TEISINGUMO TEISMO (antroji kolegija) SPRENDIMAS

2010 m. kovo 4 d.*

Byloje C-578/08

dėl *Raad van State* (Nyderlandai) 2008 m. gruodžio 23 d. Sprendimu, kurį Teisingumo Teismas gavo 2008 m. gruodžio 29 d., pagal EB 68 ir 234 straipsnius pateikto prašymo priimti prejudicinį sprendimą byloje

Rhimou Chakroun

prieš

Minister van Buitenlandse Zaken,

TEISINGUMO TEISMAS (antroji kolegija),

kurį sudaro kolegijos pirmininkas J. N. Cunha Rodrigues, teisėjai A. Rosas (pranešėjas), U. Lõhmus, A. Ó Caoimh ir A. Arabadjiev,

* Proceso kalba: olandų.

generalinė advokatė E. Sharpston,
posėdžio sekretorė M. Ferreira, vyriausioji administratorė,

atsižvelgęs į rašytinę proceso dalį, įvykus 2009 m. spalio 21 d. posėdžiui,

išnagrinėjęs pastabas, pateiktas:

– R. Chakroun, atstovaujamos advokato R. Veerkamp,

– Nyderlandų vyriausybės, atstovaujamos C. M. Wissels ir Y. de Vries,

– Graikijos vyriausybės, atstovaujamos T. Papadopoulou, G. Kanellopoulos ir Z. Chatzipavlou,

– Europos Bendrijų Komisijos, atstovaujamos M. Condou-Durande ir R. Troosters,

susipažinęs su 2009 m. gruodžio 10 d. posėdyje pateikta generalinės advokatės išvada,

priima šį

Sprendimą

1 Prašymas priimti prejudicinį sprendimą susijęs su 2003 m. rugsėjo 22 d. Tarybos direktyvos 2003/86/EB dėl teisės į šeimos susijungimą (OL L 251, p. 12; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 19 sk., 6 t., p. 224, toliau – direktyva) 2 straipsnio d punkto ir 7 straipsnio 1 dalies c punkto išaiškinimu.

2 Šis prašymas pateiktas ginče tarp R. Chakroun ir *minister van Buitenlandse Zaken* (užsienio reikalų ministras, toliau – ministras) dėl atsisakymo ieškovei pagrindinėje byloje suteikti laikiną leidimą gyventi.

Teisinis pagrindas

Sąjungos teisė

3 Šioje direktyvoje nustatytos valstybių narių teritorijoje teisėtai gyvenantiems trečiųjų šalių piliečiams naudojimosi šeimos susijungimo teise sąlygos.

4 Direktyvos antra, ketvirta ir šešta konstatuojamosios dalys suformuluotos taip:

„(2) Laikantis daugelyje tarptautinės teisės dokumentų įrašyto įsipareigojimo saugoti šeimą ir gerbti šeimos gyvenimą, turėtų būti imamasi priemonių dėl šeimos susijungimo. Ši direktyva gerbia pagrindines teises ir laikosi principų, pripažintų, visų pirma, [Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos, pasirašytos 1950 m. lapkričio 4 d. Romoje (toliau – EŽTK)] 8 straipsnyje bei Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijoje [OL C 364, 2000, p. 1, toliau – chartija].

<...>

(4) Šeimos susijungimas yra būtinas, kad būtų galimas šeimos gyvenimas. Jis padeda kurti sociokultūrinį stabilumą, palengvinantį trečiųjų šalių piliečių integraciją valstybėje narėje, o tai padeda siekti ekonominės ir socialinės sanglaudos, vieno iš pagrindinių Sutartyje nurodytų Bendrijos tikslų.

<...>

(6) Šeimai saugoti ir šeimos gyvenimui kurti ar išlaikyti, remiantis bendrais kriterijais, turėtų būti nustatytos materialinės sąlygos naudotis teise į šeimos susijungimą.“

5 Direktyvos 2 straipsnio a–d punktuose numatytos šios sąvokos:

„Šioje direktyvoje:

a) „trečiosios šalies pilietis“ – tai kiekvienas asmuo, kuris nėra Sąjungos pilietis, kaip apibrėžta Sutarties 17 straipsnio 1 dalyje;

b) „pabėgėlis“ – trečiosios šalies pilietis arba asmuo be pilietybės, turintis pabėgėlio statusą, kaip apibrėžta 1951 m. liepos 28 d. Ženevos konvencijoje dėl pabėgėlių statuso su pakeitimais, padarytais 1967 m. sausio 31 d. Niujorke pasirašytu protokolu;

c) „globėjas“ – trečiosios šalies pilietis, teisėtai gyvenantis valstybėje narėje ir pateikiantis prašymą arba kurio šeimos nariai prašo šeimos susijungimo, kad prisijungtų prie jo;

d) „šeimos susijungimas“ – valstybėje narėje teisėtai gyvenančio trečiosios šalies piliečio šeimos narių atvykimas ir gyvenimas toje valstybėje narėje, kad būtų išsaugota šeima, nepaisant ar šeimos santykiai atsirado prieš atvykstant tam gyventojui, ar jam atvykus.“

6 Direktyvos 4 straipsnio 1 dalies a punkte nustatyta:

„1. Pagal šią direktyvą ir laikydamosi IV skyriuje, taip pat 16 straipsnyje nustatytų sąlygų valstybės narės leidžia atvykti ir gyventi šiems šeimos nariams:

a) globėjo sutuoktiniui;“

7 Direktyvos 7 straipsnio 1 dalyje numatyta:

„Tuo metu, kai yra pateiktas prašymas susijungti su šeima, atitinkama valstybė narė gali reikalauti, kad prašymą pateikęs asmuo pateiktų įrodymus, kad globėjas turi:

a) panašiai šeimai tame pačiame regione normaliomis laikomas gyvenamąsias patalpas, atitinkančias atitinkamoje valstybėje narėje galiojančius bendrus sveikatingumo ir saugos standartus;

b) sau ir savo šeimos nariams skirtą ligos draudimą nuo bet kurios rizikos, nuo kurios atitinkamoje valstybėje narėje įprastai apdraudžiami savi piliečiai;

c) pastovių ir nuolatinių lėšų, kurių pakanka sau ir savo šeimos nariams išlaikyti nesinaudojant atitinkamos valstybės narės socialinės paramos sistema. Valstybės narės įvertina šias lėšas atsižvelgdamos į jų pobūdį ir reguliarumą bei minimalų nacionalinį darbo užmokestį ir pensijas, taip pat šeimos narių skaičių.“

8 Direktyvos 9 straipsnio 1 ir 2 dalyse nustatyta:

„1. Šis skyrius taikomas valstybių narių pripažintų pabėgėlių šeimų susijungimui.

2. Valstybės narės gali šį skyrių taikyti tik pabėgėliams, kurių šeimos santykiai atsirado iki jų atvykimo.“

9 Direktyvos 17 straipsnis suformuluotas taip:

„Valstybės narės, atmesdamos prašymą, panaikindamos ar atsisakydamos atnaujinti leidimą gyventi arba spręsdamos klausimą dėl globėjo ar jo šeimos nario išsiuntimo, deramai atsižvelgia į asmens šeimos santykių pobūdį ir tvirtumą, jo gyvenimo valstybėje narėje trukmę, šeimos, kultūrinių ir socialinių ryšių su jo ar jos kilmės šalimi buvimą.“

10 Pagal direktyvos 20 straipsnį ją valstybės narės turėjo perkelti į savo nacionalinę teisę vėliausiai 2005 m. spalio 3 dieną.

Nacionalinė teisė

11 2000 m. Užsieniečių įstatymo (*Vreemdelingenwet 2000*) 16 straipsnio 1 dalies c punkte numatyta:

„Prašymas suteikti laikiną leidimą gyventi <...> gali būti atmestas, jei:

<...>

c) užsienietis pats arba asmuo, su kuriuo jis nori gyventi, neturi nepriklausomų, nuolatinių ir pakankamų pragyvenimo lėšų.“

12 Didžioji dalis pagrindinėje byloje svarbių nuostatų yra 2000 m. Nutarime dėl užsieniečių (*Vreemdelingenbesluit 2000*, toliau – *Vb 2000*). Jis buvo iš dalies pakeistas 2004 m. rugsėjo 29 d. Karaliaus nutarimu (Staatsblad, Nr. 496, 2004) tam, kad būtų perkelta direktyva.

13 *Vb 2000* 1.1 straipsnio r punkte šeimos sukūrimas apibrėžiamas kaip sutuoktinių <...> šeimos susijungimas, jeigu šeimos santykiai atsirado tuo metu, kai pagrindinio asmens nuolatinė gyvenamoji vieta buvo Nyderlanduose.

14 *Vb 2000* 3.13 straipsnio 1 dalyje tiek, kiek susiję su pagrindine byla, nustatyta:

„<...> laikinas leidimas gyventi šeimos susijungimo ir šeimos sukūrimo atveju pagrindinio asmens <...> šeimos nariams <...> suteikiamas, jei įvykdytos visos 3.16–3.22 straipsniuose nustatytos sąlygos.“

15 *Vb 2000* 3.22 straipsnyje numatyta:

„1. 3.13 straipsnio 1 dalyje numatytas leidimas gyventi suteikiamas, jei pagrindinis asmuo:

a) pats turi nuolatines grynąsias pajamas 3.74 straipsnio a punkto <...> prasme

<...>

2. Nukrypstant nuo 1 dalies, šeimos sukūrimo atveju leidimas gyventi suteikiamas, jei pagrindinis asmuo pats turi nuolatinių grynųjų pajamų, kurios sudaro mažiausiai 120 % minimalaus darbo užmokesčio, numatyto Įstatymo dėl minimalaus darbo užmokesčio ir atostogų išmokų (*Wet minimuloon en minimum vakantiebijslag*) 8 straipsnio 1 dalies a punkte ir 14 straipsnyje, įskaitant atostogų išmoką, numatytą šio įstatymo 15 straipsnyje."

16 *Vb 2000* 3.74 straipsnio a–d punktuose nustatyta:

„Pragyvenimo lėšų <...> pakanka, jei grynosios pajamos lygios:

a) darbo ir socialinės paramos įstatymo (*Wet werk en bijstand*) 21 straipsnyje numatytai socialinės paramos sumai vienišiems asmenims, vienišiems tėvams ar sutuoktinių poroms ir šeimoms, įskaitant minėtą atostogų išmoką <...>

<...>

d) šeimos sukūrimo atveju pragyvenimo lėšų pakanka, jei grynosios pajamos lygios 120 % minimalaus darbo užmokesčio, nustatyto Įstatymo dėl minimalaus darbo užmokesčio ir atostogų išmokų 8 straipsnio 1 dalies a punkte ir 14 straipsnyje, įskaitant atostogų išmoką, numatytą šio įstatymo 15 straipsnyje."

17 Iš prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo pateiktų įrodymų matyti, kad pagrindinei bylai svarbiu momentu paramos norma, nustatyta pagal Darbo ir socialinės paramos įstatymo 21 straipsnio c punktą vyresniems nei 21 metų ir jaunesniems nei 65 metų suinteresuotiesiems asmenims, kai abu sutuoktiniai jaunesni nei

65 metai, buvo 1 207,91 euro per mėnesį, nors šeimos sukūrimo atveju pragyvenimo lėšų pakanka, kai grynosios pajamos lygios 1 441,44 euro per mėnesį, įskaitant atostogų išmokas.

Pagrindinė byla ir prejudiciniai klausimai

18 Maroko pilietis M. Chakroun gimė 1944 m. liepos 1 dieną. Nuo 1970 m. gruodžio 21 d. jis yra Nyderlandų rezidentas, turintis neterminuotą leidimą gyventi. Nuo 2005 m. liepos 12 d. jis pagal 1986 m. lapkričio 6 d. Darbuotojų draudimo nuo finansinių nedarbo pasekmių įstatymą (*Wet tot verzekering van werknemers tegen geldelijke gevolgen van werkloosheid*) gauna paramą, kuri, jei aplinkybės nepasikeis, bus mokama iki 2010 m. liepos 12 dienos.

19 R. Chakroun, taip pat Maroko pilietė, gimė 1948 m. liepos 18 d. ir nuo 1972 m. liepos 31 d. yra susituokusi su M. Chakroun.

20 2006 m. kovo 10 d. R. Chakroun pateikė Nyderlandų ambasadai Rabate, Maroke, prašymą suteikti leidimą gyventi su sutuoktiniu.

21 2006 m. liepos 17 d. sprendimu ministras prašymą atmetė, nes M. Chakroun negavo pakankamai pajamų pagal *Vb 2000*. Iš tiesų M. Chakroun gavo 1 322,73 eurus grynųjų pajamų per mėnesį bedarbio pašalpą, įskaitant atostogų išmoką, t. y. sumą, mažesnę nei pajamų norma, taikoma šeimos sukūrimo atveju, būtent 1 441,44 euro.

22 2007 m. vasario 21 d. sprendimu ministras pripažino R. Chakroun skundą dėl šio sprendimo nepagrįstu.

23 2007 m. spalio 15 d. Sprendime *Rechtbank 's-Gravenhage* pripažino R. Chakroun ieškinį dėl 2007 m. vasario 21 d. sprendimo nepagrįstu. Ieškovė pagrindinėje byloje pareiškė apeliacinį skundą dėl šio sprendimo *Raad van State*.

24 Šiame teisme R. Chakroun iškėlė, pirma, klausimą, ar direktyvos 7 straipsnio 1 dalies c punktas buvo teisingai įgyvendintas *Vb 2000* 3.74 straipsnio d punktu ir 3.22 straipsnio 2 dalimi tiek, kiek pagal šias nuostatas reikalaujama, jog globėjas šeimos sukūrimo atveju turėtų pajamas, lygias 120 % minimalaus darbo užmokesčio.

25 Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas nurodo, kad minimalus darbo užmokestis yra svarbiausia nuoroda Įstatyme dėl minimalaus darbo užmokesčio ir atostogų išmokų, kurio tikslas yra užtikrinti minimalų pragyvenimą visiems Nyderlandų piliečiams, gyvenantiems Nyderlanduose, taip pat visiems užsieniečiams, Nyderlandų rezidentams, kurie yra ar gali būti situacijoje, kai jie nedisponuoja pragyventi reikalingomis lėšomis (Įstatymo dėl minimalaus darbo užmokesčio ir atostogų išmokų 11 straipsnis). Šio įstatymo taikymas priklauso vietos valdžios institucijų kompetencijai.

26 Įstatyme dėl minimalaus darbo užmokesčio ir atostogų išmokų numatytos dvi paramos rūšys. Pirma, egzistuoja bendra parama, kuri turi padengti bendras pragyvenimo išlaidas (Įstatymo dėl minimalaus darbo užmokesčio ir atostogų išmokų 5 straipsnio b punktas). Antra, įstatyme numatyta speciali parama, kuri suteikia suinteresuotajam asmeniui teisę tiek, kiek jis neturi pakankamai pajamų padengti būtinoms pragyvenimo išlaidos, kylančioms dėl specialių aplinkybių, ir tiek, kiek tų išlaidų, vietos valdžios institucijos nuomone, negali padengti kitos turimos priemonės (Įstatymo dėl minimalaus darbo užmokesčio ir atostogų išmokų 35 straipsnio 1 dalis).

27 23 metų asmens minimalus darbo užmokestis Įstatyme dėl minimalaus darbo užmokesčio ir atostogų išmokų yra naudojamas kaip referencinis elementas nustatant poreikius ir sumą, kurios asmeniui reikia kaip bendros paramos. Kaip pastabose teigia Nyderlandų vyriausybė, suma, atitinkanti 120 % minimalaus darbo užmokesčio, yra suma, kurią viršijus rezidentui negali priklausyti bendroji ar specialioji parama.

28 *Raad van State* svarsto, ar valstybės narės, įgyvendindamos direktyvos 7 straipsnio 1 dalies c punktą, gali, ar turi atsižvelgti, ir galbūt nustatytu būdu, į socialines specialios paramos išmokas. Išnagrinėjus prašymą pateikusio asmens situaciją, vietos valdžios institucijos suteikta specialioji parama gali būti įvairių formų.

29 Antra, R. Chakroun ginčijo Nyderlandų teisės aktuose nustatytą skirtumą tarp šeimos susijungimo ir šeimos sukūrimo pagal tai, ar šeiminiai ryšiai atsirado prieš susijungimą Nyderlandų teritorijoje, ar po jo, nes tokio skirtumo nėra direktyvos 7 straipsnio 1 dalyje. Iš tiesų, jei pagrindinėje byloje aptariamas prašymas buvo laikomas prašymu, susijusiu su šeimos susijungimu, Nyderlandų teisės aktų prasme, paramos norma, nustatyta Įstatymo dėl minimalaus darbo užmokesčio ir atostogų išmokų 21 straipsnio c punkte, į kurį atsižvelgta pagal *Vb 2000* 3.74 straipsnio a punktą, ir R. Chakroun pajamos būtų didesnės nei reikalaujama suma.

30 *Raad van State* kelia abejonių valstybių narių galimybė daryti tokį skirtumą tarp šeimos sukūrimo ir šeimos susijungimo, bet jis pabrėžia, jog neatmetama galimybė, kad direktyva nedraudžia priimti teisės akto, kuriame daromas skirtumas pagal tai, ar šeiminiai ryšiai atsirado prieš susijungiant priimančios valstybės narės teritorijoje, ar vėliau. *Raad van State* teigia, kad šis skirtumas numatytas direktyvos 9 straipsnyje, taikomame pabėgėliams, bei 2003 m. lapkričio 25 d. Tarybos direktyvos 2003/109/EB dėl trečiųjų valstybių piliečių, kurie yra ilgalaikiai gyventojai, statuso (OL L 16, p. 44; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 19 sk., 6 t., p. 272) 16 straipsnio 1 ir 5 dalyse.

31 Atsižvelgdamas į tai, *Raad van State* nusprendė sustabdyti bylos nagrinėjimą ir pateikti Teisingumo Teismui šiuos prejudicinius klausimus:

„1. Ar (direktyvos) 7 straipsnio 1 dalies c punkto formuluotė „naudojimasis socialinės paramos sistema“ reiškia, kad ji leidžia valstybei narei priimti tokius teisės aktus dėl šeimos susijungimo, pagal kuriuos neleidžiama susijungti globėjo, įrodžiusio, kad jis turi pastovių ir nuolatinių lėšų, kurių pakanka sau ir savo šeimos nariams išlaikyti, bet, nepaisant savo pajamų, vis tiek turinčio teisę kreiptis dėl specialios paramos padengti specialias ir individualiai įvertintas būtinas pragyvenimo išlaidas, dėl mokesčių lengvatų, kurias suteikia vietos valdžios institucijos atsižvelgdamos į pajamas, ar dėl pajamų palaikymo priemonių, taikomų vykdant vietos politiką dėl minimalių pajamų („minimabeleid“), šeimai?

2. Ar (direktyva), visų pirma jos 2 straipsnio d punktas, turi būti aiškinama taip, jog ši nuostata draudžia nacionalinės teisės aktus, pagal kuriuos, taikant 7 straipsnio 1 dalies c punkte numatytą pajamų reikalavimą, daromas skirtumas pagal tai, ar šeimos santykiai atsirado prieš valstybėje narėje nuolat gyvenančiam asmeniu atvykstant į valstybę narę, ar jam jau atvykus?“

Dėl prejudicinių klausimų

Dėl pirmojo klausimo

32 Pirmuoju klausimu prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas klausia, ar direktyvos 7 straipsnio 1 dalies c punkto formuluotė „naudojimasis socialinės paramos sistema“ turi būti aiškinama taip, kad ji leidžia valstybei narei priimti teisės

aktus, susijusius su šeimos susijungimu, pagal kuriuos neleidžiama susijungti globėjo, įrodžiusio, kad jis turi pastovių ir nuolatinių lėšų, kurių pakanka sau ir savo šeimos nariams išlaikyti, bet, nepaisant savo pajamų, vis tiek turinčio teisę kreiptis dėl specialios paramos padengti specialias ir individualiai įvertintas būtinas pragyvenimo išlaidas, dėl mokesčių lengvatų, kurias suteikia vietos valdžios institucijos atsižvelgdamos į pajamas, ar dėl pajamų palaikymo priemonių, taikomų vykdant vietos valdžios institucijų politiką dėl minimalių pajamų („minimabeleid“), šeimai.

Šalių pateiktos pastabos

33 Ieškovė pagrindinėje byloje teigia, kad direktyvos 7 straipsnio 1 dalies c punkte numatyta „atitinkamos valstybės narės socialinės paramos sistema“ gali būti susijusi tik su reglamentavimu nacionaliniu lygmeniu, o *Raad van State* minėti teisės aktai nustatyti vietos valdžios institucijų lygmeniu. Ji taip pat teigė, kad direktyvos 7 straipsnio 1 dalies c punkte esanti nuoroda į minimalių darbo užmokesčio ir pensijų lygmenį reiškia, kad yra aukščiausia riba.

34 Ieškovė pagrindinėje byloje, kaip ir Europos Komisija, pabrėžia, kad valstybėms narėms suteikta diskrecija įgyvendinti direktyvą neturi pakenkti šios direktyvos tikslams ir veiksmingumui. Būtent ji paaiškina, jog nustatyta 120 % minimalaus darbo užmokesčio norma reiškia, kad jauni prašymą pateikę asmenys praktiškai negali atitikti pragyvenimo priemonių kriterijų remdamiesi darbu visą darbo dieną. Iš tiesų įstatyme remiamasi 23 metų asmens minimaliu darbo užmokesčiu. Tačiau jaunesnio nei 23 metų asmens minimalus darbo užmokestis yra tik 23 metų asmens darbo užmokesčio dalis, t. y. pavyzdžiui, 72 % 21 metų asmeniui, todėl 21 metų asmuo turi gauti 160 % savo amžiaus kategorijos minimalaus darbo užmokesčio, kad atitiktų šiuos kriterijus.

35 Per posėdį R. Chakroun citavo Nyderlandų teisingumo ministerijos *Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum* (mokslo tyrimų ir dokumentacijos centras) ataskaitą, sudarytą vertinant užsieniečių sutuoktinių migraciją į Nyderlandus, dėl pajamų, reikalaujamų susijungiant šeimai, padidinimo. R. Chakroun teigimu, šioje ataskaitoje aprašytas neigiamas poveikis rodo, kad Nyderlandų teisės aktai prieštarauja direktyvos tikslui.

36 Komisija teigia, kad pagal direktyvą svarbiausias elementas yra tas, ar pats suinteresuotasis asmuo turi pakankamai lėšų, kad padengtų savo elementarius poreikius nesikreipdamas socialinės paramos. Direktyvoje nustatytos sistemos nereikia suprasti taip, kad ji leidžia valstybei narei sudėti visą socialinę paramą, kurios gali prašyti suinteresuotasis asmuo, kad būtų nustatyta reikalaujamų pajamų riba.

37 Šiuo klausimu Komisija pabrėžia, kad, kaip nurodyta jos 2008 m. spalio 8 d. pranešime Europos Parlamentui ir Tarybai dėl Direktyvos 2003/86 taikymo [COM(2008) 610], Nyderlandų institucijų reikalaujama suma vertinant, ar pakanka lėšų, yra didžiausia iš visų Bendrijos valstybių narių. Be to, ji teigia, kad jei pagrindinėje byloje šeiminiai ryšiai tarp sutuoktinių Chakroun būtų egzistavę prieš M. Chakroun atvykstant į Bendrijos teritoriją, vertinama pajamų suma vertinat tai, ar pakanka lėšų, būtų mažesnė nei taikoma pagrindinėje byloje pagal *Vb 2000* 3.74 straipsnio d punktą. Todėl galima teigti, kad suma, reikalaujama pagal nacionalinės teisės aktus, jei šeiminiai ryšiai egzistavo prieš globėjui atvykstant į Bendrijos teritoriją, atitinka sumą, kurios paprastai pakanka patenkinti elementariausius poreikius Nyderlandų visuomenėje.

38 Galiausiai tiek R. Chakroun, tiek Komisija teigia, kad Nyderlandų institucijos turėjo pagrindinėje byloje atsižvelgti į ilgą gyvenimo ir santuokos laiką ir tai, kad to nepadarydamos jos pažeidė direktyvos 17 straipsnyje nustatytą reikalavimą individualiai ištirti prašymą.

39 Nyderlandų vyriausybė aiškina, kad nustatytas pakankamų pajamų lygis, atitinkantis 120 % teisėto minimalaus darbo užmokesčio, yra bendrai Nyderlandų vietos valdžios institucijų vartojama pajamų suma kaip kriterijus, leidžiantis nustatyti potencialius bendros ar specialios paramos gavėjus. Tačiau kai kurios vietos valdžios institucijos taiko kitokį pajamų lygį, atitinkantį 110–130 % teisėto minimalaus darbo užmokesčio. Kadangi socialinė parama suteikiama pagal poreikius, tai tik *a posteriori* yra įmanoma surinkti statistiką, leidžiančią nustatyti minimalių pajamų ribą, kai suteikiama ši parama.

40 Ši vyriausybė tvirtina, kad pajamų lygis, atitinkantis 120 % teisėto minimalaus darbo užmokesčio, atitinka direktyvos 7 straipsnio 1 dalies c punktą, nes kalbama apie pajamų lygį, nuo kurio iš esmės negalima gauti bendros ar specialios socialinės paramos. Iš esmės, šios vyriausybės teigimu, minimalaus darbo užmokesčio lygis Nyderlanduose leidžia tik patenkinti gyvybinius poreikius ir gali įrodyti, kad jo nepakanka specialioms individualioms išlaidoms. Šie elementai pateisina tai, kad skaičiuojama pagal pajamų lygį, atitinkantį 120 % teisėto minimalaus darbo užmokesčio.

Teisingumo Teismo atsakymas

41 Reikia priminti, kad direktyvos 4 straipsnio 1 dalyje valstybėms narėms nustatomos tikslios pozityvios pareigos, kurias atitinka aiškiai apibrėžtos subjektyvios teisės, nes direktyvoje apibrėžtais atvejais jos įpareigojamos leisti atitinkamų globėjo šeimos narių susijungimą, neleidžiant naudotis savo diskrecija (2006 m. birželio 27 d. Sprendimo *Parlamentas prieš Tarybą*, C-540/03, Rink. p. I-5769, 60 punktas).

42 Tačiau šia nuostata reikalaujama įvykdyti direktyvos IV skyriuje nustatytas sąlygas. Direktyvos 7 straipsnio 1 dalies c punktas yra šių sąlygų dalis ir leidžia valstybėms narėms reikalauti įrodymų, kad globėjas turi pastovių ir nuolatinių lėšų, kurių

pakanka sau ir savo šeimos nariams išlaikyti nesinaudojant atitinkamos valstybės narės socialinės paramos sistema. Toje pačioje nuostatoje pabrėžiama, kad valstybės narės įvertina šias lėšas atsižvelgdamos į jų pobūdį ir reguliarumą bei minimalų nacionalinį darbo užmokestį ir pensijas, taip pat šeimos narių skaičių.

43 Kadangi leidimas susijungti šeimai yra bendra taisyklė, direktyvos 7 straipsnio 1 dalies c punkte numatyta teisė turi būti aiškinama siaurai. Be to, valstybėms narėms suteikta veiksmų laisvė neturi būti naudojama taip, kad pakenktų direktyvos tikslui, kuris yra skatinti šeimos susijungimą, ir jos veiksmingumui.

44 Šiuo klausimu iš direktyvos antros konstatuojamosios dalies matyti, kad laikantis daugelyje tarptautinės teisės dokumentų įrašyto įsipareigojimo saugoti šeimą ir gerbti šeimos gyvenimą, turėtų būti imamasi priemonių dėl šeimos susijungimo. Iš tiesų direktyva gerbia pagrindines teises ir laikosi principų, pripažintų visų pirma EŽTK 8 straipsnyje bei chartijoje. Todėl direktyvos nuostatos, visų pirma 7 straipsnio 1 dalies c punktas, turi būti aiškinamos atsižvelgiant į pagrindines teises, konkrečiau kalbant, į teisę į šeimos gyvenimo pagarbą, numatytą ir EŽTK, ir chartijoje. Reikia pridurti, kad pagal Europos Sąjungos sutarties 6 straipsnio 1 dalies pirmą įtrauką Europos Sąjunga pripažįsta chartijoje, priimtoje 2007 m. gruodžio 12 d. Strasbūre (OL C 303, p. 1) ir turinčioje tokią pačią teisinę galią kaip sutartys, nustatytas teises, laisves ir principus.

45 Taigi, kaip ieškovė pagrindinėje byloje pabrėžė per posėdį, sąvoka „atitinkamos valstybės narės socialinės paramos sistema“ yra Sąjungos teisės savarankiška sąvoka, kuri neturi būti aiškinama atsižvelgiant į tarptautinės teisės sąvokas. Be kita ko, atsižvelgiant į skirtumus tarp valstybių narių, susijusių su socialinės paramos administravimu, šią sąvoka reikia suprasti taip, kad ji reiškia valstybės institucijų suteiktą socialinę paramą nacionaliniu, regioniniu ar vietos lygmeniu.

46 Direktyvos 7 straipsnio 1 dalies c punkto pirmu sakiniu nustatoma priešprieša tarp, viena vertus, „pastovių ir nuolatinių lėšų, kurių pakanka sau ir savo šeimos nariams išlaikyti“, ir, kita vertus, „socialinės paramos“. Iš šios priešpriešos matyti, kad sąvoka „socialinė parama“, numatyta direktyvoje, reiškia paramą, kurią nacionaliniu, regioniniu ar vietos lygmeniu suteikia valdžios institucijos, į kurias kreipėsi asmuo susijungimo atveju, neturintis pastovių ir nuolatinių lėšų, kurių pakanka sau ir savo šeimos nariams išlaikyti, dėl to rizikuojantis savo gyvenimo laikotarpiu tapti priimančios valstybės narės socialinės paramos našta (pagal analogiją žr. 2007 m. gruodžio 11 d. Sprendimo *Eind*, C-291/05, Rink. p. I-10719, 29 punktą)

47 Direktyvos 7 straipsnio 1 dalies c punkto antru sakiniu valstybėms narėms leidžiama įvertinti globėjo pajamas atsižvelgiant į jų pobūdį ir reguliarumą bei minimalų nacionalinį darbo užmokestį ir pensijas, taip pat šeimos narių skaičių Kaip numatyta šio sprendimo 43 punkte, šia teise reikia naudotis vengiant pakenkti direktyvos tikslui, kuris yra skatinti šeimos susijungimą, ir jos veiksmingumui.

48 Todėl, kadangi asmenų poreikiai gali labai skirtis, šis leidimas turi būti aiškinamas taip, kad valstybės narės gali nustatyti tam tikrą sumą kaip referencinę, bet ne ta prasme, kad jos gali nustatyti minimalių pajamų sumą, kurios nepasiekus nesuteikiama teisė susijungti šeimai, neatsižvelgiant į kiekvieno prašymą pateikusio asmens konkrečią situaciją. Šį aiškinimą remia direktyvos 17 straipsnis, kuriame nustatomas reikalavimas individualiai nagrinėti prašymus dėl susijungimo.

49 Pajamų lygio, atitinkančio 23 metų darbuotojo 120 % minimalaus darbo užmokesčio, kurį viršijus speciali socialinė parama netaikoma, naudojimas kaip referencinio lygio, neatrodo, kad atitiktų tikslą nustatyti, ar individas disponuoja pastoviomis lėšomis, kurių pakanka išsilaikyti. Iš tiesų direktyvos 7 straipsnio 1 dalies c punkte 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.

50 Be to, skaičius 120 %, naudojamas nustatyti sumai, numatytai *Vb 2000*, yra tik vidurkis, nustatytas vertinant statistiką, susijusią su Nyderlandų vietos valdžios institucijų suteikta specialia parama ir pajamų kriterijais, į kuriuos atsižvelgė šios vietos valdios institucijos. Kaip buvo paaiškinta per posėdį, kai kurios vietos valdžios institucijos kaip referencinę sumą taiko pajamų sumą, mažesnę nei 120 % minimalių pajamų, o tai prieštarauja teiginiui, kad būtinos 120 % minimalių darbo užmokesčių pajamos.

51 Galiausiai Teisingumo Teismas turi nuspręsti, ar Nyderlandų teisės aktuose numatytų minimalių pajamų pakanka, kad šios valstybės darbuotojai patenkintų kasdienius poreikius. Todėl pakanka konstatuoti, kaip teisingai teigė Komisija, kad jei šioje pagrindinėje byloje sutuoktinių Chakroun šeiminiai ryšiai būtų egzistavę prieš M. Chakroun atvykstant į Bendrijos teritoriją, vertinama suma, nagrinėjant R. Chakroun prašymą, būtų minimalių pajamų suma, o ne 120 % šios sumos. Reikia daryti išvadą, kad Nyderlandų institucijos minimaliomis pajamomis laiko pajamas, atitinkančias pakankamas lėšas direktyvos 7 straipsnio 1 dalies c punkto prasme.

52 Atsižvelgiant į tai, į pateiktą pirmąjį klausimą reikia atsakyti taip, kad direktyvos 7 straipsnio 1 dalies c punkto formuluotė „naudojimasis socialinės paramos sistema“ reiškia, kad ji neleidžia valstybei narei priimti tokių teisės aktų dėl šeimos susijungimo, pagal kuriuos neleidžiama susijungti globėjo, įrodžiusio, kad jis turi pastovių ir nuolatinių lėšų, kurių pakanka sau ir savo šeimos nariams išlaikyti, bet, nepaisant šių pajamų, vis tiek turinčio teisę kreiptis dėl specialios paramos padengti specialias ir individualiai įvertintas būtinas pragyvenimo išlaidas, dėl mokesčių lengvatų, kurias suteikia vietos valdžios institucijos atsižvelgdamos į pajamas, ar dėl pajamų palaikymo priemonių, taikomų vykdant vietos politiką dėl minimalių pajamų („minimabeleid“), šeimai.

Dėl antrojo klausimo

53 Antruoju klausimu prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas klausia, ar direktyva, ir visų pirma jos 2 straipsnio d dalis, turi būti aiškinama taip, kad ši nuostata draudžia nacionalinės teisės aktus, pagal kuriuos, taikant 7 straipsnio 1 dalies c punkte numatytą pajamų reikalavimą, daromas skirtumas pagal tai, ar šeiminiai santykiai atsirado prieš globėjui atvykstant į valstybę narę, ar jam jau atvykus.

Šalių pateiktos pastabos

54 R. Chakroun aiškino, kad jos sutuoktinis nuo atvykimo į Nyderlandus 1970 m. dvejus metus dirbo šioje valstybėje narėje, kad uždirbtų būtinų pinigų santuokai.

55 Ieškovės pagrindinėje byloje ir Komisijos teigimu, direktyvoje nėra pagrindo skirtumui tarp šeimos santykių išlaikymo ir jos sukūrimo. Iš Europos Vadovų Tarybos dokumento (2001 m. sausio 31 d. Tarybos dokumentas 5682/01, p. 3) matyti, kad egzistavo platus susitarimas, jog šeimos susijungimas turi apimti tiek šeimos sukūrimą, tiek šeimos išsaugojimą. Šį aiškinimą parėmė direktyvos šešta konstatuojamoji dalis bei jos 2 straipsnio d punktas. Kalbant apie direktyvos 9 straipsnio 2 dalyje nustatytą išimtį, tai yra speciali nuostata, susijusi su pabėgėlių, priverstų palikti savo šalį, situacija. Be to, R. Chakroun cituoja 2009 m. kovo 11 d. Europos Tarybos žmogaus teisių komisaro ataskaitą dėl jo vizito 2008 m. rugsėjo 21–25 d. į Nyderlandus, kurioje komisaras stebisi kai kuriomis Nyderlandų teisės aktų nuostatomis šeimos susijungimo srityje.

56 Be to, Komisija svarsto, kaip skirtumas, daromas atsižvelgiant į laiko momentą, kada šeiminiai ryšiai buvo sukurti, galėtų turėti nors mažiausią įtaką reikalavimo atitikti elementarių poreikių materialines sąlygas įgyvendinimui.

57 Nyderlandų vyriausybė teigia, kad nacionalinės teisės aktuose nustatyto skirtumo tarp šeimos sukūrimo ir jos susijungimo direktyva nedraudžia ir tai yra vienas iš būdų atsižvelgti į šeiminių ryšių pobūdį bei tvirtumą, kaip tai nustatyta direktyvos 17 straipsnyje. Šios vyriausybės teigimu, iš tiesų galima įsivaizduoti, kad tokiu atveju interesai yra svarbesni nei tai, kad šeiminiai ryšiai egzistavo dar prieš atitinkamam asmeniui apsigyvenant Nyderlanduose. Šeimos sukūrimo atveju abu partneriai prisiima riziką, kad laikinai gyvenimas kartu gali būti neįmanomas Nyderlanduose. Paprastai šeiminiai ryšiai tokiais atvejais mažiau intensyvūs nei tie, kai iš karto pateikiami prašymai leisti susijungti šeimai. Tai, kad Nyderlandų Karalystė prašymų leisti susijungti šeimai atveju kaip pakankamų pajamų lygį nustatė sumą, mažesnę nei 120 % minimalaus darbo užmokesčio, būtent ir skirta apsaugoti šeimą.

58 Papildomai Nyderlandų vyriausybė nurodo, kad net tuo atveju, kai šeiminiai ryšiai atsirado po to, kai atitinkamas asmuo atvyko į Nyderlandus ir pajamų sąlyga nėra įvykdyta, nepaisant to, šeimos nariams leidžiama gyventi, jei EŽTK 8 straipsnis to reikalauja.

Teisingumo Teismo atsakymas

59 Direktyvos 2 straipsnio d punkte šeimos susijungimas apibrėžiamas nedarant skirtumo pagal tai, kada sutuoktiniai susituokė, nes jame nustatyta, jog šeimos susijungimas yra priimančioje valstybėje narėje teisėtai gyvenančio trečiosios šalies piliečio šeimos narių atvykimas ir gyvenimas toje valstybėje narėje, kad būtų išsaugota šeima, „nepaisant, ar šeimos santykiai atsirado prieš atvykstant tam gyventojui, ar jam atvykus“.

60 Tik direktyvos 9 straipsnio 2 dalyje, taikytinoje pabėgėliams, numatyta, kad „valstybės narės gali [direktyvos V skyriuje numatytas nuostatas] taikyti tik pabėgėliams, kurių šeimos santykiai atsirado iki jų atvykimo“. Šią nuostatą paaiškina palankesnis pabėgėlių, atvykusių į jų teritoriją, vertinimas.

61 Iš to matyti, kad direktyvos nuostatos, išskyrus 9 straipsnio 2 dalį, taikytinos tiek Nyderlandų teisės aktuose apibrėžtam šeimos susijungimui, tiek juose apibrėžtam šeimos sukūrimui.

62 Šį aiškinimą patvirtina direktyvos šešta konstatuojamoji dalis, kurioje numatyta sąvoka „šeimai saugoti ir šeimos gyvenimui kurti ar išlaikyti“. Taip pat iš ieškovės pagrindinėje byloje nurodytų parengiamųjų darbų matyti, kad buvo sudarytas platus susitarimas dėl šeimos susijungimo, kuris turėtų apimti tiek šeimos sukūrimą, tiek šeimos išsaugojimą.

63 Be to, šį aiškinimą patvirtina EŽTK 8 straipsnis ir chartijos 7 straipsnis, kuriuose nenustatytas joks skirtumas pagal šeimos sukūrimo aplinkybes ir momentą.

64 Atsižvelgiant į šio skirtumo, kurį ketino nustatyti Sąjungos teisės aktų leidėjas, pagal šeimos sukūrimo momentą nebuvimą, ir atsižvelgiant į būtinybę neaiškinti direktyvos nuostatų siaurai bei nepanaikinti jų veiksmingumo, valstybės narės neturi diskrecijos nustatyti tokio skirtumo nacionalinės teisės aktuose, perkeliančiuose direktyvą (pagal analogiją žr. 2008 m. liepos 25 d. Sprendimo *Metock ir kt.*, C-127/08, Rink. p. I-6241, 93 punktą). Be to, tikimybė, kad globėjas turės pastovių ir nuolatinių lėšų, kurių pakanka sau ir savo šeimos nariams išlaikyti direktyvos 7 straipsnio 1 dalies c punkto prasme, negali priklausyti nuo šeimos sukūrimo momento.

65 Galiausiai, kalbant apie Nyderlandų vyriausybės argumentą, kad leidimas turi būti suteiktas, jei EŽTK 8 straipsnis reikalauja, konstatuotina, kad, kaip matyti iš posėdžio, R. Chakroun vis dar nėra leista prisijungti prie sutuoktinio, su kuriuo ji susituokusi daugiau nei 37 metus.

66 Todėl į pateiktą klausimą reikia atsakyti taip, jog direktyva, ir visų pirma jos 2 straipsnio d punktas, turi būti aiškinama taip, kad ši nuostata draudžia nacionalinės teisės aktus, pagal kuriuos, taikant 7 straipsnio 1 dalies c punkte numatytą pajamų reikalavimą, daromas skirtumas pagal tai, ar šeimos santykiai atsirado prieš globėjui atvykstant į priimančios valstybės narės teritoriją, ar jam jau atvykus.

Dėl bylinėjimosi išlaidų

67 Kadangi šis procesas pagrindinės bylos šalims yra vienas iš etapų prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo nagrinėjamoje byloje, bylinėjimosi išlaidų klausimą turi spręsti šis teismas. Išlaidos, susijusios su pastabų pateikimu Teisingumo Teismui, išskyrus tas, kurias patyrė minėtos šalys, nėra atlygintinos.

Remdamasis šiais motyvais, Teisingumo Teismas (antroji kolegija) nusprendžia:

1. 2003 m. rugsėjo 22 d. Tarybos direktyvos 2003/86/EB dėl teisės į šeimos susijungimą 7 straipsnio 1 dalies c punkto formuluotė „naudojimasis socialinės paramos sistema“ reiškia, kad ji neleidžia valstybei narei priimti tokių teisės aktų dėl šeimos susijungimo, pagal kuriuos neleidžiama susijungti globėjo, įrodžiusio, kad jis turi pastovių ir nuolatinių lėšų, kurių pakanka sau ir savo šeimos nariams išlaikyti, bet, nepaisant šių pajamų, vis tiek turinčio teisę

kreiptis dėl specialios paramos padengti specialias ir individualiai įvertintas būtinas pragyvenimo išlaidas, dėl mokesčių lengvatų, kurias suteikia vietos valdžios institucijos atsižvelgdamos į pajamas, ar dėl pajamų palaikymo priemonių, taikomų vykdant vietos politiką dėl minimalių pajamų („minimabeleid“), šeimai.

2. Direktyva 2003/86, ir visų pirma jos 2 straipsnio d punktas, turi būti aiškinama taip, kad ši nuostata draudžia nacionalinės teisės aktus, pagal kuriuos, taikant Direktyvos 2003/86 7 straipsnio 1 dalies c punkte numatytą pajamų reikalavimą, daromas skirtumas pagal tai, ar šeimos santykiai atsirado prieš globėjui atvykstant į priimančios valstybės narės teritoriją, ar jam jau atvykus.

Parašai.