GENERALINIO ADVOKATO
MELCHIOR WATHELET IŠVADA,
pateikta 2014 m. gegužės 20 d.[1]

Byla C-333/13

Elisabeta Dano,
Florin Dano
prieš
Jobcenter Leipzig

(Sozialgericht Leipzig (Vokietija) pateiktas prašymaspriimti prejudicinį sprendimą)

„Reglamentas (EB) Nr. 883/2004 — Direktyva 2004/38/EB — Sąjungos pilietybė — Vienodas požiūris — Ekonominės veiklos nevykdantys Sąjungos piliečiai, kurie gyvena kitos valstybės narės teritorijoje — Valstybės narės teisės aktai, pagal kuriuos šiems asmenims neskiriamos specialios neįmokinės išmokos pinigais, jeigu jų teisė gyventi šalyje grindžiama tik SESV 20 straipsniu“

1. Šiuo prašymu priimti prejudicinį sprendimą iš esmės klausiama, ar valstybė narė gali neskirti pragyvenimą užtikrinančių neįmokinių išmokų, kaip jos suprantamos pagal 2004 m. balandžio 29 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentą (EB) Nr. 883/2004 dėl socialinės apsaugos sistemų koordinavimo[2], iš dalies pakeistą 2009 m. rugsėjo 16 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentu (EB) Nr. 988/2009[3] (toliau – Reglamentas Nr. 883/2004), remtiniems kitų valstybių narių piliečiams, kad išvengtų dėl šių išmokų jai galinčios tekti nepagrįstos naštos, nors jas skiria savo piliečiams, kurių padėtis tokia pati.

2. Atsakydamas į prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo pateiktus prejudicinius klausimus Teisingumo Teismas dar kartą turės nagrinėti Reglamento Nr. 883/2004 santykį su 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, iš dalies keičiančia Reglamentą (EEB) Nr. 1612/68 ir panaikinančia Direktyvas 64/221/EEB, 68/360/EEB, 72/194/EEB, 73/148/EEB, 75/34/EEB, 75/35/EEB, 90/364/EEB, 90/365/EEB ir 93/96/EEB[4], ir sąvokas „specialios neįmokinės išmokos pinigais“, kuri numatyta Reglamente Nr. 883/2004, ir „socialinė parama“, kaip ji suprantama pagal Direktyvą 2004/38.

3. Todėl nors prejudiciniai klausimai tiesiogiai nesusiję su pagrindinėje byloje nagrinėjamų išmokų kvalifikavimu pagal šiuos du teisės aktus, man atrodo, kad Teisingumo Teismas, norėdamas pateikti naudingą atsakymą prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusiam teismui, negalės to išvengti.

1 — Originalo kalba: prancūzų.

2 — OL L 166, p. 1; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 5 sk., 5 t., p. 72.

3 — OL L 284, p. 43.

4 — OL L 158, p. 77; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 5 sk., 5 t., p. 46, ir klaidų ištaisymas OL L 274, 2009, p. 47.

I – **Teisinis pagrindas**

A – *Sąjungos teisė*

1. Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartija

4. Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijos (toliau – Chartija) 1 straipsnyje „Žmogaus orumas“ nustatyta, kad „žmogaus orumas yra neliečiamas. Jį reikia gerbti ir saugoti.“

5. Chartijos 20 straipsnyje „Lygybė prieš įstatymą“ nustatyta, kad „prieš įstatymą visi lygūs“.

2. Reglamentas Nr. 883/2004

6. Reglamento Nr. 883/2004 16 ir 37 konstatuojamosios dalys suformuluotos taip:

„(16) Nuostata, kad socialinės apsaugos teisės turi priklausyti nuo atitinkamo asmens gyvenamosios vietos, Bendrijoje iš principo neturi jokio pagrindo; tačiau tam tikrais atvejais, ypač kai kalbama apie su asmens ekonomine ir socialine padėtimi susijusias specialiąsias išmokas, į gyvenamąją vietą gali būti atsižvelgiama.

<…>

(37) Kaip jau keletą kartų pažymėjo Teisingumo Teismas, [pagal nusistovėjusią Teisingumo Teismo praktiką] nuostatos, leidžiančios nukrypti nuo socialinės apsaugos išmokų perkeliamumo principo, turi būti griežtai [siaurai] aiškinamos. Tai reiškia, kad jos gali būti taikomos tik nustatytas sąlygas tenkinančioms išmokoms. Darytina išvada, kad šio reglamento III antraštinės dalies 9 skyrius gali būti taikomas tik specialioms neįmokinėms išmokoms, išvardytoms šio reglamento X priede.“

7. Reglamento Nr. 883/2004 2 straipsnio 1 dalyje, kurioje reglamentuojamas šio reglamento taikymas asmenims, nustatyta:

„Šis reglamentas taikomas valstybės narės piliečiams, asmenims be pilietybės ir pabėgėliams, gyvenantiems vienoje iš valstybių narių, kuriems yra ar buvo taikomi vienos ar daugiau valstybių narių teisės aktai, bei jų šeimos nariams ir maitintojo netekusiems asmenims.“

8. Reglamento Nr. 883/2004 materialinė taikymo sritis nurodyta 3 straipsnyje:

„1. Šis reglamentas taikomas visiems teisės aktams, kurie apima šias socialinės apsaugos sritis:

<…>

h) bedarbio išmokas;

<…>

2. Jei XI priede nenustatyta kitaip, šis reglamentas taikomas bendrosioms ir specialioms socialinės apsaugos sistemoms, nepaisant to, ar jos susijusios su įmokų mokėjimu, bei sistemoms, susijusioms su darbdavio ar laivo savininko įsipareigojimais.

3. Šis reglamentas taip pat taikomas specialioms neįmokinėms išmokoms pinigais, numatytoms 70 straipsnyje.

<…>

5. Šis reglamentas netaikomas:

a) socialinei paramai ir medicininei pagalbai ar;

b) paramai, kai valstybė narė prisiima atsakomybę už asmenims padarytą žalą ir suteikia kompensaciją, pavyzdžiui, kaip karo ar karinių veiksmų, ar jų pasekmių aukoms; nusikaltimų, nužudymo ar teroro aktų aukoms; nukentėjusiems dėl savo pareigas vykdančių valstybės narės agentų [pareigūnų] padarytos žalos; arba aukoms, kurios pateko į nepalankią padėtį dėl politinių ar religinių priežasčių ar dėl savo kilmė.“

9. Šio reglamento 4 straipsnyje „Vienodas požiūris“ nustatyta:

„Jeigu šiame reglamente nenumatyta kitaip, asmenims, kuriems taikomas šis reglamentas, pagal bet kurios valstybės narės teisės aktus priklauso tos pačios išmokos ir prievolės, kaip ir tos valstybės piliečiams.“

10. Reglamento Nr. 883/2004 III antraštinės dalies 9 skyrius skirtas „specialioms neįmokinėms išmokoms pinigais“. Jame yra vienintelis 70 straipsnis „Bendrosios nuostatos“, kuriame nustatyta:

„1. Šis straipsnis taikomas specialioms neįmokinėms išmokoms pinigais, mokamoms pagal teisės aktus, kurie dėl jų taikymo srities, tikslų ir (arba) teisių įgijimo sąlygų turi ir 3 straipsnio 1 dalyje nurodytų socialinės apsaugos, ir socialinės paramos teisės aktų savybių.

2. Šiame skyriuje „specialios neįmokinės išmokos pinigais“ – išmokos, kurios:

a) yra skirtos teikti:

i) papildomą, pakaitinį arba pagalbinį draudimą nuo rizikos, kurią apima 3 straipsnio 1 dalyje nurodytoms [nurodytos] socialinės apsaugos sritys, ir garantuoja atitinkamiems asmenims minimalias pragyvenimo pajamas atsižvelgiant į atitinkamos valstybės narės ekonominę ir socialinę padėtį;

arba

ii) tik specialią apsaugą neįgaliesiems, glaudžiai susijusią su minėto asmens socialine aplinka atitinkamoje valstybėje narėje,

ir

b) finansuojamos tik iš privalomųjų mokesčių, skirtų padengti bendrąsias viešąsias išlaidas, o išmokų skyrimo ir skaičiavimo sąlygos nepriklauso nuo išmokos gavėjo įmokų. Tačiau išmokos, skiriamos kaip įmokinės išmokos priedas, vien dėl šios priežasties nelaikomos įmokinėmis,

ir

c) yra išvardytos X priede.

3. 7 straipsnis ir kiti šios antraštinės dalies skyriai netaikomi išmokoms, nurodytoms šio straipsnio 2 dalyje.

4. 2 dalyje nurodytos išmokos mokamos tik toje valstybėje narėje, kurioje atitinkami asmenys gyvena, pagal jos teisės aktus. Tokias išmokas savo lėšomis moka gyvenamosios vietos įstaiga.“

11. Reglamento Nr. 883/2004 X priedo, kuriame reglamentuojamos „specialios neįmokinės išmokos pinigais“, skiltyje „Vokietija“ patikslinama:

„<...>

b) Išmokos, skirtos garantuoti lėšas pragyvenimui pagal pagrindinę nuostatą dėl darbo ieškančių asmenų [Minimalios išmokos darbo ieškantiems asmenims, skirtos garantuoti lėšas pragyvenimui], išskyrus atvejus, kai šių išmokų atžvilgiu įvykdomi tinkamumo reikalavimai gauti laikiną priedą po to, kai gauta bedarbio pašalpa (Socialinio kodekso II knygos 24 straipsnio 1 dalis).“

3. Direktyva 2004/38

12. Direktyvos 2004/38 10, 16 ir 21 konstatuojamosiose dalyse numatyta:

„(10) Tačiau savo teisėmis gyventi besinaudojantys asmenys neturėtų tapti nepagrįsta našta priimančiosios valstybės narės socialinės paramos sistemai per pradinį gyvenimo joje laikotarpį. Todėl Sąjungos piliečių ir jų šeimos narių teisė gyventi šalyje ilgesnį kaip trijų mėnesių laikotarpį turėtų būti suteikiama taikant tam tikrus reikalavimus.

<…>

(16) Tol, kol turintieji teisę gyventi šalyje netampa nepagrįsta našta priimančiosios valstybės narės socialinės paramos sistemai, jie neturėtų būti išsiunčiami iš šalies. Todėl išsiuntimo iš šalies priemonė neturėtų būti automatinė socialinės paramos sistemos regreso teisės [kreipimosi dėl socialinės paramos] pasekmė. Priimančioji valstybė narė turėtų išnagrinėti, ar tai nėra laikini sunkumai, ir atsižvelgti į gyvenimo joje trukmę, asmenines aplinkybes ir suteiktos paramos dydį, kad nuspręstų, ar asmuo tapo nepagrįsta našta jos socialinės paramos sistemai ir tęstų jo išsiuntimo iš šalies procedūrą [, ir prireikus galėtų išsiųsti jį iš šalies]. Išsiuntimo iš šalies priemonė jokiu būdu neturėtų būti taikoma darbuotojams, savarankiškai dirbantiesiems ar ieškantiems darbo, kaip apibrėžta Teisingumo Teismo, išskyrus valstybinės politikos [viešosios tvarkos] ar visuomenės saugumo priežastis.

<…>

(21) Tačiau priimančiajai valstybei narei paliekama teisė nuspręsti, ar ji suteiks socialinę paramą per pirmuosius tris gyvenimo joje mėnesius (ar ilgesnį laiką ieškantiesiems darbo) Sąjungos piliečiams, kurie nėra darbuotojai ar savarankiškai dirbantieji arba išlaiko tą statusą, ar jų šeimos nariams arba paramą studijoms, įskaitant profesinį parengimą, iki teisės nuolatos gyventi šalyje įgijimo.“

13. 6 straipsnio „Teisė gyventi šalyje iki trijų mėnesių“ 1 dalyje nustatyta:

„Sąjungos piliečiai turi teisę gyventi kitos valstybės narės teritorijoje iki trijų mėnesių trukmės laikotarpį, netaikant jokių reikalavimų ar formalumų, išskyrus reikalavimą turėti tapatybės kortelę arba pasą.“

14. Direktyvos 2004/38 7 straipsnio 1 dalyje numatyta:

„Visi Sąjungos piliečiai turi teisę gyventi kitos valstybės narės šalyje [kitoje valstybėje narėje] ilgiau kaip tris mėnesius, jei jie:

a) yra darbuotojai ar savarankiškai dirbantieji priimančiojoje valstybėje narėje, arba

b) turi pakankamai išteklių sau ir savo šeimos nariams, kad per savo gyvenimo šalyje laikotarpį netaptų našta priimančiosios valstybės narės socialinės paramos sistemai, ir turi visavertį sveikatos draudimą priimančiojoje valstybėje narėje, <...>

<…>“

15. Direktyvos 2004/38 8 straipsnio „Sąjungos piliečiams taikomi administraciniai formalumai“ 4 dalyje nustatyta:

„Valstybės narės negali nustatyti tam tikros sumos, kurią jos laiko „pakankamais ištekliais“, tačiau turi atsižvelgti į atitinkamo asmens asmeninę padėtį. Visais atvejais ši suma neturi būti didesnė už ribą, žemiau kurios priimančiosios valstybės narės piliečiams turi būti suteikiama socialinė parama arba, kai šis kriterijus netaikomas, didesnė už priimančiosios valstybės narės mokamą mažiausiąją socialinio draudimo išmoką.“

16. Direktyvos 2004/38 14 straipsniu reglamentuojamas „teisės gyventi šalyje išlaikymas“. Pagal šią nuostatą:

„1. Sąjungos piliečiai ir jų šeimos nariai turi 6 straipsnyje numatytą teisę gyventi šalyje tol, kol jie netampa nepagrįsta našta priimančiosios valstybės narės socialinės paramos sistemai.

<…>

3. Išsiuntimo iš šalies priemonė neturi būti Sąjungos piliečio ar jo šeimos nario pasinaudojimo priimančiosios valstybės narės socialinės paramos sistema automatinė pasekmė.

4. Nukrypstant nuo šio straipsnio 1 bei 2 dalių ir nepažeidžiant VI skyriaus nuostatų, išsiuntimo iš šalies priemonė jokiu būdu negali būti taikoma prieš Sąjungos piliečius ar jų šeimos narius, jei:

a) Sąjungos piliečiai yra darbuotojai arba savarankiškai dirbantieji;

b) Sąjungos piliečiai atvyko į priimančiosios valstybės narės teritoriją ieškodami darbo. Tokiu atveju Sąjungos piliečiai ir jų šeimos nariai negali būti išsiųsti iš šalies, tol, kol jie gali pateikti įrodymus, kad tebeieško darbo ir kad jie turi realių galimybių įsidarbinti.“

17. Galiausiai 24 straipsnyje „Vienodas traktavimas [požiūris]“ nustatyta:

„1. Taikant tokias specialiąsias nuostatas, kurios aiškiai numatytos Sutartyje ir antriniuose [antrinės] teisės aktuose, visiems Sąjungos piliečiams, pagal šią direktyvą gyvenantiems priimančiosios valstybės narės teritorijoje, Sutarties taikymo srityje taikomas vienodas traktavimas [požiūris] kaip ir tos valstybės narės piliečiams. Ši teisė suteikiama ir šeimos nariams, kurie nėra valstybės narės piliečiai ir turi teisę gyventi šalyje arba nuolatinio gyvenimo šalyje teisę.

2. Nukrypstant nuo šio straipsnio 1 dalies, priimančioji valstybė narė neįpareigojama suteikti socialinės paramos teises [teisės] per pirmuosius tris gyvenimo šalyje mėnesius arba, kai taikytina, ilgesnį 14 straipsnio 4 dalies b punkte numatytą laikotarpį, ir neįpareigojama iki įgyjant nuolatinio gyvenimo šalyje teisę suteikti paramą studijoms, įskaitant profesinį parengimą, susidedančią iš studento stipendijų ar paskolų [teikiamą kaip studento stipendija ar paskola], asmenims, išskyrus darbuotojus, savarankiškai dirbančiuosius, tokį statusą išlaikančius asmenis ir jų šeimos narius.“

B – *Vokietijos teisė*

1. Socialinis kodeksas

18. Socialinio kodekso (*Sozialgesetzbuch Erstes Buch*, toliau – SGB I) I knygos 19a straipsnio 1 dalyje nurodytos šios dviejų rūšių minimalios išmokos darbo ieškantiems asmenims:

„(1) Įgyvendinant teisę į minimalią darbo ieškančių asmenų apsaugą galima gauti:

1. išmokas, skirtas integruotis į darbo rinką,

2. išmokas, skirtas pragyvenimui užtikrinti.

<…>“

19. Socialinio kodekso II knygos (*Sozialgesetzbuch Zweites Buch*, toliau – SGB II) 1 straipsnio „Minimalios darbo ieškančių asmenų apsaugos paskirtis ir tikslas“ 1 ir 3 dalyse nustatyta:

„(1) Minimalia darbo ieškančių asmenų apsauga siekiama sudaryti galimybę asmenims, kurie šia apsauga naudojasi, gyventi žmogaus orumo nežeminančiomis sąlygomis.

<…>

(3) Minimali darbo ieškančių asmenų apsauga apima išmokas, kuriomis siekiama:

1. panaikinti arba sumažinti nepriteklių, pirmiausia integruojantis į darbo rinką,

2. užtikrinti pragyvenimą.“

20. SGB II 7 straipsnyje „Gavėjai“ nustatyta:

„(1) Išmokos pagal šią knygą skiriamos asmenims, kurie:

1. yra sulaukę 15 metų amžiaus ir dar nėra pasiekę 7a straipsnyje nustatytos amžiaus ribos,

2. yra darbingi,

3. yra nepasiturintys,

4. nuolat gyvena Vokietijos Federacinėje Respublikoje (darbingi gavėjai). Išskyrus:

1. užsieniečius, kurie nėra darbuotojai ar savarankiškai dirbantys Vokietijos Federacinėje Respublikoje ir kurie neturi teisės laisvai judėti pagal Įstatymo dėl laisvo Sąjungos piliečių judėjimo (*Freizügigkeitsgesetz/EU*, toliau – *FreizügG/EU*) 2 straipsnio 3 dalį, ir jų šeimos narius per pirmuosius tris jų gyvenimo šalyje mėnesius,

2. užsieniečius, kurių teisė gyventi šalyje grindžiama tik darbo paieškomis, ir jų šeimos narius,

<…>

Antro sakinio 1 punktas netaikomas užsieniečiams, kurie gyvena Vokietijos Federacinėje Respublikoje turėdami leidimą gyventi šalyje, išduotą pagal Įstatymo dėl teisės gyventi šalyje 2 skirsnio 5 skyrių. Nuostatos dėl teisės gyventi šalyje ir toliau taikomos.

<…>“

21. SGB II 8 straipsnyje, kuriame įtvirtinta sąvoka „darbingumas“, nustatyta:

„(1) Bet kuris asmuo, kuris nustatytą laikotarpį nėra nedarbingas dėl ligos ar negalios ir gali vykdyti profesinę veiklą bent tris valandas per dieną įprastomis darbo rinkos sąlygomis, yra tinkamas dirbti.

<…>“

22. SGB II 9 straipsnyje nurodyta:

„(1) Bet kuris asmuo, kurio pajamos ar turtas, į kuriuos reikia atsižvelgti, neužtikrina arba pakankamai neužtikrina jo pragyvenimo ir kuris negauna būtinos pagalbos iš kitų asmenų, visų pirma savo šeimos narių ar kitas socialines išmokas gaunančių asmenų, yra nepasiturintis. <...>

<…>“

23. SGB II 20 straipsnyje įtvirtintos papildomos nuostatos dėl minimalių pragyvenimo poreikių, SGB II 21 straipsnyje – dėl papildomų poreikių, o SGB II 22 straipsnyje – dėl būsto ir jo šildymo poreikių. Galiausiai SGB II 28–30 straipsniuose reglamentuojama parama jaunimo švietimui ir įtraukčiai.

24. Socialinio kodekso XII knygos (*Sozialgesetzbuch Zwölftes Buch*, toliau – SGB XII) 1 straipsnyje, susijusiame su socialine parama, nustatyta:

„Socialinės paramos paskirtis yra sudaryti galimybę jos gavėjams gyventi žmogaus orumo nežeminančiomis sąlygomis. <...>“

25. SGB XII 21 straipsnyje nustatyta:

„Pragyvenimą užtikrinančios išmokos nemokamos asmenims, kurie turi teisę į išmokas pagal II knygą kaip darbingi asmenys arba kaip šeimos nariai. <...>“

26. SGB XII 23 straipsnis „Socialinė parama užsieniečiams“ išdėstytas taip:

„(1) Pagal šią knygą užsieniečiams, kurie faktiškai gyvena šalies teritorijoje, turi būti teikiama pragyvenimą užtikrinanti parama, parama ligos, nėštumo ir motinystės atveju ir sveikatos priežiūrą užtikrinanti parama. Tai neturi įtakos ketvirto skyriaus nuostatoms. Kitais atvejais socialinė parama gali būti teikiama, jeigu ji, atsižvelgiant į individualias aplinkybes, yra reikalinga. Pirmame sakinyje nustatytas ribojimas netaikomas užsieniečiams, kurie turi nuolatinį leidimą gyventi šalyje [„Niederlassungserlaubnis“] arba laikiną leidimą gyventi šalyje [„befristeter Aufenthaltstitel“], tačiau siekia nuolat gyventi federacijos teritorijoje. Tai neturi įtakos nuostatoms, pagal kurias turi arba turėtų būti mokamos kitos socialinės paramos išmokos nei nurodytosios pirmame sakinyje.

<…>

(3) Užsieniečiai, kurie į šalies teritoriją atvyko siekdami gauti socialinę paramą arba kurie teisę gyventi šalyje įgyja vien tam, kad galėtų ieškoti darbo, kaip ir jų šeimos nariai, neturi teisės į socialinę paramą. Jeigu jie atvyko į šalies teritoriją gydytis ar palengvinti ligos eigos, parama sergantiems asmenims gali būti teikiama tik kai būtina neišvengiamai ir skubiai gelbėti žmogaus gyvybę arba gydyti sunkias ar užkrečiamąsias ligas.

(4) Būtina informuoti užsieniečius, kuriems teikiama socialinė parama, apie jiems taikytinas grįžimo į savo valstybę ir migracijos programas; atitinkamais atvejais būtina garantuoti, kad užsieniečiai pasinaudotų šiomis programomis.

<…>“

2. *FreizügG/EU*

27. *FreizügG/EU* taikymo sritis reglamentuojama šio įstatymo 1 straipsnyje:

„Šiuo įstatymu reglamentuojami kitų Europos Sąjungos valstybių narių piliečių (Sąjungos piliečių) ir jų šeimos narių atvykimo ir gyvenimo klausimai.“

28. *FreizügG/EU* 2 straipsnyje, kiek tai susiję su teise atvykti į šalį ir joje gyventi, nustatyta:

„(1) Teisę laisvai judėti turintys Sąjungos piliečiai ir jų šeimos nariai turi teisę atvykti į šalį ir gyventi joje šio įstatymo nustatyta tvarka.

(2) Teisę laisvai judėti pagal Sąjungos teisę turi:

1. Sąjungos piliečiai, kurie, siekdami įsidarbinti arba įgyti profesinį išsilavinimą, nori gyventi šalyje kaip darbuotojai.

<…>

5. profesinės veiklos nevykdantys Sąjungos piliečiai, atitinkantys 4 straipsnio reikalavimus,

6. šeimos nariai, atitinkantys 3 ir 4 straipsnių reikalavimus;

<…>“

29. *FreizügG/EU* 4 straipsnyje, kiek tai susiję su teisę laisvai judėti turinčiais profesinės veiklos nevykdančiais asmenimis, numatyta:

„2 straipsnio 1 dalyje nustatytą teisę turi profesinės veiklos nevykdantys Sąjungos piliečiai ir juos lydintys ar vykstantys kartu jų šeimos nariai ir partneriai, jei jie turi pakankamą sveikatos draudimą ir pakankamai pragyvenimo lėšų. Jei Sąjungos pilietis gyvena federacijos teritorijoje kaip studentas, minėtą teisę turi tik jo išlaikomi sutuoktinis ar partneris ir vaikai.“

II – **Pagrindinės bylos aplinkybės**

30. E. Dano, gimusi 1989 m., ir jos sūnus Florin, gimęs 2009 m. liepos 2 d. Sarbriukene (Vokietija), yra Rumunijos piliečiai. Remiantis prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo nustatytomis aplinkybėmis, paskutinį kartą E. Dano į Vokietiją atvyko 2010 m. lapkričio 10 d.

31. 2011 m. liepos 19 d. Leipcigo miestas E. Dano išdavė Sąjungos piliečiams skirtą neterminuoto leidimo gyventi šalyje kortelę, kurioje kaip jos atvykimo į Vokietijos teritoriją data nurodyta 2011 m. birželio 27 d. Be to, 2013 m. sausio 28 d. Leipcigo miestas jai išdavė šios kortelės dublikatą.

32. E. Dano ir jos sūnus nuo pat atvykimo gyvena Leipcige E. Dano sesers, kuri juos išlaiko, bute.

33. E. Dano už savo sūnų Floriną kas mėnesį gauna 184 eurų dydžio išmoką vaikui („Kindergeld“), kurią moka Leipcigo šeimos išmokų kasa, veikianti Federalinės įdarbinimo agentūros vardu. Be to, Leipcigo socialinės paramos jaunimui ir vaikams tarnyba kas mėnesį moka 133 eurų dydžio avansinę išlaikymo išmoką už šį vaiką.

34. E. Dano trejus metus lankė mokyklą Rumunijoje ir neturi jokio mokslo baigimo atestato. Ji supranta vokiečių kalbą ir geba bendrauti paprasta vokiečių kalba. Tačiau ji nemoka rašyti vokiškai ir tik iš dalies gali skaityti tekstus vokiečių kalba. Ji neturi profesinės kvalifikacijos ir iki šiol nei Vokietijoje, nei Rumunijoje nėra vykdžiusi jokios profesinės veiklos [5].

35. E. Dano ir jos sūnus pateikė pirmą prašymą dėl išmokų skyrimo pagal SGB II. *Jobcenter Leipzig*, remdamasis SGB II 7 straipsnio 1 dalies antro sakinio 2 punktu, 2011 m. rugsėjo 28 d. sprendimu jį atmetė. Pareiškėjai pagrindinėje byloje neginčijo šio sprendimo ir jis įsiteisėjo.

36. 2012 m. sausio 25 d. minėti pareiškėjai pateikė naują prašymą. *Jobcenter Leipzig* 2012 m. vasario 23 d. sprendimu atmetus šį antrą prašymą, pareiškėjai šį sprendimą apskundė. Jų skundas buvo grindžiamas SESV 18 bei 45 straipsniais ir Sprendimu *Vatsouras ir Koupatantze* [6]. Tačiau 2012 m. birželio 1 d. sprendimu šis skundas buvo atmestas.

37. Būtent dėl šio sprendimo pareiškėjai pagrindinėje byloje 2012 m. liepos 1 d. pateikė skundą *Sozialgericht Leipzig* (Leipcigo (Vokietija) socialinių bylų teismas). Šiuo skundu jie vėl prašo už laikotarpį nuo 2012 m. sausio 25 d. skirti pagal SGB II minimalias išmokas darbo ieškantiems asmenims, t. y. pragyvenimą užtikrinančią išmoką, socialinę pašalpą ir priemoką už būsto ir šildymo išlaidas (toliau – minimalios išmokos).

III – **Prašymas priimti prejudicinį sprendimą ir procesas Teisingumo Teisme**

38. *Sozialgericht Leipzig* mano, kad pagal SGB II 7 straipsnio 1 dalies antro sakinio 2 punktą ir SGB XII 23 straipsnio 3 dalį pareiškėjai pagrindinėje byloje neturi teisės į minimalias išmokas. Vis dėlto šis teismas klausia, ar pagal Sąjungos teisės nuostatas, visų pirma Reglamento Nr. 883/2004 4 straipsnį, SESV 18 straipsnyje įtvirtintą bendrąjį nediskriminavimo principą ir SESV 20 straipsnyje įtvirtintą bendrąją teisę gyventi šalyje, nedraudžiamos minėtos Vokietijos teisės nuostatos.

39. Todėl 2013 m. birželio 3 d. sprendimu, kurį Teisingumo Teismas gavo 2013 m. birželio 19 d., *Sozialgericht Leipzig* nusprendė sustabdyti bylos nagrinėjimą ir, vadovaudamasis SESV 267 straipsniu, pateikė Teisingumo Teismui šiuos prejudicinius klausimus:

„1. Ar į Reglamento Nr. 883/2004 4 straipsnio taikymo asmenims sritį patenka asmenys, kurie prašo skirti ne socialinio draudimo išmoką arba išmoką šeimai, kaip tai suprantama pagal [šio] reglamento 3 straipsnio 1 dalį, o specialią neįmokinę išmoką, kaip ji suprantama pagal [minėto] reglamento 3 straipsnio 3 dalį ir 70 straipsnį?

2. Jeigu į pirmąjį klausimą būtų atsakyta teigiamai, ar Reglamento Nr. 883/2004 4 straipsniu draudžiama valstybėms visiškai arba iš dalies nesuteikti remtiniems Sąjungos piliečiams teisės gauti pragyvenimą užtikrinančias socialines neįmokines išmokas, kaip jos suprantamos pagal [šio] reglamento 70 straipsnį, skiriamas tokioje pačioje padėtyje esantiems savo šalies piliečiams, siekiant, kad tokiomis išmokomis nebūtų nepagrįstai naudojamasi?

3. Jei į pirmąjį ar antrąjį klausimą būtų atsakyta neigiamai, ar SESV 18 straipsniu ir (arba) SESV 20 straipsnio 2 dalies <...> a punktu, siejamu su SESV 20 straipsnio 2 dalies [antra pastraipa], ir Direktyvos 2004/38 24 straipsnio 2 dalimi draudžiama valstybėms narėms visiškai arba iš dalies nesuteikti remtiniems Sąjungos piliečiams teisės gauti pragyvenimą užtikrinančias

5 — Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas taip pat nurodo, kad E. Dano už nusikaltimus turtui ir nuosavybei buvo nuteista laisvės atėmimo bausme, kurios ilgiausias terminas – dveji metai, jos vykdymą atidedant. Vis dėlto manau, kad šios patikslintos faktinės aplinkybės neturi jokios įtakos atsakymams į pateiktus prejudicinius klausimus.

6 — C-22/08 ir C-23/08, EU:C:2009:344.

socialines neįmokines išmokas, kaip jos suprantamos pagal [minėto] reglamento 70 straipsnį, skiriamas tokioje pačioje padėtyje esantiems savo šalies piliečiams, siekiant, kad tokiomis išmokomis nebūtų nepagrįstai naudojamasi?

4. Jei į [pirmesnius] klausimus būtų atsakyta, kad dalinis teisės gauti pragyvenimą užtikrinančias išmokas nesuteikimas atitinka Sąjungos teisę, ar, Sąjungos piliečiams nedidelio reikalingumo atvejais skiriant neįmokines pragyvenimą užtikrinančias išmokas, galima suteikti tik grįžimui į kilmės valstybę reikiamas lėšas, ar pagal [Chartijos] [1], 20 ir 51 straipsnius reikalaujama skirti papildomas išmokas, sudarančias galimybę nuolat gyventi šalyje?“

40. Rašytines pastabas pateikė Vokietijos ir Austrijos vyriausybės (tik dėl antrojo klausimo), Airija, Jungtinės Karalystės vyriausybė ir Europos Komisija.

41. Be to, jos visos pateikė žodines pastabas per 2014 m. kovo 18 d. vykusį teismo posėdį. Pareiškėjų pagrindinėje byloje, Danijos ir Prancūzijos vyriausybių atstovai, kurie nepateikė rašytinių pastabų, taip pat turėjo galimybę per šį posėdį pateikti savo argumentus.

IV – **Analizė**

A – *Minimalių išmokų pobūdis pagal Reglamentą Nr. 883/2004 ir Direktyvą 2004/38*

42. Kaip minėjau įžanginėse pastabose, prejudiciniai klausimai tiesiogiai nesusiję su pagrindinėje byloje nagrinėjamų minimalių išmokų kvalifikavimu pagal Reglamentą Nr. 883/2004 ir Direktyvą 2004/38. Vis dėlto prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas Teisingumo Teismo klausia dėl Vokietijoje nustatytos tvarkos galiojimo atsižvelgiant visų pirma į šio reglamento 4 straipsnyje įtvirtintą vienodo požiūrio principą ir minėtos direktyvos 24 straipsnio 2 dalyje reikalaujamą pakankamų išteklių kriterijų. Kadangi šių dviejų normų taikymo sritis priklauso nuo nagrinėjamų priemonių pobūdžio, man atrodo, kad Teisingumo Teismas, norėdamas pateikti naudingą atsakymą prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusiam teismui, šio kvalifikavimo negalės išvengti.

43. Taigi pirmiausia nustatysiu minimalių išmokų, kurias prašo skirti pareiškėjai pagrindinėje byloje ir dėl kurių neskyrimo pagrindų buvo pateiktas prašymas priimti prejudicinį sprendimą, pobūdį.

1. Specialios neįmokinės išmokos pinigais pagal Reglamentą Nr. 883/2004

a) Teorinė sąvoka

44. Specialių neįmokinių išmokų pinigais sąvoka Sąjungos teisėje buvo įtvirtinta 1992 m. balandžio 30 d. Tarybos reglamentu (EEB) Nr. 1247/92, iš dalies keičiančiu Reglamentą (EEB) Nr. 1408/71 dėl socialinės apsaugos sistemų taikymo pagal darbo sutartį dirbantiems asmenims, savarankiškai dirbantiems asmenims ir jų šeimos nariams, judantiems Bendrijoje[7], ir tai buvo padaryta siekiant atsižvelgti į Teisingumo Teismo praktiką, pagal kurią nacionalinės teisės aktais nustatytas tam tikras išmokas galima priskirti ir socialinės apsaugos, ir socialinės paramos kategorijoms[8].

45. Taigi ši Teisingumo Teismo praktikoje suformuluota sąvoka nėra nauja ir jos apibrėžtis jau nusistovėjusi. Speciali neįmokinė išmoka pinigais apibrėžiama pagal jos tikslus. Ji turi, pirma, pakeisti arba papildyti socialinės apsaugos išmoką ir kartu visiškai nuo jos skirtis, antra, būti socialiai bei ekonomiškai pagrįsto socialinės paramos pobūdžio ir, trečia, būti nustatyta pagal teisės aktuose

7 — OL L 136, p. 1; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 5 sk., 2 t., p. 41.

8 — Šiuo klausimu žr. Reglamento Nr. 1247/92 3 konstatuojamąją dalį.

įtvirtintus objektyvius kriterijus[9]. Be to, ji, ketvirta, turi būti neįmokinio pobūdžio ta prasme, kad nagrinėjama išmoka turi būti tiesiogiai ar netiesiogiai užtikrinta ne socialinio draudimo įmokomis, o valstybės ištekliais[10], ir, penkta, pagal Reglamento Nr. 883/2004 70 straipsnio 2 dalies c punktą ji turi būti nurodyta šio reglamento X priede.

46. Šią apibrėžtį reikia palyginti su principu, kurį Teisingumo Teismas nustatė remdamasis 1971 m. birželio 14 d. Tarybos reglamentu (EEB) Nr. 1408/71 dėl socialinės apsaugos sistemų taikymo pagal darbo sutartį dirbantiems asmenims, savarankiškai dirbantiems asmenims ir jų šeimos nariams, judantiems Bendrijoje, iš dalies pakeistu ir atnaujintu 1996 m. gruodžio 2 d. Tarybos reglamentu (EB) Nr. 118/97 (OL L 28, 1997, p. 1; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 5 sk., 3 t., p. 3), ir pagal kurį „Reglamento Nr. 1408/71 10a straipsnyje numatytos nuo galimybės perkelti socialinės apsaugos išmokas leidžiančios nukrypti nuostatos turi būti aiškinamos siaurai. [Todėl tai reiškia, kad š]i nuostata gali būti taikoma tik išmokoms, atitinkančioms to paties reglamento 4 straipsnio 2a dalyje nustatytas sąlygas, t. y. išmokoms, kurios tuo pačiu metu yra specialios ir neįmokinės ir kurios paminėtos šio reglamento IIa priede.“[11]

47. Atitinkamos Reglamento Nr. 883/2004 nuostatos, būtent jo 3 straipsnio 3 dalis, 70 straipsnis ir X priedas, nėra tokios, kad galėtų pakeisti šį vertinimą[12].

48. Todėl, kaip savo išvados, pateiktos byloje *Brey*, 8 išnašoje visiškai teisingai apibendrino generalinis advokatas N. Wahl, „tokia [speciali neįmokinė] išmoka [pinigais] turi būti mokama kaip *parama*, susijusi su viena iš [Reglamento Nr. 883/2004] 3 straipsnio 1 dalyje nurodytų sričių. Ji turi garantuoti gavėjui minimalias pragyvenimo pajamas, kurių dydis nustatomas atsižvelgiant į atitinkamos valstybės narės ekonominę ir socialinę padėtį. Be to, ji turi būti finansuojama iš bendrųjų mokesčių, o ne iš gavėjų sumokėtų įmokų. Galiausiai ji turi būti nurodyta minėto reglamento X priede <...>“[13].

b) Minimalios išmokos pagal SGB II

49. E. Dano pragyvenimą užtikrinančios išmokos, taip pat už jos sūnų mokamos socialinės pašalpos ir priemoka už būsto ir šildymo išlaidas yra SGB II numatytos minimalios išmokos.

50. Visos šalys pripažįsta, kad jos yra specialios neįmokinės išmokos pinigais, kaip tai suprantama pagal Reglamentą Nr. 883/2004.

51. Iš tiesų, grįžtant prie šios išvados 45 punkte išdėstytų penkių sąlygų, šios išmokos yra nurodytos Reglamento Nr. 883/2004 X priede (penktoji sąlyga). Jos yra neįmokinio pobūdžio (ketvirtoji sąlyga)[14] ir iš SGB II 7 straipsnio (gavėjo nustatymas), 8 straipsnio (darbingumo apibrėžtis), 9 straipsnio (nepritekliaus apibrėžtis) ir 1 straipsnio 1 ir 3 dalių (minimalios apsaugos paskirtis ir tikslas) matyti, kad jos gali būti laikomos socialiai bei ekonomiškai pagrįsto socialinės paramos pobūdžio išmokomis (antroji sąlyga) ir kad jos yra nustatytos teisės aktuose, kuriuose įtvirtinti objektyvūs kriterijai, kaip jie suprantami pagal minėtą Teisingumo Teismo praktiką (trečioji sąlyga)[15].

9 — Žr., be daugelio kitų, sprendimus *Skalka* (C-160/02, EU:C:2004:269, 25 punktas ir jame nurodyta teismo praktika) ir *Komisija / Parlamentas ir Taryba* (C-299/05, EU:C:2007:608, 55 punktas ir jame nurodyta teismo praktika).

10 — Šiuo klausimu žr. Sprendimą *Skalka* (EU:C:2004:269, 28 punktas) ir dėl pavyzdžio, kaip taikoma, Sprendimą *Jauch* (C-215/99, EU:C:2001:139, 33 punktas).

11 — Sprendimai *Jauch* (EU:C:2001:139, 21 punktas) ir *Skalka* (EU:C:2004:269, 19 punktas).

12 — Šiuo klausimu žr. Sprendimą *Brey* (C-140/12, EU:C:2013:565, 36 punktas).

13 — C-140/12, EU:C:2013:337, 8 išnaša. Išskirta mano.

14 — Remiantis Vokietijos vyriausybės rašytinėmis pastabomis, šios išmokos skiriamos neatsižvelgiant į anksčiau vykdytą veiklą ar įmokų mokėjimą.

15 — Žr. šios išvados 45 punktą.

52. Tačiau pirmoji sąlyga, t. y. kad šios išmokos turi būti mokamos kaip parama, susijusi su viena iš Reglamento Nr. 883/2004 3 straipsnio 1 dalies baigtiniame sąraše nurodytų sričių, regis, yra ne tokia akivaizdi.

53. Komisijos teigimu, minimalios išmokos sietinos su bedarbio išmokomis, kaip jos suprantamos pagal Reglamento Nr. 883/2004 3 straipsnio 1 dalies h punktą. Komisijos nuomone, iš tikrųjų tai yra išmokos, kurios skirtos darbo neturinčio, nors dirbti galinčio asmens negautam atlyginimui kompensuoti, siekiant materialiai jam padėti.

54. Tačiau Vokietijos vyriausybė mano, kad SGB II numatyta minimali apsauga negali būti priskirta vienai iš socialinės apsaugos sričių, nurodytų Reglamento Nr. 883/2004 3 straipsnio 1 dalyje. Šios vyriausybės teigimu, minimalios apsaugos sistema susijusi ne su nedarbo rizika, o su išmokų mokėjimu asmenims, kuriems, nors jie ir gali dirbti, šios paramos reikia. Tačiau tai netrukdo priskirti jų prie specialių neįmokinių išmokų pinigais [16].

55. Iš Vokietijos vyriausybės pateiktų paaiškinimų darytina išvada, kad SGB II nustatyta sistema buvo sukurta sujungus dvi ankstesnes sistemas (paramos bedarbiams ir socialinės paramos) ir kad ji skirta darbingiems asmenims ir jų šeimos nariams.

56. Taip pat pažymėtina, kad Vokietijos vyriausybė nurodo, jog, be SGB II, ir toliau išlieka kita socialinės paramos sistema, t. y. SGB XII nustatyta socialinė parama siaurąja prasme.

57. Iš šių argumentų matyti, kad SGB II nustatytos sistemos mišrus pobūdis (atsiradęs sujungus dvi ankstesnes sistemas, iš kurių viena buvo susijusi išimtinai su parama bedarbiams), socialinės paramos sistemos, atskiros nuo SGB II, išsaugojimas ir minimalios apsaugos įtraukimas į Reglamento Nr. 883/2004 X priedą verčia mane manyti, jog ir speciali neįmokinė išmoka pinigais yra šios sistemos dalis.

2. Socialinė parama pagal Direktyvą 2004/38

a) Teorinė sąvoka: nepriklausomumas nuo Reglamento Nr. 883/2004

58. Išmoka negali būti priskirta socialinės paramos sistemai, kaip ji suprantama pagal Direktyvą 2004/38, ne dėl to, kad ji, atsižvelgiant į Reglamentą Nr. 883/2004, nėra socialinės paramos išmoka.

59. Beje, galimybė, kad specialią neįmokinę išmoką pinigais, kaip ji suprantama pagal Reglamentą Nr. 883/2004, apimtų sąvoka „socialinė parama“, kaip ji suprantama pagal Direktyvą 2004/38, buvo nagrinėjama byloje *Brey* [17].

60. Generalinis advokatas N. Wahl, išnagrinėjęs tikslus, siekiamus šiais dviem teisės aktais (pirmasis iš jų iš esmės susijęs su socialine apsauga, o antrasis – bendrai su judėjimo laisvėmis, nediskriminavimu ir Sąjungos pilietybe), padarė išvadą, kad šiuose dviejuose teisės aktuose negali būti vartojama tokia pati „socialinės paramos“ sąvoka [18].

16 — Šiek kiek paradoksalu, jog Vokietijos vyriausybė daro išvadą, kad nors minimalios išmokos gali būti mokamos darbo neturintiems asmenims ir *a priori* turėti Reglamento Nr. 883/2004 3 straipsnio 1 dalyje nurodytų socialinės apsaugos teisės aktų požymių, iš tikrųjų tai yra specialios neįmokinės išmokos pinigais, kaip jos suprantamos pagal šio reglamento 3 straipsnio 3 dalį.

17 — Sprendimas *Brey* (EU:C:2013:565).

18 — Generalinio advokato N. Wahl išvada byloje *Brey* (EU:C:2013:337, 56 punktas).

61. Teisingumo Teismas laikėsi šio požiūrio konstatuodamas, kad „sąvoka „socialinės paramos sistema“, vartojama Direktyvos 2004/38 7 straipsnio 1 dalies b punkte, <...> negali būti susiaurinta iki socialinės paramos išmokų, kurios, remiantis Reglamento Nr. 883/2004 3 straipsnio 5 dalies a punktu, nepatenka į šio reglamento taikymo sritį“ [19].

62. Tačiau, jo nuomone, sąvoką „socialinės paramos sistema“, kaip ji suprantama pagal Direktyvos 2004/38 7 straipsnio 1 dalies b punktą, reikia apibrėžti ne remiantis formaliais kriterijais, o atsižvelgiant į šios nuostatos tikslą [20]. Todėl ji turi būti aiškinama „taip, kad ji apima visokeriopą paramą, nacionaliniu, regioniniu ar vietos lygmeniu suteikiamą valdžios institucijų, į kurias kreipėsi asmuo, neturintis pakankamai išteklių savo ir savo šeimos narių elementariems poreikiams patenkinti ir dėl to rizikuojantis savo gyvenimo šalyje laikotarpiu tapti priimančiosios valstybės narės viešųjų finansų našta, kuri galėtų turėti įtakos bendram tos valstybės galimos teikti paramos lygiui“ [21].

63. Vis dėlto iš Sprendimo *Vatsouras ir Koupatantze* [22] matyti, kad piniginės išmokos, kurios, nepaisant jų pavadinimo nacionalinėje teisėje, skirtos integracijai į darbo rinką palengvinti, negali būti laikomos „socialine parama“ pagal Direktyvos 2004/38 24 straipsnio 2 dalį.

64. Šis patikslinimas man atrodo svarbus, nes generalinis advokatas D. Ruiz-Jarabo Colomer savo išvadoje pateikė visiškai priešingą nuomonę, kad „gali būti tokios „socialinės paramos“ priemonės, kurios apibūdintos Direktyvos 2004/38 24 straipsnio 2 dalyje ir kurios skatina integraciją į darbo rinką“ [23].

b) Minimalios išmokos pagal SGB II

65. Sprendimo *Vatsouras ir Koupatantze* [24] 43 punkte Teisingumo Teismas iškėlė prielaidą, kad SGB II 7 straipsnio 1 dalyje numatyta sąlyga, pagal kurią asmuo turi galėti vykdyti profesinę veiklą, kad gautų minimalias išmokas pagal SGB II, galėtų būti įrodymas, jog nagrinėjamos išmokos skirtos tam, kad būtų lengviau gauti darbą.

66. Tokiu atveju minimalios išmokos pagal SGB II negalėtų būti pripažintos, atsižvelgiant į šios išvados 63 punkte nurodytą patikslinimą, socialine parama pagal Direktyvą 2004/38.

67. Vis dėlto nesu įsitikinęs, kad, kvalifikuojant išmokas pagal šią direktyvą, galėjimo vykdyti profesinę veiklą kriterijus turi būti laikomas savaime lemiamu.

68. Iš tiesų pagal metodologinį kriterijų, kuriuo Teisingumo Teismas rėmėsi Sprendime *Brey*, sąvoką „socialinės paramos sistema“, kaip ji suprantama pagal Direktyvos 2004/38 7 straipsnio 1 dalies b punktą, reikia apibrėžti *ne remiantis formaliais kriterijais*, o atsižvelgiant į šios nuostatos *tikslą* [25].

69. Šiuo atžvilgiu, nors SGB I 19a straipsnyje nustatyta, kad įgyvendinant teisę į minimalias išmokas darbo ieškantiems asmenims galima gauti išmokas, skirtas ir integruotis į darbo rinką, ir pragyvenimui užtikrinti, SGB II 1 straipsnio „Minimalios darbo ieškančių asmenų apsaugos paskirtis ir tikslas“ 1 dalyje nurodyta, kad „minimalia darbo ieškančių asmenų apsauga siekiama sudaryti galimybę asmenims, kurie naudojasi šia apsauga, gyventi žmogaus orumo nežeminančiomis sąlygomis“.

19 — Sprendimas *Brey* (EU:C:2013:565, 58 punktas).

20 — Ten pat (60 punktas ir jame nurodyta teismo praktika).

21 — Ten pat (61 punktas ir jame nurodyta teismo praktika).

22 — EU:C:2009:344, 45 punktas.

23 — Išvada byloje *Vatsouras ir Koupatantze* (C-22/08 ir C-23/08, EU:C:2009:150, 57 punktas).

24 — EU:C:2009:344.

25 — EU:C:2013:565, 60 punktas.

70. SGB II 1 straipsnio 3 dalyje taip pat nurodyta, kad minimalią darbo ieškančių asmenų apsaugą sudaro išmokos, kuriomis siekiama panaikinti ar sumažinti nepriteklių, pirmiausia integruojantis į darbo rinką, ir užtikrinti pragyvenimą.

71. Be to, pagal SGB II 19 straipsnį nagrinėjamomis išmokomis tenkinami „pagrindiniai ir papildomi poreikiai, taip pat būsto ir šildymo poreikiai“. Tačiau integracijos į darbo rinką išmokos, kurios yra minimalios darbo ieškančių asmenų apsaugos dalis, iš esmės yra išdėstytos Socialinio kodekso III knygoje (*Sozialgesetzbuch Drittes Buch*). Kaip teigia prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas, šios nuostatos nėra šios bylos dalykas, nes pareiškėjų pagrindinėje byloje prašymai nesusiję su integracijos į darbo rinką išmokomis.

72. Taigi, man atrodo, kad pagrindinėje byloje nagrinėjamos minimalios išmokos atitinka Teisingumo Teismo sprendime *Brey* pateiktą „socialinės paramos sistemos“ apibrėžtį pagal Direktyvą 2004/38, t. y. parama, suteikiama valdžios institucijų, į kurias kreipėsi asmuo, neturintis pakankamai išteklių savo ir savo šeimos narių elementariems poreikiams patenkinti ir dėl to rizikuojantis savo gyvenimo šalyje laikotarpiu tapti priimančiosios valstybės narės viešųjų finansų našta, kuri galėtų turėti įtakos bendram tos valstybės galimos teikti paramos lygiui[26].

3. Tarpinė išvada dėl minimalių išmokų pobūdžio

73. Remdamasis šia pirmine analize, darau išvadą, kad minimalios išmokos yra, pirma, specialios neįmokinės išmokos pinigais pagal Reglamentą Nr. 883/2004 ir, antra, socialinė parama pagal Direktyvą 2004/38.

74. Tačiau jei Teisingumo Teismui minimalias išmokas tektų pripažinti „socialinės paramos“ išmokomis, kaip tai suprantama pagal Reglamentą Nr. 883/2004, o ne specialiomis neįmokinėmis išmokomis pinigais, tokiu atveju nebūtų reikalo atsakyti į pirmąjį prejudicinį klausimą. Iš tiesų šis klausimas pateiktas tik dėl šio reglamento 4 straipsnio taikymo specialioms neįmokinėms išmokoms pinigais. Be to, nereikėtų atsakyti juo labiau dėl to, kad minėto reglamento 3 straipsnio 5 dalyje aiškiai nurodyta, jog socialinė parama nepatenka į šio reglamento taikymo sritį.

B – *Dėl pirmojo prejudicinio klausimo*

75. Pirmuoju klausimu prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas klausia, ar Reglamento Nr. 883/2004 4 straipsnis taikomas specialioms neįmokinėms išmokoms pinigais, kaip jos suprantamos pagal šio reglamento 3 straipsnio 3 dalį ir 70 straipsnį.

76. Šio reglamento materialinė taikymo sritis reglamentuojama jo 3 straipsnyje. To straipsnio 3 dalyje aiškiai nurodyta, kad šis reglamentas „taip pat taikomas specialioms neįmokinėms išmokoms pinigais, numatytoms 70 straipsnyje“.

77. 70 straipsnį sudaro keturios dalys. Pirmojoje nustatyta šio straipsnio taikymo sritis ir pateikta specialių neįmokinių išmokų pinigais apibrėžtis. Antrojoje ši apibrėžtis patikslinama išvardijant būtinas sudedamąsias dalis. Ketvirtojoje įtvirtintas principas, pagal kurį šios išmokos mokamos toje valstybėje narėje, kurioje atitinkami asmenys gyvena, pagal jos teisės aktus. Galiausiai trečiojoje nustatyta, kad „7 straipsnis ir kiti šios antraštinės dalies skyriai netaikomi išmokoms, nurodytoms šio straipsnio 2 dalyje“.

78. Taigi iš Reglamento Nr. 883/2004 3 straipsnio 3 dalies ir 70 straipsnio 3 dalies neabejotinai matyti, kad šio reglamento 4 straipsnis taikomas specialioms neįmokinėms išmokoms pinigais.

26 — Šiuo klausimu žr. Sprendimą *Brey* (EU:C:2013:565, 61 punktas).

79. Iš tiesų Reglamento Nr. 883/2004 3 straipsnio 3 dalyje aiškiai ir be jokių išlygų nustatyta, kad šis reglamentas taikomas 70 straipsnyje numatytoms specialioms neįmokinėms išmokoms pinigais. Ir nors pagal šį straipsnį šioms išmokoms netaikomos tam tikros minėto reglamento nuostatos, 4 straipsnis nėra viena iš jų.

80. Be to, šis aiškinimas atitinka Reglamento Nr. 1247/92, kuriuo, kaip jau esu paaiškinęs, Reglamentas Nr. 1408/71 buvo keičiamas, kad būtų papildytas nuostatomis dėl specialių neįmokinių išmokų pinigais, 7 konstatuojamojoje dalyje išreikštą teisės aktų leidėjo valią.

81. Remiantis šia konstatuojamąja dalimi, išmokos, kurios kartu yra socialinės apsaugos ir socialinės paramos išmokos, t. y. specialios neįmokinės išmokos pinigais, „turėtų būti skiriamos tik pagal atitinkamo asmens arba jo ar jos šeimos narių šalies, kurioje gyvenama, teisės aktus <...> ir *nediskriminuojant dėl pilietybės*“ [27].

82. Todėl minėto reglamento 4 straipsnyje įtvirtinto vienodo požiūrio principo netaikymas specialioms neįmokinėms išmokoms pinigais prieštarautų ne tik Reglamento Nr. 883/2004 tekstui, bet ir teisės aktų leidėjo valiai.

83. Kadangi, pakartojant minėto reglamento 4 straipsnio formuluotes, reglamente nėra nieko, kas leistų teigti, kad „jame numatyta kitaip“, manau, jog iš principo „asmenims, kuriems taikomas šis reglamentas, pagal bet kurios valstybės narės teisės aktus priklauso tos pačios [specialios neįmokinės] išmokos [pinigais] ir prievolės, kaip ir tos valstybės piliečiams“.

84. Taigi siūlau Teisingumo Teismui į prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo pirmąjį klausimą atsakyti, kad į Reglamento Nr. 883/2004 4 straipsnio taikymo asmenims sritį patenka asmenys, kurie prašo skirti specialią neįmokinę išmoką pinigais, kaip ji suprantama pagal Reglamento Nr. 883/2004 3 straipsnio 3 dalį ir 70 straipsnį.

85. Tačiau iš karto patikslinu, kad ši išvada nebūtinai reiškia, jog pagrindinėje byloje nurodyta diskriminacija draudžiama pagal Reglamento Nr. 883/2004 4 straipsnyje numatytą vienodo požiūrio principą.

86. Ši mintis yra esminis prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo pateiktų antrojo ir trečiojo klausimų aspektas. Todėl juos abu nagrinėsiu kartu.

C – *Dėl antrojo ir trečiojo prejudicinių klausimų*

1. Antrojo ir trečiojo klausimų dalykas ir taikytinos teisės nuostatos

87. Antruoju ir trečiuoju klausimais prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas iš esmės klausia, ar pagal Sąjungos teisę draudžiamos nacionalinės teisės nuostatos, pagal kurias ekonomiškai neaktyviems kitos valstybės narės piliečiams visiškai arba iš dalies nesuteikiama teisė gauti tam tikras specialias neįmokines išmokas pinigais, kaip jos suprantamos pagal Reglamentą Nr. 883/2004, nors šios išmokos turi būti užtikrinamos atitinkamos valstybės narės piliečiams, kurių padėtis tokia pati.

88. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas remiasi ne tik vienodo požiūrio principu, įtvirtintu Reglamento Nr. 883/2004 4 straipsnyje, bet ir SESV 18 straipsniu, 20 straipsnio 2 dalies a punktu ir antra pastraipa ir Direktyvos 2004/38 24 straipsnio 2 dalimi.

27 — Išskirta mano.

89. SESV 18 straipsniu draudžiama bet kokia diskriminacija dėl pilietybės „Sutarčių taikymo srityje, nepažeidžiant jose esančių specialių nuostatų“. SESV 20 straipsnio 2 dalies antroje pastraipoje aiškiai nurodyta, kad naudojimosi šiame straipsnyje Sąjungos piliečiams suteiktomis teisėmis „sąlygas ir ribas nustato Sutartys ir joms įgyvendinti skirtos priemonės“. Pridurtina, jog SESV 21 straipsnio 1 dalyje Sąjungos piliečių teisė laisvai judėti ir apsigyventi valstybių narių teritorijoje siejama su „Sutartyse ir joms įgyvendinti priimtose nuostatose nustatytų apribojimų bei sąlygų“ laikymusi.

90. Tokios sąlygos arba apribojimai yra nustatyti pagal Sutartis ar joms įgyvendinti priimtuose Reglamente Nr. 883/2004 ir Direktyvoje 2004/38 [28].

91. Todėl man atrodo, kad, atsakant į antrąjį ir trečiąjį klausimus, tai vieninteliai naudingi teisės aktai, išskyrus minėtos direktyvos 24 straipsnio 2 dalį, kuri, mano nuomone, nėra reikšminga prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo nagrinėjamoje byloje.

92. Iš tiesų, kaip matyti iš bylos medžiagos, atrodo, kad pareiškėja pagrindinėje byloje į Vokietiją atvyko ne ieškoti darbo ir nesistengė ten įsidarbinti. Direktyvos 2004/38 24 straipsnio 2 dalyje valstybėms narėms leidžiama nesuteikti socialinės paramos teisės asmenims, „išskyrus darbuotojus, savarankiškai dirbančiuosius, tokį statusą išlaikančius asmenis ir jų šeimos narius“, per pirmuosius tris gyvenimo šalyje mėnesius arba darbo paieškos laikotarpiu, kuris užsitęsia ilgiau nei šis pradinis laikotarpis [29]. Kadangi E. Dano gyvena Vokietijoje ilgiau nei tris mėnesius, neieško darbo ir atvyko į šią šalį ne jo susirasti, ji nepatenka į šios nuostatos taikymo asmenims sritį. Tačiau jos atveju taikomas Direktyvos 2004/38 7 straipsnio 1 dalies b punktas, pagal kurį reikalaujama turėti pakankamai išteklių, kad asmuo netaptų našta priimančiosios valstybės narės socialinės paramos sistemai.

2. Antrojo ir trečiojo prejudicinių klausimų apimtis atsižvelgiant į Teisingumo Teismo praktiką

a) Galimybė apriboti vienodo požiūrio principo taikymo sritį

93. Galimas nevienodas požiūris į teise laisvai judėti ir apsigyventi pasinaudojusius Sąjungos piliečius ir į priimančiosios valstybės narės piliečius yra neišvengiama Direktyvos 2004/38 pasekmė.

94. Kaip jau yra nurodęs generalinis advokatas N. Wahl savo išvados byloje *Brey* 38 punkte, „nors svarbiausias Direktyvos 2004/38 tikslas – supaprastinti ir sustiprinti visų Sąjungos piliečių teisę laisvai judėti ir apsigyventi, [šios direktyvos] 7 straipsnio 1 dalies b punktu siekiama ypatingo tikslo – užtikrinti, kad teise gyventi šalyje besinaudojantys asmenys netaptų nepagrįsta našta priimančiosios valstybės narės socialinės paramos sistemai per pradinį gyvenimo joje laikotarpį. *Tai rodo, kad šia nuostata siekiama užkirsti kelią ekonomiškai neaktyviems Sąjungos piliečiams pasinaudoti priimančiosios valstybės narės socialinės apsaugos sistema savo pragyvenimui finansuoti.*“ [30]

28 — Šiuo klausimu, kiek tai susiję su SESV 21 straipsniu ir Direktyvos 2004/38 7 straipsnio 1 dalies b punktu, žr. Sprendimą *Brey* (EU:C:2013:565, 46 ir 47 punktai).

29 — Direktyvos 2004/38 24 straipsnio 2 dalyje daroma nuoroda į šios direktyvos 14 straipsnio 4 dalies b punktą, pagal kurį išsiuntimo iš šalies priemonė negali būti taikoma prieš Sąjungos piliečius ar jų šeimos narius (išskyrus minėtos direktyvos VI skyriuje išdėstytus teisės gyventi šalyje apribojimus dėl viešosios tvarkos, visuomenės saugumo ir sveikatos apsaugos priežasčių), jei jie atvyko į priimančiosios valstybės narės teritoriją ieškodami darbo, ir jie negali būti išsiųsti iš šalies tol, kol gali pateikti įrodymų, kad tebeieško darbo ir kad turi realių galimybių įsidarbinti.

30 — EU:C:2013:337. Išskirta mano.

95. Teisingumo Teismas pritarė generalinio advokato N. Wahl analizei. Iš tiesų savo sprendimo 57 punkte[31] jis teigia, kad „Reglamentu Nr. 883/2004 siekiama užtikrinti Sąjungos piliečiams, pasinaudojusiems laisvu darbuotojų judėjimu, teisę ir toliau gauti tam tikras socialinės apsaugos išmokas, skirtas jų kilmės valstybėje narėje, o Direktyvoje 2004/38 priimančiajai valstybei narei savo ruožtu suteikiama galimybė Sąjungos piliečiams, neturintiems ar nebeturintiems darbuotojo statuso, nustatyti teisinius apribojimus dėl socialinių išmokų skyrimo, kad šie netaptų nepagrįsta našta šios valstybės narės socialinės paramos sistemai“.

96. Šiuo atžvilgiu iš Sąjungos teisės aktų leidėjo Direktyvos 2004/38 7 straipsnyje nustatyto, viena vertus, reikalavimo turėti pakankamai išteklių, kurie yra teisės gyventi šalyje sąlyga, ir, kita vertus, siekio neužkrauti naštos valstybių narių socialinės paramos sistemoms santykio matyti, kad skiriant socialinę paramą neišvengiamai galimas nevienodas požiūris į priimančiosios valstybės narės piliečius ir kitus Sąjungos piliečius.

97. Todėl man atrodo, kad šios bylos pagrindinis klausimas yra tai, ar, atsižvelgiant į Direktyvą 2004/38 ir proporcingumo principą, teisėta bendroji išlyga, leidžianti neskirti socialinės paramos kitų valstybių narių piliečiams, kurie į priimančiosios valstybės narės teritoriją atvyko siekdami, kaip nurodyta SGB XII 23 straipsnio 3 dalyje, „gauti socialinę paramą arba kurie teisę gyventi šalyje įgyja vien tam, kad galėtų ieškoti darbo“.

b) Siekis apibendrinti nusistovėjusią Teisingumo Teismo praktiką

98. Generalinis advokatas N. Wahl, susidūręs su panašia problema byloje *Brey* – pagal šioje byloje nagrinėtą nacionalinės teisės aktą teisė į socialinę paramą buvo siejama su teisėto gyvenimo šios valstybės narės teritorijoje reikalavimu – kategoriškai teigė, kad „pagal Direktyvą 2004/38 atrodytų pateisinama valstybei narei saugoti savo socialinės paramos sistemą nuo neaktyvių Sąjungos piliečių, kurie dar nėra įgiję teisės nuolat gyventi šalyje. Tačiau <...> nuostatos, pagal kurias teisę gyventi šalyje gali įgyti tik asmuo, neprašęs priimančiosios valstybės narės socialinės paramos, ir kuriose nenumatytas Sąjungos piliečio ekonominio pajėgumo individualus įvertinimas, nesuderinamos su Direktyvos 2004/38 8 straipsnio 4 dalimi ir 14 straipsnio 3 dalimi.“[32]

99. Konstatuotina, kad tokiam Direktyvos 2004/38 aiškinimui Teisingumas Teismas pritarė Sprendimo *Brey* 77 punkte[33] nusprendęs, kad „dėl to, jog priimančioji valstybė narė automatiškai neskiria atitinkamos socialinės išmokos ekonomiškai neaktyviems kitų valstybių narių piliečiams <...>, jei suinteresuotojo asmens ištekliai mažesni už šiai išmokai skirti numatytą referencinę sumą, priimančiosios valstybės narės kompetentingos institucijos negali, laikydamosi iš šios direktyvos 7 straipsnio 1 dalies b punkto ir 8 straipsnio 4 dalies kylančių reikalavimų ir proporcingumo principo, išsamiai įvertinti naštos, kuri būtent tektų socialinės paramos sistemai skyrus šią išmoką, atsižvelgiant į individualias suinteresuotojo asmens situaciją apibūdinančias aplinkybes“.

100. Sprendime *Brey* padaryta išvada nuosekliai plėtojama ankstesnė Teisingumo Teismo praktika, susijusi su socialinės paramos išmokomis.

101. Sprendime *Grzelczyk*[34] Teisingumo Teismas, be kita ko, nusprendė, kad EB 6 ir 8 straipsniais (dabar – SESV 18 ir 20 straipsniais) draudžiama tai, jog neįmokinė socialinė išmoka būtų mokama kitų nei priimančiosios valstybės narės valstybių narių piliečiams, kurie teisėtai gyvena jos teritorijoje, tik jeigu jie patenka į Reglamento dėl laisvo darbuotojų judėjimo taikymo sritį, nors jokia panaši sąlyga nėra taikoma priimančiosios valstybės narės piliečiams.

31 — Sprendimas *Brey* (EU:C:2013:565).

32 — EU:C:2013:337, 81 punktas.

33 — EU:C:2013:565.

34 — C-184/99, EU:C:2001:458, 46 punktas.

102. Ši teismo praktika neabejotinai labiausiai išplėtota Sprendime *Trojani*[35], kuriame Teisingumo Teismas, patvirtinęs, kad Sąjungos pilietis, kuriam nesuteikta teisė apsigyventi priimančiojoje valstybėje narėje pagal SESV 45, 49 arba 56 straipsnius, gali kaip Sąjungos pilietis apsigyventi toje valstybėje tiesiogiai remdamasis SESV 20 straipsnio 1 dalimi, nurodė ir tai, kad „nustačius, jog asmuo, esantis tokioje padėtyje kaip pareiškėjas pagrindinėje byloje, turi leidimą apsigyventi, šis asmuo gali prašyti socialinės paramos <...> remdamasis [SESV 18] straipsniu“.

c) Teisingumo Teismo praktikos palyginimas su šia byla ir Direktyvos 2004/38 *ratio legis* ir tekstu

103. Man būtų įdomu Teisingumo Teismo praktiką palyginti su šia byla ir Direktyvos 2004/38 *ratio legis* ir tekstu[36].

104. Pagal Direktyvą 2004/38 Sąjungos piliečio, kuris nėra darbuotojas arba savarankiškai dirbantis asmuo, teisė gyventi kitos valstybės narės teritorijoje ilgiau kaip tris mėnesius aiškiai priklauso nuo dviejų sąlygų – jeigu jis turi pakankamai išteklių sau ir savo šeimos nariams, kad per savo gyvenimo šalyje laikotarpį netaptų našta priimančiosios valstybės narės socialinės paramos sistemai, ir visavertį sveikatos draudimą priimančiojoje valstybėje narėje[37].

105. Taigi man atrodo teisėta, antraip būtų galima abejoti, ar, atsižvelgiant į SESV 18, 20 ir 21 straipsnius, minėta direktyva galioja, kad valstybė narė gali atsisakyti skirti socialinę paramą piliečiams, kurie nors neturi pakankamai išteklių, kad pasinaudotų teise gyventi šalyje ilgiau nei tris mėnesius, naudojasi judėjimo laisve vien tam, kad gautų socialinę paramą kitoje valstybėje narėje.

106. Tokios teisės jai nesuteikus, valstybės narės pilietis, kuris atvykęs į kitos valstybės narės teritoriją neturi pakankamai išteklių savo poreikiams patenkinti, *automatiškai* ir *de facto* jų gautų skyrus specialią neįmokinę išmoką pinigais, kurios tikslas – užtikrinti jos gavėjui pragyvenimą, kad jis galėtų gyventi žmogaus orumo nežeminančiomis sąlygomis.

107. Minėtoje direktyvoje išreikšta teisės aktų leidėjo valia būtų paneigta, jeigu dvi taikomos antrinės teisės normos, t. y. Reglamentas Nr. 883/2004 ir Direktyva 2004/38, būtų aiškinamos taip, kad jomis draudžiama bendroji išlyga, leidžianti neskirti tokio pobūdžio socialinės paramos kitų nei priimančiosios valstybės narės valstybių narių piliečiams.

108. Iš tiesų pagal Direktyvos 2004/38 10 konstatuojamąją dalį teise gyventi šalyje besinaudojantys asmenys neturėtų tapti nepagrįsta našta priimančiosios valstybės narės socialinės paramos sistemai, o tai reiškia, kad „Sąjungos piliečių ir jų šeimos narių teisė gyventi šalyje ilgesnį kaip trijų mėnesių laikotarpį turėtų būti suteikiama taikant tam tikrus reikalavimus“. 21 konstatuojamojoje dalyje priduriama, kad priimančiajai valstybei narei dėl to „paliekama teisė nuspręsti, ar ji suteiks socialinę paramą per pirmuosius tris gyvenimo joje mėnesius (ar ilgesnį laiką ieškantiesiems darbo) Sąjungos piliečiams, kurie nėra darbuotojai ar savarankiškai dirbantieji arba išlaiko tą statusą, ar jų šeimos nariams“.

35 — C-456/02, EU:C:2004:488, 46 punktas. Nors šis sprendimas buvo priimtas vėliau nei Direktyva 2004/38, tos bylos faktinės aplinkybės susiklostė ir prašymas priimti prejudicinį sprendimą pateiktas gerokai anksčiau, nei buvo priimta ši direktyva.

36 — Šis klausimas taip pat nagrinėjamas mokslo literatūroje. Dėl Teisingumo Teismo praktikos, susijusios su SESV 18 ir 21 straipsniais ir Direktyva 2004/38, O. Golynker, be kita ko, teigia, kad „[t]he peculiar consequence of this line of reasoning is that once the construct of lawful residence becomes disjointed from the requirement to meet the conditions to which the right of residence is subject, the conditional nature of the right to residence under Art. [21 TFEU] becomes neutralised by the right to equal treatment under Art. [18 TFEU]. As a result, the coherence of the concept of the right to free movement and residence in Community law is called into question. The Court's generous interpretation of the right to equal treatment for Union citizens lawfully resident in the territory of another Member State seems to be in conflict with the conditional nature of the right to free movement and residence under Art. [21 TFEU]“ (O. Golynker „Jobseekers' rights in the European Union: challenges of changing the paradigm of social solidarity“, *European Law Review*, 2005, 30 (1), p. 111–122, visų pirma p. 120).

37 — Direktyvos 2004/38 7 straipsnio 1 dalies b punktas.

109. Pridurčiau, kad nors pagal Direktyvos 2004/38 14 straipsnio 1 dalį Sąjungos piliečiai ir jų šeimos nariai turi teisę gyventi šalyje pirmuosius tris mėnesius [38] „tol, kol jie netampa nepagrįsta našta priimančiosios valstybės narės socialinės paramos sistemai“, jos 7 straipsnio 1 dalies b punkte Sąjungos pilietis, kuris pasinaudojo teise laisvai judėti ir kuris nori gyventi priimančiosios valstybės teritorijoje ilgiau kaip tris mėnesius, įpareigojamas turėti pakankamai išteklių, kad netaptų našta priimančiosios valstybės narės socialinės paramos sistemai, tačiau nereikalaujama, kad ši našta būtų „nepagrįsta“.

110. Beje, Direktyvos 2004/38 16 konstatuojamosios dalies, kurioje paaiškinta, kuo grindžiama teisei gyventi šalyje išlaikyti būtinų pakankamų išteklių sąlyga, formuluotė „nepagrįsta našta“ apima visus „turinčiuosius teisę gyventi šalyje“. Taigi apie šiuos asmenis kalbama bendrai.

111. Šiuo klausimu pritariu generalinio advokato N. Wahl nuomonei, kad „vien prašymas suteikti socialinę paramą *pats savaime* negali būti laikomas neproporcinga našta valstybės narės socialinės paramos sistemai ir dėl jo negalima atimti teisės gyventi šalyje“ [39]. Iš tiesų sunku įsivaizduoti, kad *vienam* prašymą pateikusiam asmeniui skirta parama galėtų būti nepakeliama našta valstybei narei, kad ir kokia maža ši valstybė būtų. Taigi teisės aktų leidėjas iš tikrųjų numatė galimas bendras visų individualių prašymų pasekmes, suteikdamas galimybę valstybėms narėms reikalauti, kad *bet kuris* prašantysis teisės gyventi šalyje įrodytų, kad turi pakankamai išteklių ir visavertį sveikatos draudimą tam, kad galėtų gyventi kitos valstybės narės, kurios pilietis jis nėra, teritorijoje.

112. Todėl man kiek sunku suderinti šiuos samprotavimus su tame pačiame išvados, pateiktos byloje *Brey*, punkte išdėstyta mintimi, kad „nuostatos, pagal kurias teisę gyventi šalyje gali įgyti tik asmuo, neprašęs priimančiosios valstybės narės socialinės paramos, ir kuriose nenumatytas Sąjungos piliečio ekonominio pajėgumo individualus įvertinimas, nesuderinamos su [Direktyva] 2004/38“.

113. Iš tiesų man atrodo, kad vadovaujantis šia argumentacija galima patekti į aklavietę. Direktyvoje 2004/38 nustatomos dvi objektyvios teisės gyventi šalyje sąlygos: turėti pakankamai išteklių ir visavertį sveikatos draudimą. Egzistuoja tokios dvi galimybės: arba Sąjungos pilietis, turėdamas pakankamai išteklių, gali gyventi pasirinktos valstybės narės teritorijoje ir vien dėl to, kad jis turi pakankamai išteklių, jam nereikės prašyti socialinės paramos, kuria siekiama užtikrinti minimalų pragyvenimo lygį, arba jis, neturėdamas pakankamai išteklių, teoriškai atitinka sąlygas tokio pobūdžio socialinei paramai gauti, tačiau tokiu atveju, atsižvelgiant į Direktyvos 2004/38 7 straipsnio 1 dalies b punktą, jis gali gyventi tik valstybėje narėje, kurios pilietis jis yra. Jei, esant tokioms situacijoms, valstybėms narėms būtų draudžiama neskirti socialinės paramos, pakankamų išteklių sąlygą dirbtinai tenkintų Sąjungos pilietis, kuris keliauja vien tam, kad gautų socialinę paramą kitoje valstybėje narėje, kurios pilietis jis nėra.

114. Man atrodo, kad dėl Teisingumo Teismo praktiką [40] atitinkančio Reglamento Nr. 883/2004 ir Direktyvos 2004/38 aiškinimo taip pat gali susiklostyti paradoksali situacija pagal šios direktyvos 24 straipsnio 2 dalį.

115. Nors minėtos direktyvos 24 straipsnio 1 dalyje įtvirtintas vienodo požiūrio principas, nuo jo nukrypstama 2 dalyje, kuria priimančiajai valstybei narei aiškiai leidžiama nesuteikti teisės į socialinę paramą darbo ieškantiems asmenims.

38 — Direktyvos 2004/38 14 straipsnio 1 dalyje iš tikrųjų daroma nuoroda į jos 6 straipsnį, kuriame reglamentuojama teisė gyventi šalyje iki trijų mėnesių.

39 — EU:C:2013:337, 81 punktas, išskirta generalinio advokato N. Wahl.

40 — Suformuotą iš esmės anksčiau, nei buvo priimta Direktyva 2004/38.

116. Todėl jei Teisingumo Teismas nuspręstų, kad teisės aktas, kaip antai nagrinėjamas pagrindinėje byloje, prieštarauja Sąjungos teisei, susiklostytų situacija, kai valstybės narės pilietis, kaip Sąjungos pilietis pasinaudojęs teise laisvai judėti, tačiau nenorintis patekti į priimančiosios valstybės narės darbo rinką, yra palankesnėje padėtyje nei valstybės narės pilietis, išvykęs iš savo kilmės šalies ieškoti darbo kitoje valstybėje narėje. Iš tiesų antrajam galėtų būti atsisakyta skirti socialinę paramą remiantis teisės aktais, priimtais pagal Direktyvos 2004/38 24 straipsnio 2 dalį, o pirmajam – tik išsamiai išnagrinėjus jo asmeninę padėtį [41].

117. Šiuos samprotavimus dėl Direktyva 2004/38 nustatytos sistemos nuoseklumo užbaigsiu mintimi, kad socialinės paramos teikimas neišvengiamai yra našta socialinės paramos sistemai. Tai išplaukia iš pačios socialinės paramos sistemos apibrėžties, pateiktos Teisingumo Teismo, kuris ją suvokia kaip „visokeriopą paramą, nacionaliniu, regioniniu ar vietos lygmeniu suteikiamą valdžios institucijų, į kurias kreipėsi asmuo, neturintis pakankamai išteklių savo ir savo šeimos narių elementariems poreikiams patenkinti ir *dėl to* rizikuojantis savo gyvenimo šalyje laikotarpiu tapti priimančiosios valstybės narės viešųjų finansų našta, kuri galėtų turėti įtakos bendram tos valstybės galimos teikti paramos dydžiui [lygiui]“ [42].

118. Atsižvelgiant į šiuos argumentus, man atrodo, kad valstybės narės teisės aktas, kaip antai nagrinėjamas pagrindinėje byloje, pagal kurį speciali neįmokinė išmoka pinigais, kaip ji suprantama pagal Reglamentą Nr. 883/2004 (be to, tai yra socialinė parama pagal Direktyvą 2004/38), neskiriama asmenims, kurie atvyksta į tos valstybės narės teritoriją vien tam, kad šia priemone pasinaudotų arba įsidarbintų, neprieštarauja nei Reglamento Nr. 883/2004 4 straipsniui, nei Direktyva 2004/38 nustatytai sistemai.

119. Atvirkščiai, jis leidžia išvengti to, kad, kaip nurodyta Direktyvos 2004/38 7 straipsnio 1 dalies b punkte, Sąjungos pilietis netaptų „našta socialinės paramos sistemai“, nes jis neturi pakankamai išteklių, kad galėtų patenkinti savo poreikius.

3. Ar įmanoma atskirti bylą *Brey* nuo pagrindinės bylos?

120. Šioje byloje nagrinėjamos Sprendimo *Brey* pasekmės. Ar, atsižvelgiant į pateiktus samprotavimus, nereikėtų atskirti šių dviejų bylų?

121. Byloje *Brey* pagal Austrijos įstatymą socialinė parama buvo skiriama, tik jeigu asmuo teisėtai gyvena šalyje ilgiau nei pirmus tris mėnesius ir, kaip minėjau, yra darbuotojas ar savarankiškai dirbantysis priimančiojoje valstybėje narėje arba turi pakankamai išteklių, kad netaptų našta priimančiosios valstybės narės socialinės paramos sistemai per savo gyvenimo joje laikotarpį, ir visavertį sveikatos draudimą priimančiojoje valstybėje narėje [43].

122. Tokiu atveju, atsižvelgiant į bendrą Direktyvos 2004/38 sistemą, būtų privalu atlikti individualų nagrinėjimą. Iš tiesų ši sistema būtų pažeista, jei automatiškai būtų leidžiama neskirti socialinės paramos darant bendrą ir abstrakčią nuorodą į gyvenimo šalyje teisėtumą, todėl vertinant šį teisėtumą minėtos direktyvos 8 straipsnyje aiškiai draudžiama valstybėms narėms nustatyti tam tikrą sumą, kurią jos laiko pakankamais ištekliais, įpareigojant jas atsižvelgti į atitinkamo asmens *asmeninę* padėtį, o šios direktyvos 14 straipsnio 3 dalyje nurodoma, kad išsiuntimo iš šalies priemonė neturi būti Sąjungos piliečio pasinaudojimo socialinės paramos sistema *automatinė* pasekmė.

41 — Dėl Direktyvos 2004/38 24 straipsnio 2 dalies ir Teisingumo Teismo praktikos (konkrečiai Sprendimo *Collins*, C-138/02, EU:C:2004:172) santykio O. Golynker teigia, kad „[t]he above provision is not in tune with the ruling in *Collins* and shows that the generous interpretation by the Court of Justice of the consequences of Union citizenship for social solidarity in general and the rights of jobseekers in particular *does not accord with what the Member States assumed when they signed the Maastricht Treaty*“ (minėtas O. Golynker, p. 119; išskirta mano).

42 — Sprendimas *Brey* (EU:C:2013:565, 61 punktas). Išskirta mano.

43 — Direktyvos 2004/38 7 straipsnio 1 dalis.

123. SGB II 7 straipsnio 1 dalies antro sakinio 2 punkte ir SGB XII 23 straipsnio 3 dalyje, priešingai, nedaroma nuoroda į pareiškėjo gyvenimo šalyje teisėtumą, tačiau atsisakoma skirti socialinę paramą asmenims, kurie naudojasi teise gyventi šalyje vien tam, kad įsidarbintų arba gautų socialinę paramą.

124. Esant tokiam reglamentavimui socialinės paramos skyrimas nepriklauso nuo pareiškėjo gyvenimo šalyje teisėtumo pagal Direktyvą 2004/38. Kaip nurodyta Sprendime *Grzelczyk*[44], tai *stricto sensu* nepriklauso nuo to, ar patenkama į Direktyvos 2004/38 „taikymo sritį“.

125. Tačiau man atrodo, kad šis skirtumas yra, jei ne dirbtinis, tai bent jau menkas. Vis dėlto, nors, kaip per teismo posėdį patvirtino Vokietijos vyriausybės atstovas, pagal Vokietijos teisės aktus gyvenimo šalyje teisėtumas iš tiesų formaliai nesiejamas su teise gauti pragyvenimą užtikrinančias išmokas, tikėtina, kad pareiškėjų pagrindinėje byloje gyvenimas šalyje pasunkės nesuteikus teisės į pragyvenimą užtikrinančias išmokas.

4. Teisėtas realaus ryšio su priimančiąja valstybe nare reikalavimas

126. Vis dėlto galiausiai, man regis, turi būti atliktas vertinimas atsižvelgiant į proporcingumo principą. Iš tiesų kyla klausimas, koks yra Vokietijos įstatyme naudojamo bendrojo kriterijaus santykis su „realaus“ ryšio tarp asmenų, kuriems jis taikomas, ir priimančiosios valstybės narės buvimu.

127. Konstatuoju, jog, pavyzdžiui, dėl studentų išlaikymo išlaidų Teisingumo Teismas ne kartą pripažino, kad nors valstybės narės, organizuodamos ir taikydamos savo socialinės paramos sistemas, turi parodyti tam tikrą finansinį solidarumą su kitų valstybių narių piliečiais, joms leidžiama užtikrinti, kad tokios paramos teikimas kitų valstybių narių studentams netaptų nepagrįsta našta, kuri galėtų turėti įtakos bendram tos valstybės galimos teikti paramos lygiui. Atsižvelgdamas į tai, Teisingumo Teismas nusprendė, kad valstybė narė teisėtai gali šio pobūdžio paramą teikti tik tiems studentams, kurie įrodo tam tikrą *integracijos* į šios valstybės visuomenę *lygį*[45].

128. Panašaus požiūrio Teisingumo Teismas laikėsi dėl laikinųjų išmokų pirmo darbo ieškantiems jauniems asmenims ar darbo ieškantiems asmenims mokamos pašalpos. Tais atvejais Teisingumo Teismas taip pat nusprendė, kad nacionalinės teisės aktų leidėjas teisėtai gali norėti įsitikinti, kad egzistuoja *realus ryšys* tarp prašymą skirti išmokas pateikusio asmens ir atitinkamos geografinės darbo rinkos[46].

129. Iš šios teismo praktikos išplaukia, kad ekonomiškai neaktyvių Sąjungos piliečių teisei į socialinę paramą įgyvendinti paprastai reikalaujama tam tikros integracijos į priimančiąją valstybę narę.

130. Šis teisėtas susirūpinimas atsispindi pirmiau minėtose Direktyvos 2004/38 10 ir 21 konstatuojamosiose dalyse, pagal kurias, pirma, „savo teisėmis gyventi besinaudojantys asmenys neturėtų tapti nepagrįsta našta priimančiosios valstybės narės socialinės paramos sistemai per pradinį gyvenimo joje laikotarpį“ ir, antra, priimančiajai valstybei narei paliekama „teisė nuspręsti, ar ji suteiks socialinę paramą per pirmuosius tris gyvenimo joje mėnesius (ar ilgesnį laiką ieškantiesiems darbo) Sąjungos piliečiams, kurie nėra darbuotojai ar savarankiškai dirbantieji arba išlaiko tą statusą, ar jų šeimos nariams“.

44 — EU:C:2001:458, 46 punktas.

45 — Šiuo klausimu žr. Sprendimus *Bidar* (C-209/03, EU:C:2005:169, 56 ir 57 punktai) ir *Förster* (C-158/07, EU:C:2008:630, 48 ir 49 punktai).

46 — Šiuo klausimu žr. Sprendimus *Collins* (EU:C:2004:172, 67 punktas) ir *Vatsouras ir Koupatantze* (EU:C:2009:344, 38 punktas).

131. Nagrinėjamu atveju nacionalinės teisės aktas, pagal kurį minimalios išmokos neskiriamos asmenims, kurie atvyksta į Vokietiją vien tam, kad galėtų pasinaudoti šios valstybės narės socialinės paramos sistema, ir kurie visiškai nesiekia integruotis į darbo rinką, man regis, atitinka Sąjungos teisės aktų leidėjo valią. Šis teisės aktas suteikia galimybę išvengti to, kad asmenys, kurie savo teise laisvai judėti naudojasi nenorėdami integruotis, netaptų našta socialinės paramos sistemai. Be to, jis dera su valstybėms narėms šioje srityje palikta diskrecija. Kitaip tariant, jis padeda išvengti piktnaudžiavimo ir tam tikros „pašalpų turizmo“ formos [47].

132. Taip pat pažymėtina, kad Teisingumo Teismas nusprendė, tiesa, kitoje srityje, jog „paprastai nereikalaujama, kad pagal [tam tikrą] priemonę <...> būtų įpareigota nagrinėti kiekvieną konkretų atvejį <...>, nes atitinkamos sistemos administravimas turi būti techniniu ir ekonominiu požiūriu patvarus“ [48]. Jis taip pat pripažino, kad rimto pavojaus socialinės apsaugos sistemos finansinei pusiausvyrai grėsmė gali būti privalomasis bendrojo intereso pagrindas, kuriuo galima pateisinti tam tikrus pagrindinių laisvių apribojimus [49]. Būtent tuo grindžiama valstybėms narėms palikta galimybė užtikrinti, kad paramos išlaikymo išlaidoms padengti teikimas kitų valstybių narių studentams netaptų nepagrįsta našta, kuri galėtų turėti įtakos bendram tos valstybės galimos teikti paramos lygiui [50].

133. Nors prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas nesuteikia mums tikslios informacijos dėl tokios rizikos buvimo, jis vis dėlto nurodo minimalios apsaugos sistemos, finansuojamos iš mokesčių, galimybių ribas atsižvelgiant į atitinkamas sumas, galinčias paskatinti Sąjungos piliečių, kurių vidutinės pajamos yra gerokai mažesnės, imigraciją.

134. Be to, įmanoma, kad tokiomis aplinkybėmis, kaip nagrinėjamos pagrindinėje byloje, socialinės paramos sistema bus naudojamasi ne laikinai, bet tai užsitęs neribotą laiką visiškai neieškant darbo.

135. Taigi remiantis pagrindinėje byloje nagrinėjamu įstatymu pasirinktu kriterijumi, t. y. atvykimu į Vokietijos teritoriją vien tam, kad būtų ieškoma darbo arba gaunama socialinė parama, gali būti įrodomas realaus ryšio su priimančiosios valstybės narės teritorija ir integracijos joje nebuvimas. Šiuo kriterijumi galima užtikrinti sistemos ekonominį gyvybingumą ir nesukelti grėsmės jos finansinei pusiausvyrai. Vadinasi, įstatymu siekiama teisėto tikslo, kaip tai suprantama pagal minėtą teismo praktiką.

136. Pasirinkta sąlyga yra, man regis, proporcinga ir nacionalinės teisės siekiamam teisėtam tikslui.

137. Atsisakydamos skirti minimalias išmokas, valstybės narės institucijos būtinai turės tam tikru mastu nagrinėti prašymą pateikusio asmens asmeninę padėtį, kad nustatytų, ar jam taikoma išimtis, numatyta SGB II 7 straipsnio 1 dalies antro sakinio 2 punkte ar SGB XII 23 straipsnio 3 dalyje.

138. Ribota šios išimties taikymo sritis taip pat leidžia išvengti rizikos, kad vien dėl prašymo skirti socialinę paramą bus taikoma Direktyvos 2004/38 14 straipsnio 3 dalyje numatyta automatinio išsiuntimo iš šalies priemonė.

47 — „In essence, this requirement of genuine integration is used by Union institutions to manage tension between the right of migrant citizens to transnational solidarity and the power of Member States to shape their social security system and prevent ‘abuses of host law’ in the form of benefit tourism.“ (A. Sayde „One Law, two Competitions: An Enquiry into the Contradictions of Free Movement Law“, *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 2010–2011, 13 t., 365 ir paskesni puslapiai, ypač p. 395)

48 — Sprendimas *Dansk Jurist- og Økonomforbund* (C-546/11, EU:C:2013:603, 70 punktas). Ši byla susijusi su buvimo atsargoje išmokomis, kurių pareigūnai negalėjo gauti vien dėl to, kad sulaukė senatvės pensijos amžiaus.

49 — Šiuo klausimu žr. Sprendimą *Kohll* (C-158/96, EU:C:1998:171, 41 punktas).

50 — Šiuo klausimu žr. sprendimus *Bidar* (EU:C:2005:169, 59 punktas) ir *Förster* (EU:C:2008:630, 48 punktas).

139. Todėl, atsižvelgdamas į tai, kas minėta, manau, kad į antrąjį ir trečiąjį prejudicinius klausimus reikia atsakyti, jog pagal Reglamentą Nr. 883/2004 ir Direktyvą 2004/38 nacionalinės teisės aktų leidėjui nedraudžiama nuspręsti, kad speciali neįmokinė išmoka pinigais kitų valstybių narių piliečiams neskiriama remiantis bendruoju kriterijumi, kaip antai atvykimo į priimančiosios valstybės narės teritoriją motyvu, kuriuo gali būti įrodomas realaus ryšio su ta valstybe nebuvimas, siekiant išvengti nepagrįstos naštos jos socialinės paramos sistemai.

140. Be to, dėl visa ko pažymėtina, kad ši išvada neturi įtakos valstybių narių galimybei palankesnėmis sąlygomis skirti, jei jos to nori, išmokas, kaip antai pagrindinėje byloje nagrinėjamas minimalias išmokas.

D – *Dėl ketvirtojo prejudicinio klausimo*

141. Ketvirtuoju ir paskutiniu klausimu prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas iš esmės klausia, ar Chartijos 1, 20 ir 51 straipsniais valstybės narės įpareigojamos Sąjungos piliečiams skirti specialias neįmokines išmokas pinigais, sudarančias galimybę nuolat gyventi šalyje.

142. Chartijos 1 straipsnyje įtvirtintas žmogaus orumo neliečiamumas, o 20 straipsnyje – lygybė prieš įstatymą.

143. Reikia priminti, kad gavęs pagal SESV 267 straipsnį prašymą priimti prejudicinį sprendimą Teisingumo Teismas gali Sąjungos teisę aiškinti tik neviršydamas Europos Sąjungai suteiktų įgaliojimų [51].

144. Pagal Chartijos 51 straipsnio 1 dalį jos nuostatos taikomos „valstybėms narėms tais atvejais, kai šios įgyvendina Sąjungos teisę“. Be to, pagal ESS 6 straipsnio 1 dalį, kuria Chartijai suteikiama privalomoji galia, Chartija Sąjungai nenustatyti jokie nauji įgaliojimai ir nepakeičiami jai nustatytieji [52].

145. Nagrinėjamu atveju, kaip nurodė Teisingumo Teismas Sprendime *Brey*, Reglamento Nr. 883/2004 70 straipsniu, kuriame apibrėžta specialios neįmokinės išmokos pinigais sąvoka, „nesiekiama nustatyti materialinių teisės gauti [tokias išmokas] egzistavimo sąlygų. [Atvirkščiai], šios sąlygos turi būti nustatytos kiekvienos valstybės narės teisės aktuose.“ [53] Reglamento Nr. 883/2004 70 straipsnio 4 dalyje įtvirtinta tik „kolizinė norma“ [54].

146. Jeigu valstybės narės yra kompetentingos nustatyti specialių neįmokinių išmokų pinigais skyrimo sąlygas, man atrodo, kad jos yra juo labiau kompetentingos nustatyti tokiomis išmokomis užtikrinamos socialinės apsaugos apimtį.

147. Todėl nustatydamos specialių neįmokinių išmokų pinigais sąlygas ir apimtį valstybės narės neįgyvendina Sąjungos teisės.

148. Darytina išvada, kad atsakymas į ketvirtąjį klausimą nepriklauso Teisingumo Teismo jurisdikcijai.

149. Be to, Chartijos 20 straipsnyje nustatytas vienodo požiūrio principas taip pat įtvirtintas SESV 20 ir 21 straipsniuose. Kaip jau nurodžiau šios išvados 90 punkte, Reglamente Nr. 883/2004 ir Direktyvoje 2004/38 patikslinama šiomis nuostatomis įtvirtinto vienodo požiūrio principo reikšmė ir apimtis.

51 — Šiuo klausimu, be daugelio kitų, žr. Nutartį *Vino* (C-161/11, EU:C:2011:420, 25 ir 37 punktai).

52 — Šiuo klausimu žr. Sprendimą *Åkerberg Fransson* (C-617/10, EU:C:2013:105, 17 ir 23 punktai).

53 — Sprendimas *Brey* (EU:C:2013:565, 41 punktas).

54 — Ten pat (39 punktas).

150. Pagal Chartijos 52 straipsnio 2 dalį šios Chartijos pripažintos teisės, reglamentuojamos Sutartyse, įgyvendinamos jose nustatytomis sąlygomis ir neperžengiant jose nustatytų ribų.

151. Kadangi antrasis ir trečiasis prejudiciniai klausimai susiję su antrinės teisės normomis, apibrėžiančiomis SESV 20 ir 21 straipsnių saugomų teisių sąlygas ir ribas, jos, man regis, pakankamai išnagrinėtos, kad prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusiam teismui būtų pateiktas naudingas atsakymas [55].

V – **Išvada**

152. Atsižvelgdamas į tai, kas išdėstyta, siūlau Teisingumo Teismui į *Sozialgericht Leipzig* pateiktus prejudicinius klausimus atsakyti taip:

1. Į 2004 m. balandžio 29 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamento (EB) Nr. 883/2004 dėl socialinės apsaugos sistemų koordinavimo, iš dalies pakeisto 2009 m. rugsėjo 16 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentu (EB) Nr. 988/2009, 4 straipsnio taikymo asmenims sritį patenka asmenys, kurie prašo skirti specialią neįmokinę išmoką pinigais, kaip ji suprantama pagal minėto reglamento 3 straipsnio 3 dalį ir 70 straipsnį.

2. Pagal Reglamentą Nr. 883/2004, iš dalies pakeistą Reglamentu Nr. 988/2009, ir 2004 m. balandžio 29 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvą 2004/38/EB dėl Sąjungos piliečių ir jų šeimos narių teisės laisvai judėti ir gyventi valstybių narių teritorijoje, iš dalies keičiančią Reglamentą (EEB) Nr. 1612/68 ir panaikinančią Direktyvas 64/221/EEB, 68/360/EEB, 72/194/EEB, 73/148/EEB, 75/34/EEB, 75/35/EEB, 90/364/EEB, 90/365/EEB ir 93/96/EEB, nacionalinės teisės aktų leidėjui nedraudžiama nuspręsti, kad speciali neįmokinė išmoka pinigais kitų valstybių narių piliečiams neskiriama remiantis bendruoju kriterijumi, kaip antai atvykimo į priimančiosios valstybės narės teritoriją motyvu, kuriuo gali būti įrodomas realaus ryšio su ta valstybe nebuvimas, siekiant išvengti nepagrįstos naštos jos socialinės paramos sistemai.

3. Europos Sąjungos Teisingumo Teismas neturi jurisdikcijos atsakyti į ketvirtąjį prejudicinį klausimą.

55 — Šiuo klausimu, kiek tai susiję su laisvo darbuotojų judėjimo, įtvirtinto Chartijos 15 straipsnio 2 dalyje ir SESV 45 straipsnyje, įtaka atsakymui į prašymą priimti prejudicinį sprendimą, žr. Spendimą *Gardella* (C-233/12, EU:C:2013:449, 39 ir 41 punktai).