TIESAS SPRIEDUMS (otrā palāta)

2010. gada 4. martā *

Lieta C-578/08

par lūgumu sniegt prejudiciālu nolēmumu atbilstoši EKL 68. un 234. pantam, ko *Raad van State* (Nīderlande) iesniedza ar lēmumu, kas pieņemts 2008. gada 23. decembrī un kas Tiesā reģistrēts 2008. gada 29. decembrī, tiesvedībā

Rhimou Chakroun

pret

Minister van Buitenlandse Zaken.

TIESA (otrā palāta)

šādā sastāvā: palātas priekšsēdētājs H. N. Kunja Rodrigess [*J. N. Cunha Rodrigues*], tiesneši A. Ross [*A. Rosas*] (referents), U. Lehmuss [*U. Lõhmus*], A. O'Kīfs [*A. Ó Caoimh*] un A. Arabadžijevs [*A. Arabadjiev*],

* Tiesvedības valoda — holandiešu.

ģenerāladvokāte E. Šarpstone [*E. Sharpston*],
sekretāre M. Ferreira [*M. Ferreira*], galvenā administratore,

ņemot vērā rakstveida procesu un pēc 2009. gada 21. oktobra tiesas sēdes,

ņemot vērā apsvērumus, ko sniedza:

— R. Šakrū [*Chakroun*] vārdā — R. Verkamps [*R. Veerkamp*], advokāts,

— Nīderlandes valdības vārdā — K. M. Viselsa [*C. M. Wissels*] un I. de Frīss [*Y. de Vries*], pārstāvji,

— Grieķijas valdības vārdā — T. Papadopulu [*T. Papadopoulou*], G. Kanelopuls [*G. Kanellopoulos*] un Z. Hadzipavlu [*Z. Chatzipavlou*], pārstāvji,

— Eiropas Kopienu Komisijas vārdā — M. Kondu-Dirande [*M. Condou-Durande*] un R. Trousterss [*R. Troosters*], pārstāvji,

noklausījusies ģenerāladvokātes secinājumus 2009. gada 10. decembra tiesas sēdē,

pasludina šo spriedumu.

Spriedums

1 Lūgums sniegt prejudiciālu nolēmumu attiecas uz Padomes 2003. gada 22. septembra Direktīvas 2003/86/EK par tiesībām uz ģimenes atkalapvienošanos (OV L 251, 12. lpp.; turpmāk tekstā — "direktīva") 2. panta d) punkta, kā arī 7. panta 1. punkta c) apakšpunkta interpretāciju.

2 Šis lūgums iesniegts saistībā ar tiesvedību starp R. Šakrū un *minister van Buitenlandse Zaken* (ārlietu ministrs, turpmāk tekstā — "ministrs") par atteikumu prasītājai pamata tiesvedībā piešķirt termiņuzturēšanās atļauju.

Atbilstošās tiesību normas

Savienības tiesības

3 Direktīva paredz nosacījumus ģimenes atkalapvienošanās tiesību īstenošanai attiecībā uz trešo valstu pilsoņiem, kuri likumīgi uzturas dalībvalstu teritorijā.

4 Direktīvas preambulas otrais, ceturtais un sestais apsvērums ir formulēti šādi:

"(2) Pasākumi attiecībā uz ģimeņu atkalapvienošanos jānosaka saskaņā ar pienākumu aizsargāt ģimeni un ievērot ģimenes dzīves tiesības, kas paustas daudzos starptautisko tiesību aktos. Šī direktīva ievēro pamattiesības un ņem vērā principus, kurus jo īpaši atzīst [Eiropas Cilvēktiesību un pamatbrīvību aizsardzības konvencijas, kas parakstīta Romā 1950. gada 4. novembrī (turpmāk tekstā — "ECTK"),] 8. pants un Eiropas Savienības Pamattiesību harta, kas pasludināta Nicā 2000. gada 7. decembrī [(OV C 364, 1. lpp.; turpmāk tekstā — "harta")].

(4) Ģimeņu atkalapvienošanās ir līdzeklis, lai padarītu iespējamu ģimenes dzīvi. Veicinot trešo valstu pilsoņu integrāciju dalībvalstī, ģimeņu atkal apvienošana palīdz radīt kultūrsociālo stabilitāti, kas veicina arī ekonomisko un sociālo kohēziju — Kopienas pamatmērķi, kas noteikts līgumā.

[..]

(6) Lai aizsargātu ģimeni un nodibinātu vai saglabātu ģimenes dzīvi, pamatojoties uz vienotiem kritērijiem, jānosaka materiālie nosacījumi ģimenes atkalapvienošanās tiesību īstenošanai."

5 Direktīvas 2. panta no a) līdz d) punktā ir noteiktas šādas definīcijas:

"Šajā direktīvā ir šādas definīcijas:

a) "trešās valsts pilsonis" ir jebkura persona, kas nav Savienības pilsonis Līguma 17. panta 1. punkta izpratnē;

b) "bēglis" ir trešās valsts pilsonis vai bezvalstnieks, kuram piešķirts bēgļa statuss 1951. gada 28. jūlija Ženēvas Konvencijas izpratnē attiecībā uz bēgļu stāvokli, kurā jaunākie grozījumi izdarīti ar 1967. gada 31. janvāra protokolu, kas parakstīts Ņujorkā;

c) "apgādnieks" ir trešās valsts pilsonis, kas likumīgi uzturas dalībvalstī un iesniedz pieteikumu par ģimenes atkalapvienošanos vai kura ģimenes locekļi iesniedz pieteikumu par atkalapvienošanos ar viņu;

d) "ģimenes atkalapvienošanās" ir trešās valsts pilsoņa, kas likumīgi uzturas dalībvalstī, ģimenes locekļu ieceļošana un uzturēšanās šajā dalībvalstī, lai saglabātu ģimeni, neatkarīgi no tā, vai ģimenes attiecības rodas pirms vai pēc iedzīvotāja ieceļošanas šajā valstī."

6 Direktīvas 4. panta 1. punkta a) apakšpunktā ir paredzēts:

"Saskaņā ar šo direktīvu un ievērojot IV nodaļā izklāstītos noteikumus, kā arī 16. pantu, dalībvalstis atļauj šādu ģimenes locekļu iebraukšanu un uzturēšanos:

a) apgādnieka laulātais."

7 Direktīvas 7. panta 1. punktā ir paredzēts:

"Ja iesniegts pieteikums par ģimenes atkalapvienošanos, atbilstošā dalībvalsts var pieprasīt personai, kas iesniegusi pieteikumu, nodrošināt pierādījumus, ka apgādniekam ir:

a) pajumte, kas uzskatāma par normālu salīdzinot ar ģimenes dzīvesvietu tajā pašā reģionā un kas atbilst vispārējiem higiēnas un drošības standartiem, kas [kuri] ir spēkā atbilstošajā dalībvalstī;

b) apdrošināšana slimības gadījumiem attiecībā uz visiem riskiem, ko parasti sedz attiecīgās dalībvalsts pilsoņiem pašiem vai viņa/viņas ģimenes locekļiem;

c) stabili un pastāvīgi ienākumi, kas ir pietiekami, lai uzturētu sevi un savas ģimenes locekļus, neizmantojot attiecīgās dalībvalsts sociālās palīdzības sistēmu. Dalībvalstis novērtē minētos ienākumus atkarībā no to veida un pastāvīguma, un var ņemt vērā valsts minimālo algu un pensiju līmeni, kā arī ģimenes locekļu skaitu."

8 Direktīvas 9. panta 1. un 2. punktā ir paredzēts:

"1. Šī nodaļa attiecas uz bēgļu, kurus atzīst dalībvalstis, ģimenes atkalapvienošanos.

2. Dalībvalstis var paredzēt šīs nodaļas piemērošanu bēgļiem, kuru ģimenes attiecības ir uzsāktas pirms ieceļošanas."

9 Direktīvas 17. pants ir formulēts šādi:

"Dalībvalstis pienācīgi ņem vērā personas ģimenes attiecību veidu un pastāvību, viņa uzturēšanās laiku dalībvalstī un [informāciju] par ģimenes, kultūras vai sociālo saišu esamību ar savu izcelsmes valsti, ja pieteikumu noraida, atsauc vai atsaka pagarināt uzturēšanās atļauju, vai lemj par apgādnieka un viņa ģimenes locekļu izraidīšanu no valsts."

10 Saskaņā ar direktīvas 20. pantu dalībvalstīm tā bija jātransponē valsts tiesību sistēmā vēlākais līdz 2005. gada 3. oktobrim.

Valsts tiesības

11 2000. gada Likuma par ārvalstniekiem (*Vreemdelingenwet* 2000) 16. panta 1. punkta c) apakšpunktā ir paredzēts:

"Pieteikums par termiņuzturēšanās atļaujas [..] piešķiršanu var tikt noraidīts, ja:

[..]

c) ārvalstniekam pašam ilgstoši nav iztikas līdzekļu vai ja ilgstoši iztikas līdzekļu nav pašai personai, pie kuras ārvalstnieks vēlas uzturēties."

12 Lielākā daļa normu, kas attiecas uz pamata lietu, ir ietvertas 2000. gada Dekrētā par ārzemniekiem (*Vreemdelingenbesluit* 2000, turpmāk tekstā — "*Vb* 2000"). Tajā tika veikti grozījumi ar Karaļa 2004. gada 29. septembra dekrētu (*Staatsblad 2004*, Nr. 496), lai transponētu direktīvu.

13 *Vb* 2000 1.1. panta r) punktā ģimenes dibināšana ir definēta kā dzīvesbiedru ģimenes atkalapvienošanās, [..] ciktāl ģimenes attiecības ir radušās laikā, kad attiecīgajai personai pastāvīgā dzīvesvieta ir bijusi Nīderlandē.

14 *Vb* 2000 3.13. panta 1. punktā, ciktāl tas attiecas uz pamata tiesvedību, ir noteikts:

"Termiņuzturēšanās atļauja [..] saskaņā ar ģimenes atkalapvienošanās vai ģimenes dibināšanas nosacījumiem tiek piešķirta attiecīgās personas ģimenes loceklim, [..] ja ir izpildīti visi 3.16.–3.22. pantā uzskaitītie nosacījumi."

15 *Vb* 2000 3.22. pantā ir paredzēts:

"1. 3.13. panta 1. punktā minētā termiņuzturēšanās atļauja tiek piešķirta, ja attiecīgajai personai:

a) ilgstoši un pašai ir neto ienākumi, kas definēti 3.74. panta a. punktā [..]

[..]

2. Ģimenes dibināšanas gadījumā uzturēšanās atļauja tiek piešķirta, atkāpjoties no 1. punkta, ja attiecīgajai personai ilgstoši un pašai ir neto ienākumi, kuri sasniedz vismaz 120 % no minimālās algas, kas ir noteikta Likumā par minimālo algu un minimālo atvaļinājuma pabalstu [Wet minimumloon en minimum vakantiebijslag] 8. panta 1. punkta a) apakšpunktā un 14. pantā, ietverot šī likuma 15. pantā paredzēto atvaļinājuma pabalstu."

16 *Vb* 2000 3.74. panta a. un d. punktā ir noteikts:

"Iztikas līdzekļi [..] ir pietiekami, ja neto ienākumi ir:

a. Atbilstoši Likumam par darbu un sociālo palīdzību (*Wet werk en bijstand*, turpmāk tekstā — "*Wwb*") 21. pantā paredzētajām palīdzības normām, ietverot atvaļinājuma pabalstu attiecīgai kategorijai, kurā ietilpst vientuļas personas, atsevišķi dzīvojoši vecāki vai laulātais pāris un ģimene [..]

[..]

d. Ģimenes dibināšanas gadījumā — 120 % no minimālās algas atbilstoši Likuma par minimālo algu un minimālo atvaļinājuma pabalstu 8. panta 1. punkta a) apakšpunktā un 14. pantā noteiktajam, ietverot šī likuma 15. pantā paredzēto atvaļinājuma pabalstu."

17 No iesniedzējtiesas iesniegtās informācijas izriet, ka pamata tiesvedības vajadzībām vērā ņemtajā laika periodā atbilstoši *Wwb* 21. panta c. punktam noteiktā sociālās palīdzības norma attiecīgajām personām, kuras ir vecākas par 21 gadu un jaunākas par 65 gadiem, ja abi laulātie ir jaunāki par 65 gadiem, bija EUR 1 207,91 mēnesī, kamēr

ģimenes dibināšanas gadījumā iztikas līdzekļi tiek uzskatīti par pietiekamiem, ja neto ienākumi ir EUR 1 441,44 mēnesī, ietverot atvaļinājuma pabalstu.

Pamata lieta un prejudiciālie jautājumi

18 Šakrū kungs, Marokas pilsonis, ir dzimis 1944. gada 1. jūlijā. Viņš uzturas Nīderlandē kopš 1970. gada 21. decembra un viņam ir pastāvīgā uzturēšanās atļauja. Kopš 2005. gada 12. jūlija viņš saņem pabalstu, pamatojoties uz 1986. gada 6. novembra Likumu par darba ņēmēju apdrošināšanu sakarā ar finansiālajām sekām darba nespējas gadījumā (*Wet* [*van 6 november 1986*] *tot verzekering van werknemers tegen geldelijke gevolgen van werkloosheid*), kas, ja nemainīsies apstākļi, tiks saglabāts līdz 2010. gada 12. jūlijam.

19 R. Šakrū [*Chakroun*] arī ir Marokas pilsone, dzimusi 1948. gada 18. jūlijā, un kopš 1972. gada 31. jūlija ir laulībā ar Šakrū kungu.

20 2006. gada 10. martā R. Šakrū Nīderlandes vēstniecībā Rabatā [*Rabat*] (Maroka) iesniedza pieteikumu pagaidu uzturēšanās atļaujas saņemšanai, lai dzīvotu kopā ar savu laulāto.

21 Ar 2006. gada 17. jūlija lēmumu ministrs noraidīja šo pieteikumu, pamatojot ar to, ka Šakrū kungs nesaņem pietiekamus ienākumus *Vb* 2000 nozīmē. Šakrū kunga saņemtais bezdarbnieka pabalsts bija EUR 1 322,73 neto mēnesī, ietverot atvaļinājuma pabalstu, proti, zemāks līmenis nekā piemērojamais ienākumu līmenis ģimenes dibināšanas gadījumā, proti, EUR 1 441,44.

22 Ar 2006. gada 17. februāra lēmumu ministrs par nepamatotu atzina apelācijas sūdzību, ko R. Šakrū bija iesniegusi par šo lēmumu.

23 Ar 2007. gada 15. oktobra spriedumu *Rechtbank' s-Gravenhage* [Hāgas apgabaltiesa] noraidīja kā nepamatotu R. Šakrū iesniegto prasību par 2007. gada 21. februāra lēmumu. Prasītāja pamata tiesvedībā pēc tam par šo spriedumu iesniedza apelācijas sūdzību *Raad van State* [Valsts padomē].

24 Iesniedzējtiesā R. Šakrū, pirmkārt, izvirza jautājumu, vai direktīvas 7. panta 1. punkta c) apakšpunkts ir ticis pareizi īstenots *Vb* 2000 3.74. panta d. punktā, kā arī 3.22. panta 2. punktā, ciktāl šīs normas izvirza prasību, lai apgādnieka, kurš vēlas apvienoties, ģimenes dibināšanas gadījumā ienākumi atbilstu 120 % no minimālās algas.

25 Iesniedzējtiesa norāda, ka minimālā alga ir būtisks atskaites punkts *Wwb*, kuras mērķis ir nodrošināt nepieciešamo iztiku katram Nīderlandē dzīvojošam Nīderlandes pilsonim, kā arī katram asimilētam Nīderlandē dzīvojošam ārvalstniekam, kurš šeit dzīvo tādos apstākļos vai var nonākt tādos apstākļos, ka viņam nav līdzekļu, lai segtu nepieciešamos izdevumus savas iztikas nodrošināšanai (*Wwb* 11. pants). Šī likuma piemērošana ir pašvaldību kompetencē.

26 *Wwb* ir paredzēti divi sociālās palīdzības veidi. Pirmkārt, pastāv vispārējā palīdzība, ar kuru ir jāsaprot palīdzība vispārēji nepieciešamo iztikas nodrošināšanas izdevumu segšanai (*Wwb* 5. panta b) apakšpunkts). Otrkārt, likumā ir paredzēta speciālā palīdzība attiecīgai personai, kuras rīcībā nav pietiekamu līdzekļu, lai segtu "nepieciešamos iztikas izdevumus, kas radušies saistībā ar ārkārtējiem apstākļiem un ja, pēc pašvaldības kolēģijas domām, šie izdevumi nevar tikt segti ar citiem pieejamiem līdzekļiem (*Wwb* 35. panta 1. punkts).

27 Lai noteiktu vajadzību un līmeni, ko persona var saņemt vispārējas palīdzības nozīmē, *Wwb* kā atskaites punkts ir izmantota 23 gadus vecas personas minimālā alga. Summa, kas atbilst 120 % no minimālās algas, esot, kā to savos apsvērumos norādījusi Nīderlandes valdība, summa, par kuru augstāk iedzīvotājs nevar vairs saņemt vispārējo palīdzību vai speciālo palīdzību.

28 *Raad van State* jautā, vai, ciktāl dalībvalstis īsteno direktīvas 7. panta 1. punkta c) apakšpunktu, dalībvalstis var vai tām ir jāņem vērā, un, iespējams, pēc fiksētas likmes, sociālie pabalsti, kuri izriet no speciālās palīdzības. Speciālai palīdzībai, par kuru tiek izlemts pēc situācijas izvērtēšanas pašvaldības kolēģijā, var būt dažādas formas, ietverot vietējo nodokļu maksājumu atmaksāšanu.

29 R. Šakrū, otrkārt, apstrīd to, ka Nīderlandes tiesību aktos tiek nošķirtas tiesības uz ģimenes atkalapvienošanos no tiesībām dibināt ģimeni, atkarībā no tā, vai ģimenes attiecības ir radušās pirms vai pēc personas, kura vēlas apvienoties, ierašanās Nīderlandes teritorijā, lai gan šāda nošķiršana neizrietot no direktīvas 7. panta 1. punkta. Ja attiecīgais pamata pieteikums būtu uzskatīts kā pieteikums par ģimenes atkalapvienošanos Nīderlandes tiesību aktu nozīmē, tad tā ir *Wwb* 21. panta c) apakšpunktā paredzētā palīdzības tiesību norma, kura būtu jāņem vērā atbilstoši *Vb* 2000 3.74. panta a. punktam, lai gan Šakrū kunga ienākumi esot bijuši augstāki par noteikto līmeni.

30 *Raad van State* ir šaubas par iespēju dalībvalstīm veikt šādu nodalīšanu starp ģimenes dibināšanu un ģimenes atkalapvienošanos, bet precizē, ka nav izslēgts, ka direktīva nav pretrunā tiesību aktiem, kuros ir veikts nodalījums neatkarīgi no tā, vai ģimenes attiecības rodas pirms vai pēc iedzīvotāja ieceļošanas uzņemošās dalībvalsts teritorijā. Šī tiesa norāda, ka šāds nodalījums ir paredzēts direktīvas 9. pantā attiecībā uz bēgļiem, kā arī Padomes 2003. gada 25. novembra Direktīvas 2003/109/EK par to trešo valstu pilsoņu statusu, kuri ir kādas dalībvalsts pastāvīgie iedzīvotāji (OV 2004, L 16, 44. lpp.), 16. panta 1. un 5. punktā.

31 Ņemot vērā iepriekš minēto, *Raad van State* nolēma apturēt tiesvedību un uzdot Tiesai šādus prejudiciālus jautājumus:

"1) Vai [direktīvas] 7. panta 1. punkta c) apakšpunktā ietvertais formulējums "sociālās palīdzības sistēmas izmantošana" ir jāinterpretē tādējādi, ka šis noteikums atļauj dalībvalstij pieņemt tādu tiesisko regulējumu par ģimenes atkalapvienošanos, saskaņā ar kuru ģimenes atkalapvienošanās netiek atļauta apgādniekam, kurš ir pierādījis, ka viņam ir stabili un pastāvīgi ienākumi, kas ir pietiekami, lai apmierinātu sava paša un tā ģimenes locekļu vajadzības, bet kuram tā ienākumu apmēra dēļ ir tiesības izmantot speciālo sociālo palīdzību īpašu, individuāli noteiktu nepieciešamo iztikas izdevumu segšanai, no ienākumiem atkarīgus attiecīgo pašvaldību iestāžu atbrīvojumus no nodokļiem vai ienākumus veicinošus pasākumus iedzīvotājiem ar zemiem ienākumiem minimālās "minimabeleid" pašvaldību politikas ietvaros?

2) Vai [direktīva], it īpaši tās 2. panta d) punkts, ir jāinterpretē tādējādi, ka ar to netiek pieļauts tāds valsts tiesiskais regulējums, kurā, piemērojot 7. panta 1. punkta c) apakšpunktā paredzēto prasību par ienākumiem, ir ietverts nodalījums atkarībā no tā, vai ģimenes attiecības ir radušās pirms vai pēc personas, kas uzturas dalībvalstī, ieceļošanas?"

Par prejudiciālajiem jautājumiem

Par pirmo jautājumu

32 Ar savu pirmo jautājumu iesniedzējtiesa jautā, vai direktīvas 7. panta 1. punkta c) apakšpunktā ietvertais formulējums "sociālās palīdzības sistēmas izmantošana" ir jāinterpretē tādējādi, ka tas atļauj dalībvalstij pieņemt tādu tiesisko regulējumu par ģimenes atkalapvienošanos, saskaņā ar kuru ģimenes atkalapvienošanās netiek

atļauta apgādniekam, kurš ir pierādījis, ka viņam ir stabili, pastāvīgi un pietiekami ienākumi, kas ir ļauj viņam apmierināt pašam savas un viņa ģimenes locekļu vajadzības, bet kuram viņa ienākumu apmēra dēļ tomēr var būt tiesības izmantot speciālo sociālo palīdzību īpašu, individuāli noteiktu nepieciešamo iztikas izdevumu segšanai, no ienākumiem atkarīgus attiecīgo pašvaldību iestāžu atbrīvojumus no nodokļiem vai ienākumus veicinošus pasākumus iedzīvotājiem ar zemiem ienākumiem minimālās ("minimabeleid") pašvaldību politikas ietvaros?

Lietas dalībnieku sniegtie apsvērumi

33 Prasītāja pamata tiesvedībā uzskata, ka direktīvas 7. panta 1. punkta c) apakšpunktā paredzētā "attiecīgās dalībvalsts sociālās palīdzības sistēma" var attiekties tikai uz valsts līmeņa tiesisko regulējumu, kamēr atsevišķi *Raad van State* minētie tiesību akti ir izdoti pašvaldību līmenī. Prasītāja arī apgalvo, ka direktīvas 7. panta 1. punkta c) apakšpunktā izdarītā atsauce uz valsts minimālo algu un pensiju līmeni norāda, ka šis līmenis ir augstākā robeža.

34 Prasītāja pamata tiesvedībā, tāpat kā Eiropas Kopienu Komisija, uzsver, ka dalībvalstīm piešķirtā rīcības brīvība, īstenojot direktīvu, nedrīkst kaitēt direktīvas mērķiem un lietderīgajai iedarbībai. Tā īpaši paskaidro, ka rezultāts tam, ka noteiktā norma ir 120 % no minimālās algas, ir tāds, ka gados jauni pieteikuma iesniedzēji gandrīz nekad nevar atbilst iztikas līdzekļu kritērijam, pamatojoties uz pilna laika darbu. Likumā izmantotais atskaites punkts ir minimālā alga 23 gadus vecai personai. Minimālā alga personām, kuras ir jaunākas par 23 gadiem, ir tikai daļa no 23 gadus vecas personas minimālās algas, proti, piemēram, 72 % 21 gadu vecai personai, lai gan 21 gadu vecai personai būtu jāsaņem 160 % no minimālās algas atbilstoši tās vecuma kategorijai, lai atbilstu kritērijam.

35 Tiesas sēdē R. Šakrū citēja Nīderlandes Tieslietu ministrijas *Wetenschappeljik Onderzoek- en Documentatiecentrum* (Zinātnisko pētījumu un dokumentācijas centrs) sagatavoto ziņojumu, novērtējot to, kāda ietekme uz ārvalstnieku laulāto imigrāciju Nīderlandē ir ienākumu, kas tiek izvirzīti kā prasība, paaugstināšanai, lai atkalapvienotos ar ģimeni. Pēc R. Šakrū domām, ziņojumā aprakstītie negatīvie aspekti norādot, ka Nīderlandes tiesiskais regulējums ir pretrunā direktīvas mērķim.

36 Komisija norāda, ka saskaņā ar direktīvu noteicošais apstāklis ir noskaidrot, vai attiecīgajai personai pašai ir pietiekami ienākumi, lai nodrošinātu viņas elementārās vajadzības, neizmantojot sociālo palīdzību. Nevar uzskatīt, ka direktīvā paredzētā sistēma ļauj dalībvalstīm veikt visu sociālo priekšrocību uzskaiti, uz ko attiecīgās personas varētu iespējami pretendēt, lai rezultātā noteiktu pieprasīto ienākumu apmēra slieksni.

37 Komisija šajā sakarā uzsver, kā tas tika norādīts tās 2008. gada 8. oktobra ziņojuma Eiropas Parlamentam un Padomei par to, kā tiek piemērota Padomes Direktīva 2003/86 (COM(2008) 610), 4.3.3. punktā, ka Nīderlandes iestāžu pieprasītais apmērs, lai novērtētu ienākumu pietiekamību, ir visaugstākais no visām Kopienas dalībvalstīm. Turklāt tā norāda, ka, ja pamata lietā ģimenes attiecības starp Šakrū laulātajiem esot pastāvējušas pirms Šakrū ieceļošanas Kopienas teritorijā, vērā ņemamajam ienākumu apmēram, lai novērtētu ienākumu pietiekamību, esot bijis jābūt zemākam par to, kas izmantots minētajā lietā, atbilstoši *Vb* 2000 3.74. panta d. punktam. Var uzskatīt, ka valsts tiesību aktos kā prasība izvirzītais apmērs, ja ģimenes attiecības pastāv pirms apgādnieka ierašanās Kopienas teritorijā, atbilst apmēram, ar kuru parasti ir pietiekami, lai apmierinātu viselementārākās vajadzības Nīderlandes sabiedrībā.

38 Visbeidzot, gan R. Šakrū, gan Komisija uzskata, ka Nīderlandes iestādēm šajā pamata lietā vajadzēja ņemt vērā garo pastāvīgās uzturēšanās un laulības ilgumu, un ka, to neizdarot, ticis kaitēts direktīvas 17. pantā paredzētajai prasībai individualizēt pieteikuma izskatīšanu.

39 Nīderlandes valdība paskaidro, ka noteiktais ienākumu apmērs 120 % no likumā noteiktās minimālās algas ir apmērs, ko Nīderlandes pašvaldības izmanto kā vienu no kritērijiem, ļaujot noteikt iespējamos vispārējās vai speciālās sociālas palīdzības pasākuma saņēmējus. Atsevišķas pašvaldības tomēr dod priekšroku atšķirīgiem ienākumu apmēriem, sākot no 110 % līdz 130 % no likumā noteiktās minimālās algas. Tā kā sociālā palīdzība tiek piešķirta pēc vajadzības, tikai pēc tās piešķiršanas būtu iespējams veikt statistiku, ļaujot noteikt ieņēmumu vidējo augstāko apmēru, uz kā pamata šī palīdzība ir piešķirta.

40 Minētā valdība tādējādi apgalvo, ka ienākumu apmērs, kas atbilst 120 % no minimālās likumā noteiktās algas, esot atbilstošs direktīvas 7. panta 1. punkta c) apakšpunktam, ciktāl tas attiecas uz ienākumu apmēru, sākot no kura principā nav iespējams pieprasīt vispārējās vai speciālās sociālās palīdzības pasākumu. Pēc šīs pašas valdības domām, minimālais algas apmērs Nīderlandē tikai ļauj apmierināt vitālās vajadzības un tas var būt nepietiekams, lai segtu īpašos individuālos izdevumus. Šie apstākļi pamatojot ienākumu apmēra, kas līdzvērtīgs 120 % no likumā noteiktās minimālās algas, ievērošanu.

Tiesas atbilde

41 Ir jāatgādina, ka direktīvas 4. panta 1. punktā dalībvalstīm ir noteikti precīzi pozitīvi pienākumi, kuriem atbilst skaidri definētas subjektīvas tiesības, jo šajā punktā direktīvā paredzētajos gadījumos ir noteikts pienākums atļaut ģimenes atkalapvienošanos atsevišķiem apgādnieka ģimenes locekļiem, neparedzot iespēju tiem izmantot rīcības brīvību (2006. gada 27. jūnija spriedums lietā C-540/03 Parlaments/Padome, Krājums, I-5769. lpp., 60. punkts).

42 Tomēr šī tiesību norma prasa direktīvas IV daļā ietverto nosacījumu ievērošanu. Šīs direktīvas 7. panta 1. punkta c) apakšpunkts ir viens no šiem nosacījumiem un ļauj dalībvalstīm pieprasīt pierādījumus, ka apgādniekam ir stabili un pastāvīgi ienākumi,

kas ir pietiekami, lai apmierinātu sava paša un tā ģimenes locekļu vajadzības, neizmantojot attiecīgās dalībvalsts sociālās palīdzības sistēmu. Šajā pašā tiesību normā ir precizēts, ka dalībvalstis novērtē šos ienākumus atkarībā no to veida un pastāvīguma un var ņemt vērā valsts minimālo algu un pensiju līmeni, kā arī ģimenes locekļu skaitu.

43 Tā kā atļauja ģimenei atkalapvienoties ir princips, direktīvas 7. panta 1. punkta c) apakšpunktā paredzētās tiesības ir jāinterpretē šauri. Turklāt dalībvalstīm atzīto rīcības brīvību tās nedrīkst izmantot tā, ka tas varētu apdraudēt direktīvas mērķi, kas ir — veicināt ģimenes atkalapvienošanos, un tās lietderīgo iedarbību.

44 Šajā sakarā no direktīvas otrā apsvēruma izriet, ka pasākumi attiecībā uz ģimeņu atkalapvienošanos jānosaka saskaņā ar pienākumu aizsargāt ģimeni un ievērot ģimenes dzīves tiesības, kas paustas daudzos starptautisko tiesību aktos. Direktīva ievēro pamattiesības un ņem vērā principus, kas ir īpaši atzīti ECTK 8. pantā un hartā. No tā izriet, ka direktīvas normas un it īpaši tās 7. panta 1. punkta c) apakšpunkts ir jāinterpretē, ņemot vērā pamattiesības, it īpaši ievērojot ģimenes dzīves tiesības, kas paustas gan ECTK, gan hartā. Ir jāpiebilst, ka saskaņā ar LES 6. panta 1. punkta pirmo daļu Eiropas Savienība atzīst tiesības, brīvības un principus, kas izklāstīti hartā, kura pielāgota Strasbūrā 2007. gada 12. decembrī (OV C 303, 1. lpp.), kurai ir tāds pats juridiskais spēks kā Līgumiem.

45 Kā to tiesas sēdē uzsvēra prasītāja pamata tiesvedībā, jēdziens "dalībvalsts sociālās palīdzības sistēma" ir autonoms Savienības tiesību jēdziens, kuru nevar definēt, atsaucoties uz valsts tiesību jēdzieniem. It īpaši, ievērojot atšķirības starp dalībvalstīm saistībā ar sociālās palīdzības vadību, šis jēdziens ir jāsaprot kā tāds, kas attiecas uz sociālo palīdzību, ko piešķīrušas valsts iestādes vai nu valsts, reģionālā, vai vietējā līmenī.

46 Direktīvas 7. panta 1. punkta c) apakšpunkta pirmajā teikumā ir pretstatīts, pirmkārt, jēdziens "stabili, pastāvīgi ienākumi, kas ir pietiekami, lai apmierinātu savas vajadzības" un, otrkārt, jēdziens "sociālā palīdzība". No šīs pretstatīšanas izriet, ka direktīvā paredzētais "sociālās palīdzības" jēdziens attiecas uz sociālo palīdzību, ko piešķīrušas valsts iestādes vai nu valsts, reģionālā, vai vietējā līmenī, ko piešķir personai, šajā lietā apgādniekam, kuram nav stabilu un pastāvīgu ienākumu, kas ir pietiekami, lai apmierinātu sava paša un tā ģimenes locekļu vajadzības, un šī iemesla dēļ varētu, kamēr tas uzturas, kļūt par apgrūtinājumu uzņemošās dalībvalsts sociālai palīdzībai (skat. pēc analoģijas 2007. gada 11. decembra spriedumu lietā C-291/05 *Eind*, Krājums, I-10719. lpp., 29. punkts).

47 Direktīvas 7. panta 1. punkta c) apakšpunkta otrais teikums ļauj dalībvalstīm ņemt vērā, novērtējot apgādnieka ienākumus, atalgojumu un minimālo valsts pensiju līmeni. Kā minēts šī sprieduma 43. punktā, šīs tiesības ir jāīsteno, neapdraudot direktīvas mērķi, kas ir veicināt ģimenes atkalapvienošanos, un tās lietderīgo iedarbību.

48 Tā kā vajadzību apmērs no personu viedokļa var būt ļoti atšķirīgs, šī atļauja turklāt jāinterpretē tādējādi, ka dalībvalstis var norādīt noteiktu naudas summu kā sākuma apmēru, bet ne tādējādi, ka tās var noteikt minimālo ienākumu apmēru, par kuru zemāk ikviena ģimenes atkalapvienošanās tiks noraidīta, un tas notiks neatkarīgi no katra prasītāja situācijas konkrētā vērtējuma. Šādu interpretāciju apstiprina direktīvas 17. pants, kas nosaka pieteikumu par atkalapvienošanos individuālu vērtējumu.

49 Izmantot kā atskaites apmēru ienākumu līmeni 120 % apmērā, kas līdzvērtīgs 23 gadus veca darba ņēmēja minimālajiem ienākumiem, virs kura ikviens pieprasījums pēc speciālās palīdzības principā tiks noraidīts, neliekas atbilstoši mērķim noteikt, vai personai ir regulāri ienākumi, lai apmierinātu savas vajadzības. Direktīvas 7. panta 1. punkta c) apakšpunktā minētais "sociālās palīdzības" jēdziens ir jāinterpretē kā palīdzība, kura papildina stabilus, pastāvīgus un pietiekamus ienākumus, nevis kā palīdzība, kura ļautu apmierināt ārkārtas vai neparedzētas vajadzības.

50 Turklāt skaitlis 120 %, kas izmantots, lai noteiktu *Vb* 2000 paredzēto apmēru, ir tikai vidējais skaitlis, kas noteikts, ņemot vērā statistiku par Nīderlandes pašvaldību piešķirto speciālo palīdzību un par šo pašvaldību vērā ņemtajiem ienākumu kritērijiem. Tādējādi, kā uz to tika norādīts tiesas sēdē, atsevišķas pašvaldības kā atskaites apmēru izmanto ienākumu apmēru, kas ir zemāks nekā tas, kas atbilst 120 % no minimāliem ienākumiem, kas ir pretrunā apgalvojumam, ka esot ienākumi, kas atbilst 120 % no minimāliem ienākumiem.

51 Visbeidzot, Tiesai nav jālemj par to, vai Nīderlandes tiesību aktā paredzētie minimālie ienākumi ir pietiekami, lai ļautu šīs valsts darba ņēmējiem apmierināt to ikdienas vajadzības. Tomēr pietiek konstatēt, kā to ir pareizi norādījusi Komisija, ka, ja pamata lietā ģimenes attiecības starp Šakrū laulātajiem bija pastāvējušas pirms Šakrū kunga ierašanās Kopienas teritorijā, vērā ņemtajam ienākumu apmēram, vērtējot R. Šakrū pieteikumu, būtu bijis jābūt minimālo ienākumu [apmēram], bet ne 120 % no tā. No tā ir jāsecina, ka pašas Nīderlandes valsts iestādes uzskata minimālos ienākumus par pietiekamiem ienākumiem direktīvas 7. panta 1. punkta c) apakšpunkta izpratnē.

52 Ņemot vērā šos apstākļus, uz pirmo uzdoto jautājumu ir jāatbild, ka direktīvas 7. panta 1. punkta c) apakšpunktā ietvertais formulējums "sociālās palīdzības sistēmas izmantošana" ir jāinterpretē tādējādi, ka šis noteikums neatļauj dalībvalstij pieņemt tādu tiesisko regulējumu par ģimenes atkalapvienošanos, saskaņā ar kuru ģimenes atkalapvienošanās netiek atļauta apgādniekam, kurš ir pierādījis, ka viņam ir stabili, pastāvīgi un pietiekami ienākumi, kas ļauj viņam apmierināt pašam savas un viņa ģimenes locekļu vajadzības, bet kuram viņa ienākumu apmēra dēļ tomēr var būt tiesības izmantot speciālo sociālo palīdzību īpašu, individuāli noteiktu nepieciešamo iztikas izdevumu segšanai, no ienākumiem atkarīgus attiecīgo pašvaldību iestāžu atbrīvojumus no nodokļiem vai ienākumus veicinošus pasākumus iedzīvotājiem ar zemiem ienākumiem minimālās "minimabeleid" pašvaldību politikas ietvaros.

Par otro jautājumu

53 Ar savu otro jautājumu iesniedzējtiesa jautā, vai direktīva, it īpaši tās 2. panta d) punkts, ir jāinterpretē tādējādi, ka ar to netiek pieļauts tāds valsts tiesiskais regulējums, kurā, piemērojot 7. panta 1. punkta c) apakšpunktā paredzēto prasību par ienākumiem, ir ietverts nodalījums atkarībā no tā, vai ģimenes attiecības ir radušās pirms vai pēc apgādnieka ieceļošanas uzņemošās dalībvalsts teritorijā?

Lietas dalībnieku sniegtie apsvērumi

54 R. Šakrū norāda, ka viņas laulātais, tiklīdz viņš 1970. gadā ieradās Nīderlandē, divus gadus strādāja šajā dalībvalstī, lai nopelnītu naudu, kas bija nepieciešama viņu kāzām.

55 Kā uzskata prasītāja pamata tiesvedībā un Komisija, direktīvā netiek piedāvāts nekāds pamatojums nodalījumam starp ģimenes saglabāšanu un tās dibināšanu. No Padomes prezidentūras dokumenta (Padomes 2001. gada 31. janvāra dokuments 5682/01, 3. lpp.) izrietot, ka pastāvēja plaša vienprātība par to, ka ģimenes atkalapvienošanās ir jāattiecina gan uz ģimenes dibināšanu, gan ģimenes vienotības saglabāšanu. Šo interpretāciju apstiprina direktīvas sestais apsvērums, kā arī tās 2. panta d) punkts. Attiecībā uz direktīvas 9. panta 2. punktā ietverto izņēmumu — tā esot īpaša tiesību norma saistībā ar bēgļu, kuri ir spiesti pamest savu valsti, situāciju. R. Šakrū turklāt citē Eiropas Padomes Cilvēktiesību komisāra sagatavoto 2009. gada 11. marta ziņojumu saistībā ar viņa veikto vizīti Nīderlandē 2008. gada 21.–25. septembrī, kuras laikā komisārs bijis pārsteigts par atsevišķām tiesību normām Nīderlandes tiesību sistēmā attiecībā uz ģimenes atkalapvienošanos.

56 Komisija turklāt izvirza jautājumu par to, kā nodalījumam atkarībā no brīža, kad ģimenes attiecības ir radušās, varētu būt kaut mazākā saistība ar prasību būt nodrošinātam materiāli elementāro vajadzību ziņā.

57 Nīderlandes valdība norāda, ka valsts tiesību aktos veiktais nodalījums starp ģimenes dibināšanu un ģimenes atkalapvienošanos direktīvā nav aizliegts, un ir veids, kā ņemt vērā ģimenes attiecību dabu un stiprumu, kā to prasa direktīvas 17. pants. Pēc šīs valdības domām, var iedomāties, ka iesaistītās intereses ir svarīgākas tad, ja ģimenes attiecības jau ir pastāvējušas pirms attiecīgā persona ierodas Nīderlandē. Ģimenes dibināšanas gadījumā abi partneri uzņemas risku, ka to ģimenes dzīve kādu laiku nevar notikt Nīderlandē. Parasti ģimenes attiecības šādos gadījumos tiek īstenotas mazāk intensīvi, nekā tajos, kuru rezultātā rodas pieteikumi par ģimenes atkalapvienošanos. Tieši ģimenes aizsardzības dēļ Nīderlandes Karaliste esot noteikusi kā pietiekamu ienākumu līmeni ģimenes atkalapvienošanās pieteikumu gadījumos ienākumus, kuri ir zemāki par vispārējo 120 % apmēru no minimālās algas.

58 Pabeigtības labad Nīderlandes valdība piebilst, ka pat tad, ja ģimenes attiecības ir pēc attiecīgās personas ierašanās Nīderlandē un ja nav ievērots ienākumu nosacījums, ģimenes locekļu uzturēšanās tomēr tiks atļauta, ja to prasa ECTK 8. pants.

Tiesas atbilde

59 Direktīvas 2. panta d) punktā ir definēta ģimenes atkalapvienošanās, neparedzot nodalījumu pēc laulāto laulības noslēgšanas brīža, jo tajā ir precizēts, ka šī atkalapvienošanās jāsaprot kā ģimenes locekļa ieceļošanas vai uzturēšanās gadījums uzņemošās dalībvalsts teritorijā, lai saglabātu ģimeni "neatkarīgi no tā, vai ģimenes attiecības rodas pirms vai pēc apgādnieka ieceļošanas šajā valstī".

60 Tikai direktīvas 9. panta 2. punktā, ko piemēro bēgļiem, ir paredzēts, ka "dalībvalstis var paredzēt [direktīvas V nodaļā paredzēto normu] piemērošanu bēgļiem, kuru ģimenes attiecības ir uzsāktas pirms ieceļošanas". Šī norma ir saprotama kā labvēlīgāka attieksme pret bēgļiem, tiem ierodoties.

61 No tā izriet, ka direktīvas normas, izņemot tās 9. panta 2. punktu, ir piemērojamas gan tam, kas Nīderlandes tiesību aktos ir kvalificēts kā ģimenes atkalapvienošanās, gan arī tam, kas ir definēts kā ģimenes dibināšana.

62 Šādu interpretāciju apstiprina direktīvas sestais apsvērums, kas attiecas uz "ģimenes aizsardzību un ģimenes dzīves saglabāšanu vai nodibināšanu". Šāda interpretācija ir arī sagatavošanas materiālos, kurus citējusi prasītāja pamata tiesvedībā, no kuriem izriet, ka bija plaša vienprātība par to, ka ģimenes atkalapvienošanās ir jāattiecina gan uz ģimenes dibināšanu, gan uz ģimenes saglabāšanu.

63 Šāda interpretācija turklāt ir atbilstīga ECTK 8. pantam un hartas 7. pantam, kuros nav noteikts nekāds nodalījums pēc apstākļiem un brīža, kuros ir dibināta ģimene.

64 Ievērojot šāda nodalījuma neesamību, ko būtu vēlējies Savienības likumdevējs, atkarībā no brīža, kad ir dibināta ģimene, un ņemot vērā vajadzību neinterpretēt direktīvas normas sašaurināti, kā arī neliegt tām to lietderīgo iedarbību, dalībvalstīm nav rīcības brīvības, kas tām ļautu iekļaut šo nodalījumu dalībvalstu tiesību sistēmā, transponējot direktīvu (skat. pēc analoģijas 2008. gada 25. jūlija spriedumu lietā C-127/08 *Metock* u.c., Krājums, I-6241. lpp., 93. punkts). Turklāt tas, vai apgādniekam ir pastāvīgi un pietiekami ienākumi, lai apmierinātu savas un ģimenes vajadzības atbilstoši direktīvas 7. panta 1. punkta c) apakšpunktam, nekādi nav atkarīgs no brīža, kad viņš ir dibinājis ģimeni.

65 Visbeidzot attiecībā uz Nīderlandes valdības argumentu, ka atļauja ir jāpiešķir, ja to prasa ECTK 8. pants, pietiek konstatēt, kā tas izriet no tiesas sēdes, ka R. Šakrū vēl joprojām nav atļauts apvienoties ar savu laulāto, ar kuru viņa ir laulībā 37 gadus.

66 Tādējādi uz otro uzdoto jautājumu ir jāatbild, ka direktīva, it īpaši tās 2. panta d) punkts, ir jāinterpretē tādējādi, ka ar to netiek pieļauts tāds valsts tiesiskais regulējums, kurā, piemērojot 7. panta 1. punkta c) apakšpunktā paredzēto prasību par ienākumiem, ir ietverts nodalījums atkarībā no tā, vai ģimenes attiecības ir radušās pirms vai pēc apgādnieka ieceļošanas uzņemošās dalībvalsts teritorijā.

Par tiesāšanās izdevumiem

67 Attiecībā uz pamata lietas dalībniekiem šī tiesvedība ir stadija procesā, kuru izskata iesniedzējtiesa, un tā lemj par tiesāšanās izdevumiem. Tiesāšanās izdevumi, kas radušies, iesniedzot apsvērumus Tiesai, un kas nav minēto lietas dalībnieku tiesāšanās izdevumi, nav atlīdzināmi.

Ar šādu pamatojumu Tiesa (otrā palāta) nospriež:

1) Padomes 2003. gada 22. septembra Direktīvas 2003/86/EK 7. panta 1. punkta c) apakšpunktā ietvertais formulējums "sociālās palīdzības sistēmas izmantošana" ir jāinterpretē tādējādi, ka šis noteikums neatļauj dalībvalstij pieņemt tādu tiesisko regulējumu par ģimenes atkalapvienošanos, saskaņā ar kuru ģimenes atkalapvienošanās netiek atļauta apgādniekam, kurš ir pierādījis, ka viņam ir stabili, pastāvīgi un pietiekami ienākumi, kas ļauj viņam apmierināt pašam savas un viņa ģimenes locekļu vajadzības, bet kuram viņa

ienākumu apmēra dēļ tomēr var būt tiesības izmantot speciālo sociālo palīdzību īpašu, individuāli noteiktu nepieciešamo iztikas izdevumu segšanai, no ienākumiem atkarīgus attiecīgo pašvaldību iestāžu atbrīvojumus no nodokļiem vai ienākumus veicinošus pasākumus iedzīvotājiem ar zemiem ienākumiem minimālās " minimabeleid" pašvaldību politikas ietvaros;

2) Direktīva 2003/86, it īpaši tās 2. panta d) punkts, ir jāinterpretē tādējādi, ka ar to netiek pieļauts tāds valsts tiesiskais regulējums, kurā, piemērojot Direktīvas 2003/86 7. panta 1. punkta c) apakšpunktā paredzēto prasību par ienākumiem, ir ietverts nodalījums atkarībā no tā, vai ģimenes attiecības ir radušās pirms vai pēc apgādnieka ieceļošanas uzņemošās dalībvalsts teritorijā.

[Paraksti]