D. RUIZ-JARABO COLOMER
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA

Az ismertetés napja: 2005. október 25. [1]

1. Az EK 226. cikk (2) bekezdése alapján benyújtott keresetében a Bizottság annak megállapítását kéri a Bíróságtól, hogy a Belga Királyság:

1) nem teljesítette az EK 18. cikkből és a tartózkodási jogról szóló 90/364/EGK tanácsi irányelvből [2] eredő kötelezettségeit;

2) nem teljesítette:

a) a tagállami munkavállalók és családtagjaik Közösségen belüli mozgására és tartózkodására vonatkozó korlátozások eltörléséről szóló, 68/360/EGK tanácsi irányelv [3] 4. cikkéből, a letelepedés és a szolgáltatásnyújtás területén a tagállamok állampolgárainak Közösségen belüli mozgására és tartózkodására vonatkozó korlátozások eltörléséről szóló 73/148/EGK tanácsi irányelv [4] 4. cikkéből eredő kötelezettségeit; és

b) a diákok tartózkodási jogáról szóló 93/96/EGK tanácsi irányelv [5], valamint a kereső tevékenységük folytatásával felhagyó munkavállalók és önálló vállalkozók tartózkodási jogáról szóló 90/365/EGK tanácsi irányelv [6] 2. cikkéből eredő kötelezettségeit.

2. Az első kötelezettségszegés alapja az, hogy más tagállamok Belgiumban letelepedni kívánó állampolgárainak elegendő „személyes" anyagi fedezettel kell rendelkezniük. A második kötelezettségszegés azon gyakorlatra vonatkozik, amelynek értelmében automatikus kiutasítási határozatot hoznak minden olyan európai uniós polgárral szemben, aki adott határidőn belül nem nyújtja be a tartózkodási engedély megszerzéséhez szükséges iratokat.

1 – Eredeti nyelv: spanyol.

2 – 1990. június 28-i tanácsi irányelv (HL L 180., 26. o.; magyar nyelvű különkiadás 20. fejezet, 1. kötet, 3. o).

3 – 1968. október 15-i tanácsi irányelv (HL L 257., 13. o.; magyar nyelvű különkiadás 5. fejezet, 1. kötet, 27. o.).

4 – 1973. május 21-i tanácsi irányelv (HL L 172., 14. o.; magyar nyelvű különkiadás 5. fejezet, 1. kötet, 167. o.).

5 – 1993. október 29-i tanácsi irányelv (HL L 317., 59. o.; magyar nyelvű különkiadás 6. fejezet, 2. kötet, 250. o.).

6 – 1990. június 28-i tanácsi irányelv (HL L 180., 28. o.; magyar nyelvű különkiadás 20. fejezet, 1. kötet, 5. o.).

I – Jogi háttér

A – *A közösségi jog*

1. Az elsődleges jog

3. Az EK 18. cikk (1) bekezdése kimondja, hogy „[a]z e szerződésben és a végrehajtására hozott intézkedésekben megállapított korlátozásokkal és feltételekkel minden uniós polgárnak joga van a tagállamok területén való szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz".

2. A másodlagos jog

a) Az elegendő anyagi fedezetre vonatkozó feltételről

4. A 90/364 irányelv 1. cikke (1) bekezdésének első albekezdése értelmében:

„A tagállamok tartózkodási jogot biztosítanak a tagállamok olyan állampolgárainak, akik számára a közösségi jog más rendelkezései nem biztosítják ezt a jogot, továbbá a (2) bekezdésben meghatározott családtagjaiknak, azzal a feltétellel, hogy ők és családtagjaik teljes körű egészségbiztosítással rendelkeznek a fogadó államban, továbbá elegendő anyagi fedezettel rendelkeznek ahhoz, hogy elkerüljék, hogy tartózkodási idejük alatt a fogadó tagállam szociális biztonsági rendszerének [helyesen: szociális ellátórendszerére nézve] terhet jelentsenek."

b) A tartózkodási engedélyekről

5. A 90/364 irányelv 2. cikkének (1) bekezdése értelmében:

„A tartózkodási jog gyakorlását a »tartózkodási engedély az EGK tagállamának állampolgára számára« címen kibocsátott okmány igazolja [...].

[...]

A tartózkodási engedély vagy okmány kiadásához a tagállam a kérelmezőtől csupán érvényes személyazonosító igazolvány vagy útlevél bemutatását kívánhatja meg, továbbá annak bizonyítását, hogy a kérelmező az 1. cikkben megállapított feltételeknek eleget tesz."

6. A 68/360 irányelv 4. cikke az alábbiakat mondja ki:

„(1) A tagállamok biztosítják a területükön való tartózkodás jogát azoknak az 1. cikkben említett személyeknek, akik fel tudják mutatni a (3) bekezdésben felsorolt okiratokat.

[...]

(3) A tartózkodási engedély EGK-tagállam állampolgára számára történő kiadásához a tagállamok kizárólag a következő okiratok bemutatását kérhetik: [...]

[...]".

7. A 73/148 irányelv 4. cikkének (1) bekezdése értelmében:

„(1) Minden tagállam biztosítja a határozatlan idejű tartózkodás jogát más tagállamok azon állampolgárainak, akik az előbbi tagállam területén azzal a céllal kívánnak letelepedni, hogy ott önálló vállalkozói tevékenységet folytassanak, amennyiben az e tevékenységekre vonatkozó korlátozásokat a Szerződés alapján eltörölték [helyesen: korlátozások a Szerződés alapján el lettek törölve].

A tartózkodási jog igazolására okiratot állítanak ki »Tartózkodási engedély az Európai Közösség tagállamának állampolgára számára« címmel [helyesen: a tartózkodási jogot a »Tartózkodási engedély az Európai Közösségek tagállamának állampolgára számára« című okirat igazolja]. [...]"

8. A diákokra vonatkozó 93/96 irányelv a 2. cikk (1) bekezdésében kimondja:

„[...] A tartózkodási jogot »tartózkodási engedély az EGK tagállamának állampolgára számára« címen kibocsátott okmány igazolja [...].

A tartózkodási engedély vagy okmány kiadásához a tagállam a kérelmezőtől csupán érvényes személyazonosító igazolvány vagy útlevél bemutatását kívánhatja meg, továbbá annak bizonyítását, hogy a kérelmező az 1. cikkben megállapított feltételeknek eleget tesz."

9. Végül a 90/365 irányelv a nyugdíjasokra vonatkozó 2. cikkének (1) bekezdésében kimondja:

„A tartózkodási jog gyakorlását a »tartózkodási engedély az EGK tagállamának állampolgára számára« címen kibocsátott okmány igazolja [...].

A tartózkodási engedély vagy okmány kiadásához a tagállam a kérelmezőtől csupán érvényes személyazonosító igazolvány vagy útlevél bemutatását kívánhatja meg, továbbá annak bizonyítását, hogy a kérelmező az 1. cikkben megállapított feltételeknek eleget tesz."[7]

B – *A belga jog*

1. Az elegendő anyagi fedezet meglétéről

10. A külföldiek beutazásáról, tartózkodásáról és kiutasításáról szóló, 1981. október 8-i királyi rendelet[8] 53. cikkének (1) bekezdése értelmében a közösségi polgárok akkor jogosultak a Királyság területén tartózkodni, ha rendelkeznek elégséges anyagi fedezettel ahhoz, hogy ne jelentsenek terhet az állami szerveknek.

2. A tartózkodási engedélyek kiadásáról

11. A fent hivatkozott rendelkezés (2) és (6) bekezdésének az 1998. június 12-i rendelettel[9] módosított szövege foglalkozik ezzel a kérdéssel.

12. Az a közösségi polgár, aki rendelkezik a Belgiumba való belépéshez szükséges iratokkal, bekerül a külföldiek nyilvántartásába, és erről a kiállítástól számított öt hónapig érvényes igazolást kap. Ezen időpontot követően köteles letelepedési kérelmet benyújtani (a (2) bekezdés első és második albekezdése).

13. Ezen időszak alatt köteles bizonyítani, hogy megfelel az (1) bekezdésben foglalt feltételeknek (a (2) bekezdés harmadik albekezdése). Ha nem felel meg a feltételeknek, vagy nem ad elő megfelelő bizonyítékot, a letelepedési engedélyt megtagadják, és ezt követően köteles elhagyni Belgium területét ((4) bekezdés).

14. Ha azonban a fent hivatkozott határidő nem telt le, és a kérelmező rendelkezik nyilvántartásba vételi igazolással, annak lejárta előtt felszólítják a szükséges iratok benyújtására, a tartózkodás pedig egy hónnappal meghosszabbodik ((5) bekezdés).

7 – A fent hivatkozott irányelveket módosító, az Unió polgárainak és családtagjaiknak a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogáról [...] szóló, 2004. április 29-i 2004/38/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL L 158., 77. o.; magyar nyelvű különkiadás 5. fejezet, 5. kötet, 46. o.), amely 41. cikke értelmében 2004. április 30-án lépett hatályba, változatlanul hagyja a fent kifejtett jogi hátteret. 7. cikkében az irányelv a kérelmező részéről „elegendő források" meglétét írja elő a saját és családtagjai számára, a 8. cikk értelmében pedig a tartózkodási engedély vagy okmány helyébe egy igazolás kiállításával történő bejelentkezés lép, amely igazolás tartalmazza a bejelentkező nevét, címét és a bejelentkezés időpontját.

8 – A *Moniteur belge* 1981. október 27-i, 206. számának melléklete, 1. o. Ezen (1) bekezdés jelenlegi szövegét az 1992. december 22-i királyi rendelet (*Moniteur belge*, 14. sz., 1993. január 23., 1053. o.) írta elő.

9 – *Moniteur belge*, 160. sz., 1998. augusztus 21., 26854. o.

15. Ellenkező esetben a fent említett határidők leteltekor kiutasítási határozatot fogadnak el, amely a kézbesítéstől számított 15 nap után végrehajthatóvá válik ((6) bekezdés). [10]

16. A 45. [11], az 55. és az 51. cikk hasonló rendszert vezet be a más tagállamból származó munkavállalókra, önálló vállalkozókra, diákokra [12] és nyugdíjasokra vonatkozóan.

II – A pert megelőző közigazgatási szakasz

17. A Bizottsághoz több panasz érkezett a tartózkodási engedélyekre, valamint az uniós polgárok kiutasítására vonatkozó belga jogszabályokkal és gyakorlattal kapcsolatban.

18. A Bizottság figyelmét kiváltképpen Mamade De Figueiredo portugál állampolgár esete keltette fel, aki három lányával együtt 1999 augusztusában érkezett Belgiumba, hogy ahhoz a belga állampolgárhoz költözzék, akivel már régóta élettársak voltak. A waterlooi önkormányzati hivatal – tekintettel arra, hogy Portugáliában még nem mondták ki a válást – engedélyt kért Mamade De Figueiredo férjétől, hogy az asszony Belgiumot jelölje meg lakhelyéül, ugyanis a házaspár Portugáliában volt bejelentve. Ilyen engedély megadására soha nem került sor.

19. Bár Mamade De Figueiredo belépési nyilatkozatát a tényleges élettársa által adott, az asszony és gyermekei tartását vállaló nyilatkozat alapján kiállították, 1999. december 16-án az asszony értesítetést kapott kérelmének elutasításáról és a Belgium területéről való kiutasítást elrendelő határozatról.

20. 2000. január 7-én a Bizottság közölte az alperes tagállam hatóságaival az általuk a tartózkodási engedély kiállítására előírt feltételek közösségi joggal való összeegyeztethetőségére vonatkozó kétségeit, hangsúlyozva, hogy Mamade De Figueiredo esetében semmilyen akadálya nem volt a tartózkodási engedély kiállításának, mivel igazolta, hogy élettársa vállalta eltartását. A belga hatóságok ezt követően március 8-án azt válaszolták, hogy e kötelezettségvállalás nem bizonyította, hogy a kérelmező rendelkezett a megélhetéséhez szükséges saját anyagi fedezettel.

21. Mivel a Bizottság nem értett egyet a Belga Királyság által képviselt állásponttal, 2001. május 8-án – miután több más panaszt is összegyűjtött – felszólító levelet küldött a Belga Királyságnak, amelyben két kifogást adott elő. Az első kifogás értelmében a

10 – Az EK-külföldiek és családtagjaik, valamint a belga állampolgárok külföldi családtagjainak tartózkodási feltételeiről szóló, 1998. július 14-i belügyminisztériumi körlevél (*Moniteur belge* , 1998. augusztus 21., 27032. o.) III. fejezete A részének 3. b.1. pontja is megerősíti ezt az elképzelést.

11 – E cikk (6) bekezdése lehetővé teszi, hogy kiutasítása előtt az érdekelt benyújtsa a megfelelő időben benyújtani elmulasztott iratokat, miután új nyilvántartásba vételi igazolást állítanak ki számára, újabb öt hónapos időszakra.

12 – Ebben az esetben a külföldiek nyilvántartásába való felvétel három hónapig érvényes (az 55. cikk (2) bekezdése).

Bizottság szerint a 90/364 irányelv nem írja elő, hogy a tartózkodási engedély kiadásához a kérelmezőnek személyesen kell rendelkeznie az anyagi fedezettel, illetve a második kifogás értelmében amennyiben a kérelmező nem rendelkezik a tartózkodási engedély megszerzéséhez szükséges igazolásokkal, a kiutasítást elrendelő határozat automatikus meghozatala sérti az arányosság elvét.

22. Ugyanezen év július 6-án adott válaszában Belgium fenntartotta, hogy az anyagi fedezetnek a területén letelepedni kívánó személy sajátjának kell lennie, hangsúlyozva, hogy a belépéstől számított három hónap után ki kell utasítani az uniós polgárt, amennyiben anélkül marad az országban, hogy betartaná a letelepedésre irányadó közigazgatási eljárást, vagy hogy bemutatná a szükséges iratokat.

23. Miután a Bizottság e tagállami érvelést nem fogadta el, 2002. április 3-án indokolással ellátott véleményt intézett a Belga Királysághoz, amelyben jelen indítvány 1. pontjában felsorolt kötelezettségszegést felróva két hónapos határidőt írt elő, amelyen belül a Belga Királyság köteles megfelelni a közösségi jog előírásainak. A Belga Királyság ezt követően egy 2002. július 10-i iratban megismételte érveit.

III – A felek kereseti kérelmei és a Bíróság előtti eljárás

24. 2003. október 1-jén a Bizottság az EK 226. cikk második bekezdése alapján benyújtotta jelen keresetét, amelyben azt kérte, hogy a Bíróság állapítsa meg, hogy a Belga Királyság megsértette az EK 18. cikk és a 90/364 irányelv, a 68/360 és 73/148 irányelv 4. cikke, valamint a 93/96 irányelv és 90/365 irányelv 2. cikke alapján fennálló kötelezettségeit; a kérelmet e tagállam – amelyet Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága támogat [13] – ellenzi.

25. A felek képviselői a 2005. szeptember 20-i tárgyaláson fenntartották álláspontjukat.

IV – A felrótt kötelezettségszegések elemzése

26. A kereset két igen konkrét kérdést érint: a Belgiumban letelepedni kívánó közösségi polgár anyagi fedezetének eredetét (első kifogás), valamint a közösségi polgár kiutasításának lehetőségét, amelyet akkor rendelhetnek el, ha nem nyújtja be megfelelő időben a tartózkodási engedély megszerzéséhez szükséges iratokat (második kifogás).

13 – Mint azt a Bizottság is kifejti, a brit észrevételek nem relevánsak, mivel nem a vitatott pontokra vonatkoznak (az anyagi fedezet elégtelensége és annak bizonyítására vonatkozó kötelezettség), és eltérnek a vita lényegétől (vagyis attól a kérdéstől, hogy magának a kérelmezőnek kell-e rendelkeznie az anyagi fedezettel, illetve hogy a bizonyíték benyújtásának elmaradása milyen következményekkel jár).

A – *Az anyagi fedezet eredetéről*

1. A jogvita elhatárolása: elismert kötelezettségszegés

27. Jelen eljárásban nem vitatott, hogy a belga hatóságok előírják a más tagállamokból származó, a 90/364 irányelv alapján tartózkodási engedélyt kérő állampolgárainak, hogy elegendő „saját" anyagi fedezettel [14] rendelkezzenek. Mamade De Figuereido esete jó példa erre.

28. Mindazonáltal – a tárgyalás előrehaladtával – mind közigazgatási, mind bírósági szinten a Belga Királyság engedett álláspontjából, amikor azt pontosítva elismerte, hogy a fent hivatkozott irányelv 1. cikke nem ír elő kifejezetten arra vonatkozó kötelezettséget, hogy az uniós polgár személyesen rendelkezzék a szükséges anyagi fedezettel, csak azt, hogy ne jelentsen terhet a fogadó állam szociális ellátórendszerére nézve, és elismerte, hogy ez az anyagi fedezet olyan személytől is származhat, akit az érdekelthez olyan kapcsolat fűz, amely alapján köteles az érdekelt eltartásáról gondoskodni, így például az érdekelt házastársa, gyermeke, illetve olyan, szerződéses kapcsolatban álló harmadik személy, akit e jogi kötelék erejéig kötelezettség terhel (az ellenkérelem (3)–(12) bekezdése és a viszonválasz (2)–(4) bekezdése).

14 – Az Egyesült Királyság a tárgyaláson kitartott az elegendő anyagi fedezetre vonatkozó feltételre vonatkozó téves álláspontja mellett, amely alapján úgy vélte, hogy az anyagi fedezetnek az érdekelttől kell származnia, és megfeledkezett arról, hogy a vita pont ez utóbbi kérdésre irányul.

29. Ezen új eljárási stratégia elfogadásával az alperes tagállam közvetetten elismeri a vele szemben felrótt kötelezettségszegést, mivel Mamade De Figuereido olyan okmányt csatolt az iratokhoz, amelyben élettársa vállalta eltartását, azonban azt sem a tagállami hatóságoknak, sem a Bíróságnak nem kell minősítenie, mivel e hatáskör a belga bíróságokat illeti meg, amelyek határozataikban elismerik a szerződéskötés szabadságát. [15]

30. Az okfejtés itt véget is érhetne, azonban a jogvita szempontjaira tekintettel fontos megvizsgálni az Európai Unión belüli szabad mozgást annak megállapításához, hogy mit jelent az a feltétel, amelynek értelmében a 90/364 irányelv 1. cikke alapján a jogosultnak elegendő anyagi fedezettel kell rendelkeznie.

2. Az uniós polgárok szabad mozgása

31. Az Uniós polgárság származékos jelleggel [16] a közösségi állampolgár „alapvető

15 – A belga polgári törvénykönyv 1126. és azt követő cikkei előírják a szerződéskötési szabadság elvét.

16 – Az EK 17. cikk (1) bekezdésének értelmében az uniós polgárság megszerzésének feltétele valamely tagállam állampolgárságával való rendelkezés; az uniós polgárság kiegészíti a nemzeti állampolgárságot, de nem helyettesíti. R. Kovar a „L'émergence et l'affirmation du concept de citoyenneté européenne dans le processus d'intégration européenne" c. írásában (*La citoyenneté européenne*, Université de Montréal, 2000., 81–94. o., különösen 85–87. o.) az uniós polgárságot „másodlagosnak" minősítette.

jogállása". Ez a megállapítás – amely elsőként a Grzelczyk-ügyben 2001. szeptember 20-án hozott ítélet [17] 31. pontjában került kimondásra – a közösségi ítélkezési gyakorlat része. [18]

32. Az Uniós polgárság tartalma az EK 17. cikk (2) bekezdése alapján a polgárokra ruházott jogok és az őket terhelő kötelezettségek összessége révén az EK-Szerződésben található, különösen az EK 18 – EK 21. cikkben.

33. Az EK 18. cikk (1) bekezdése – amellett, hogy biztosítja a tagállamok területén való tartózkodás jogát – olyan kedvező jogi helyzetet teremt, amelyet négy szempont jellemez. Először is e jog az Unió területén való együttélés rendszeréből fakadó személyes garancia. [19] Másodszor: felépítése szerint e jog közvetlen hatállyal bír, vagyis azonnal alkalmazható, és a jogosultak hivatkozhatnak rá. [20] Harmadszor: e jog nem feltétel nélküli, mivel nem léteznek jogok kötelezettségek nélkül. Az EK 18. cikkének (1) bekezdése is kimondja, hogy e jogot a Szerződésben és a végrehajtására hozott intézkedésekben megállapított korlátozásokkal és feltételekkel kell gyakorolni; ezt a szempontot az ítélkezési gyakorlat számtalan alkalommal megismételte. [21] Végül: alapvető jogként olyan széleskörű hatállyal bír, amely a rávonatkozó feltételek roppant megszorító értelmezésével jár, és amelyek – a szabadság mértékének veszélyeztetése nélkül – az arányosság elve alapján [22] csak a szabadságot esetlegesen korlátozó össztársadalmi értékek védelméhez feltétlen szükséges feltételeket jelentik. [23]

3. A tartózkodási jog gyakorlásához szükséges „elegendő anyagi fedezet"-re vonatkozó feltételről

34. Hasonlóképpen a Maastrichti Szerződés óta – amely bevezette az uniós polgárságra

17 – C-184/99. sz. ügy (EBHT 2001., I-6193. o.).

18 – E tekintetben a Bíróság is hozott határozatot, lásd különösen a C-413/99. sz., Baumbast és R ügyben 2002. szeptember 17-én hozott ítélet (EBHT 2002., I-7091. o.) 82. pontját, a C-148/02. sz. García Avello-ügyben 2003. október 2-án hozott ítélet (EBHT 2003., I-11613. o.) 22. pontját, valamint a C-200/02. sz., Zhu és Chen ügyben 2004. október 19-én hozott ítélet (EBHT 2004., I-9925. o.) 25. pontját.

19 – A Grzelczyk-ügy 33. pontjában és a García Avello-ügy 24. pontjában alapvető szabadságnak minősítették. A Bíróság ugyanezt mondta ki nemrég a C-209/03. sz. Bidar-ügyben 2005. március 15-én hozott ítéletének (EBHT 2005., I-2119. o.) 33. pontjában, valamint a C-403/03. sz. Schempp-ügyben 2005. július 12-én hozott ítéletének (EBHT 2005., I-6421. o.) 18. ponjtában. Az Európai Unió Alapjogi Chartája (HL C 364., 2000., 1. o.) e jogot a 45. pontjában említi, és e jog az európai alkotmány létrehozásáról szóló szerződés II-105. cikkében is szerepel (HL C 310., 2004., 1. o.). Geelhoed főtanácsnok a C-456/02. sz. Trojani-ügyre vonatkozó, 2004. február 19-én ismertetett indítványának 12. pontjában (2004. szeptember 7-én hozott ítélet, EBHT 2004., I-7573. o.) kifejti, hogy a tartózkodási jog valamennyi európai polgár alapvető joga. Ugyanígy vélekedett Tizzano főtanácsnok a Zhu és Chen ügyre vonatkozó indítványának 73. pontjában.

20 – A 18. lábjegyzetben hivatkozott, a Baumbast és R ügyben hozott ítélet 84. pontja, a 19. lábjegyzetben hivatkozott, a Torjani-ügyben hozott ítélet 31. pontja és a 18. lábjegyzetben hivatkozott, a Zhu és Chen ügyben hozott ítélet 26. pontja.

21 – Például a 18. lábjegyzetben hivatkozott, a Baumbast és R ügyben hozott ítélet 86. pontja, a 19. lábjegyzetben hivatkozott, a Trojani-ügyben hozott ítélet 32. pontja és a 18. lábjegyzetben hivatkozott, a Zhu és Chen ügyben hozott ítélet 26. pontja.

22 – A C-138/02. sz. Collins-ügyben 2004. március 23-án hozott ítéletet (EBHT 2004., I-2703. o.) megelőzően erre az ügyre vonatkozóan 2003. július 10-én benyújtott indítványom 70. pontjában emlékeztettem arra, hogy az arányosság elve e területre is vonatkozik.

23 – A C-482/01. és C-493/01. sz., Orfanopoulos és Oliveri egyesített ügyekben 2004. április 29-én hozott ítélet (EBHT 2004., I-5257. o.) 65. pontjában a Bíróság kifejtette, hogy az uniós polgárság státuszából eredően az e szabadság alóli eltérések különösen megszorító értelmezése szükséges. A 19. lábjegyzetben hivatkozott, a Trojani-ügyben hozott ítéletében a Bíróság hozzátette, hogy a joggyakorlás korlátozásának figyelembe kell vennie a közösségi jog általános elveit, így különösen az arányosság elvét (46. pont).

vonatkozó cikkeket[24] – a tagállamok állampolgárai állampolgárságuk ténye alapján az EK 18. cikk (1) bekezdése értelmében jogosultak anélkül letelepedni más tagállamban, hogy ott gazdasági tevékenységet kellene folytatniuk.[25] Az egyetlen feltételt a 90/364 irányelv 1. cikkének (1) bekezdése írja elő, amely kimondja, hogy az érdekeltnek saját maga és családtagjai részére rendelkeznie kell egészségbiztosítással és megélhetésükhöz szükséges anyagi fedezettel, mégpedig úgy, hogy ne függjenek a fogadó ország szociális ellátórendszerétől.

35. E rendelkezés egyetlen eleme sem támasztja alá a Belga Királyság által a közigazgatási szakaszban előadott első anyagokban vázolt elképzelést. A 18. lábjegyzetben hivatkozott, a Zhu és Chen ügyben hozott ítéletből is ez következik, amelyben a Bíróság kifejtette, hogy a 90/364 irányelvben foglalt elv semmilyen meghatározást nem ad az anyagi fedezet eredetére nézve (30. pont), így bármely erre vonatkozó követelmény a szóban forgó alapvető jog gyakorlásába való aránytalan beavatkozás lenne (33. pont).

36. A kötelezettségszegésért feltehetően felelős állam által védett végleges álláspont sem felel meg e rendelkezés szellemének. A rendelkezés célja az, hogy a szabad tartózkodáshoz való jog ne jelentsen többletterhet a fogadó államnak, és ezért az állampolgárságától eltérő tagállamban letelepedni kívánó közösségi polgár köteles bizonyítani, hogy elegendő anyagi fedezettel rendelkezik, hogy e fedezet forrása az övé-e, vagy sem, és hogy ez utóbbi esetben a forrásokkal rendelkező személy többé-kevésbé szoros jogi kötelék alapján vagy pusztán bőkezűséget gyakorolva jár el.[26]

37. A tartózkodási engedélyt kiállító közigazgatási hatóság a megfelelő ellenőrzésekkel és a kérelmező által előadott bizonyítékok mérlegelésével köteles megbizonyosodni arról, hogy egy már létező jog konkretizálásának feltételei fennállnak-e.[27] A hatóság azonban köteles arra korlátozni vizsgálatát, hogy a kérelmező rendelkezik-e elegendő anyagi fedezettel,[28] és nem vizsgálhatja e fedezet eredetét vagy jellegét, még ha esetle-

24 – Az 1993. november 1-je óta hatályos Szerződés G. cikkében (később EK 8. és EK 8E cikk, majd az Amszterdami Szerződéssel bevezetett módosításokat követően az EK-Szerződés második részében EK 17 – EK 22. cikk) létrehozta az uniós polgárság fogalmát.

25 – A 19. lábjegyzetben hivatkozott, a Trojani-ügyben hozott ítélet 46. pontjában – átfogalmazva a 18. lábjegyzetben hivatkozott, a Baumbast és R ügyben hozott ítélet 46. pontját – a Bíróság kimondta, hogy azt az uniós polgárt, aki az EK 39., az EK 43. vagy az EK 49. cikk alapján a fogadó tagállamban nem rendelkezik tartózkodási joggal, e jog az EK 18. cikk (1) bekezdésének közvetlen hatálya alapján pusztán e minősége okán mégis megilleti.

26 – Nincs tehát jelentősége annak, hogy az anyagi fedezet az uniós polgár közösségen kívüli házastársától vagy gyermekétől származik-e, és hogy e harmadik feleket megfosztják a belgiumi jogos lakóhelyüktől, mivel az ő joguk nem kérdéses. Az ő helyzetük az uniós polgárétól függ: ha állampolgársága szerinti tagállamban lakik, semmi sem akadályozhatja őket a vele való együttlakásban; ugyanez következik, ha az Unió valamely másik tagállamába helyezi át lakhelyét. Ez nem különleges megoldás; ellenkező esetben viszont – vagyis ha a tartózkodási jogot egy harmadik fél jogának rendelnék alá, amely egyébként e szabadságtól is függ – az lenne.

27 – A C-215/03. sz. Oulane-ügyben 2005. február 17-én hozott ítéletében (EBHT 2005., I-1215. o.) a Bíróság kifejtette, hogy a valamely tagállam állampolgára részére kiállított tartózkodási engedélyt nem mint jogkeletkeztető aktust kell tekinteni, hanem olyan jogi aktusnak, amely a közösségi jog rendelkezései tükrében megállapítja e személy egyéni helyzetét.

28 – E ponton a hatóság sem járhat el teljesen szabadon, mivel a közösségi jogrend (a 90/364 irányelv, illetve a 90/365 irányelv 1. cikke (1) bekezdésének első és második albekezdése) és annak a nemzeti jogba való átültetése (az 1981. október 8-i királyi rendelet 53. cikke (1) bekezdésének második albekezdése) eltérő szempontokat ír elő.

gesen csalásra derülne is fény. E jog alapvető jellege miatt nem lehetséges, hogy e jogot a jogalkotó által elő nem írt akadályok korlátozzák, mivel minden további korlátozás eltér a jogalkotó szándékától, függetlenül attól, hogy az közvetlenül az anyagi fedezet eredetére irányul, vagy hogy közvetett módon korlátozza a fedezet meglétére és elegendő mértékére vonatkozó bizonyítás lehetőségét. [29]

38. Nyilvánvalóan léteznek kockázatok, mivel megtörténhet, hogy a jövedelem forrása elfogy, bár erre nemcsak akkor kerülhet sor, ha a forrással a kérelmező saját maga rendelkezik, hanem akkor is, ha az más személytől származik; senki nem tagadhatja meg ugyanakkor a közösségi polgár tartózkodási jogát azért, mert kérelmének benyújtásakor nem garantálja, hogy jövedelme kitart mindaddig, amíg a fogadó országban tartózkodik. Mint arra a Bizottság is emlékeztet, az irányelv e célból biztosítékrendszert ír elő: a 3. cikk lehetővé teszi a tartózkodási jog megvonását, ha az annak megadásához szükséges feltételek már nem teljesülnek, illetve ezenkívül az említett irányelv 2. cikkének (1) bekezdése lehetővé teszi az engedély meghosszabbíttatásának előírását, vagyis annak megerősítését, hogy a szükséges feltételek a tartózkodás első két évének végén továbbra is fennállnak.

39. Ezen észrevételek alapján semmilyen kétség nem maradt afelől, hogy a Belga Királyság megsérti az arányosság elvét, mivel a fogadó tagállamok költségvetésének védelmével kapcsolatban [30] semmi sem indokolja a harmadik személyek által biztosított jövedelmek kizárását, amelyek ugyanúgy eltűnhetnek, mintha a kérelmező saját forrásai lennének, másfelől az irányelv ennek elkerülésére megfelelő intézkedéseket ír elő.

40. Összefoglalva: az EK 18. cikk (1) bekezdésében előírt, a közösségi polgároknak biztosított jogok lényege – amelyet a 90/365 irányelv 1. cikke szabályoz – kizárólag a kifejezetten előírt korlátozásokat engedélyezi, és így alapján el kell tekinteni az alperes állam által előírt azon jogszabály alkalmazásától, amely előzetes és általános jelleggel a közösségi jogalkotó által célzottnál szűkebb hatályt ír elő, amikor kizárja, hogy az irányelvben foglalt elegendő anyagi fedezet a kérelmezőtől eltérő személytől is származhat.

41. Mivel Mamade De Figuereido kérelme ezen értelmezés alapján elutasításra került, a kötelezettségszegés ténye bizonyított.

29 – A C-424/98. sz., Bizottság kontra Olaszország ügyben – amelyre vonatkozólag 1999. november 19-én ismertettem indítványomat – 2000. május 25-én hozott ítélet (EBHT 2000., I-4001. o.) 34–37. pontjában a Bíróság kimondta, hogy a tagállamok nem korlátozhatják a bizonyítási eszközöket.

30 – Mint az a 18. lábjegyzetben hivatkozott, a Zhu és Chen ügyben hozott ítélet 33. pontjából is következik, a 90/364 irányelv negyedik preambulumbekezdése és 1. cikke (1) bekezdésének első albekezdése is ezt támasztja alá.

B – *A kiutasítást elrendelő határozat automatikus jellegéről*

42. A Bizottság felrója az alperes államnak, hogy a területén letelepedni kívánó uniós polgárokat kiutasítják, ha azok a belépési nyilatkozat megtételére rendelkezésre álló idő leteltével továbbra sem rendezik jogi helyzetüket. [31]

43. A kiutasításnak négy lehetséges esete van. Az elsőre akkor kerül sor, amikor az érdekelt nem kezdeményezett tartózkodási engedély megszerzése iránti közigazgatási eljárást. A második az, amikor bizonyítást nyert, hogy az érdekelt nem felel meg az engedély kiállításához szükséges feltételeknek. A harmadik az, amikor az érdekelt az említett eljárás során nem nyújtotta be a megfelelő bizonyítékokat, és bebizonyosodik, hogy e jog őt nem illeti meg. A negyedik esetben a kérelmező – akit felszólítottak a megfelelő iratok benyújtására – ezt nem teszi meg, mivel nincs tudomása arról, hogy őt megilleti-e ez a jog. A Bizottság második kifogása erre az esetre vonatkozik.

44. E negyedik esetben a megoldás a tartózkodás szabadságának jellegéből ered, amelyet egyebekben a közösségi ítélkezési gyakorlat is kiemelt.

45. A Bíróság a 48/75. sz. Royer-ügyben 1976. április 8-án hozott ítéletében [32] – amelyben a 68/360 irányelvet értelmezte – kimondta, hogy az, ha a tagállami állampolgár egyszerűen csak elfelejti a külföldiek belépéséhez, utazásához és tartózkodásához szükséges jogi formalitásokat, nem adhat alapot kiutasítási határozatnak (38. pont), amely intézkedés a 157/79. sz. Pieck-ügyben 1980. július 3-án hozott ítélet [33] alapján összeegyeztethetetlen a Szerződés rendelkezéseivel, hiszen az abban foglalt és biztosított jogok tagadását jelenti (18. pont).

46. A fenti megállapítást erősíti az EK 18. cikk szövege is, amely – mint azt már hangsúlyoztam – bevezeti az uniós polgárok alapvető jogát, és amely alapján a Bíróság már egyértelműen kimondta, hogy a megtámadott határozat – mivel e garancia lényegét sérti – a jogsértés súlyához képest nyilvánvalóan aránytalan. [34] Mindezek alapján tehát túlzott szankcióról van szó.

31 – A C-344/95. sz., Bizottság kontra Belgium ügyben 1997. február 20-án hozott ítéletének (EBHT 1997., I-1035. o.) 17. és 18. pontjában a Bíróság kifejtette, hogy a szóban forgó tagállam megsértette a közösségi jog alapján fennálló kötelezettségeit, amikor arra kötelezte más tagállamok állást kereső állampolgárait, hogy három hónap után automatikusan hagyják el területét, amennyiben nem tudnak bizonyítékot felmutatni arról, hogy továbbra is állást keresnek, vagy hogy tényleges esélyük van a foglalkoztatásra.

32 – EBHT 1976., 497. o.

33 – EBHT 1980., 2171. o.

34 – A C-459/99. sz. MRAX-ügyben 2002. július 25-én hozott ítélet (EBHT 2002., I-6591. o.) 78. pontja és a 27. lábjegyzetben hivatkozott, az Oulane-ügyben hozott ítélet 40. pontja.

47. Úgy vélem, hogy ebben az összefüggésben a belga bírósági határozat és a közigazgatási gyakorlat, amely más tagállamok állampolgárainak kiutasításához vezet csupán azért, mert azok nem tartották be a tartózkodási engedély megszerzéséhez szükséges eljárási határidőt, ellentétes a közösségi joggal, ezért az alperes állam felelős a Bizottság által jelenleg felrótt kötelezettségszegésért. [35]

48. Nem vitatom, hogy a jelen indítvány elején részben hivatkozott irányelvek értelmében a kérelmező köteles megfelelő iratokat benyújtani, és őt terheli annak bizonyítása, hogy megfelel a tartózkodási engedély kiadásához szükséges feltételeknek. [36] Ugyanakkor – mint azt az ítélkezési gyakorlat is mutatja – e kötelezettség elmulasztása esetén a szabad mozgáshoz való jog hivatalos megtagadásának előírása számomra aránytalannak tűnik, [37] mivel e szabadság már létezik (EK 18. cikk) [38], és ebben az eljárásban elegendő azt bizonyítani, hogy az előírt feltételek teljesülnek, amiből a jog megállapításának deklaratív jellege következik. Már kifejtettem, hogy a tartózkodási engedély kiadása egy már létező jog tanúsítására korlátozódik. [39]

49. Megfelelőbb volna a kérelmet okafogyottnak tekinteni, és függőben hagyni a jogot, illetve tájékoztatni az érdekeltet, hogy jogvesztő határidőn belül orvosolja a helyzetet, jelezve egyúttal, hogy ha nem tesz semmit, joglemondását vélelmezni fogják. [40] Ily módon megfelelően betartják az egyénre és a közérdekre vonatkozó garanciákat, elkerülve, hogy olyan személyek, akik nem teljesítik a szükséges feltételeket, hallgatásuk révén letelepedjenek a fogadó állam területén. Erre viszonválaszának (5) bekezdésében a belga állam is hivatkozik.

V – A költségekről

50. A kereseti kérelmek vizsgálata alapján az eljárási szabályzat 69. cikkének (2) bekezdése értelmében a Bizottság kérelmének megfelelően az alperest kell a költségek viselésére kötelezni.

35 – Kérdésemre válaszolva a belga kormány képviselője a tárgyaláson kifejtette, hogy nem létezik ilyen automatikus eljárás, azonban állításának ellentmond az 1998. június 12-i királyi rendelet 45. cikkének (3) bekezdése, 51. cikkének (4) bekezdése, 53. cikkének (4) bekezdése és 55. cikkének (3) bekezdése.

36 – A 29. lábjegyzetben hivatkozott, a Bizottság kontra Olaszország ügyben hozott ítélet kimondta, hogy az irányelvek nem térnek ki arra, hogy a kedvezményezettek hogyan kötelesek igazolni a feltételek teljesítését (34. pont).

37 – Az Egyesült Királyság a tárgyaláson ugyanilyen értelmű nyilatkozatot tett.

38 – Vagy azért, mert az érdekelt a fogadó tagállamban kereső tevékenységet folytat, vagy azzal felhagyott, illetve önálló vállalkozói tevékenységet végez, vagy azzal felhagyott (68/360, 73/148 és 90/365 irányelv), vagy azért, mert tanulmányokat folytat (93/96 irányelv), vagy mert rendelkezik valamely másik tagállam állampolgárságával (90/364 irányelv). Az egyetlen kivétel az, amelynek alapja a közrend, a közbiztonság vagy a közegészség (a 90/364 irányelv, illetve a 90/365 irányelv 2. cikke (2) bekezdésének harmadik albekezdése).

39 – Mint az a 27. lábjegyzetben hivatkozott, az Oulane-ügyben hozott ítélet 18. pontjában is kifejtésre kerül.

40 – Ez a megközelítés nem fordítja meg a bizonyítási terhet, mivel nem kötelezi a tagállamot arra, hogy bizonyítsa az anyagi fedezet hiányát.

VI – Végkövetkeztetések

51. A fenti észrevételekre tekintettel azt javaslom a Bíróságnak, hogy:

1) Állapítsa meg, hogy a Belga Királyság nem teljesítette:

a) az EK 18. cikkből és a tartózkodási jogról szóló 90/364/EGK irányelvből eredő kötelezettségeit, mivel a területén tartózkodni kívánó közösségi polgároknak előírja, hogy elegendő „személyes" anyagi fedezettel rendelkezzenek;

b) a tagállami munkavállalók és családtagjaik Közösségen belüli mozgására és tartózkodására vonatkozó korlátozások eltörléséről szóló, 1968. október 15-i 68/360/EGK tanácsi irányelv 4. cikkéből, a letelepedés és a szolgáltatásnyújtás területén a tagállamok állampolgárainak Közösségen belüli mozgására és tartózkodására vonatkozó korlátozások eltörléséről szóló, 1973. május 21-i 73/148/EGK tanácsi irányelv 4. cikkéből, a diákok tartózkodási jogáról szóló, 1993. október 29-i 93/96/EGK tanácsi irányelv 2. cikkéből és a kereső tevékenységük folytatásával felhagyó munkavállalók és önálló vállalkozók tartózkodási jogáról szóló, 1990. június 28-i 90/365/EGK tanácsi irányelv 2. cikkéből eredő kötelezettségeit, mivel a tartózkodási engedély iránti kérelemhez mellékelendő iratok megszabott határidőn belüli benyújtásának elmulasztása lehetővé tette az uniós polgárok kiutasítását elrendelő határozat meghozatalát.

2) A Belga Királyságot kötelezze a költségek viselésére.