktinių, vaikų ar net sutartiniais ryšiais susaistytos trečiosios šalies, jei egzistuoja įpareigojantys teisiniai santykiai (atsiliepimo į ieškinį 3–12 punktai ir tripliko 2–4 punktai).

14 — Žodinio proceso etapo metu Jungtinė Karalystė klaidingai pagrindinį dėmesį vėl skyrė lėšų pakankamumo klausimui, toliau patvirtindama, kad lėšos turi būti pareiškėjo asmeninės pajamos, neatkreipdama dėmesio į tai, kad ginčas kilo dėl pastarojo klausimo.

29. Toks strategijos proceso metu pasikeitimas reiškia netiesioginį nurodomo pažeidimo pripažinimą, nes Mamade De Figueiredo prie savo prašymo pridėjo dokumentą, kuriuo jos partneris įsipareigojo ją „išlaikyti", ir nei nacionalinės valdžios institucijos, nei Teisingumo Teismas negali įvertinti jo poveikio, nes teisę tai padaryti turi Belgijos, kurios teisinė sistemoje yra įtvirtinta sutarčių sudarymo laisvė, teismai [15].

30. Tuo diskusiją būtų galima užbaigti. Tačiau, atsižvelgiant ginčo sąlygas, reikėtų išnagrinėti laisvo judėjimo Europos Sąjungoje sampratą, kad būtų galima išsiaiškinti Direktyvos 90/364 1 straipsnyje įtvirtinto reikalavimo pareiškėjui turėti pakankamai pajamų reikšmę.

2. Sąjungos piliečių judėjimo laisvė

31. Sąjungos pilietybė, kuri pagal savo pobūdį yra antrinė [16], yra Bendrijos piliečio

15 — Sutarčių sudarymo laisvės principas yra įtvirtintas Belgijos civilinio kodekso 1126 ir paskesniuose straipsniuose.

16 — EB 17 straipsnio 1 dalis numato, kad Europos Sąjungos pilietybė įgyjama gaunant valstybės narės pilietybę, kurią ji papildo, bet nepakeičia. R. Kovar apibūdino ją kaip „priklausomą" savo darbe „L'émergence et l'affirmation du concept de citoyenneté européenne dans le processus d'intégration européenne", *La citoyenneté européenne*, Monrealio universitetas, 2000, p. 81–94, ypač p. 85–87.

„pagrindinis statusas". Šis požiūris, pirmą kartą pateiktas Teisingumo Teismo sprendime *Grzelczyk* (31 punktas)[17], nusistovėjo Bendrijos teismų praktikoje[18].

32. EB 17 straipsnio 2 dalis numato, kad Sąjungos pilietybė apima visas teises ir pareigas, įtvirtintas Sutartyje, visų pirma EB 18–21 straipsniuose.

33. EB 18 straipsnio 1 dalis, nustatydama teisę apsigyventi valstybių narių teritorijoje, sukuria privilegijuotą teisinį statusą, kuriam būdingi keturi požymiai. Pirma, tai yra asmeninė garantija, kuri sudaro Sąjungos koegzistavimo sistemos pagrindą[19]. Be to, pagal savo struktūrą ji veikia tiesiogiai, todėl yra automatiškai taikoma ir ja gali remtis jos turėtojai[20]. Trečia, ji nėra besąlyginė, nes neegzistuoja toks dalykas kaip besąlyginė teisė. EB 18 straipsnio 1 dalis pati numato, kad jos įgyvendinimas priklauso nuo Sutartyje ir jai įgyvendinti priimtose nuostatose nustatytų apribojimų bei sąlygų, kaip Teisingumo Teismas ne kartą nurodė savo praktikoje[21]. Galiausiai kaip pagrindinė teisė ji gali būti plačiai aiškinama, ir tai reiškia itin ribojantį bet kokių papildomų sąlygų aiškinimą, laikantis proporcingumo principo[22] leidžiant taikyti šias sąlygas tik tokiais atvejais, kai yra būtina apsaugoti bet kokias kolektyvines vertybes, kurios gali apriboti laisvę, kartu nepakenkiant šios laisvės taikymo sričiai[23].

3. „Pakankamos lėšos" kaip reikalavimas norint naudotis teise apsigyventi

34. Nuo Mastrichto sutarties, kuria buvo įtraukti straipsniai dėl Sąjungos pilietybės[24],

17 — Sprendimas C-184/99, Rink. p. I-6193.

18 — Teisingumo Teismas šiuo klausimu taip pat yra, be kitų, priėmęs šiuos sprendimus: 2002 m. rugsėjo 17 d. Sprendimą *Baumbast ir R* (C-413/99, Rink. p. I-7091, 82 punktas); 2003 m. spalio 2 d. Sprendimą *Garcia Avello* (C-148/02, Rink. p. I-11613, 22 punktas) ir 2004 m. spalio 19 d. Sprendimą *Zhu ir Chen* (C-200/02, Rink. p. I-9925, 25 punktas).

19 — Sprendimų *Grzelczyk* 33 punkte ir *Garcia Avello* 24 punkte ši laisvė yra apibūdinama kaip pagrindinė. Teisingumo Teismas neseniai šiuo klausimu taip pat priėmė 2005 m. kovo 15 d. Sprendimą *Bidar* (C-209/03, Rink. p. I-2119, 33 punktas) ir 2005 m. liepos 12 d. Sprendimą *Schempp* (C-403/03, Rink. 2005, p. I-6421, 18 punktas). Europos Sąjungos pagrindinių laisvių chartijoje (OL C 364, 2000, p. 1) ši teisė yra įtvirtinta 45 straipsnyje, ji taip pat yra numatyta Sutarties dėl Konstitucijos Europai (OL C 310, 2004, p. 1) II-105 straipsnyje. Savo išvadoje byloje *Trojani* (2004 m. rugsėjo 7 d. Sprendimas C-456/02, Rink. p. I-7573) generalinis advokatas L. A. Geelhoed nurodė, kad teisė apsigyventi yra kiekvieno Europos piliečio pagrindinė teisė (12 punktas). Generalinis advokatas A. Tizzano taip pat nurodo savo išvadoje byloje *Zhu ir Chen* (73 punktas).

20 — Sprendimų *Baumbast ir R* 84 punktas; *Trojani* 31 punktas ir *Zhu ir Chen* 26 punktas.

21 — Pavyzdžiui, sprendimų *Baumbast ir R* 86 punktas; *Trojani* 32 punktas ir *Zhu ir Chen* 26 punktas.

22 — Savo 2003 m. liepos 10 d. Išvadoje byloje *Collins* (2004 m. kovo 23 d. Sprendimas C-138/02, Rink. p. I-2703) dar kartą nurodžiau, kaip proporcingumo principas veikia šioje srityje (70 punktas).

23 — Teisingumo Teismas 2004 m. balandžio 29 d. Sprendime *Orfanopoulos ir Oliveri* (C-482/01 ir C-493/01, Rink. p. I-5257) nusprendė, kad Sąjungos piliečio statusas reikalauja ribotai aiškinti nuo šios laisvės nukrypti leidžiančias nuostatas (65 punktas). Sprendime *Trojani* Teisingumo Teismas papildomai nurodė, kad taikomi šios teisės apribojimai turi atitikti bendruosius Bendrijos teisės principus, visų pirma proporcingumo principą (46 punktas).

24 — Ši sutartis, įsigaliojusi 1993 m. lapkričio 1 d., įtvirtino Sąjungos pilietybės sąvoką G straipsnyje (vėliau – EB sutarties 8–8 E straipsniai), kuri, po Amsterdamo sutartimi padarytų pakeitimų, šiuo metu sudaro EB sutarties antrąją dalį (EB 17–22 straipsniai).

įsigaliojimo valstybių narių piliečiai, vien tik naudodamiesi Sąjungos piliečio statusu, pagal EB 18 straipsnio 1 dalį turi teisę apsigyventi kitoje valstybėje narėje, ir ši teisė negali priklausyti nuo ekonominės veiklos vykdymo [25]. Vienintelė sąlyga yra įtvirtinta Direktyvos 90/364 1 straipsnio 1 dalyje, ir ji numato, kad atitinkamas asmuo ir jo šeimos nariai turėtų ligos draudimą bei pajamų, leidžiančių jiems gyventi nepriklausant nuo priimančios valstybės socialinės paramos sistemos.

35. Direktyvoje nėra jokių nuostatų, patvirtinančių Belgijos Karalystės argumentus, pateiktus ikiteisminės procedūros metu. Tą patvirtina ir sprendimas *Zhu ir Chen*, kuriame Teisingumo Teismas nurodė, kad jokioje atitinkamoje Direktyvos 90/364 nuostatoje nėra numatyta reikalavimų dėl finansinių lėšų kilmės (30 punktas), nes bet koks tokio pobūdžio reikalavimas neproporcingai trukdytų naudotis šia pagrindine teise (33 punktas).

36. Su 1 straipsnio 1 dalimi nėra suderinama ir galutinė pozicija, kurios laikosi valstybė narė atsakovė. Šios nuostatos tikslas yra užtikrinti, kad teisė laisvai apsigyventi nebūtų papildoma našta priimančiajai valstybei narei, o tai reiškia, jog Bendrijos pilietis, norintis įsisteigti kitoje valstybėje narėje nei ta, kurios pilietis jis yra, turi įrodyti, kad jis turi pakankamai lėšų, ir neturi reikšmės, ar šios lėšos yra jo asmeninės, ar trečiosios šalies, ir tai ar pastaruoju atveju ši trečioji šalis turi teisinę pareigą teikti lėšas, ar teikia lėšas vien tik dėl savo dosnumo [26].

37. Leidimus apsigyventi išduodanti administracinė valdžios institucija, atlikdama atitinkamus patikrinimus ir vertindama pareiškėjų pateiktus įrodymus, turi įsitikinti, kad yra vykdomos sąlygos, būtinos tam, kad egzistuojanti teisė veiktų [27]. Tuomet ji turi apsiriboti tik patikrinimu, kad pareiškėjas turi pakankamai lėšų [28], nenagrinėdama jų kilmės ar pobūdžio, nors ir gali nustatyti

25 — Sprendime *Trojani* (46 punktas) Teisingumo Teismas, perfrazuodamas sprendimą *Baumbast ir R* (46 punktas), nurodė, kad Sąjungos pilietis, neturintis teisės apsigyventi valstybėje narėje pagal EB 39, 43 ar 49 straipsnius, gali įgyvendinti šią laisvę paprasčiausiai kaip Sąjungos pilietis remdamasis EB 18 straipsnio 1 dalimi.

26 — Akivaizdu, kad nėra svarbu, jog lėšos gali būti gaunamos iš Sąjungos piliečio sutuoktinio ar vaiko, kuris nėra Bendrijos pilietis, ir kad tokios trečiosios šalys negali teisėtai apsigyventi Bendrijoje, nes nagrinėjamas ne jų teisės apsigyventi klausimas. Šeimos narių likimas priklauso nuo „pagrindinio" šeimos nario situacijos: jei jis gyvena valstybėje narėje, kurios pilietis jis yra, niekas negali sutrukdyti jiems apsigyventi kartu su juo. Panaši situacija susidaro ir tokiam asmeniui persikėlus gyventi į kitą Sąjungos valstybę narę. Toks rezultatas nėra nepagrįstas. Tačiau priešingas sprendimas, pagal kurį laisvės apsigyventi veiksmingumas priklausytų nuo trečiosios šalies teisės ir kuri, be to, priklausytų nuo šios laisvės, būtų nepagrįstas.

27 — 2005 m. vasario 17 d. Sprendime *Oulane* (C-215/03, Rink. p. I-1215) Teisingumo Teismas pabrėžė, kad leidimo gyventi valstybės narės piliečiui išdavimas turi būti laikomas ne teises suteikiančiu aktu, bet valstybės narės aktu, skirtu nustatyti konkrečią kitos valstybės narės piliečio padėtį Bendrijos teisės nuostatų atžvilgiu (18 punktas).

28 — Tačiau valdžios institucijos neturi visiškos laisvės ir šiuo atžvilgiu, nes Bendrijos teisė (Direktyvų 90/364 ir 90/365 1 straipsnio 1 dalių pirmosios ir antrosios pastraipos) bei normos, kuriomis jos buvo perkeltos į nacionalinę teisę (1981 m. spalio 8 d. Karaliaus dekreto 53 straipsnio 1 dalies antroji pastraipa), nustato tam tikrus kriterijus.

galimus sukčiavimo atvejus. Kadangi tai yra pagrindinė teisė, jos įgyvendinimui negali būti keliama jokių teisės akto leidėjo nenumatytų kliūčių, taip pat negali būti numatomi jokie papildomi apribojimai, neatsižvelgiant į tai, ar jie yra tiesiogiai susiję su pajamų šaltiniu, ar netiesiogiai riboja lėšas ir jų pakankamumą patvirtinančias priemones [29].

38. Akivaizdu, kad kyla tam tikrų pavojų, nes pakankamų pajamų šaltinis gali baigtis, nors tai gali įvykti ne tik tais atvejais, kai pajamos yra pareiškėjo asmeninės pajamos, bet taip pat ir tais atvejais, kai šios pajamos yra gaunamos iš kito asmens. Tačiau niekas negali drausti apsigyventi Bendrijos piliečiui dėl tos priežasties, kad jis negali garantuoti, jog jo pajamos, nurodytos prašymo pateikimo metu, bus gaunamos viso jo gyvenimo priimančiojoje šalyje metu. Dėl to, kaip nurodo Komisija, direktyvoje yra įtvirtinta garantijų sistema: 3 straipsnyje yra numatyta galimybė atimti teisę apsigyventi, jei baigiasi ją suteikti leidusios aplinkybės; taip pat 2 straipsnio 1 dalis leidžia numatyti reikalavimą atnaujinti leidimą ir atitikti tam tikras jame numatytas sąlygas pirmųjų dvejų gyvenimo šalyje metų pabaigoje.

39. Atsižvelgiant į tai, kas pirmiau išdėstyta, akivaizdu, kad Belgijos Karalystė nesilaiko proporcingumo principo, nes, siekiant apsaugoti priimančiosios valstybės narės viešuosius finansus [30], niekaip negalima pateisinti atsisakymo pripažinti trečiųjų šalių teikiamas lėšas dėl to, kad lėšų galima netekti ir tuo atveju, jei jos būtų gaunamos iš asmens asmeninių pajamų, o direktyva numato atitinkamą mechanizmą tokiai situacijai išvengti.

40. Trumpai tariant, EB 18 straipsnio 1 dalimi Bendrijos piliečiams suteiktos ir Direktyvos 90/365 1 straipsniu reglamentuojamos teisės pobūdis leidžia taikyti tik tiesiogiai numatytus apribojimus bei reikalauja, kad būtų panaikintos tokios valstybės narės atsakovės taikomos taisyklės, kuriomis bendrai ir nuo pat pradžių siekiama teisę taikyti siauriau, nei tai numatė Bendrijos teisės aktų leidėjas, nesutinkant su tuo, kad direktyvoje numatytos pakankamos lėšos gali būti gaunamos iš kito nei pareiškėjas asmens.

41. Mamade De Figueiredo prašymas buvo atmestas remiantis šiuo pagrindu, todėl reikia pripažinti, kad valstybė narė neįvykdė įsipareigojimų.

29 — 2000 m. gegužės 25 d. Sprendime *Komisija prieš Italiją* (C-424/98, Rink. p. I-4001) (1999 m. lapkričio 19 d. pateikiau savo išvadą šioje byloje) Teisingumo Teismas nusprendė, kad šiuo atžvilgiu valstybės narės neturi teisės riboti įrodinėjimo priemonių (34-37 punktai).

30 — Tai yra numatyta Direktyvos 90/364 ketvirtoje konstatuojamojoje dalyje ir 1 straipsnio 1 dalies pirmojoje pastraipoje, kaip Teisingumo Teismas patvirtino sprendime *Zhu ir Chen* (33 punktas).

B — *Automatinis įsakymo dėl išsiuntimo priėmimas*

42. Komisija atkreipia dėmesį į tai, kad Belgijoje norintys įsisteigti Sąjungos piliečiai yra išsiunčiami iš šalies, jei pasibaigus atvykimo registracijos liudijime nurodytam terminui neįteisino savo padėties [31].

43. Asmenį galima išsiųsti iš šalies keturiais atvejais. Pirmas atvejis – kai atitinkamas asmuo administracine tvarka nepateikė prašymo išduoti jam leidimą apsigyventi; antras – kai nustatoma, kad asmuo neatitinka tokiam leidimui gauti keliamų reikalavimų; trečias – kai nagrinėjant prašymą atitinkamas asmuo nepateikia atitinkamų įrodymų ir buvo įrodyta, jog jis neturi teisės gauti leidimo; ketvirtas – kai pareiškėjo paprašius pateikti atitinkamus dokumentus jis to nepadaro ir todėl nėra žinoma, ar jis turi teisę gauti leidimą. Komisijos antrasis kaltinimas yra susijęs su ketvirtąja situacija.

44. Šis ginčas yra susijęs su pačia laisvės apsigyventi esme ir jo sprendimą galima rasti Bendrijos teismų praktikoje.

45. 1976 m. balandžio 8 d. Sprendime *Royer* [32], kuriame buvo aiškinama Direktyva 68/360, Teisingumo Teismas nurodė, kad valstybės narės piliečio padarytas paprastas užsieniečių atvykimo, judėjimo ar apsigyvenimo kitoje valstybėje narėje teisinių formalumų pažeidimas nepateisina jų išsiuntimo (38 punktas), kuris, kaip Teisingumo Teismas nurodė 1980 m. liepos 3 d. Sprendime *Pieck* [33], yra su Sutartimi nesuderinama priemonė, nes ji reiškia Sutarties suteikiamos ir ja saugomos teisės paneigimą (18 punktas).

46. Tokį požiūrį patvirtina EB 18 straipsnis, kuris, kaip jau buvo minėta, numato pagrindinę Sąjungos piliečių teisę ir suteikė Teisingumo Teismui galimybę vienareikšmiškai patvirtinti, kad ginčijamas sprendimas, kiek jis kelia grėsmę pačiai teisės apsigyventi esmei, yra akivaizdžiai neproporcingas pažeidimo sunkumui [34]. Taigi išsiuntimas yra pernelyg griežta bausmė.

31 — 1997 m. vasario 20 d. Sprendime *Komisija prieš Belgiją* (C-344/95, Rink. p. I-1035) Teisingumo Teismas nusprendė, kad atitinkama valstybė narė, reikalaudama, jog jos teritorijoje bandę dirbti kitų valstybių narių piliečiai automatiškai išvyktų praėjus trims mėnesiams, neįsitikinusi, ar jie toliau ieškojo darbo ir ar jie turėjo realių galimybių įsidarbinti, pažeidė įsipareigojimus pagal Bendrijos teisę (17–18 punktai).

32 — 48/75, Rink. p. 497.

33 — 157/79, Rink. p. 2171.

34 — 2002 m. liepos 25 d. Sprendimas *MRAX* (C-459/99, Rink. p. I-6591, 78 punktas) ir minėto sprendimo *Oulane* 40 punktas.

47. Todėl manau, kad Belgijos teisė ir administracinė praktika, pagal kurią kitų valstybių narių piliečiai yra išsiunčiami vien todėl, kad per nustatytą terminą neatliko formalių procedūrų, reikalingų leidimui apsigyventi išduoti, yra nesuderinama su Bendrijos teise ir atsakovė valstybė narė neįvykdė įsipareigojimų, kaip nurodo Komisija [35].

48. Aš sutinku su tuo, kad šios išvados pradžioje cituotos direktyvų dalys įpareigoja pareiškėjus pateikti atitinkamus dokumentus ir įrodyti, kad jie atitinka leidimui gauti keliamus reikalavimus [36]. Tačiau, kaip savo praktikoje yra nurodę Bendrijos teismai, formalių reikalavimų neįvykdymo siejimas su judėjimo laisvės atėmimu, mano nuomone, yra neproporcingas [37], nes ši laisvė jau egzistuoja (EB 18 straipsnis) [38] ir šiame procese užtenka įrodyti, kad jos galiojimo sąlygos yra vykdomos, ir tai lemia deklaracinį procedūros pobūdį. Jau esu minėjęs, kad leidimo apsigyventi klausimas tik patvirtina ankstesnę teisę [39].

49. Priimtiniau būtų tokį prašymą vertinti kaip nustojusį galios, laikant teisę neišnagrinėta, ir nurodyti atitinkamam asmeniui per trumpą terminą pašalinti trūkumus, įspėjant, kad jei jis neįvykdys reikalavimų, bus laikoma, kad jis atsiėmė savo prašymą [40]. Taip būtų pasiekta pusiausvyra, atitinkanti asmens teisių ir viešojo intereso poreikius, išvengiant situacijos, kai asmenys, neturintys teisės apsigyventi priimančiojoje valstybėje narėje dėl tos priežasties, kad jie neatitinka reikalavimų, galėtų joje apsigyventi nieko nedarydami. Belgijos valstybė ginčija šį argumentą savo tripliko 5 punkte.

V — Išlaidos

50. Patenkinus ieškovės reikalavimus, atsakovei pagal Procedūros reglamento 69 straipsnio 2 dalį turi būti nurodyta padengti išlaidas, jei to prašo Komisija.

35 — Posėdyje Belgijos vyriausybės atstovas, atsakydamas į mano klausimą, nurodė, kad toks automatinis išsiuntimas nėra numatytas, tačiau jo teigimu paneigia 1998 m. birželio 12 d. Karaliaus dekreto 45 straipsnio 3 dalis, 51 straipsnio 4 dalis, 53 straipsnio 4 dalis ir 55 straipsnio 3 dalis.

36 — Minėtame sprendime *Komisija prieš* Italiją Teisingumo Teismas nurodė, kad direktyvos nenumato, kaip pareiškėjai turi įrodyti, jog jie atitinka šiuos reikalavimus (34 punktas).

37 — Posėdyje Jungtinė Karalystė pateikė tokią pačią nuomonę.

38 — Arba todėl, kad atitinkamas asmuo priimančioje valstybėje narėje dirbo pagal darbo sutartį arba kaip savarankiškai dirbantis asmuo, arba jei jis nustojo dirbti ar vykdyti tokią veiklą (Direktyvos 68/360, 73/148 ir 90/365), arba todėl, kad jis studijuoja (Direktyva 93/96), arba todėl , kad jis yra kitos valstybės narės pilietis (Direktyva 90/364). Vienintelės išimtys yra grindžiamos viešosios tvarkos, visuomenės saugumo ir visuomenės sveikatos sumetimais (Direktyvų 90/364 ir 90/365 2 straipsnio 2 dalies trečioji pastraipa).

39 — Kaip nurodyta sprendimo *Oulane* 18 punkte.

40 — Šioje rekomendacijoje atsižvelgiama į įrodinėjimo pareigą, nes nėra reikalaujama, kad valstybė narė įrodytų lėšų trūkumą.

VI — Išvada

51. Atsižvelgdamas į tai, kas pirmiau išdėstyta, siūlau Teisingumo Teismui:

1. Pripažinti, kad Belgijos Karalystė neįvykdė įsipareigojimų pagal:

   a) EB 18 straipsnį ir Direktyvą 90/364/EEB dėl teisės apsigyventi, reikalaudama, kad jos teritorijoje norintys apsigyventi Bendrijos piliečiai turėtų pakankamai „asmeninių" lėšų;

   b) Tarybos direktyvos 68/360/EEB dėl valstybių narių darbuotojų bei jų šeimų judėjimo ir teisės apsigyventi Bendrijoje apribojimų panaikinimo 4 straipsnį, Tarybos direktyvos 73/148/EEB dėl valstybių narių piliečių judėjimo ir gyvenimo Bendrijoje apribojimų, susijusių su įsisteigimu ir paslaugų teikimu, panaikinimo 4 straipsnį, Tarybos direktyvos 93/96/EB dėl studentų teisės apsigyventi 2 straipsnį ir Tarybos direktyvos 90/365/EEB dėl pagal darbo sutartį ir savarankiškai dirbančių asmenų, kurie nutraukė savo profesinę veiklą, teisės apsigyventi 2 straipsnį, leisdama išduoti įsakymus dėl Bendrijos piliečių, per nustatytą terminą nepateikusių leidimui apsigyventi gauti reikalingų dokumentų, išsiuntimo.

2. Priteisti iš Belgijos Karalystės bylinėjimosi išlaidas.