Teismo praktikos rinkinys

GENERALINIO ADVOKATO
YVES BOT IŠVADA,
pateikta 2011 m. gruodžio 13 d.[1]

Byla C-571/10

Servet Kamberaj
prieš
Istituto per l'Edilizia Sociale della Provincia autonoma di Bolzano (IPES),
Giunta della Provincia autonoma di Bolzano,
Provincia Autonoma di Bolzano

(Tribunale di Bolzano (Italija) prašymas priimti prejudicinį sprendimą)

„Direktyva 2000/43/EB — Vienodo požiūrio į asmenis, neatsižvelgiant į rasę ar tautinę kilmę, principo įgyvendinimas — Direktyva 2003/109/EB — Trečiųjų šalių piliečių, kurie yra ilgalaikiai gyventojai, statusas — Teisė į vienodą požiūrį socialinės apsaugos, socialinės pagalbos ir socialinio saugumo, kaip numatyta nacionalinės teisės aktuose, srityse — Valstybių narių teisė socialinės pagalbos ir socialinės apsaugos srityje riboti vienodą požiūrį suteikiant tik esmines išmokas — Paraiškos gauti būsto paramą atmetimas — Atmetimo pagrindas — Trečiųjų šalių piliečiams skirtų lėšų išnaudojimas“

1. Šis prašymas priimti prejudicinį sprendimą pateiktas dėl ESS 2 ir 6, SESV 18, 45 ir 49 straipsnių, Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijos[2] 1, 21 ir 34 straipsnių ir 2000 m. birželio 29 d. Tarybos direktyvos 2000/43/EB, įgyvendinančios vienodo požiūrio principą asmenims nepriklausomai nuo jų rasės arba etninės priklausomybės[3], bei 2003 m. lapkričio 25 d. Tarybos direktyvos 2003/109/EB dėl trečiųjų valstybių piliečių, kurie yra ilgalaikiai gyventojai, statuso[4] nuostatų išaiškinimo. *Tribunale di Bolzano* (Italija) taip pat kelia klausimų dėl 1950 m. lapkričio 4 d. Romoje pasirašytos Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos[5] 14 straipsnio ir Papildomo protokolo Nr. 12 1 straipsnio.

2. Šis prašymas pateiktas nagrinėjant ginčą tarp S. Kamberaj, ieškovo pagrindinėje byloje, ir *Istituto per l'Edilizia Sociale della Provincia autonoma di Bolzano* (IPES) (Bolcano autonominės provincijos socialinių būstų institutas), *Giunta della Provincia autonoma di Bolzano* (Bolcano autonominės provincijos taryba, toliau – *Giunta provinciale*) ir *Provincia Autonoma di Bolzano* (Bolcano autonominė provincija) dėl IPES atsisakymo 2009 m. suteikti S. Kamberaj 1998 m. gruodžio 17 d. Provincijos įstatymo Nr. 13 (*legge provinciale n. 13*, toliau – Provincijos įstatymas) redakcijos, galiojusios klostantis pagrindinės bylos faktinėms aplinkybėms, 2 straipsnio 1 dalies k punkte numatytą būsto paramą. Ši kas mėnesį teikiama parama, skirta padengti dalį nuompinigių, suteikiama mažiausiai pajamų gaunantiems nuomininkams.

I – Teisinis pagrindas

A – *Sąjungos teisės aktai*

3. Pateiksiu tik svarbias direktyvos, kurią daugiausia nagrinėsiu, būtent Direktyvos 2003/109, nuostatas.

1 — Originalo kalba: prancūzų.
2 — Toliau – Chartija.
3 — OL L 180; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 20 sk., 1 t., p. 23.
4 — OL L 16, p. 44; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 19 sk., 6 t., p. 272.
5 — Toliau – EŽTK.

4. Šios direktyvos 2–4, 12 ir 13 konstatuojamosios dalys suformuluotos taip:

„2) Europos Vadovų Taryba savo specialiajame susitikime Tamperėje 1999 m. spalio 15 ir 16 d. pareiškė, kad trečiųjų šalių piliečių juridinis statusas turėtų būti derinamas su valstybių narių piliečių statusu, ir kad tam tikrą laikotarpį, kurį reikėtų nustatyti, valstybėje narėje teisėtai gyvenančiam ir turinčiam ilgalaikio gyventojo leidimą toje valstybėje narėje asmeniui būtų suteiktos tam tikros vienodos teisės, kurios kaip galima labiau atitinka Europos Sąjungos piliečių turimas teises.

3) Iš tiesų direktyva gerbia pagrindines teises ir laikosi principų, pripažintų visų pirma [EŽTK] 8 straipsnyje bei [Chartijoje].

4) Trečiųjų šalių piliečių, kurie yra ilgalaikiai valstybių narių gyventojai, integracija yra esminis elementas skatinant ekonominę ir socialinę sanglaudą, kurią Sutartis nurodo pagrindiniu Bendrijos tikslu.

<...>

12) Norint sukurti autentišką dokumentą [nustatyti tinkamą priemonę] dėl ilgalaikių gyventojų integracijos į tą visuomenę, kurioje jie gyvena, su ilgalaikiais gyventojais įvairiausiais ekonominiais ir socialiniais klausimais turi būti elgiamasi šioje direktyvoje atitinkamomis nustatytomis sąlygomis lygiai taip pat, kaip ir su valstybės narės piliečiais.

13) Kalbant apie socialinę pagalbą, galimybė apriboti išmokas ilgalaikiams gyventojams, paliekant tik esmines socialines išmokas, turi būti suprantama, kad į šią sąvoką įeina nors minimalus priedas prie pajamų [minimalų pragyvenimo lygį užtikrinančios pajamos], pagalba ligos, nėštumo atveju, pagalba tėvams ir ilgalaikės priežiūros atveju [ilgalaikė priežiūra]. Tokių išmokų teikimo sąlygos turėtų būti nustatytos nacionaliniais įstatymais.“

5. Pagal Direktyvos 2003/109 4 straipsnio 1 dalį valstybės narės suteikia ilgalaikio gyventojo statusą trečiųjų šalių piliečiams, kurie prieš pat paduodami atitinkamą pareiškimą yra penkerius metus teisėtai ir nuolat pragyvenę jos teritorijoje.

6. Šios direktyvos 5 straipsnyje numatytos ilgalaikio gyventojo statuso įgijimo sąlygos. Pagal šio straipsnio 1 dalį valstybės narės gali pareikalauti, kad trečiųjų šalių pilietis įrodytų, jog jis pats ir jo išlaikomi šeimos nariai turi pastovių ir reguliarių išteklių, kurių pakanka pačiam išsilaikyti ir išlaikyti savo šeimos narius, nesikreipiant į atitinkamos valstybės narės socialinės pagalbos sistemą, ir sveikatos draudimą, apimantį visas rizikos rūšis, kurios paprastai numatomos tos valstybės narės piliečių draudime.

7. Pagal šios direktyvos 5 straipsnio 2 dalį valstybės narės gali pareikalauti, kad trečiųjų šalių piliečiai tenkintų nacionalinėje teisėje numatytas integracijos sąlygas.

8. Direktyvos 2003/109 11 straipsnio 1 dalis suformuluota taip:

„Ilgamečiai [ilgalaikiai] gyventojai kaip ir tos šalies piliečiai vienodai turi teisę:

<...>

d) į socialinę apsaugą, socialinę pagalbą ir socialinį saugumą, kaip numatyta nacionalinėje teisėje;

<...>

f) naudotis prekėmis ir paslaugomis, bei visuomenei prieinamų prekių ir paslaugų pasiūla, taip pat būsto įsigijimo tvarka;

<...>“

9. Šios direktyvos 11 straipsnio 4 dalyje nustatyta, kad socialinės pagalbos ir socialinės apsaugos srityje valstybės narės gali laikytis vienodo požiūrio principo teikdamos tik esmines išmokas.

B – *Nacionalinės teisės aktai*

10. Pagal Italijos Konstitucijos 117 straipsnį socialinės pagalbos srityje valstybė išimties tvarka gali priimti teisės aktus, nustatančius tik pagrindinį socialinių ir pilietinių teisių, kurias reikia užtikrinti visoje nacionalinėje teritorijoje, apsaugos lygį. Kompetencija įgyvendinti kitus tikslus suteikta regionams.

11. 2007 m. sausio 8 d. Įstatyminiu dekretu Nr. 3 (*decreto legislativo n. 3*)[6] į vidaus teisę perkelta Direktyva 2003/109 ir šios direktyvos nuostatos įtrauktos į 1998 m. Įstatyminį dekretą Nr. 286 (*decreto legislativo n. 286*)[7].

12. Įstatyminio dekreto Nr. 286/1998 9 straipsnio 1 dalyje numatyta, kad bent penkerius metus turintis galiojantį leidimą gyventi šalyje užsienietis, kuris įrodo, kad jo pajamos nėra mažesnės už metinę socialinės pašalpos sumą, o tuo atveju, kai paraiška susijusi su jo šeimos nariais, – kad jis turi pakankamai pajamų ir tinkamą būstą ir tenkina taikomose nacionalinės teisės aktų nuostatose numatytas minimalias sąlygas, gali prašyti policijos prefekto jam ir jo šeimos nariams išduoti leidimą gyventi suteikiant ilgalaikio gyventojo statusą.

13. Įstatyminio dekreto Nr. 286/1998, iš dalies pakeisto 2007 m. sausio 8 d. Įstatyminiu dekretu Nr. 3, 9 straipsnio 12 dalies c punkte nustatyta, kad, be nuostatų, taikomų reguliariai Italijoje gyvenančiam užsieniečiui, leidimą gyventi turintis asmuo, kuriam suteiktas ilgalaikio gyventojo statusas, gali gauti socialinės pagalbos, socialinės apsaugos, su subsidijomis sanitarijai, švietimui ir socialinėms reikmėms susijusias išmokas, taip pat išmokas, skirtas gauti visuomenei prieinamas prekes ir paslaugas, įskaitant galimybę pasinaudoti procedūra viešosios valdžios institucijų administruojamiems būstams gauti, nebent numatyta kitaip ir su sąlyga, kad bus įrodyta, jog užsienietis realiai gyvena nacionalinėje teritorijoje.

14. Pagal 1972 m. rugpjūčio 31 d. Respublikos Prezidento dekreto Nr. 670 (*decreto del Presidente della Repubblica n. 670*)[8], kuris yra konstitucinės galios dekretas, 3 straipsnio trečią pastraipą *Provincia Autonoma di Bolzano* dėl ypatingos jos gyventojų, kurie susiskirstę į tris kalbines grupes (italų, vokiečių ir ladinų), sudėties taikomos specialios autonomijos sąlygos.

15. Pagal Dekreto Nr. 670/1972 8 straipsnio 25 dalį šis autonomijos statusas, be kita ko, apima teisę priimti įstatymo galios teisės aktus viešosios paramos ir pagalbos srityje.

16. Dekreto Nr. 670/1972 15 straipsnio antroje pastraipoje numatyta, kad, išskyrus išimties atvejus, *Provincia Autonoma di Bolzano* naudoja paramai ir socialiniams bei kultūros tikslams skirtus savo asignavimus, tiesiogiai proporcingai atsižvelgdama į kiekvienos kalbinės grupės dydį ir tokios grupės poreikių apimtį.

17. Provincijos įstatymo 2 straipsnio 1 dalies k punkte numatyta būsto parama, kuria siekiama sudaryti sąlygas mažiausiai pajamų gaunantiems nuomininkams iš dalies padengti mokamą nuomos mokestį, paskirstyta trims *Provincia Autonoma di Bolzano* kalbinėms grupėms remiantis Dekreto Nr. 670/1972 15 straipsnio antroje pastraipoje nustatytais kriterijais.

18. Provincijos įstatymo 5 straipsnio 1 dalyje nustatyta, kad 2 straipsnio 1 dalies k punkte nustatytoms priemonėms skirtos lėšos turi būti padalytos tarp trijų kalbinių grupių pareiškėjų proporcingai svertiniam jų dydžio, remiantis paskutiniuoju visuotiniu gyventojų surašymu, ir kiekvienos grupės

6 — GURI, Nr. 24, 2007 1 30, p. 4.

7 — GURI, Nr. 191, priedas, 1998 8 18, toliau – Įstatyminis dekretas Nr. 286/1998.

8 — GURI, Nr. 301, 1972 11 20, toliau – Dekretas Nr. 670/1972.

poreikių vidurkiui. Pagal šio straipsnio 2 dalį kiekvienos kalbinės grupės poreikiai nustatomi vieniems metams, atsižvelgiant į per paskutiniuosius dešimt metų pateiktas paraiškas. Už paraiškas būsto paramai turi būti skiriama ne mažiau kaip 25 balai.

19. Iš sprendimo dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą matyti, kad kiekvienos kalbinės grupės dydis nustatomas remiantis paskutiniuoju visuotiniu gyventojų surašymu ir deklaracijomis dėl priklausymo vienai iš trijų kalbinių grupių, kurias turi pateikti visi *Provincia Autonoma di Bolzano* gyvenantys vyresni nei keturiolikos metų amžiaus Italijos piliečiai.

20. Provincijos teritorijoje gyvenantys Sąjungos piliečiai, vykdantys profesinę veiklą ir tenkinantys kitas sąlygas, keliamas būsto paramai gauti, pagal Provincijos įstatymo 5 straipsnio 6 dalį privalo pateikti deklaraciją dėl priklausymo vienai iš trijų kalbinių grupių arba sąsajų su ja.

21. Pagal Provincijos įstatymo 5 straipsnio 7 dalį *Giunta provinciale* kiekvienais metais nustato lėšų sumą, skiriamą trečiųjų šalių piliečiams ir asmenims be pilietybės, kurie paraiškos pateikimo momentu nuolat ir teisėtai bent penkerius metus gyvena provincijos teritorijoje ir kurie joje yra išdirbę bent trejus metus. Šiems piliečiams ir asmenims be pilietybės galimų skirti nuomai būstų skaičius nustatomas proporcingai svertiniam trečiųjų šalių piliečių ir asmenų be pilietybės, kurie tenkina pirma nurodytus kriterijus, skaičiaus ir jų poreikių vidurkiui. Lėšų subsidijuojamiems būstams suma, skirta būstams, kurie yra pagrindinė gyvenamoji vieta, įsigyti, statybai ir renovacijai, taip pat būsto paramai, nustatoma vadovaujantis tais pačiais kriterijais.

22. Iš 2009 m. liepos 20 d. *Giunta provinciale* sprendimo Nr. 1885 (*deliberazione n. 1885*) dėl lėšų, 2009 m. skiriamų trečiųjų šalių piliečiams ir asmenims be pilietybės, sumos, matyti, kad pagal svertinį vidurkį jų skaičius buvo įvertintas 5 balais, o jų poreikiai – 1 balu.

23. Pagal šiuos kriterijus buvo nustatyta lėšų, skirtų finansuoti būsto paramą ir subsidijas būstams įsigyti, statybai ir renovacijai, teikiamą trečiųjų šalių piliečiams ir asmenims be pilietybės, suma, sudaranti 7,90 % visos lėšų sumos, numatytos pagal pagalbos priemonių 2009 m. programą.

II – Pagrindinės bylos faktinės aplinkybės ir prejudiciniai klausimai

24. S. Kamberaj yra musulmonų tikėjimą išpažįstantis Albanijos pilietis, kuris nuo 1994 m. gyvena ir nuolat dirba *Provincia Autonoma di Bolzano*. Jis turi neterminuotą leidimą gyventi.

25. Iki 2008 m. jam pagal Provincijos įstatymo 2 straipsnio 1 dalies k punktą buvo teikiama būsto parama [9].

26. 2010 m. kovo 22 d. laišku IPES ieškovą pagrindinėje byloje informavo, kad atmetė jo paraišką dėl paramos teikimo 2009 m., nes išnaudotas 2009 m. liepos 20 d. *Giunta provinciale* sprendimu Nr. 1885 nustatytas trečiųjų šalių piliečiams skirtas biudžetas.

27. 2010 m. spalio 8 d. pareikštame ieškinyje ieškovas pagrindinėje byloje *Tribunale di Bolzano* prašė konstatuoti, kad atsakovai jį diskriminavo. Jo teigimu, toks įstatymas, kaip antai Provincijos įstatymas, nesuderinamas, be kita ko, su direktyvomis 2000/43 ir 2003/109 tiek, kiek pagal jį skiriant būsto paramą trečiųjų šalių piliečiai, kurie yra ilgalaikiai gyventojai, vertinami mažiau palankiai nei Sąjungos piliečiai.

28. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusiame teisme *Provincia Autonoma di Bolzano* tvirtino, kad proporcingas pagalbos paskirstymas jos teritorijoje gyvenančioms kalbinėms grupėms yra vienintelis būdas išlaikyti socialinę pagalbą norinčių gauti asmenų socialinę taiką.

9 — Iš sprendimo pateikti prašymą priimti prejudicinį sprendimą ir S. Kamberaj pateiktų rašytinių pastabų matyti, kad pastaruoju metu jis gavo 550 EUR subsidijų iš dalies padengti 1 200 EUR nuomos mokestį. Sumos, kurias per teismo posėdį nurodė S. Kamberaj, ne visai sutampa. Vis dėlto aišku, kad būsto parama dengė maždaug pusę S. Kamberaj mokėto nuomos mokesčio.

29. Kaip nurodo prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas, priėmus Provincijos įstatymą *Provincia Autonoma di Bolzano* gyvenantys asmenys buvo suskirstyti į dvi grupes, būtent į Sąjungos piliečius (Italijos ar kitus) – visi jie, jeigu nori gauti būsto paramą, privalo pateikti deklaraciją dėl priklausymo vienai iš trijų kalbinių grupių ar sąsajų su ja, ir trečiųjų šalių piliečius, iš kurių šios deklaracijos nereikalaujama.

30. Šis teismas nurodo, kad 2009 m. siekiant patenkinti visus reikalavimus dėl nuomojamo ar įsigyjamo būsto, pirmajai grupei bendrai skirta 90 812 321,57 EUR asignavimų (iš kurių 21 546 197,57 EUR sudaro subsidijos būstui ir 69 266 124,00 EUR – subsidijos būstams, skirtiems patenkinti pagrindinės gyvenamosios vietos poreikius, įsigyti, statybai ir renovacijai), o antrajai grupei bendrai skirta 11 604 595 EUR asignavimų (iš kurių 10 200 000 EUR sudaro subsidijos būstui ir 1 404 595 EUR – subsidijos būstams, skirtiems patenkinti pagrindinės gyvenamosios vietos poreikius, įsigyti, statybai ir renovacijai).

31. Atsižvelgdamas į tai, kas išdėstyta, *Tribunale di Bolzano* nusprendė sustabdyti bylos nagrinėjimą ir Teisingumo Teismo prašyti atsakyti į šiuos prejudicinius klausimus:

„1. Ar Sąjungos teisės viršenybės principu reikalaujama, kad nacionalinis teismas visiškai ir nedelsdamas taikytų tiesioginio veikimo Sąjungos teisės normas, netaikydamas su Sąjungos teise nesuderinamų vidaus teisės normų, net jeigu jos priimtos įgyvendinant pagrindinius valstybės narės konstitucinės santvarkos principus?

2. Ar, esant vidaus normos ir EŽTK kolizijai, dėl ESS 6 straipsnyje esančios nuorodos į EŽTK reikalaujama, kad nacionalinis teismas tiesiogiai taikytų EŽTK 14 straipsnį ir Papildomo protokolo Nr. 12 1 straipsnį, netaikydamas nesuderinamo vidaus teisės šaltinio ir neprivalėdamas prieš tai iškelti konstitucingumo klausimo nacionaliniame Konstituciniame Teisme?

3. Ar pagal Sąjungos teisę, pirmiausia pagal ESS 2 ir 6 straipsnius, Chartijos 21 ir 34 straipsnius ir direktyvas 2000/43 <...> ir 2003/109 <...>, draudžiama tokia nacionalinės (tiksliau sakant, provincijos) teisės norma, kuri įtvirtinta kartu <...> Dekreto Nr. 670/1972 15 straipsnio [antroje pastraipoje], <...> Provincijos įstatymo <...> 1 ir 5 straipsniuose bei <...> Sprendime Nr. 18[8]5, kiek joje numatyta, kad skiriant atitinkamas išmokas, visų pirma „būsto paramą“, atžvelgiama į pilietybę ir mažiau palankiai vertinami darbuotojai ilgalaikiai gyventojai ne Sąjungos piliečiai ar asmenys be pilietybės, palyginti su reziduojančiais Sąjungos (Italijos ar kitais) piliečiais?

4. Jeigu į pirmąjį–trečiąjį klausimus būtų atsakyta teigiamai: pažeidus Sąjungos bendruosius – diskriminacijos draudimo ir teisinio saugumo – principus ir esant nacionalinėms įgyvendinimo nuostatoms, kuriomis teismui sudaromos sąlygos „nurodyti nutraukti žalą keliančius veiksmus ir imtis kitų priemonių, pagal aplinkybes tinkamų panaikinti diskriminacijos sukeltas pasekmes“, taip pat reikalaujama „nurodyti nutraukti diskriminaciją sukeliantį elgesį, veiksmus ar aktus, jeigu jie vis dar yra, panaikinti jų sukeltas pasekmes“ bei leidžiama nurodyti, „siekiant išvengti jos pasikartojimo, iki sprendime nurodyto termino panaikinti konstatuotą diskriminaciją“, ar Direktyvos 2000/43 <...> 15 straipsnį, kiek jame numatyta, kad sankcijos turi būti veiksmingos, proporcingos ir atgrasančios, reikia aiškinti taip, kad, siekiant išvengti nepateisinamos atvirkštinės diskriminacijos, tarp konstatuotos diskriminacijos ir pasekmių, kurias reikia panaikinti, taip pat patenka visi pažeidimai diskriminuojamų asmenų atžvilgiu, net jeigu jie nėra bylos šalys?

5. Jeigu į ketvirtąjį klausimą būtų atsakyta teigiamai: ar pagal Sąjungos teisę, pirmiausia pagal ESS 2 ir 6 straipsnius, Chartijos 21 ir 34 straipsnius ir direktyvas 2000/43 <...> ir 2003/109 <...>, draudžiama tokia nacionalinės (tiksliau sakant, provincijos) teisės norma, pagal kurią reikalaujama, kad norėdami gauti būsto paramą tik ne Sąjungos piliečiai, ir tai netaikoma Sąjungos (Italijos ar kitiems) piliečiams, kurie ir vieni, ir kiti vertinami vienodai, tik kiek tai susiję su reikalavimu provincijos teritorijoje būti pragyvenusiems ne mažiau kaip penkerius metus, tenkintų papildomą reikalavimą būti išdirbusiems trejus metus?

6. Ar pagal Sąjungos teisę, pirmiausia pagal ESS 2 ir 6 straipsnius, SESV 18, 45 ir 49 straipsnius kartu su Chartijos 1, 21 ir 34 straipsniais, draudžiama tokia nacionalinės (tiksliau sakant, provincijos) teisės norma, kurioje numatytas reikalavimas Sąjungos (Italijos ar kitiems) piliečiams, norintiems gauti būsto paramą, pateikti deklaraciją dėl priklausymo vienai iš trijų kalbinių grupių Alto Adidžės ir Pietų Tirolio regione ar dėl etninių sąsajų su viena iš jų?

7. Ar pagal Sąjungos teisę, pirmiausia pagal ESS 2 ir 6 straipsnius, SESV 18, 45 ir 49 straipsnius kartu su Chartijos 21 ir 34 straipsniais, draudžiama tokia nacionalinės (tiksliau sakant, provincijos) teisės norma, kurioje numatytas reikalavimas Sąjungos (Italijos ar kitiems) piliečiams, norintiems gauti būsto paramą, provincijos teritorijoje būti pragyvenusiems ar išdirbusiems ne mažiau kaip penkerius metus?

III – Mano analizė

32. Aišku, kad pateikęs septynis mano ką tik nurodytus klausimus, prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas tikisi, kad Teisingumo Teismas priims sprendimą dėl Provincijos įstatyme numatytos būsto paramos sistemos atitikties Sąjungos teisei. Vis dėlto, atsižvelgiant į proceso dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą pobūdį ir iš jo kylančius Teisingumo Teismo kompetencijos apribojimus, Teisingumo Teismas neturi kompetencijos priimti sprendimo dėl su sistema susijusių klausimų, kurie peržengia pagrindinės bylos dalyko ribas.

A – *Dėl prejudicinių klausimų priimtinumo*

33. Pirmiausia reikia trumpai priminti principus, susijusius su Teisingumo Teismo kompetencija pagal SESV 267 straipsnį.

34. Pagal nusistovėjusią teismo praktiką SESV 267 straipsnyje numatyta procedūra yra bendradarbiavimo tarp Teisingumo Teismo ir nacionalinių teismų priemonė, dėl kurios Teisingumo Teismas pateikia nacionaliniams teismams Sąjungos teisės išaiškinimą, būtiną, kad pastarieji galėtų išspręsti nagrinėjamus ginčus [10].

35. Vykstant šiam bendradarbiavimui prejudiciniams klausimams dėl Sąjungos teisės aiškinimo taikoma tinkamumo prezumpcija. Nacionalinio teismo pateiktą prašymą Teisingumo Teismas gali atmesti, tik jei yra akivaizdu, jog prašymas išaiškinti Sąjungos teisę yra visiškai nesusijęs su pagrindinės bylos faktais ar dalyku, kai problema hipotetinė arba kai Teisingumo Teismui nežinomos faktinės aplinkybės ar teisiniai pagrindai, kad jis galėtų tinkamai atsakyti į jam pateiktus klausimus [11].

36. Būtent vadovaujantis šiais principais reikia nagrinėti *Tribunale di Bolzano* pateiktus klausimus.

37. Manau, kad priimtinas tik trečiasis šiame prašyme nurodytas klausimas.

38. Antrasis klausimas, atsižvelgiant į tai, kaip jis suformuluotas prašyme priimti prejudicinį sprendimą, susijęs su sprendimu, kurį, susidūręs su vidaus teisės norma, nesuderinama su tiesiogiai veikiančiomis EŽTK nuostatomis, turi priimti nacionalinis teismas. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo teigimu, *Corte costituzionale* nusprendė, kad dėl tokio nesuderinamumo neatsiranda galimybė netaikyti nacionalinės teisės nuostatos. Tokiu atveju teismui, jeigu jis negalėtų užtikrinti EŽTK laikymosi taikant ją atitinkančio aiškinimo principo, kyla pareiga kelti prieštaravimo Konstitucijai klausimą [12].

10 — Žr., be kita ko, 2009 m. kovo 24 d. Sprendimą *Danske Slagterier* (C-445/06, Rink. p. I-2119, 65 punktas ir jame nurodyta teismo praktika).

11 — Žr., be kita ko, 2010 m. birželio 1 d. Sprendimą *Blanco Pérez ir Chao Gómez* (C-570/07 ir C-571/07, Rink. p. I-4629, 36 punktas ir jame nurodyta teismo praktika).

12 — Sprendimo pateikti prašymą priimti prejudicinį sprendimą 62 punktas.

39. Pabrėžtina, kad kai, remiantis SESV 267 straipsniu, kreipiamasi į Teisingumo Teismą, šis gali aiškinti Sutartis bei priimti sprendimą dėl Sąjungos institucijų priimtų teisės aktų galiojimo ir išaiškinimo. Teisingumo Teismas turi kompetenciją nagrinėti tik Sąjungos teisės nuostatas [13]. Taigi jis neturi kompetencijos prejudicinio sprendimo priėmimo tvarka spręsti dėl pasekmių, į kurias nacionalinis teismas turi atsižvelgti, kai vidaus teisės norma nesuderinama su EŽTK nuostatomis.

40. Ketvirtuoju klausimu prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas iš esmės klausia, ar pagal Direktyvos 2000/43 15 straipsnį, kuriame numatyta, kad sankcijos už diskriminacijos dėl rasės arba tautinės kilmės draudimo principo pažeidimus turi būti veiksmingos, proporcingos ir atgrasančios, tokį pažeidimą konstatavusiam nacionaliniam teismui kyla pareiga nutraukti bet kokį pažeidimą diskriminuojamų asmenų atžvilgiu, net jeigu jie nėra bylos šalys.

41. Pagal šios direktyvos 2 straipsnio 1 dalį ji taikoma tiesioginės ir netiesioginės diskriminacijos dėl rasės ar tautinės kilmės atvejais. Be to, šios direktyvos 3 straipsnio 2 dalyje nustatyta, kad joje neaptariamas skirtingas požiūris dėl pilietybės ir ji taikoma nepažeidžiant nuostatų ir sąlygų, taikomų trečiųjų šalių piliečių ir asmenų be pilietybės leidimui atvykti į valstybių narių teritoriją ir apsigyvenimui joje, nei bet kokio vertinimo dėl atitinkamų trečiųjų šalių piliečių ir asmenų be pilietybės teisinio statuso.

42. Tačiau iš sprendimo pateikti prašymą priimti prejudicinį sprendimą aiškiai matyti, kad S. Kamberaj nebuvo nei tiesiogiai, nei netiesiogiai diskriminuojamas dėl savo rasės ar tautinės kilmės. Skirtingas požiūris, kurio tariamai laikytasi jo atžvilgiu, palyginti su aptariamos valstybės narės ir Sąjungos piliečiais taikant Provincijos įstatymą, grindžiamas jo, kaip trečiosios šalies piliečio, statusu, taigi – jo pilietybe.

43. Taigi pagrindinė byla nepatenka į Direktyvos 2000/43 taikymo sritį, todėl nereikia priimti sprendimo dėl šios direktyvos aiškinimo.

44. Taip pat manau, kad pirmasis, šeštasis ir septintasis klausimai nepriimtini tiek, kiek jie susiję su Sąjungos ir aptariamos valstybės narės piliečių, priklausančių vienai iš *Provincia Autonoma di Bolzano* gyvenančių trijų kalbinių grupių, situacija.

45. Savo pirmuoju klausimu prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas iš esmės klausia, ar Sąjungos teisės viršenybės principu reikalaujama, kad nacionalinis teismas visiškai ir nedelsdamas taikytų Sąjungos teisę, netaikydamas su ja nesuderinamų vidaus teisės normų, net jeigu jos priimtos įgyvendinant pagrindinius valstybės narės konstitucinės santvarkos principus.

46. Žvelgiant iš nacionalinės konstitucinės teisės pozicijų, šis klausimas susijęs su kalbinių mažumų apsaugos principo apimtimi ir kalbų vartosenos proporcingumo įgyvendinimu. Šie aspektai svarbūs tik tiek, kiek jie susiję su vokiečių, italų ir ladinų kalbas vartojančiais aptariamos valstybės narės piliečiais ir Sąjungos piliečiais.

47. Savo šeštuoju ir septintuoju klausimais prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas iš esmės klausia, ar pagal Sąjungos teisę draudžiami nacionalinės teisės aktai, kuriuose numatytas reikalavimas Sąjungos piliečiams, norintiems gauti būsto paramą, pirma, pateikti deklaraciją dėl priklausymo vienai iš trijų kalbinių grupių *Provincia Autonoma di Bolzano* ar dėl sąsajų su ja ir, antra, provincijos teritorijoje būti pragyvenus ar išdirbus bent penkerius metus.

48. Mano nuomone, šie klausimai nesvarbūs norint išspręsti ginčą pagrindinėje byloje. Ši byla susijusi ne su Sąjungos piliečiu, nesvarbu, ar jis būtų Italijos, ar kitos valstybės narės pilietis, bet su trečiosios šalies piliečiu, kuris ilgą laiką gyvena *Provincia Autonoma di Bolzano* teritorijoje.

13 — Žr. 1990 m. spalio 18 d. Sprendimą *Dzodzi* (C-297/88 ir C-197/89, Rink. p. I-3763, 31 punktas); 2006 m. birželio 1 d. Sprendimą *innoventif* (C-453/04, Rink. p. I-4929, 29 punktas) ir 2011 m. kovo 1 d. Nutartį *Chartry* (C-457/09, Rink. p. I-819, 21 punktas ir jame nurodyta teismo praktika).

49. Taip pat manau, kad nereikia atsakyti į penktąjį klausimą, susijusį su reikalavimo, pagal kurį norėdami gauti būsto paramą trečiųjų šalių piliečiai turi būti išdirbę trejus metus, atitiktimi Sąjungos teisei. S. Kamberaj *Provincia Autonoma di Bolzano* teritorijoje gyvena ir nuolat dirba nuo 1994 m., o jo paraiška gauti būsto paramą atmesta ne dėl šio reikalavimo neįvykdymo. Todėl šis klausimas nesvarbus norint išspręsti pagrindinėje byloje kilusį ginčą.

50. Iš to, kas išdėstyta, matyti, kad, norint išspręsti ginčą pagrindinėje byloje, naudingas tik atsakymas į trečiąjį klausimą. Todėl siūlau Teisingumo Teismui sutelkti dėmesį tik į jį.

51. Prieš pradėdamas nagrinėti šį klausimą noriu patikslinti, kad tolesnėje analizėje faktą, jog S. Kamberaj turi ilgalaikio gyventojo statusą, numatytą Direktyvos 2003/109 4–7 straipsniuose, laikau neginčijamu. Patikrinti, ar šis teiginys teisingas, turi prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas.

B – *Dėl trečiojo klausimo*

52. Šiuo klausimu prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas iš esmės prašo Teisingumo Teismo nuspręsti, ar Direktyvą 2003/109 reikia aiškinti taip, kad pagal ją draudžiami valstybės narės teisės aktai, kuriais, suteikiant būsto paramą, trečiųjų šalių piliečiai, kurie yra ilgalaikiai gyventojai, vertinami mažiau palankiai nei šioje valstybėje narėje gyvenantys šios valstybės ir Sąjungos piliečiai.

53. Priminsiu, kad pagal Direktyvos 2003/109 11 straipsnio 1 dalį trečiųjų šalių piliečiai, kurie yra ilgalaikiai gyventojai, įvairiose šios dalies a–h punktuose išvardytose srityse vertinami taip pat, kaip ir aptariamos valstybės narės piliečiai. Be sąlygų, kurios nurodytos įvairiuose minėtuose punktuose ir šios direktyvos 11 straipsnio 2 ir 3 dalyse, pagal šios direktyvos 11 straipsnio 4 dalį valstybėms narėms suteikiama galimybė apriboti vienodo požiūrio taikymą socialinės pagalbos ir socialinės apsaugos srityje ir laikytis jo tik teikiant esmines išmokas.

54. Taip suformuluotame Direktyvos 2003/109 11 straipsnio tekste atsispindi skirtingos nuomonės, kurios galėjo būti išsakytos diskutuojant dėl šio teksto, kiek tai susiję su vienodo požiūrio į ilgalaikio gyventojo statusą turinčius trečiosios šalies piliečius ir valstybės narės piliečius, principo apimtimi, kurią reikėtų jam suteikti [14]. Šios skirtingos nuomonės taip pat aiškiai matyti palyginus Komisijos pasiūlymą [15] ir galutinį tekstą. Šios skirtingos nuomonės atsirado vienodo požiūrio principą pritaikius keliose srityse, jo atžvilgiu nustačius tam tikrus reikalavimus ir apribojimus. Šioje byloje Teisingumo Teismui suteikta proga patikslinti kai kurių šių reikalavimų ir apribojimų apimtį ir jų suderinimo su, viena vertus, Direktyvoje 2003/109 nustatytais tikslais, ir, kita vertus, Chartijos 34 straipsniu užtikrinamomis pagrindinėmis teisėmis, būdą.

55. Pirmiausia išnagrinėsiu, ar pagal ginčijamą Provincijos įstatymą, palyginti su aptariamos valstybės narės piliečiais, trečiųjų šalių piliečiai, kurie yra ilgalaikiai gyventojai, suteikiant būsto paramą vertinami mažiau palankiai.

56. Jeigu reikėtų patikrinti šią prielaidą, toliau tektų nagrinėti, ar pagal Direktyvą 2003/109 draudžiamas toks skirtingas požiūris aptariamoje srityje.

1. Dėl skirtingo požiūrio į trečiųjų šalių piliečius, kurie yra ilgalaikiai gyventojai, ir aptariamos valstybės narės piliečius

57. Provincijos įstatyme nustatytas būsto paramos padalijimo mechanizmas, pagal kurį lėšų, skiriamų grupėms, kurias sudaro, viena vertus, aptariamos valstybės narės ir Sąjungos piliečiai, ir, kita vertus, trečiųjų šalių piliečiai, suma nustatoma proporcingai svertiniam šių asmenų skaičiaus ir jų poreikių vidurkiui.

14 — Šiuo klausimu žr. „EU Immigration and Asylum Law – Commentary“, *Hailbronner*, p. 642 ir 643.

15 — Tarybos direktyvos dėl trečiųjų valstybių piliečių, kurie yra ilgalaikiai gyventojai, statuso [COM(2001) 127 galutinis, toliau – „Komisijos pasiūlymas“].

58. Kalbant apie pirmąją grupę, kurią sudaro aptariamos valstybės narės ir Sąjungos piliečiai, su jų skaičiumi ir poreikiais susijusiems veiksniams taikomas tas pats 1 balas.

59. Tačiau, kalbant apie antrąją grupę, kurią sudaro trečiųjų šalių piliečiai, su jų skaičiumi susijusiam veiksniui skirti 5 balai, o poreikiams – 1 balas.

60. Taigi būsto paramai padengti skirtų lėšų dalis kiekvienos iš dviejų grupių atžvilgiu apskaičiuota skirtingai. Dėl šio skirtumo sumažėjo lėšų, į kurias būtų galėjusi pretenduoti iš trečiųjų šalių piliečių sudaryta grupė, dalis. Šio sumažėjimo nebūtų, jeigu veiksniai, susiję su šios grupės asmenų skaičiumi ir poreikiais, būtų vertinami tuo pačiu balu, kaip ir taikomas pirmajai grupei.

61. Iš bylos medžiagos matyti, kad pagal antrajai grupei taikytą būdą apskaičiuoti 2009 m. skiriamą paramą trečiųjų šalių piliečiams, kurie sudaro 4,44 % *Provincia Autonoma di Bolzano* gyventojų ir kuriems priskiriama 25,16 % poreikių, skirta 7,90 % IPES mokamų subsidijų būstui ir būstams, kurie yra pagrindinė gyvenamoji vieta, įsigyti, jų statybai ir renovacijai.

62. Jeigu su trečiųjų šalių piliečių skaičiumi ir jų poreikiais susiję veiksniai būtų vertinami tokiu pačiu balu, kaip antai taikomas aptariamos valstybės narės ir Sąjungos piliečiams, jiems būtų skirta daugiau lėšų, būtent 14,8 %. Taigi pritaikius skirtingus balus iš trečiųjų šalių piliečių sudaryta grupė nukentėjo, nes dėl to sumažėjo tenkinamų jų paraiškų dėl būsto paramos skaičius.

63. Per teismo posėdį *Giunta provinciale* neigė diskriminaciją remdamasi tuo, kad dviem grupėms priklausančių asmenų padėtis skiriasi. Pirmąją grupę sudarančių asmenų skaičius nustatomas remiantis kas dešimt metų atliekamu gyventojų surašymu, o antrąją grupę sudarančių asmenų skaičius nustatomas pagal kasmet atliekamą statistinį apskaičiavimą, kuris dėl savo pobūdžio yra apytikslis. Be to, abiejų grupių poreikiai nustatomi taikant skirtingą būdą ir beveik neįmanoma patikrinti trečiųjų šalių piliečių turto ir pajamų.

64. Nemanau, kad šių duomenų pakanka įrodyti, jog kiekvienai iš šių grupių priklausantys asmenys buvo tokioje skirtingoje padėtyje, kad negalima konstatuoti jokios diskriminacijos atliekant skaičiavimus dėl paramos padalijimo. Bet kuriuo atveju šie duomenys nepateisina skirtumo tarp 1 ir 5 – dvi grupes sudarančių asmenų skaičiui priskirtų balų masto. Be to, kaip per teismo posėdį teisingai nurodė Komisija, tokio skirtingo požiūrio negali pateisinti statistinio ir administracinio pobūdžio sunkumai.

65. Toliau reikia išnagrinėti, ar toks skirtingas požiūris draudžiamas pagal Direktyvą 2003/109.

2. Ar pagal Direktyvą 2003/109 draudžiamas skirtingas požiūris į trečiųjų šalių piliečius, kurie yra ilgalaikiai gyventojai, ir aptariamos valstybės narės piliečius, kiek tai susiję su būsto paramos skyrimu, kaip antai nagrinėjamas pagrindinėje byloje?

66. Prieš atsakydamas į šį klausimą iš pradžių aptarsiu klausimą, susijusį su būsto paramos nustatymu srityse, numatytose Direktyvos 2003/109 11 straipsnio 1 dalies d ir f punktuose. Toliau nagrinėsiu „esminių išmokų“ sąvoką, kaip ji suprantama pagal šios direktyvos 11 straipsnio 4 dalį.

a) Dėl būsto paramos nustatymo atsižvelgiant į Direktyvos 2003/109 11 straipsnio 1 dalies d ir f punktuose nurodytas sritis

67. Direktyvos 2003/109 11 straipsnio 1 dalies f punkte nurodyta sritis susijusi su „naudojimusi prekėmis ir paslaugomis, bei visuomenei prieinamų prekių ir paslaugų pasiūla, taip pat būsto įsigijimo tvarka“.

68. Kadangi pagrindinė byla susijusi su sąlygomis, kurias tenkinant suteikiama būsto parama, o ne su sąlygomis, kurias tenkinant viešosios valdžios institucijos skiria socialinį būstą, mano nuomone, ginčijamas provincijos teisės aktas negali būti laikomas susijusiu su „naudojimusi būsto įsigijimo tvarka“, kaip suprantama pagal nurodytą nuostatą.

69. Taip pat, net jeigu šią formuluotę, kaip ir formuluotę „naudojimasis prekėmis ir paslaugomis“, reikėtų suprasti kaip apimančią naudojimąsi tiek socialiniu, tiek privačiu būstu[16], su būsto parama susijusiu šioje byloje nagrinėjamu teisės aktu tiesiogiai nesiekiama reglamentuoti galimybės turėti būstą, net jeigu neginčijama, kad šio mechanizmo įgyvendinimas gali turėti konkrečių pasekmių tam tikrų asmenų galimybei turėti būstą. Tik labai plačiai aiškinant Direktyvos 2003/109 11 straipsnio 1 dalies f punktą, t. y. kad šį straipsnį reikia suprasti kaip apimantį bet kokią taisyklę, galinčią paveikti naudojimąsi būstu, ginčijamas provincijos teisės aktas galėtų patekti į šios nuostatos taikymo sritį. Nepritariu tokiam plačiam aiškinimui, dėl kurio iš esmės šiai nuostatai būtų priskirta tokia taikymo sritis, pavyzdžiui, 2011 m. balandžio 5 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamento (ES) Nr. 492/2011 dėl laisvo darbuotojų judėjimo Sąjungoje[17] 9 straipsniui, kurio 1 dalyje, kurios formuluotė labai skiriasi nuo Direktyvos 2003/109 11 straipsnio 1 dalies f punkto formuluotės, numatyta, kad „darbuotojas, kuris yra valstybės narės pilietis ir dirba kitos valstybės narės teritorijoje, naudojasi *visomis teisėmis ir privilegijomis būsto srityje*[18]“.

70. Mano nuomone, pagrindinėje byloje nagrinėjamą būsto paramą reikia vertinti pagal Direktyvos 2003/109 11 straipsnio 1 dalies d punktą. Priminsiu, kad pagal šią nuostatą trečiųjų šalių piliečiai, kurie yra ilgalaikiai gyventojai, vertinami taip pat, kaip ir konkrečios valstybės narės piliečiai, kiek tai susiję su „socialine apsauga, socialine pagalba ir socialiniu saugumu, kaip numatyta nacionalinėje teisėje“.

71. Taip suformuluotas tekstas, kurį patvirtino Sąjungos teisės aktų leidėjas, labai skiriasi nuo iš pradžių Komisijos pasiūlyto teksto. Komisijos pasiūlyme buvo 12 straipsnio 1 dalies d–f punktai, kuriuose numatyta, kad trečiųjų šalių piliečiai, kurie yra ilgalaikiai gyventojai, ir konkrečios valstybės narės piliečiai vertinami vienodai „socialinės apsaugos, įskaitant socialinį saugumą ir sveikatos priežiūrą“, „socialinės paramos“ ir „socialinių bei mokestinių lengvatų“ srityje.

72. Taip Komisija vienodam požiūriui į trečiųjų šalių piliečius, kurie yra ilgalaikiai gyventojai, ir valstybės narės piliečius socialinėje srityje ketino suteikti labai plačią apimtį[19].

73. Kai kurių valstybių narių pasiryžimo pripažinti tokią plačią minėto vienodo požiūrio socialinėje srityje apimtį stoka lėmė, kad, pirma, buvo išbraukta užuomina apie socialines lengvatas, kurias, kaip žinoma, Teisingumo Teismas plačiai aiškino taikydamas Tarybos reglamentą (EEB) Nr. 1612/98[20], ir, antra, buvo patikslinta, kad socialinio saugumo, socialinės pagalbos ir socialinės apsaugos sąvokos suprantamos „kaip numatyta nacionalinėje teisėje“.

74. Šios nuorodos pateikimas Direktyvos 2003/109 11 straipsnio 1 dalies d punkte labai skiriasi nuo kitų Sąjungos teisės aktų, kuriais taip pat siekiama įtvirtinti vienodą požiūrį socialinėje srityje. Štai Direktyvos 2000/43 3 straipsnio 1 dalies e ir f punktuose numatyta „socialinė apsauga, įskaitant socialinį draudimą ir sveikatos priežiūrą“, taip pat „socialiniai privalumai [socialinės lengvatos]“ ir nėra nuorodos dėl šių sąvokų apibrėžimo žiūrėti valstybių narių teisę. Be to, 2005 m. spalio 12 d. Tarybos direktyvos 2005/71/EB dėl konkrečios įleidimo trečiųjų šalių piliečiams atvykti mokslinių tyrimų tikslais tvarkos[21] 12 straipsnio c punkte ir Direktyvos 2009/50 14 straipsnio 1 dalies e punkte siekiant apibrėžti socialinio saugumo sritis daroma nuoroda į 1971 m. birželio 14 d. Tarybos reglamentą (EEB) Nr. 1408/71 dėl socialinės apsaugos sistemų taikymo pagal darbo sutartį dirbantiems asmenims ir jų šeimos nariams, judantiems Bendrijoje[22], ir Tarybos reglamento (EB) Nr. 859/2003[23] priedą.

16 — Bet kuriuo atveju tokia buvo Komisijos pasiūlymo prasmė, kurią ji teikė šiai nuostatai, numatydama, kad naudojimasis prekėmis ir paslaugomis „apima naudojimąsi tiek socialiniu, tiek privačiu būstu“ (p. 21). Dėl šiame pasiūlyme vartotos formuluotės „naudojimasis būstu“ išlygą pareiškė viena valstybė narė (Europos Sąjungos Tarybos dokumentas 10698/01, p. 17), ir tai galbūt paaiškina, kodėl jos nėra galutiniame tekste. Taip pat dėl panašios 2009 m. gegužės 25 d. Tarybos direktyvos 2009/50/EB dėl trečiųjų šalių piliečių atvykimo ir apsigyvenimo sąlygų siekiant dirbti aukštos kvalifikacijos darbą (OL L 155, p. 17) 14 straipsnio 1 dalies g punkte esančios nuostatos žr. „EU Immigration and Asylum Law – Commentary“, *op. cit.*, p. 775.

17 — OL L 141, p. 1.

18 — Išskirta mano.

19 — Atkreipiu dėmesį, kad ši formuluotė panaši į pateiktąją Direktyvos 2000/43 3 straipsnio 1 dalies e ir f punktuose.

20 — 1968 m. spalio 15 d. Reglamentas dėl laisvo darbuotojų judėjimo Bendrijoje (OL L 257, p. 2; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 5 sk., 1 t., p. 15). Žr., be kita ko, 1975 m. rugsėjo 30 d. Sprendimą *Cristini* (32/75, Rink. p. 1085, 12 ir 13 punktai).

21 — OL L 289, p. 15.

22 — OL L 149, p. 2; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 5 sk., 1 t., p. 35.

23 — 2003 m. gegužės 14 d. Reglamentas, išplečiantis Reglamento (EEB) Nr. 1408/71 ir Reglamento (EEB) Nr. 574/72 nuostatų taikymą trečiųjų šalių piliečiams, kuriems jos dar netaikomos dėl jų pilietybės (OL L 124, p. 1; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 5 sk., 4 t., p. 317).

75. Nors gaila, kad atskiri Sąjungos teisės aktai socialinėje srityje, kuriuose daromos nuorodos į panašias ar tapačias sąvokas, kurie, be kita ko, dažnai priimti remiantis tuo pačiu teisiniu pagrindu, nėra suderinti, vis dėlto, man atrodo, kad būtų sunku nepaisyti Direktyvos 2003/109 11 straipsnio 1 dalies d punkte pateikiamos aiškios nuorodos į valstybių narių nacionalinės teisės aktus. Labai tikėtina, kad tokiu patikslinimu, kuris tikrai neatsitiktinis, siekta užkirsti kelią, kad kiekviena iš šių socialinio saugumo, socialinės pagalbos ir socialinės apsaugos sąvokų taikant šios direktyvos 11 straipsnį Sąjungos teisėje būtų aiškinamos kaip autonomiškos [24]. Taip Sąjungos teisės aktų leidėjas siekė palikti valstybėms narėms apibrėžti šių sąvokų apimtį, kad jos pačios galėtų nustatyti vienodo požiūrio šiose srityse ribas.

76. Iš tikrųjų, atsižvelgiant į nusistovėjusią Teisingumo Teismo praktiką, sakinio dalimi „kaip numatyta nacionalinėje teisėje“ *a priori* daroma kliūtis Sąjungos teisėje laikytis vienodo ir autonomiško socialinio saugumo, socialinės pagalbos ir socialinės apsaugos sąvokų aiškinimo taikant Direktyvos 2003/109 11 straipsnį.

77. Pagal šią teismo praktiką „siekiant vienodai taikyti Sąjungos teisę bei vadovaujantis lygybės principu tuomet, kai Sąjungos teisės nuostatose nedaroma aiški nuoroda į valstybių narių teisę, taikomą norint nustatyti jų prasmę bei apimtį, jų reikšmė visoje Sąjungoje paprastai turi būti aiškinama autonomiškai ir vienodai“ [25]. Tai reiškia, kad *a contrario* Sąjungos teisės nuostata, kurioje daroma aiški nuoroda į valstybių narių teisę, iš principo negali būti taip autonomiškai ir vienodai aiškinama.

78. Vis dėlto Teisingumo Teismas atidžiai nagrinėja tikslią formuluotę, kuria daroma nuoroda į nacionalinę teisę, kad aiškiai nustatytų valstybėms narėms paliktą veiksmų laisvę. Pavyzdžiui, dėl teisės į mokamas kasmetines atostogas, numatytas 1993 m. lapkričio 23 d. Tarybos direktyvos 93/104/EB dėl tam tikrų darbo laiko organizavimo aspektų [26] 7 straipsnio 1 dalyje, Teisingumo Teismas nusprendė, kad „<...> reikia suprasti, jog formuluotė „pagal nacionalinės teisės aktais ir (arba) praktika nustatytas teisės į tokias atostogas ir jų suteikimo sąlygas“ apima tik mokamų kasmetinių atostogų taikymo tvarką atskirose valstybėse narėse, <...> [tačiau šios valstybės negali] nustatyti kokios nors sąlygos šiai teisei atsirasti, nes ji tiesiogiai išplaukia iš Direktyvos 93/104“ [27].

79. Taip pat Teisingumo Teismas teikia pirmenybę autonomiškam aiškinimui, kai nuorodos į valstybių narių teisę formuluotė yra bendro pobūdžio, o toks aiškinimas būtinas siekiant užtikrinti Sąjungos teisės normoje nurodytą tikslą. Tai matyti iš Teisingumo Teismo vertinimo, pateikto vėl nagrinėjant Direktyvą 93/104, tačiau šįkart vertinimas susijęs su darbo laiko ir poilsio laiko sąvokomis. Teisingumo Teismas nusprendė, kad tai yra „Bendrijos teisės sąvokos, kurias reikia apibrėžti vadovaujantis objektyviais kriterijais, atsižvelgiant į [šios] direktyvos sistemą ir tikslą“, ir patikslino, kad „tik autonomiškas aiškinimas ir vienodas šių sąvokų taikymas visose valstybėse narėse gali užtikrinti visišką [minėtos] direktyvos veiksmingumą“ [28]. Direktyvos 93/104 2 straipsnio 1 dalyje darbo laiko sąvoka buvo apibrėžta kaip *„pagal nacionalinius įstatymus ir (arba) praktiką* bet kuris laiko tarpas, kurio metu darbuotojas dirba, yra darbdavio žinioje ir vykdo jo veiklą ar užduotis [29]“. Teisingumo Teismas mano, kad išskirta sakinio dalis nedraudžia laikytis autonomiško šios sąvokos aiškinimo Sąjungos teisėje. Jis mano, kad „aplinkybė, jog darbo laiko sąvokoje pateikiama nuoroda į „nacionalinės teisės aktus ir (arba) praktiką“, nereiškia, kad valstybės narės gali vienašališkai nustatyti šios sąvokos turinį“ [30].

24 — Šiuo klausimu žr. „EU Immigration and Asylum Law – Commentary“, *op. cit.*, p. 646. Dėl Direktyvos 2003/109 11 straipsnio 1 dalies d punkte vartojamos „socialinio saugumo“ sąvokos taip pat žr. L. Halleskov „The Long-Term Residents Directive: A Fulfilment of the Tampere Objective of Near-Equality?“, *European Journal of Migration and Law*, 7 t., 2005, Nr. 2, p. 181, ypač p. 198.

25 — Žr., be kita ko, 2011 m. spalio 18 d. Sprendimą *Brüstle* (C-34/10, Rink. p. I-9821, 25 punktas ir jame nurodyta teismo praktika).

26 — OL L 307, p. 18; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 5 sk., 2 t., p. 197.

27 — 2001 m. birželio 26 d. Sprendimas *BECTU* (C-173/99, Rink. p. I-4881, 53 punktas).

28 — 2003 m. rugsėjo 9 d. Sprendimas *Jaeger* (C-151/02, Rink. p. I-8389, 58 punktas) ir 2011 m. kovo 4 d. Nutartis *Grigore* (C-258/10, 44 punktas ir jame nurodyta teismo praktika).

29 — Išskirta mano.

30 — Minėto Sprendimo *Jaeger* 59 punktas.

80. Vis dėlto, mano nuomone, Direktyvos 2003/109 11 straipsnio 1 dalies d punkte Sąjungos teisės aktų leidėjo pateiktų formuluočių patikslinimas, norint sužinoti nuorodos į valstybių narių teisę, t. y. patį socialinio saugumo, socialinės pagalbos ir socialinės apsaugos sąvokų apibrėžimą kiekvienos valstybės narės nacionalinės teisės aktuose, apimtį, užkerta kelią Teisingumo Teismui pateikti šioje nuostatoje numatytų sąvokų autonomišką ir vienodą aiškinimą.

81. Šioje byloje nagrinėjama situacija skiriasi nuo tos, kurią Teisingumo Teismas turėjo išnagrinėti priimdamas 2010 m. kovo 4 d. Sprendimą *Chakroun*[31], kuriame jis nusprendė, kad „sąvoka „atitinkamos valstybės narės socialinės paramos sistema“, [vartojama 2003 m. rugsėjo 22 d. Tarybos direktyvos 2003/86/EB dėl teisės į šeimos susijungimą[32] 7 straipsnio 1 dalies c punkte], yra Sąjungos teisės savarankiška sąvoka, kuri [negali] būti aiškinama atsižvelgiant į [nacionalinės] teisės sąvokas[33]. Toks autonomiškas aiškinimas buvo galimas, nes, kiek tai susiję su minėtos sąvokos apibrėžimu, šioje nuostatoje nebuvo jokios nuorodos į nacionalinę teisę. Be to, šiame sprendime Teisingumo Teismas aiškino socialinės paramos sąvoką, kuri buvo tiesiogiai susijusi su pačia Direktyvos 2003/86 7 straipsnio 1 dalies c punkto struktūra, atsižvelgdamas į pastovių, nuolatinių ir pakankamų lėšų sąvoką. Sugretinęs šias dvi sąvokas Teisingumo Teismas nusprendė, kad „[šiame straipsnyje] numatyta sąvoka „socialinė parama“ turi būti aiškinama kaip reiškianti paramą, kompensuojančią pastovių, nuolatinių ir pakankamų lėšų trūkumą, o ne paramą, leidžiančią patenkinti specialius ar nenumatytus poreikius“[34].

82. Taigi minėtame Sprendime *Chakroun* socialinės paramos sąvoką Teisingumo Teismas apibrėžė atsižvelgdamas į Direktyvos 2003/86 7 straipsnio 1 dalies c punkto kontekstą. Beje, šią nuostatą galima rasti Direktyvos 2003/109 5 straipsnio 1 dalies a punkte, kur ji suformuluota kaip sąlyga įgyti ilgalaikio gyventojo statusą. Vis dėlto šios direktyvos 11 straipsnio 1 dalies d punktas suformuluotas taip, kad neleidžiama Teisingumo Teismui nei autonomiškai aiškinti jame vartojamų sąvokų, nei perimti minėtame Sprendime *Chakroun* pateikto apibrėžimo.

83. Tačiau tai nereiškia, kad valstybės narės turi neribotą veiksmų laisvę spręsti, ar jų socialinėje srityje numatytos subsidijos taikant Direktyvos 2003/109 11 straipsnį patenka į su socialiniu saugumu, socialine pagalba ir socialine apsauga susijusias sritis, kaip jas apibrėžia šios valstybės narės. Mano nuomone, yra dvi grupės apribojimų, kurie taikomi veiksmų laisvei, kurią Sąjungos teisės aktų leidėjas norėjo palikti valstybėms narėms, ypač pagrindinėje byloje iškilusios prielaidos atveju, kai jos turi nustatyti, ar būsto parama patenka į Direktyvos 2003/109 11 straipsnio 1 dalies d punkto taikymo sritį.

84. Pirmiausia, kaip Teisingumo Teismas pabrėžė minėtame Sprendime *Chakroun*, valstybėms narėms suteikta veiksmų laisvė neturi būti naudojama taip, kad pakenktų nagrinėjamos direktyvos tikslui ir jos veiksmingumui[35]. Priminsiu, kad Direktyvos 2003/109 4 konstatuojamojoje dalyje numatyta, jog „trečiųjų šalių piliečių, kurie yra tvirtai įsikūrę valstybėse narėse, integravimasis yra esminis dalykas, siekiant pagrindinio Sutartyje paskelbto Bendrijos tikslo – skatinti ekonominę ir socialinę sanglaudą“. Atsižvelgiant į tai, minėtos direktyvos 12 konstatuojamojoje dalyje patikslinama, kad „norint sukurti autentišką dokumentą dėl ilgalaikių gyventojų integracijos į tą visuomenę, kurioje jie gyvena [norint sukurti tikrą integracijos į visuomenę, kurioje ilgalaikis gyventojas gyvena, priemonę], [jo atžvilgiu] *įvairiausiais ekonominiais ir socialiniais klausimais*[36] turi būti elgiamasi šioje direktyvoje atitinkamomis nustatytomis sąlygomis lygiai taip pat, kaip ir su valstybės narės piliečiais“. Manau, tai

31 — C-578/08, Rink. p. I-1839.

32 — OL L 251, p. 12; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 19 sk., 6 t., p. 224.

33 — Minėto Sprendimo *Chakroun* 45 punktas.

34 — Ten pat (49 punktas).

35 — Ten pat, 43 punktas.

36 — Išskirta mano. Integracijos tikslas panašiai patvirtintas 2011 m. gegužės 11 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2011/51/ES, kuria iš dalies keičiama Tarybos direktyva 2003/109/EB siekiant išplėsti jos taikymo sritį asmenims, kuriems suteikiama tarptautinė apsauga (OL L 132, p. 1), 2, 3 ir 6 konstatuojamosiose dalyse.

reiškia, kad kalbama apie plačią socialinių sričių, kuriose trečiųjų šalių piliečiai, kurie yra ilgalaikiai gyventojai, turi būti vertinami taip pat, kaip ir konkrečios valstybės narės piliečiai, koncepciją. Tokio tikslo patvirtinimu kliudoma valstybėms narėms neproporcingai riboti socialinę pagalbą, kuria ilgalaikiais gyventojais esantys trečiosios šalies piliečiai gali naudotis pagal Direktyvos 2003/109 11 straipsnio 1 dalies d punktą.

85. Antra, perkeldamos į vidaus teisę direktyvą valstybės narės privalo atsižvelgti į Chartiją, kaip numatyta jos 51 straipsnio 1 dalyje. Taigi šiuo atžvilgiu jos negali neatsižvelgti į aplinkybę, kad Chartijos 34 straipsnyje „Socialinė apsauga ir socialinė parama“ 3 dalyje aiškiai minima „parama aprūpinant būstu“. Todėl, mano nuomone, sunkiai įsivaizduojama, kad perkeldama į vidaus teisę Direktyvos 2003/109 11 straipsnio 1 dalies d punktą valstybė narė galėtų į šios nuostatos taikymo sritį neįtraukti pagrindinėje byloje nagrinėjamos būsto paramos.

86. Taigi šioje nuostatoje daroma nuoroda į valstybių narių nacionalinės teisės aktus iš tiesų joms suteikiama labai ribota veiksmų laisvė, jei socialinėje srityje jos numato apriboti sritis, kuriose taikomas šios direktyvos 11 straipsnio 1 dalyje numatytas vienodo požiūrio principas.

87. Galiausiai, atsižvelgdamas į minėtoje direktyvoje ir Chartijos 34 straipsnio 3 dalyje nurodytą tikslą integruoti ilgalaikiais gyventojais esančius trečiųjų šalių piliečius, prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas turės nustatyti, ar pagrindinėje byloje nagrinėjama būsto parama atitinka vieną iš Direktyvos 2003/109 11 straipsnio 1 dalies d punkte numatytų kategorijų, kaip jos apibrėžiamos jo nacionalinės teisės aktuose.

88. Dabar lieka išnagrinėti, kokį poveikį šioje byloje gali turėti šios direktyvos 11 straipsnio 4 dalis

b) Dėl Direktyvos 2003/109 11 straipsnio 4 dalyje vartojamos „esminių išmokų“ sąvokos

89. Priminsiu, kad pagal Direktyvos 2003/109 11 straipsnio 4 dalį „socialinės pagalbos ir socialinės apsaugos srityje valstybės narės gali riboti vienodo požiūrio taikymą ir laikytis jo tik teikdamos esmines išmokas“.

90. Šios direktyvos 13 konstatuojamojoje dalyje pateikiamas pirmasis paaiškinimas dėl šios nuostatos apimties. Joje nurodyta, kad, „kalbant apie socialinę pagalbą, galimybė apriboti išmokas ilgalaikiams gyventojams, paliekant tik esmines socialines išmokas, turi būti suprantama, kad į šią sąvoką įeina nors minimalų pragyvenimo lygį užtikrinančios pajamos, pagalba ligos, nėštumo atveju, pagalba tėvams ir ilgalaikės priežiūros atveju. Tokių išmokų teikimo sąlygos turėtų būti nustatytos nacionaliniais įstatymais“.

91. Žodžio „nors“ vartojimas reiškia, kad šioje konstatuojamojoje dalyje numatytų pagalbos rūšių sąrašas nėra baigtinis. Taip pat turiu pastebėti, kad Direktyvos 2003/109 11 straipsnio 4 dalyje nėra jokios nuorodos į nacionalinę teisę, kiek tai susiję su „esminių išmokų“ sąvokos apibrėžimu pagal šią nuostatą. Žinoma, šios direktyvos 13 konstatuojamojoje dalyje iš tiesų daroma nuoroda į nacionalinę teisę, tačiau ji apribota tik „išmokų teikimo sąlygomis“, t. y. tokių išmokų sąlygų ir dydžio bei su tuo susijusios procedūros nustatymu, taigi neapima pačios esminių išmokų sąvokos. Tokiomis aplinkybėmis manau, kad tai – Sąjungos teisės sąvoka, kurią, vadovaudamasis objektyviais kriterijais ir remdamasis Direktyvos 2003/109 sistema ir tikslu, turi apibrėžti Teisingumo Teismas [37].

92. Atsižvelgiant į aplinkybę, kad Direktyvos 2003/109 11 straipsnio 4 dalimi valstybėms narėms suteikiama teisė riboti šios direktyvos 11 straipsnio 1 dalyje nustatytą vienodo požiūrio principą, taigi nukrypti nuo visiško šio principo taikymo, šios galimybės įgyvendinimas turi būti suprantamas siaurąja prasme.

37 — Pabrėžtina, kad Sąjungos teisės akto leidėjo nuoroda į esmines išmokas nėra pavienė. Pavyzdžiui, ši sąvoka vartojama 2004 m. balandžio 29 d. Tarybos direktyvos 2004/83/CE dėl trečiųjų šalių piliečių ar asmenų be pilietybės priskyrimo pabėgėliams ar asmenims, kuriems reikalinga tarptautinė apsauga, jų statuso ir suteikiamos apsaugos pobūdžio būtiniausių standartų (OL L 304, p. 2; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 19 sk., 7 t., p. 96) 28 straipsnio 2 dalyje ir 29 straipsnio 2 dalyje bei 34 konstatuojamojoje dalyje.

93. Kaip savo pastabose teisingai nurodė Komisija, kai valstybė narė ketina pasinaudoti Direktyvos 2003/109 11 straipsnio 4 dalimi suteikta teise, ji turi tai daryti skaidriai ir laikydamasi teisinio saugumo principo. Pagal nusistovėjusią teismo praktiką „teisinio saugumo principas, kuris yra vienas iš bendrųjų Bendrijos teisės principų, reikalauja, kad teisės normos būtų aiškios, tikslios ir teisės subjektai numatytų jų taikymą, ypač jeigu jos privatiems asmenims ir įmonėms gali sukelti nepalankių pasekmių“ [38]. Tačiau šioje byloje nėra informacijos, kad nacionalinis ir (arba) provincijos teisės aktų leidėjas būtų pasinaudojęs šia galimybe laikydamasis minėtų sąlygų [39]. Suprantama, kad šį aspektą turi patikrinti prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas.

94. Be to, „esminių išmokų“, kaip tai suprantama pagal Direktyvos 2003/109 11 straipsnio 4 dalį, apibrėžimą reikia nustatyti atsižvelgiant į ilgalaikiais gyventojais esančių trečiųjų šalių piliečių integracijos tikslą, kuris, kaip nurodžiau, yra vienas iš pagrindinių Sąjungos teisės aktų leidėjo rūpesčių, pabrėžtų įvairiose šios direktyvos konstatuojamosiose dalyse. Todėl manau, kad esminės išmokos apima tokias išmokas, kurios, prisidėdamos prie elementarių poreikių, kaip antai maistas, būstas ir sveikata, tenkinimo, leidžia kovoti su socialine atskirtimi.

95. Pagal šios direktyvos 3 konstatuojamąją dalį ji „gerbia pagrindines teises ir laikosi visų pirma [EŽTK] bei Chartijoje nustatytų principų [principų, pirmiausia nustatytų [EŽTK] ir Chartijoje]. Jau nurodžiau priežastis, dėl kurių manau, kad dėl Chartijos 34 straipsnio 3 dalies teksto labai sunku įsivaizduoti, jog valstybė narė, siekdama netaikyti Direktyvos 2003/109 11 straipsnio 1 dalies d punkto, galėtų nuspręsti, kad būsto parama, kaip antai nagrinėjama pagrindinėje byloje, nepatenka nė į vieną iš kategorijų, susijusių su socialiniu saugumu, socialine pagalba ir socialine apsauga, kaip jos apibrėžiamos nacionalinės teisės aktuose. Manau, kad Chartijos 34 straipsnio 3 dalyje tiek, kiek joje aiškiai nurodoma „parama aprūpinant būstu“, skirta „užtikrinti tinkamas gyvenimo sąlygas visiems neturintiems pakankamai lėšų“ „siekiant įveikti socialinę atskirtį ir skurdą“, pritariama tam, kad būsto parama, kaip antai nagrinėjama pagrindinėje byloje, būtų įtraukta į „esminių išmokų“ sąvoką, kurios apibrėžimą pateikiau anksčiau.

96. Ypač tokį apibrėžimą atitinka parama, be kurios nuomininkas nebegalėtų vykdyti jo sudarytos nuomos sutarties, taigi ją nutraukus susidurtų su dideliais sunkumais rasti pakaitinį būstą ar net negalėtų tinkamai su savo šeima apsigyventi. Atlikdamas visapusišką pagalbos rūšių, sudarančių galiojančią valstybės narės, kurioje gyvena ilgalaikiu gyventoju esantis trečiosios šalies pilietis, socialinės paramos sistemą, analizę, prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas turi patikrinti, ar dėl būsto paramos, kaip antai nagrinėjama pagrindinėje byloje, praradimo anksčiau ją gavęs asmuo prarastų savo būstą ir jam būtų labai sunku arba net neįmanoma rasti pakaitinį būstą.

IV – Išvada

97. Atsižvelgdamas į tai, kas išdėstyta, siūlau Teisingumo Teismui pateikti *Tribunale di Bolzano* tokį atsakymą:

„2003 m. lapkričio 25 d. Tarybos direktyvos 2003/109/EB dėl trečiųjų valstybių piliečių, kurie yra ilgalaikiai gyventojai, statuso 11 straipsnio 1 dalies d punktas ir 4 dalis turi būti aiškinami taip, kad pagal juos draudžiami valstybės narės teisės aktai, kaip antai nagrinėjami pagrindinėje byloje, kuriais suteikiant būsto paramą trečiųjų šalių piliečiai, kurie yra ilgalaikiai gyventojai, vertinami mažiau palankiai nei šioje valstybėje gyvenantys jos ir Sąjungos piliečiai, jeigu prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas:

— pirma, nustato, kad tokią paramą pagal Direktyvos 2003/109 11 straipsnio 1 dalies d punktą apima „socialinio saugumo“, „socialinės pagalbos“ arba „socialinės apsaugos“ sąvokos, kaip jos apibrėžtos šios valstybės teisės aktuose, ir

38 — Žr., be kita ko, 2008 m. lapkričio 18 d. Sprendimą *Förster* (C-158/07, Rink. p. I-8507, 67 punktas ir jame nurodyta teismo praktika).

39 — Turiu pabrėžti, kad iš 2011 m. rugsėjo 28 d. Komisijos ataskaitos Europos Parlamentui ir Tarybai dėl Direktyvos 2003/109 taikymo [COM(2011) 585 galutinis] matyti, kad Graikijos Respublika yra vienintelė valstybė narė, kur pagal šios direktyvos 11 straipsnio 4 dalį nacionalinės teisės aktų leidėjas numatė, kad socialinės pagalbos ir socialinės pagalbos srityje vienodas požiūris taikomas tik skiriant esmines išmokas (p. 7).

— antra, patikrina, ar šios direktyvos 11 straipsnio 4 dalyje numatyta teise valstybė narė pasinaudojo laikydamasi teisinio saugumo principo. Paaiškėjus, kad taip yra, pagal šią nuostatą „esminių išmokų“ sąvoka laikytina apimančia tokias išmokas, kurios, prisidėdamos prie elementarių poreikių, kaip antai maistas, būstas ir sveikata, tenkinimo, leidžia kovoti su socialine atskirtimi. Būtent prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas, atlikdamas visapusišką pagalbos rūšių, sudarančių galiojančią valstybės narės, kurioje gyvena ilgalaikiu gyventoju esantis trečiosios šalies pilietis, socialinės paramos sistemą, analizę, turi patikrinti, ar dėl būsto paramos, kaip antai nagrinėjama pagrindinėje byloje, praradimo anksčiau ją gavęs asmuo prarastų savo būstą ir jam būtų labai sunku arba net neįmanoma rasti pakaitinį būstą.“