SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA DÁMASA RUIZ-JARABOJA COLOMERJA, predstavljeni 25. oktobra 2005[1]

1. V tej tožbi, ki je bila vložena na podlagi člena 226, drugi odstavek, ES, Komisija Evropskih skupnosti Kraljevini Belgiji očita:

— da je kršila člen 18 ES in Direktivo 90/364/EGS o pravici do prebivanja;[2]

— da je kršila:

a) člen 4 Direktive 68/360/EGS o odpravi omejitev gibanja in prebivanja v Skupnosti za delavce držav članic in za njihove družine[3] in člen 4 Direktive 73/148/EGS o odpravi omejitev gibanja in bivanja v Skupnosti za državljane držav članic v zvezi z ustanavljanjem in opravljanjem storitev[4] ter

b) člen 2 direktiv 93/96/ES[5] in 90/365/EGS[6] o pravici do prebivanja za študente ter za zaposlene in samozaposlene osebe, ki so prenehale opravljati poklicno dejavnost.

2. Prva neizpolnitev obveznosti temelji na okoliščini, da morajo državljani drugih držav članic, ki se želijo naseliti na ozemlju Belgije, imeti zadostna „lastna“ sredstva. Druga neizpolnitev obveznosti pa izhaja iz prakse, da se za državljane Evropske unije, ki ne predložijo zahtevanih dokumentov za pridobitev dovoljenja za prebivanje v predpisanem roku, samodejno izda odredba o izgonu.

1 — Jezik izvirnika: španščina.
2 — Direktiva Sveta z dne 28. junija 1990 (UL L 180, str. 26).
3 — Direktiva Sveta z dne 15. oktobra 1968 (UL L 257, str. 13).
4 — Direktiva Sveta z dne 21. maja 1973 (UL L 172, str. 14).
5 — Direktiva Sveta z dne 29. oktobra 1993 (UL L 317, str. 59).
6 — Direktiva Sveta z dne 28. junija 1990 (UL L 180, str. 28).

I – Pravni okvir

A – *Zakonodaja Skupnosti*

1. Primarna zakonodaja

3. S členom 18(1) ES se vsakemu državljanu Evropske unije priznava pravica do „prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic ob upoštevanju omejitev in pogojev, določenih s to pogodbo in ukrepi, ki so bili sprejeti za njeno uveljavitev“.

2. Sekundarna zakonodaja

a) Pogoj, da je treba imeti zadostna sredstva

4. V členu 1(1), prvi pododstavek, Direktive 90/364 je določeno:

„Države članice priznajo pravico do prebivanja državljanom držav članic, ki te pravice ne uživajo po drugih določbah zakonodaje Skupnosti, in njihovim družinskim članom, kakor je opredeljeno v odstavku 2, pod pogojem, da imajo sami in njihovi družinski člani zdravstveno zavarovanje, ki pokriva vsa tveganja v državi članici gostiteljici, in da imajo zadostna sredstva, ki zagotavljajo, da v času prebivanja ne obremenjujejo sistema socialne pomoči države članice gostiteljice.“

b) Dovoljenja za prebivanje

5. V členu 2(1) Direktive 90/364 je določeno:

„Izvajanje pravice do prebivanja se dokaže z izdajo potrdila, t. i. ‚dovoljenja za prebivanje za državljana države članice EGS‘ […].

Za izdajo dovoljenja za prebivanje ali dokumenta o prebivanju lahko država članica od prosilca zahteva le predložitev veljavne osebne izkaznice ali potnega lista in dokazila, da izpolnjuje pogoje iz člena 1.“

6. V členu 4 Direktive 68/360 je določeno:

„1. Države članice zagotovijo pravico do prebivanja na njihovem ozemlju osebam, navedenim v členu 1, ki predložijo dokumente, navedene v odstavku 3.

[…]

3. Za izdajo dovoljenja za prebivanje za državljana države članice EGS lahko države članice zahtevajo predložitev naslednjih dokumentov:

[…]“

7. V členu 4(1) Direktive 73/148 je določeno:

„Vsaka država članica zagotovi pravico do stalnega prebivališča državljanom drugih držav članic, ki ustanovijo sedež na njenem ozemlju, da bi opravljale dejavnosti kot samozaposlene osebe, ko se omejitve teh dejavnosti odpravijo v skladu s Pogodbo.

Kot dokazilo za pravico do prebivanja se izda dokument, imenovan Dovoljenje za prebivanje državljana države članice Evropskih skupnosti.“

8. V členu 2(1) Direktive 93/96, ki se nanaša na študente, je določeno:

„Pravica do prebivanja se dokazuje z izdajo potrdila, ‚dovoljenja za prebivanje za državljana države članice EGS‘ […].

Zaradi izdaje dovoljenja za prebivanje ali dokumenta o prebivanju lahko država članica od prosilca zahteva le, da prosilec predloži veljavno osebno izkaznico ali potni list in dokazilo, da izpolnjuje v členu 1 navedene pogoje.“

9. Nazadnje je v odstavku 1 istega člena Direktive 90/365, ki velja za upokojence, določeno:

„Izvajanje pravice do prebivanja se dokaže z izdajo potrdila, t. i. ‚dovoljenja za prebivanje za državljana države članice EGS‘ […]

Za izdajo dovoljenja za prebivanje ali dokumenta o prebivanju lahko država članica od prosilca zahteva le predložitev veljavne osebne izkaznice ali potnega lista in dokazila, da izpolnjuje pogoje iz člena 1.“[7]

2. Izdajanje dovoljenj za prebivanje

11. To področje je urejeno v odstavkih 2 in 6 navedene odločbe v različici odloka z dne 12. junija 1998[9].

B – *Belgijsko pravo*

12. Državljan Skupnosti, ki predloži dokumente, zahtevane za vstop v Belgijo, je vpisan v register tujcev in dobi potrdilo o vpisu, veljavno pet mesecev od datuma izdaje. Od takrat mora vložiti zahtevo za nastanitev (odstavek 2, prvi in drugi pododstavek).

1. Posedovanje zadostnih sredstev

10. V skladu s členom 53 kraljevega odloka z dne 8. oktobra 1981[8] o prihodu na ozemlje, prebivanju, nastanitvi in odstranitvi tujcev imajo državljani Skupnosti pravico, da se nastanijo v Kraljevini, če imajo „zadostna sredstva“, da ne obremenjujejo državnih organov.

13. V tem času mora dokazati, da izpolnjuje pogoje iz odstavka 1 (odstavek 2, tretji pododstavek). Če teh pogojev ne izpolnjuje ali ne predloži natančnih dokazov, se mu zavrne pravica do nastanitve, tako da mora zapustiti ozemlje Belgije (odstavek 4).

14. Vendar, če navedeni rok ni potekel in če ima prosilec potrdilo o vpisu, lahko potrebne dokumente predloži pred pretekom veljavnosti, bivanje pa se podaljša za en mesec (odstavek 5).

7 — Z Direktivo Evropskega parlamenta in Sveta 2004/38/ES z dne 29. aprila 2004 o pravici državljanov Unije in njihovih družinskih članov do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic (UL L 158, str. 77), s katero se spreminjata zgoraj navedeni direktivi in ki je začela veljati 30. aprila 2004 (člen 41), se ohranja zgoraj predstavljeni pravni okvir. V členu 7 so navedena „zadostna sredstva“ prosilca, ki jih ima ta zase in za svoje družinske člane, s členom 8 pa se dovolilnica ali dovoljenje za prebivanje nadomešča z vpisom v register, ki z izdajo potrdila dokazuje ime in naslov vpisane osebe ter datum vpisa.

8 — *Moniteur belge*, dodatek k št. 206 z dne 27. oktobra 1981, str. 1. Sedanje besedilo tega odstavka izhaja iz kraljevega odloka z dne 22. decembra 1992, *Moniteur belge* št. 14 z dne 23. januarja 1993, str. 1053.

9 — *Moniteur belge* št. 160 z dne 21. avgusta 1998, str. 26854.

15. V nasprotnem primeru se po preteku navedenih rokov izda odredba o zapustitvi ozemlja, ki postane izvršljiva po petnajstih dneh (odstavek 6).[10]

16. Členi 45[11], 55 in 51 določajo podoben sistem za zaposlene in samozaposlene osebe, študente[12] in upokojence iz drugih držav članic.

II – Predhodna upravna faza

17. Komisija je prejela različne pritožbe v zvezi z belgijsko zakonodajo in prakso glede dovoljenj za prebivanje in odredb za zapustitev ozemlja, izdanih državljanom Evropske unije.

18. Posebno pozornost Komisije je pritegnil položaj Mamade De Figueiredo, ki se je avgusta 1999 s tremi hčerami v Belgiji pridružila belgijskemu državljanu, svojemu dolgoletnemu partnerju. Občinska uprava Waterlooja je zahtevala dovoljenje njenega moža za ureditev njenega stalnega prebivališča v tej državi, ker na Portugalskem, kjer je imel par prebivališče, ločitveni postopek še ni bil končan. Očitno ni bilo predloženo nobeno dovoljenje.

19. Čeprav je bila na podlagi dokumenta, s katerim se je dejanski partner zavezal, da bo vzdrževal njo in njene otroke, izdana deklaracija o vstopu, je bila M. De Figueiredo 16. decembra 1999 obveščena, da je njen zahtevek zavrnjen in da mora zapustiti državo.

20. Komisija je 7. januarja 2000 toženo državo članico seznanila, da dvomi o združljivosti pogojev, ki jih tožena država članica postavlja za izdajo dovoljenja za prebivanje, s pravom Skupnosti, in poudarila, da v primeru M. De Figueiredo ni bilo nobene ovire za izdajo, saj je dokazala, da se jo je njen partner zavezal vzdrževati. Zadevni organi so 8. marca odgovorili, da to ni dokaz, da ima pritožnica ustrezna lastna sredstva za preživljanje.

21. Ker Komisija, katere službe so prejele tudi druge pritožbe, ni menila enako kot Kraljevina Belgija, ji je 8. maja 2001 izdala opomin in v njem navedla dva očitka. V prvem je presodila, da se z Direktivo 90/364 izdaja dovoljenja za prebivanje ne pogojuje s

10 — Ta ideja je potrjena v poglavju III, del A, točka 3.b.1, okrožnice ministrstva za notranje zadeve z dne 14. julija 1998 o pogojih za prebivanje tujih državljanov Skupnosti in njihovih družinskih članov ter tujih družinskih članov belgijskih državljanov (*Moniteur belge* št. 160 z dne 21. avgusta 1998, str. 27032).

11 — Z odstavkom 6 tega člena se zadevni osebi pred izgonom omogoča predložitev dokumentov, ki jih ni predložila pravočasno, s čimer se ji izda novo potrdilo o vpisu za novo petmesečno obdobje.

12 — V tem primeru vpis v register tujcev velja tri mesece (člen 55(2)).

tem, da morajo biti sredstva prosilca njegova lastna sredstva; v drugem očitku pa je trdila, da se s samodejno izdajo odredbe o zapustitvi ozemlja, če prosilec nima dokazil za pridobitev tega dovoljenja, krši načelo sorazmernosti.

22. Kraljevina Belgija je v odgovoru z dne 6. julija istega leta vztrajala pri tem, da mora imeti oseba, ki želi živeti na njenem ozemlju, lastna sredstva in potrdila, da je treba državljanu Evropske unije odrediti, naj zapusti ozemlje, če v treh mesecih po prihodu ostane v državi in ne začne upravnega postopka za nastanitev ali ne predloži potrebnih dokumentov.

23. Ker se Komisija ni strinjala s tem nacionalnim pristopom, je 3. aprila 2002 izdala obrazloženo mnenje in Kraljevini Belgiji očitala neizpolnitev obveznosti, navedene v točki 1 teh sklepnih predlogov, ter ji določila dvomesečni rok za uskladitev s predpisi prava Skupnosti. Država članica je v dokumentu z dne 10. julija 2002 ponovila svoje trditve.

III – Trditve strank in postopek pred Sodiščem

24. Komisija je 1. oktobra 2003 vložila to tožbo na podlagi člena 226, drugi odstavek, ES in predlagala Sodišču, naj razglasi, da je Kraljevina Belgija kršila obveznosti, ki so ji naložene s členom 18 ES in Direktivo 90/364, členom 4 direktiv 68/360 in 73/148 ter členom 2 direktiv 93/96 in 90/365, čemur je država članica nasprotovala, ob tem pa je na njeni strani interveniralo Združeno kraljestvo Velika Britanija in Severna Irska.[13]

25. Predstavniki strank so ponovili stališča na obravnavi 20. septembra 2005.

IV – Analiza navedenih kršitev

26. Tožba zadeva dve zelo konkretni vprašanji: izvor gospodarskih sredstev državljana Skupnosti, ki se želi naseliti v Belgiji (prvi očitek), in možnost, da se zanj izda odredba o zapustitvi ozemlja, če v predpisanem roku ne predloži dokumentov, potrebnih za pridobitev dovoljenja o prebivanju (drugi očitek).

13 — Kot navaja Komisija, so britanska stališča nepomembna, ker se nanašajo na nesporne točke (nezadostna sredstva in obveznost njihovega dokazovanja) ter se izogibajo resničnemu bistvu razprave (vprašanje, ali morajo biti ta sredstva prosilčeva lastna sredstva, in posledice nepredložitve dokaza).

A – *Izvor sredstev*

1. Razmejitev razprave: priznanje ene neizpolnitve obveznosti

27. V tem postopku je navedena zahteva belgijskih organov, naj imajo državljani drugih držav članic, ki zaprosijo za dovoljenje za prebivanje na podlagi Direktive 90/364, zadostna „lastna“ sredstva.[14] M. De Figuereido je dober primer takega položaja.

28. Vendar je Kraljevina Belgija v nadaljevanju razprave na upravni in sodni ravni tako omilila svoje stališče, da je priznala, da člen 1 Direktive 90/364 ne vsebuje izrecne obveznosti, da mora državljan Evropske unije sam imeti potrebna gospodarska sredstva, da ne bi postal breme za proračun države gostiteljice, ter dovolila, da lahko ta sredstva zagotavlja oseba, ki je s tem državljanom v razmerju, ki jo zavezuje vzdrževati to osebo, kot npr. zakonec, otroci ali celo tretja oseba, ki jo zavezuje pogodba, če obstaja zavezujoče pravno razmerje (odstavki od 3 do 12 odgovora na tožbo in od 2 do 4 duplike).

14 — Združeno kraljestvo je vztrajalo pri nepravilnem pristopu na obravnavi, ko se je osredotočilo na pogoj glede zadostnih sredstev in menilo, da je očitno, da morajo biti sredstva last zadevne osebe, ob tem pa pozabilo, da se razprava nanaša na to zadnjo točko.

29. Ko je tožena država spremenila strategijo v postopku, je implicitno priznala navedeno neizpolnitev obveznosti, ker je M. De Figuereido k spisu priložila dokument, s katerim se jo je njen partner zavezal vzdrževati, ne da bi morali nacionalni upravni organi ali Sodišče opredeliti obseg tega, ker so za to pristojna sodišča Belgije, katere pravni red priznava svobodo sklepanja pogodb med strankami.[15]

30. Utemeljitev bi lahko bila s tem končana, vendar je treba zaradi poteka spora preučiti prosto gibanje v Evropski uniji, da bi določili, kaj pomeni pogoj, s katerim se zahteva, naj ima imetnik pravice zadostna sredstva, kot je določeno v členu 1 Direktive 90/364.

2. Prosto gibanje državljanov Evropske unije

31. Državljanstvo Evropske unije, ki je sekundarno,[16] pomeni „temeljni status“ držav-

15 — Člen 1126 in naslednji belgijskega civilnega zakonika določajo načelo pogodbene avtonomije.

16 — S členom 17(1) ES se pridobitev državljanstva Evropske unije pogojuje s tem, da ima oseba državljanstvo ene od držav članic, tega pa dopolnjuje in ne nadomešča. Kovar, R. ga je v „L'émergence et l'affirmation du concept de citoyenneté européenne dans le processus d'intégration européenne“ opredelil kot „podrejeno“, *La citoyenneté européenne*, izdaja Univerze v Montrealu, 2000, str. od 81 do 94, posebno str. od 85 do 87.

ljanov Skupnosti. Ta dodatna opredelitev, ki se je prvič pojavila v sodbi z dne 20. septembra 2001 v zadevi Grzelczyk (točka 31)[17], se je ustalila v sodni praksi Skupnosti.[18]

32. To državljanstvo v skladu s členom 17(2) ES zajema vse pravice in dolžnosti, ki jih določa Pogodba ES, med drugim člani od 18 ES do 21 ES.

33. S členom 18(1) ES se z določanjem pravice do prebivanja na ozemlju držav članic ureja prednostni pravni položaj, za katerega so značilne štiri razsežnosti. Prvič, ta pravica je predstavljena kot osebno jamstvo, ki je temelj sistema sobivanja v Evropski uniji.[19] Drugič, glede na strukturo ima neposredni učinek, tako da jo je mogoče takoj uporabiti in se njeni imetniki lahko sklicujejo nanjo.[20] Tretjič, ni brezpogojna, saj pravice brez obveznosti ne obstajajo. V členu 18(1) ES je določeno, da je treba pravico izvajati ob upoštevanju omejitev in pogojev, določenih s Pogodbo in ukrepi, ki so bili sprejeti za njeno uveljavitev; to je razsežnost, na katero je Sodišče velikokrat opozorilo v sodni praksi.[21] Nazadnje ima kot temeljna pravica širok obseg, ki zahteva izjemno ozko razlago ovir, ki se ji lahko naložijo, tako da se jih omeji na tisto, kar je strogo potrebno v smislu načela sorazmernosti,[22] da se ohranijo skupne vrednote, ki bi jo lahko omejevale, ne da bi to vplivalo na obseg svoboščine.[23]

3. „Zadostna sredstva“ kot pogoj za uresničevanje pravice do prebivanja

34. Tako imajo od Maastrichtske pogodbe, s katero so bili vstavljeni člani, ki se nanašajo

17 — C-184/99, Recueil, str. I-6193.

18 — Sodišče se je tako opredelilo tudi zlasti v sodbah z dne 17. septembra 2002 v zadevi Baumbast in R (C-413/99, Recueil, str. I-7091, točka 82); z dne 2. oktobra 2003 v zadevi Garcia Avello (C-148/02, Recueil, str. I-11613, točka 22) ter z dne 19. oktobra 2004 v zadevi Zhu in Chen (C-200/02, ZOdl., str. I-9925, točka 25).

19 — V sodbah Grzelczyk, točka 33, in Garcia Avello, točka 24, je bila opredeljena kot temeljna svoboščina. Sodišče se je enako opredelilo v nedavnih sodbah z dne 15. marca 2005 v zadevi Bidar (C-209/03, ZOdl., str. I-2119, točka 33) in z dne 12. julija 2005 v zadevi Schempp (C-403/03, ZOdl., str. I-6421, točka 18). Listina Evropske unije o temeljnih pravicah, razglašena 7. decembra 2000 v Nici (UL C 364, str. 1), to pravico vsebuje v členu 45, pojavi pa se tudi v členu II-105 Pogodbe o Ustavi za Evropo (podpisana 29. oktobra 2004 (predvideni začetek veljavnosti je 1. november 2006, če jo bodo države članice ratificirale)) (UL C 310, str. 1). V točki 12 sklepnih predlogov z dne 19. februarja 2004 v zadevi Trojani (sodba z dne 7. septembra 2004, C-456/02, ZOdl., str. I-7573) je generalni pravobranilec Geelhoed trdil, da je pravica do prebivanja temeljna pravica vsakega državljana Evropske unije. Generalni pravobranilec jo je enako opredelil v točki 73 sklepnih predlogov, ki jih je predstavil v zgoraj v opombi 18 navedeni sodbi Zhu in Chen.

20 — Zgoraj navedene sodbe Baumbast in R., opomba 18, točka 84; Trojani, opomba 19, točka 31; ter Zhu in Chen, opomba 18, točka 26.

21 — Na primer zgoraj navedene sodbe Baumbast in R., opomba 18, točka 86; Trojani, opomba 19, točka 32, ter Zhu in Chen, opomba 18, točka 26.

22 — V točki 70 sklepnih predlogov, ki sem jih predstavil 10. julija 2003 v zadevi Collins (sodba z dne 23. marca 2004, C-138/02, Recueil, str. I-2703), sem spomnil, da na tem področju velja načelo sorazmernosti.

23 — Sodišče je v sodbi z dne 29. aprila 2004 v združenih zadevah Orfanopoulos in Oliveri (C-482/01 in C-493/01, Recueil, str. I-5257) potrdilo, da status državljana Evropske unije zahteva posebno ozko razlago izjem od te svobode. Poleg tega je v zgoraj v opombi 19 navedeni sodbi Trojani dodalo, da je treba pri omejitvah, ki veljajo pri izvajanju te pravice, upoštevati splošna načela prava Skupnosti in zlasti načelo sorazmernosti (točka 46).

na državljanstvo Evropske unije,[24] državljani držav članic samo zaradi tega statusa pravico, da v skladu s členom 18(1) ES prebivajo v drugih državah članicah, ne da bi jim bilo treba opravljati gospodarsko dejavnost.[25] Edini pogoji so navedeni v členu 1(1) Direktive 90/364, ki določa, da mora imeti zadevna oseba sama zase in za družinske člane zdravstveno zavarovanje in sredstva, ki ji omogočajo preživetje, ne da bi bila odvisna od socialne pomoči države gostiteljice.

35. Nobena prvina te določbe ne omogoča zagovarjanja trditve, ki jo je Kraljevina Belgija predstavila v prvih dokumentih, predloženih v upravnem postopku. To je mogoče sklepati iz v opombi 18 navedene sodbe Zhu in Chen, v kateri je Sodišče razložilo, da ta pojem iz Direktive 90/364 ne zajema niti najmanjše zahteve glede izvora gospodarskih sredstev (točka 30), tako da bi vsak element v tej smeri pomenil nesorazmeren poseg v izvajanje zadevne temeljne pravice (točka 33).

36. Končno stališče, ki ga zagovarja država, domnevno odgovorna za neizpolnitev obveznosti, prav tako ni v skladu s smislom te določbe. Njen cilj je, da se pravica do svobodnega prebivanja ne kaže kot dodatno breme za državo članico gostiteljico, zato mora državljan Skupnosti, ki se želi naseliti v državi članici, ki ni država, katere državljanstvo ima, dokazati, da ima zadostna sredstva, naj bodo njegova lastna sredstva ali ne, v zadnjem primeru pa, da je oseba, ki mu zagotavlja ta sredstva, k temu zavezana z bolj ali manj ozkim pravnim razmerjem ali pa tako ravna popolnoma po svobodni volji.[26]

37. Upravni organ, ki izda dovoljenje za prebivanje, mora nadzirati izpolnjevanje pogojev za uresničitev predobstoječe pravice,[27] tako da opravlja ustrezna preverjanja in presoja dokazila, ki jih predloži prosilec. Omejiti se mora torej le na to, da se prepriča, ali ima prosilec zadostna sredstva,[28] ne pa se spraševati o njihovem izvoru ali značaju,

24 — S to pogodbo, ki velja od 1. novembra 1993, je v členu G (ki je postal člen od 8 ES do 8 E ES, ki s spremembami, uvedenimi z Amsterdamsko pogodbo, danes sestavlja drugi del Pogodbe ES (členi od 17 ES do 22 ES)) vzpostavljen pojem državljanstva Evropske unije.

25 — Z zgoraj v opombi 19 navedeno sodbo Trojani, točka 46, v kateri je navedena v zgoraj v opombi 18 navedena sodba Baumbast in R, točka 46, je bilo določeno, da je državljan Evropske unije, ki v državi članici gostiteljici ni upravičen do pravice do prebivanja na podlagi členov 39 ES, 43 ES ali 49 ES, lahko samo zato, ker ima državljanstvo Evropske unije, ob neposredni uporabi člena 18(1) ES, tam upravičen do pravice do prebivanja.

26 — Torej ni pomembno, da sredstva izhajajo od zakonca ali otroka državljana Evropske unije, ki prebiva zunaj Skupnosti, in da ti tretji osebi nimata zakonitega prebivališča v Belgiji, ker ne gre za njuno pravico. Njuna usoda je odvisna od njegove: če živi v državi članici, katere državljanstvo ima, jima nič ne more preprečiti, da bi živela z njim; enako velja, če se preseli v drugo državo Evropske unije. To ni presenetljivo: nasprotno, presenetljiva bi bila nasprotna rešitev, ki bi svobodo do prebivanja podredila pravici tretjega, od katere bi bila med drugim odvisna.

27 — Sodišče je v sodbi v zadevi Oulane z dne 17. februarja 2005 (C-215/03, ZOdl., str. I-1215) poudarilo, da je treba izdajo dovoljenja za prebivanje državljanu države članice obravnavati kot dejanje, s katerim se ugotovi njegov osebni položaj glede na določbe prava Skupnosti, in ne kot dejanje, s katerim se podelijo pravice.

28 — Tudi glede tega ni popolnoma svoboden, saj pravni red Skupnosti (člen 1(1), prvi in drugi pododstavek, direktiv 90/364 in 90/365) in njegov prenos v nacionalno pravo (člen 53(1), drugi pododstavek, kraljevega odloka z dne 8. oktobra 1981) ponujata nekatera merila.

čeprav lahko presoja o morebitni goljufiji. Temeljni značaj te pravice preprečuje, da bi jo ovirale prepreke, ki jih zakonodajalec ni predvidel, odstranjena pa je tudi vsaka dodatna omejitev, pa naj se neposredno nanaša na izvor sredstev ali pa posredno omejuje možnosti za potrditev njihovega obstoja ali zadostnosti.[29]

38. Očitno obstaja tveganje, ker se zgodi, da vir ustreznih prihodkov usahne, čeprav se to lahko zgodi ne le pri lastnih prihodkih, ampak tudi če izvirajo od druge osebe; vendar nihče ne bi zavrnil prebivanja državljanu Skupnosti, ker takrat, ko vloži zahtevek, ne more zagotoviti, da bo imel prihodke še ves čas prebivanja v državi gostiteljici. Kot navaja Komisija, se z Direktivo zato uvaja sistem jamstev: s členom 3 se omogoča ukinitev pravice do prebivanja, če okoliščine, v katerih je bila pravica priznana, niso več podane; poleg tega se s členom 2(1) Direktive 90/364 omogoča zahteva po obnovitvi veljavnosti dovoljenja in torej po potrditvi, da so potrebni pogoji izpolnjeni ob izteku prvih dveh let prebivanja.

39. V tem smislu ni nobenega dvoma, da je Kraljevina Belgija kršila načelo sorazmernosti, ker v zvezi z varstvom javnih financ držav članic gostiteljic[30] noben razlog ne bi upravičil izključitve prihodkov, ki jih zagotavlja tretja oseba, saj lahko ti prenehajo tako kot prosilčevi lastni prihodki, z Direktivo pa so predvideni ustrezni ukrepi, ki bi preprečili tak položaj.

40. Skratka, bistvo pravice, dodeljene državljanom Skupnosti na podlagi člena 18(1) ES, ki se ureja s členom 1 Direktive 90/365, dovoljuje izključno izrecno predvidene omejitve, tako da je treba zavrniti uporabo predpisov, kot so predpisi tožene države, ki želi pravico predhodno in na splošno omejiti na ožje področje, kot ga je predvidel zakonodajalec Skupnosti, tako da nasprotuje temu, da bi zadostna sredstva, navedena v Direktivi, izvirala od druge osebe in ne prosilca.

41. Prošnja M. De Figuereido je bila zavrnjena na podlagi te razlage, zato je treba navesti, da je navedena neizpolnitev obveznosti podana.

29 — V sodbi z dne 25. maja 2000 v zadevi Komisija proti Italiji (C-424/98, Recueil, str. I-4001, točke od 34 do 37), v zadevi, v kateri sem 19. novembra 1999 predstavil sklepne predloge, je Sodišče odločilo, da države članice ne morejo omejevati dokazov.

30 — Tako sta sestavljena četrta uvodna izjava in člen 1(1), prvi pododstavek, Direktive 90/364, kar je bilo potrjeno v zgoraj v opombi 18 navedeni sodbi Zhu in Chen, točka 33.

B – *Samodejna odredba o zapustitvi ozemlja*

42. Komisija toženi državi očita, da se državljani Evropske unije, ki se želijo naseliti na njenem ozemlju, izženejo, če do konca obdobja, ko si lahko priskrbijo deklaracijo o vstopu, ne uredijo svojega položaja.[31]

43. Obstajajo štirje mogoči razlogi za izgon. Prvi je, da zadevna oseba ni začela upravnega postopka za pridobitev dovoljenja za prebivanje. Drugi, ko se dokaže, da ne izpolnjuje pogojev, določenih za izdajo dovoljenja. Tretji, če med tem postopkom ni predložila ustreznih dokazil in če se je izkazalo, da nima te pravice. Četrti pa, če prosilec, ki je pozvan, naj predloži ustrezne dokumente, teh ne predloži, in se ne ve, ali ima pravico. Ta drugi očitek Komisije se nanaša na ta razlog.

44. Predvidena rešitev pri tem četrtem razlogu izhaja iz same narave pravice do prebivanja, poleg tega pa jo je potrdila tudi sodna praksa Skupnosti.

45. Sodišče je v sodbi z dne 8. aprila 1976 v zadevi Royer,[32] v kateri je razlagalo Direktivo 68/360, navedlo, da če državljan države članice samo opusti pravne formalnosti v zvezi s prihodom, gibanjem in prebivanjem tujcev, to ne more upravičiti odločbe o zapustitvi ozemlja (točka 38), kar je na podlagi sodbe z dne 3. julija 1989 v zadevi Pieck[33] ukrep, ki je nezdružljiv z določbami Pogodbe, ker pomeni zanikanje same pravice, ki jo ta dodeljuje in zagotavlja (točka 18).

46. Navedeno presojo podpira besedilo člena 18 ES, v katerem je, kot sem že poudaril, določena temeljna pravica državljanov Evropske unije in s katerim je bila Sodišču dana priložnost za odkrito potrditev, da je izpodbijana odločba očitno nesorazmerna v primerjavi s težo kršitve,[34] ker posega v samo bistvo jamstva. Torej je kazen pretirana.

31 — Sodišče je v sodbi z dne 20. februarja 1997 v zadevi Komisija proti Belgiji (C-344/95, Recueil, str. I-1035) odločilo, da je zadevna država članica kršila obveznosti Skupnosti, ker je državljane drugih držav članic, ki so se skušali zaposliti, zavezala temu, da po preteku trimesečnega roka samodejno zapustijo državo, če ne predložijo dokaza, da še vedno iščejo zaposlitev ali da imajo dejanske možnosti, da dobijo zaposlitev (točki 17 in 18).

32 — 48/75, Recueil, str. 497.

33 — 157/79, Recueil, str. 2171.

34 — Sodba z dne 25. julija 2002 v zadevi MRAX (C-459/99, Recueil, str. I-6591, točka 78) in zgoraj v opombi 27 navedena sodba Oulane, točka 40.

47. V tem smislu menim, da sta belgijski pravni red in upravna praksa, na podlagi katerih se zgodi izgon državljanov drugih držav članic, ker ne upoštevajo postopkov, potrebnih za pridobitev dovoljenja za prebivanje v predpisanem roku, v nasprotju s pravom Skupnosti in da je tožena država odgovorna za neizpolnitev obveznosti, ki jo Komisija danes preganja.[35]

48. Ne zanikam, da mora prosilec v skladu z direktivami, ki so delno povzete na začetku teh sklepnih predlogov, predložiti ustrezne dokumente in je dolžan dokazati, da izpolnjuje pogoje za pridobitev dovoljenja za prebivanje.[36] Vendar se mi zdi, kot je navedeno že v sodni praksi, to, da je posledica neupoštevanja te formalne obveznosti zanikanje prostega gibanja, nesorazmerno,[37] ker ta svoboščina obstaja že prej (člen 18 ES)[38] in ker v tem postopku zadostuje dokaz, da so izpolnjeni nekateri pogoji, od koder izhaja deklarativna narava ugotovitve pravice. Razložil sem že, da je izdaja dovoljenja za prebivanje omejena na dokaz prejšnje pravice.[39]

49. Primerneje bi bilo prošnjo obravnavati kot nepravilno, odložiti odločanje o pravici in obvestiti zadevno osebo, da v predpisanem roku uredi položaj, ter jo hkrati obvestiti, da se bo, če ne bo ukrepala, domnevalo, da je umaknila prošnjo.[40] Tako se pravilno upoštevajo tako jamstva, ki jih uživa posameznik, kot javni interes, prepreči pa se tudi, da bi se osebe, ki se ne odzovejo in ne izpolnjujejo potrebnih pogojev, lahko nastanile na ozemlju države članice gostiteljice. Država Belgija se strinja s to trditvijo v odstavku 5 duplike.

V – Stroški

50. Glede na obravnavo tožbenih razlogov je treba v skladu s členom 69(2) Poslovnika toženi stranki naložiti plačilo stroškov, kot je predlagala Komisija .

35 — Predstavnik belgijske vlade je na obravnavi v odgovorih na moja vprašanja navedel, da ta avtomatizem ne obstaja, vendar njegovo trditev izpodbija besedilo člena 45(3), člena 51(4), člena 53(4) in člena 55(3) kraljevega odloka z dne 12. junija 1998.

36 — V zgoraj v opombi 29 navedeni sodbi Komisija proti Italiji je bilo določeno, da direktive ne obravnavajo načina, kako bi morali upravičenci dokazati izpolnjevanje teh pogojev (točka 34).

37 — Združeno kraljestvo se je na obravnavi opredelilo v istem smislu.

38 — Ker je zadevna oseba zaposlena ali samozaposlena ali je to bila v državi gostiteljici (direktive 68/360, 73/148 in 90/365), ali ker študira (Direktiva 93/96), ali ker ima državljanstvo druge države članice (Direktiva 90/364). Edine izjeme so tiste, ki temeljijo na razlogih javnega reda, javne varnosti ali javnega zdravja (člen 2(2), tretji pododstavek, direktiv 90/364 in 90/365).

39 — Kot je navedeno v točki 18 zgoraj v opombi 27 navedene sodbe Oulane.

40 — Ta pristop ne krši dokaznega bremena, ker držav članic ne zavezuje, naj dokažejo neobstoj sredstev.

VI – Predlog

51. Glede na zgornje ugotovitve Sodišču predlagam, naj:

1. razglasi, da Kraljevina Belgija ni izpolnila obveznosti, ki jih ima v skladu s:

   a) členom 18 ES in Direktivo Sveta 90/364/EGS z dne 28. junija 1990 o pravici do prebivanja, ker od državljanov Skupnosti, ki želijo prebivati na njenem ozemlju, zahteva, naj imajo zadostna „lastna“ sredstva;

   b) členom 4 Direktive Sveta 68/360/EGS z dne 15. oktobra 1968 o odpravi omejitev gibanja in prebivanja v Skupnosti za delavce držav članic in za njihove družine, členom 4 Direktive Sveta 73/148/EGS z dne 21. maja 1973 o odpravi omejitev gibanja in bivanja v Skupnosti za državljane držav članic v zvezi z ustanavljanjem in opravljanjem storitev ter členom 2 Direktive Sveta 93/96/ES z dne 29. oktobra 1993 in Direktive Sveta 90/365/EGS z dne 28. junija 1990, s katerima se ureja pravica do prebivanja za študente ter zaposlene in samozaposlene osebe, ki so prenehale opravljati poklicno dejavnost, ker omogoča, da se državljanom Skupnosti vroči odredba o zapustitvi ozemlja, ker v predpisanem roku ne predložijo potrebnih dokumentov za pridobitev dovoljenja za prebivanje,

2. Kraljevini Belgiji naloži plačilo stroškov.