



Teismo praktikos rinkinys

GENERALINIO ADVOKATO
YVES BOT IŠVADA,
pateikta 2012 m. sausio 19 d.¹

Byla C-508/10

**Europos Komisija
prieš**

Nyderlandų Karalystę

„Valstybės įsipareigojimų neįvykdymas — Direktyva 2003/109/EB — Trečiųjų šalių piliečių, kurie yra ilgalaikiai gyventojai, statusas — Už statuso suteikimą ir leidimo apsigyventi kitoje valstybėje narėje išdavimą reikalaujamų rinkliavų dydis — Per didelės ar neproporcingos rinkliavos — Kliūtis pasinaudoti teise apsigyventi“

1. Šis ieškinys dėl įsipareigojimų neįvykdymo susijęs su 2003 m. lapkričio 25 d. Tarybos direktyvos 2003/109/EB dėl trečiųjų valstybių piliečių, kurie yra ilgalaikiai gyventojai, statuso² taikymu.
2. Europos Komisija prašo Teisingumo Teismo pripažinti, jog reikalaujama, kad trečiųjų šalių piliečiai ir jų šeimos nariai, kurie prašo suteikti ilgalaikio gyventojų statusą, sumokėtų, jos nuomone, „per dideles“ ir „neteisingas“ rinkliavas, Nyderlandų Karalystė neįvykdė įsipareigojimų pagal šią direktyvą.
3. Šioje išvadoje pirmiausia Teisingumo Teismui siūlysiu patvirtinti, kad ieškinys yra priimtinas, nes Nyderlandų Karalystė kaltinama savo nacionalinės teisės aktais pažeidusi direktyvos tikslą, kaip jis aiškinamas remiantis jos konstatuojamosiomis dalimis, ir jos veiksmingumą, ir Komisijos pateiktame ieškinyje pažeidimas buvo nustatytas pakankamai tiksliai.
4. Paskui nurodysiu motyvus, dėl kurių manau, kad valstybės narės negali trečiųjų šalių piliečiams, kurie prašo taikant direktyvą išduoti teisę apsigyventi patvirtinančius dokumentus, taikyti rinkliavų, kurios yra arba pačios savaime per didelės, arba neproporcingos, palyginti su tomis, kurias turi sumokėti laisvo judėjimo teise besinaudojantys nacionaliniai subjektai ar Europos Sąjungos piliečiai tam, kad gautų panašius dokumentus.
5. Galiausiai patvirtinsiu, kad, reikalaujama iš trečiųjų šalių piliečių per didelių ir neproporcingų rinkliavų Nyderlandų Karalystė faktiškai neįvykdė įsipareigojimų pagal SESV 258 straipsnį.

I – Teisinis pagrindas

A – Sąjungos teisė

6. Direktyva buvo priimta remiantis EB 63 straipsnio pirmos pastraipos 3 ir 4 punktais siekiant patikslinti ilgai valstybėse narėse gyvenančių trečiųjų šalių piliečių, kurių integracija pagal direktyvos 4 konstatuojamąją dalį laikoma „esminiu elementu skatinant ekonominę ir socialinę sanglaudą, kurią Sutartis nurodo pagrindiniu Bendrijos tikslu,“ teisinį statusą.

1 — Originalo kalba: prancūzų.

2 — OL L 16, 2004, p. 44; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 19 sk., 6 t., p. 272, toliau – direktyva.

7. Direktyva turi dvigubą tikslą. Pagal jos 1 straipsnį:

„Ši direktyva nustato:

- a) sąlygas, kuriomis valstybė narė suteikia ilgalaikio gyventojų statusą jos teritorijoje teisėtai gyvenantiems trečiųjų šalių piliečiams ir panaikina tokį statusą, bei su tokiu statusu susijusias teises;
- b) ilgalaikio gyventojų statusą turinčių trečiųjų šalių piliečių apsigyvenimo sąlygas kitoje valstybėje narėje, nei toje, kuri suteikė tokį statusą.“

8. Direktyvos 2006/115 2, 3, 6, 9, 10 ir 18 konstatuojamosios dalys suformuluotos taip:

„(2) Europos Vadovų Taryba savo specialiajame susitikime Tampereje 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 gyventojų leidimą toje valstybėje narėje asmeniui būtų suteiktos tam tikros vienodos teisės, kurios kaip galima labiau atitinka Europos Sąjungos piliečių turimas teises.

(3) Ši direktyva gerbia pagrindines teises ir laikosi visų pirma Europos Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijoje bei Europos Sąjungos Pagrindinių teisių chartijoje nustatytų principų.

<...>

(6) Pagrindinis kriterijus, kad būtų suteiktas ilgalaikio gyventojų statusas turi būti gyvenimo valstybės narės teritorijoje trukmė. <...>

(9) Atsisakymas suteikti ilgalaikio gyventojų statusą neturėtų būti grindžiamas ekonominiais sumetimais, ir jie nelaikomi turinčiais įtakos atitinkamoms sąlygoms.

(10) Turi būti priimtos taisyklės, nustatančios pareiškimų ilgalaikio gyventojų statusui gauti nagrinėjimo darbo tvarką. Ši tvarka turi būti veiksminga ir lengvai taikoma, ji turi atsižvelgti į įprastinį valstybių narių administracijos institucijų darbo krūvį, ji taip pat turi būti skaidri ir teisinga, siekiant suteikti pakankamą teisinį aiškumą su ja susijusiems asmenims. Ji neturi būti kliudymo naudotis teise apsigyventi priemone.

<...>

(18) Sąlygų, pagal kurias trečiųjų šalių piliečiai, kurie yra ilgalaikiai gyventojai, gali įgyti teisę gyventi kitoje valstybėje narėje, sukūrimas turėtų veiksmingai prisidėti kuriant vidaus rinkos erdvę, kurioje užtikrintas laisvas asmenų judėjimas. Tai taip pat galėtų tapti reikšmingu mobilumo faktoriumi, ypač Sąjungos darbo rinkoje.“

9. Direktyvos II skyrius susijęs su ilgalaikio gyventojų pirmojoje valstybėje narėje statusu, o jos III skyriuje nustatytos ilgalaikio gyventojų ir jo šeimos narių apsigyvenimo kitoje valstybėje narėje sąlygos.

10. Direktyvos 4–6 straipsniuose nustatytos pagrindinės sąlygos gauti ilgalaikio gyventojų statusą, taip pat atvejai, kai galima atsisakyti suteikti šį statusą. Pareiškėjas, be kita ko, prieš pat paduodamas pareiškimą turi būti penkerius metus teisėtai ir nuolat gyvenęs valstybės narės teritorijoje³. Be to, jis turi pateikti įrodymų, kad jis pats ir nuo jo priklausomi šeimos nariai turi pastovių, reguliarių ir pakankamų išteklių bei sveikatos draudimą⁴. Galiausiai iš jų gali būti reikalaujama įgyvendinti valstybių narių nacionalinėje teisėje numatytas integracijos sąlygas⁵. Jei pareiškėjas atitinka šias sąlygas, gali būti atsisakyta suteikti ilgalaikio gyventojų statusą tik viešosios tvarkos ir visuomenės saugumo sumetimais⁶.

11. Direktyvos 11 ir 12 straipsniuose patikslintos šios statuso pripažinimo pasekmės įtvirtinant vienodo požiūrio kaip ir į nacionalinius subjektus tam tikrose srityse principą ir apsaugą nuo išsiuntimo.

3 — Direktyvos 4 straipsnio 1 dalis.

4 — Direktyvos 5 straipsnio 1 dalis.

5 — Direktyvos 5 straipsnio 2 dalis.

6 — Direktyvos 6 straipsnio 1 dalis.

12. Direktyvos 14–16 straipsniuose nustatytos sąlygos, kuriomis ilgalaikis gyventojas ir jo šeimos nariai gali naudotis apsigyvenimo ilgesniam nei trys mėnesiai laikotarpiui kitoje valstybėje narėje teise. Norint pasinaudoti šia teise reikia pateikti naują prašymą dėl leidimo apsigyventi, kuri suteikdamos valstybės narės gali taikyti tam tikras sąlygas, kurios numatytos siekiant įgyti pirminį ilgalaikio gyventojų statusą.

13. Direktyvoje nėra jokios nuostatos, susijusios su rinkliavomis, kurių gali reikalauti valstybės narės pateikiant prašymą.

B – Nacionalinė teisė

14. 2000 m. lapkričio 23 d. Įstatymo dėl Užsieniečių įstatymo naujos redakcijos (*Wet tot algehele herziening van de Vreemdelingenwet*)⁷ 24 straipsnio 2 dalyje numatyta:

„Ministro nustatytais atvejais ir remiantis jo priimtomis taisyklėmis užsienietis turi sumokėti rinkliavą dėl jo prašymo tvarkymo. Dėl šio tikslo ministras taip pat gali numatyti, kad užsienietis turi sumokėti atitinkamą rinkliavą jam išduodant dokumentą, patvirtinantį jo teisėtą gyvenimą šalyje. Nesumokėjus, į prašymą neatsižvelgiama arba dokumentas nėra išduodamas.“

15. 2000 m. Užsieniečių reglamento (*Voorschrift Vreemdelingen 2000*)⁸ 3.34-3.34i straipsniuose nustatytos tokio dydžio rinkliavos, kurias turi sumokėti trečiųjų šalių piliečiai, išskyrus Turkijos piliečius, kai jie prašo leidimo apsigyventi:

Prašymo rūšis	Suma eurais	2000 m. Užsieniečių reglamento straipsnis
Ilgalaikio gyventojų statusas	201	3.34g straipsnio 1 dalis
Leidimas apsigyventi, be kita ko, veiklai vykdyti ar studijuoti	433	3.34 straipsnio 2 dalies a punktas
Leidimas apsigyventi dėl kitų priežasčių	331	3.34 straipsnio 2 dalis
Leidimas apsigyventi kartu atvykstantiems šeimos nariams	188	3.34 straipsnio 2 dalies c punktas
Leidimas apsigyventi kartu neatvykstantiems šeimos nariams	830 (pirmasis šeimos narys) 188 (kiti šeimos nariai)	3.34 straipsnio 2 dalies b punktas

II – Ikitaisyminė procedūra

16. Manydama, kad Nyderlandų Karalystė neįvykdė įsipareigojimų, Komisija 2008 m. birželio 27 d. jai nusiuntė oficialų pranešimą ir 2009 m. kovo 23 d. pagrįstą nuomonę, į kuriuos Nyderlandų institucijos atsakė atitinkamai 2008 m. rugpjūčio 25 d. ir 2009 m. gegužės 25 d. ir užginčijo įsipareigojimų neįvykdymą.

17. Manydama, kad šie atsakymai yra nepakankami, Komisija nusprendė kreiptis į Teisingumo Teismą pagal SESV 258 straipsnį.

III – Ieškiny

18. Komisija Teisingumo Teismo prašo:

- pripažinti, kad reikalaujama iš trečiųjų šalių piliečių ir jų šeimų narių, kurie prašo suteikti ilgalaikio gyventojų statusą, per didelių ir neteisingų rinkliavų, Nyderlandų Karalystė nesilaikė Direktyva nustatytų pareigų, todėl neįvykdė įsipareigojimų pagal SESV 258 straipsnį ir
- priteisti iš Nyderlandų Karalystės bylinėjimosi išlaidas.

7 — Stb. 2000, Nr. 495.

8 — Stcrt. 2001, Nr. 10.

IV – Šalių argumentai

A – *Dėl ieškinio priimtimumo*

19. Atsiliepime į ieškinį Nyderlandų Karalystė tvirtina, kad ieškinytis nepriimtinas dėl dviejų priežasčių.
20. Pirma, ji tvirtina, kad ieškinyje Komisija nesiremia jokia privaloma direktyvos nuostata, tačiau nurodo tik konstatuojamąją dalį, kuri neturi tokios pačios privalomos teisinės vertės, ir labai bendrai pamini ESS 4 straipsnio 3 dalį, nepaaiškinusi, kaip kaltinimai yra pagrįsti šia nuostata.
21. Antra, ji nurodo, kad ieškinio reikalavimuose Komisija nurodė tik rinkliavas, kurios reikalaujamos iš trečiųjų šalių piliečių už direktyvos II skyriuje numatyto ilgalaikio gyventojų statuso suteikimą, dėl to procesas negali apimti ir iš ilgalaikių gyventojų, kurie valstybėje narėje pateikia prašymą laikinai apsigyventi pagal direktyvos III skyrių, reikalaujamų rinkliavų.
22. Triplike Nyderlandų Karalystė ginčija Komisijos galimybę remtis Teisingumo Teismo praktika, pagal kurią ieškinytis negali būti pripažintas nepriimtiniu vien dėl to, kad Komisija tvirtina, jog teisės nuostatos prieštarauja direktyvos sistemai, struktūrai ar esmei⁹. Anot jos, nurodydama šią teismo praktiką Komisija pirmą kartą dublike pateikia naują kaltinimą, į kurį Teisingumo Teismas negali atsižvelgti.

B – *Dėl ieškinio pagrįstumo*

23. Neginčydamą rinkliavų už leidimo apsigyventi ilgalaikiam gyventojui išdavimą rinkimo principo ir, nesant konkrečios direktyvos nuostatos ir valstybių narių veikimo laisvės nustatant jų dydį, Komisija mano, kad atsižvelgiant į direktyvos 10 konstatuojamąją dalį šios rinkliavos turi būti „teisingos“ ir jomis neturi būti trukdoma trečiųjų šalių piliečiams, kurie atitinka direktyvoje nurodytas sąlygas, prašyti leidimo apsigyventi arba jie neturi būti atgrasomi nuo šio prašymo pateikimo.
24. Komisija taip pat tvirtina, kad remiantis direktyvos 2 konstatuojamąja dalimi rinkliavos turi būti „panašaus“ dydžio kaip ir rinkliavos, kurias turi sumokėti Sąjungos piliečiai, kurie naudojami savo teise į laisvą judėjimą, kad gautų panašius dokumentus. Ji mano, kad Nyderlandų Karalystės reikalaujamos sumos, kurios yra daugmaž 7–27 kartus didesnės, nei numatytosios Sąjungos piliečiams, yra neproporcingos ir suinteresuotuosius asmenis gali atgrasyti nuo pasinaudojimo teisėmis.
25. Komisija nurodo, kad direktyvos tikslas yra panašus į 2004 m. balandžio 29 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2004/38/EB¹⁰ tikslą, ir teigia, kad trečiųjų šalių piliečių padėtis yra panaši į Sąjungos piliečių padėtį, atsižvelgiant į Direktyvą 2004/38. Remdamasi 2010 m. balandžio 29 d. Sprendimu *Komisija prieš Nyderlandus*¹¹, kuriame Teisingumo Teismas pripažino, kad Nyderlandų Karalystė pralaimėjo, nes ji priėmė ir paliko galioti teisės normas, kuriose buvo numatytos neproporcingos rinkliavos turkams už leidimo apsigyventi išdavimą, ji mano, kad nagrinėjamoje byloje rinkliavos suma *a fortiori* turi būti laikoma neproporcinga.
26. Dublike Nyderlandų Karalystė atsako, kad negalima remtis Direktyva 2004/38 nustatant teisingos tvarkos, nurodytos direktyvos 10 konstatuojamojoje dalyje, sąvoką, nes pirmoji direktyva iš šių direktyvų yra vėlesnė už antrąją ir trečiųjų šalių piliečių teisinis statusas skiriasi nuo Sąjungos piliečių, kuriems numatyta pagrindinė laisvė laisvai judėti ir apsigyventi valstybių narių teritorijoje, statuso. Be to, nors pasiūlyme dėl

9 — Žr. 2001 m. lapkričio 29 d. Sprendimą *Komisija prieš Italiją* (C-202/99, Rink. p. I-9319).

10 — Direktyva dėl Sąjungos piliečių ir jų šeimos narių teisės laisvai judėti ir gyventi valstybių narių teritorijoje, iš dalies keičianti Reglamentą (EEB) Nr. 1612/68 ir panaikinantį Direktyvas 64/221/EEB, 68/360/EEB, 72/194/EEB, 73/148/EEB, 75/34/EEB, 75/35/EEB, 90/364/EEB, 90/365/EEB ir 93/96/EEB (OL L 158, p. 77; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 5 sk., 5 t., p. 46).

11 — C-92/07, Rink. p. I-3683.

Tarybos direktyvos dėl trečiųjų valstybių piliečių, kurie yra ilgalaikiai gyventojai, statuso¹² buvo nuostata dėl rinkliavų už leidimų apsigyventi išdavimą rinkimo, direktyvoje nėra panašios nuostatos. Taigi, anot Nyderlandų Karalystės, Sąjungos teisės aktų leidėjas pasirinko palikti valstybėms narėms teisę nustatyti rinkliavų dydį; tuo remdamasi Nyderlandų Karalystė daro išvadą, kad administracinė ir teisminė kontrolė turi apsiriboti klausimu, ar nacionalinės nuostatos yra akivaizdžiai nepagrįstos.

27. Nyderlandų Karalystė priduria, kad minėtas Sprendimas *Komisija prieš Nyderlandus*, priimtas Turkijos piliečių, kuriems suteiktos teisės pagal, pirma, 1980 m. rugsėjo 19 d. Asociacijos tarybos¹³ sprendimo Nr. 1/80 dėl asociacijos plėtros¹⁴ 13 straipsnį ir, antra, 1970 m. lapkričio 23 d. Briuselyje pasirašyto ir Bendrijos vardu sudaryto, aprobuoto bei patvirtinto 1972 m. gruodžio 19 d. Tarybos reglamentu (EEB) Nr. 2760/72 papildomo protokolo¹⁵ 59 straipsnį, naudai, negali būti taikomas šioje byloje, nes direktyvoje nėra nei *standstill* taisyklės, kuri prieštarautų naujiems apribojimams, nei nuostatos, pagal kurią turėtų būti palyginami iš trečiųjų šalių piliečių reikalaujamų rinkliavų ir iš Sąjungos piliečių prašomų rinkliavų dydžiai.

28. Galiausiai Nyderlandų Karalystė mano, kad Komisija neteisingai apibūdino iš trečiųjų šalių piliečių, kurie yra ilgalaikiai gyventojai kitoje valstybėje narėje, reikalaujamų rinkliavų už teisės apsigyventi Nyderlandų Karalystėje suteikimą taikymo sritį ji neįrodė, kaip už ilgalaikio gyventojų statuso įgijimą reikalaujama 201 euro suma sutrukdytų naudotis direktyvoje numatytais teisėmis. Ji nurodė, kad 2006–2009 m. prašymų suteikti ilgalaikio gyventojų statusą skaičius labai išaugo, ir pažymėjo, jog ši suma, kuri nustatyta remiantis bendra politika, kad pareiškėjai padengia išlaidas, kurių kompetentinga institucija patiria išduodama leidimą, niekaip nekliudo naudotis direktyvoje įtvirtintomis teisėmis.

29. Dublike Komisija nurodo, kad jei, priešingai, nei ji iš pradžių buvo numaciusi Pasiūlyme dėl direktyvos, Sąjungos teisės aktų leidėjas nenumatė jokios aiškios galimų mokėtinų rinkliavų ribos, valstybių narių veikimo laisvė šioje srityje nėra neribota. Anot jos, norma, susijusi su rinkliavų Sąjungos piliečiams nustatymu, gali būti laikoma pagrįstu pavyzdžiu to, kas gali būti reikalaujama iš trečiųjų šalių piliečių. Tačiau ji mano, kad rinkliavų, kurios nagrinėjamoje byloje yra 7–27 kartus didesnės nei sumos, kurias turi sumokėti Sąjungos piliečiai tam, kad gautų panašius dokumentus, rinkimas yra priemonė, dėl kurios trečiųjų šalių piliečiai galėtų būti priversti atsisakyti prašyti administracinių dokumentų, būtinų pasinaudoti direktyvoje numatytais teisėmis.

30. Be to, Komisija tvirtina, kad vien jau pats gautų rinkliavų neproporcingumas pateisina minėtame Sprendime *Komisija prieš Nyderlandus* paskelbtą Nyderlandų Karalystės pralaimėjimą, neatsižvelgiant į konkrečių nuostatų, taikomų vien Turkijos piliečiams, pažeidimą.

31. Triplike Nyderlandų Karalystė tvirtina, kad, remiantis direktyvos 10 konstatuojamąja dalimi, kurioje numatyta, jog tvarkos taisyklės negali būti naudojamos kaip „priemonė“, kuria kliudoma naudotis teise apsigyventi, reikia daryti išvadą, jog šia tvarka gali būti faktiškai sukurta kliūtis, kai ji nėra naudojama kaip instrumentas, kuriuo siekiama sukliudyti naudotis teise apsigyventi.

32. Galiausiai ji mano, kad trečiųjų šalių piliečių, kurie nori gauti ilgalaikio gyventojų statusą, padėtis gali būti palyginta su Sąjungos piliečių, prašančių suteikti teisę nuolat gyventi, kaip ji suprantama pagal Direktyvos 2004/38 16 straipsnį, padėtimi, ir pabrėžia, kad, pirma, dėl trečiųjų šalių piliečių reikia atlikti gerokai rimtesnius tyrimus ir, antra, Sąjungos piliečiams išduotu dokumentu tik patvirtinamos teisės, o ilgalaikiam gyventojui išduotu leidimu apsigyventi teisės suteikiamos.

12 — 2001 m. kovo 13 d. Komisijos pateiktas pasiūlymas (COM(2001) 127 galutinis, toliau – Pasiūlymas dėl direktyvos).

13 — Asociacijos taryba buvo įsteigta 1963 m. rugsėjo 12 d. Ankaroje (Turkijos Respublika) pasirašytu Turkijos Respublikos ir EEB valstybių narių bei Bendrijos susitarimu, kuriuo buvo įkurta Europos ekonominės bendrijos ir Turkijos asociacija. Šis susitarimas Bendrijos vardu buvo sudarytas, aprobuotas bei patvirtintas 1963 m. gruodžio 23 d. Tarybos sprendimu 64/732/EEB (OL 1964, 217, p. 3685; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 11 sk., 11 t., p. 10).

14 — Toliau – Sprendimas Nr. 1/80.

15 — OL L 293, p. 1; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 11 sk., 11 t., p. 41.

33. Prašyme įstoti į bylą Graikijos Respublika ginčija Komisijos siūlomo proporcingumo kriterijaus reikšmingumą ir mano, kad siekiant nustatyti rinkliavas, gautas už ilgalaikiams gyventojams išduotus leidimus apsigyventi, būtina atsižvelgti į administracinių paslaugų, skirtų ne vien teisės apsigyventi kontrolei ir patvirtinimui, bet ir asmenų integracijai, kaip antai migrantų mokymas priimančios valstybės kalbos, istorijos ir kultūros, kainą.

34. Ji nurodė Teisingumo Teismo praktiką, susijusią su kitoje valstybėje patirtų gydymo išlaidų gražinimu¹⁶, ir mano, kad reikia išsiaiškinti, ar gautos rinkliavos yra būtina ir pagrįsta priemonė visos imigracijos valdymo nacionalinės sistemos finansinei pusiausvyrai išlaikyti.

V – Mano nuomonė

A – Dėl ieškinio priimtinumų

35. Anot teismo praktikos, ikiteismine išipareigojimų neįvykdymo procedūra siekiama suteikti valstybei narei dvi galimybes: pirma, įvykdyti išipareigojimus pagal ES teisę ir, antra, tinkamai pateikti savo gynybos argumentus atsakant į Komisijos suformuluotus kaltinimus¹⁷.

36. Kadangi šios procedūros teisėtumas – tai pagrindinė garantija ne tik užtikrinti kaltinamos valstybės narės teisių apsaugą, bet ir tai, kad galima ikiteisminė procedūra vyktų dėl aiškiai apibrėžto ginčo, svarbu, jog ginčo, dėl kurio Teisingumo Teismas prašomas priimti sprendimą, dalykas būtų tiksliai nustatytas.

37. Be to, iš Europos Sąjungos Teisingumo Teismo statuto 21 straipsnio ir iš jo Procedūros reglamento 38 straipsnio 1 dalies c punkto matyti, kad kiekviename pagal SESV 258 straipsnį pateiktame ieškinyje Komisija privalo pateikti tikslių kaltinimų, dėl kurių Teisingumo Teismas prašomas priimti sprendimą, santrauką ir teises bei faktines aplinkybes, kuriais pagrįsti šie kaltinimai.

38. Vis dėlto 2001 m. lapkričio 29 d. Sprendime *Komisija prieš Italiją* Teisingumo Teismas nusprendė, kad kai Komisija tvirtina, jog nacionaliniai teisės aktai prieštarauja suderinančios direktyvos sistemai, struktūrai ar esmei, ir dėl to atsiradusio Sąjungos teisės pažeidimo negalima susieti su šios direktyvos konkrečiomis nuostatomis, vien dėl šios priežasties jos ieškinys negali būti laikomas nepriimtiniu¹⁸. Manau, kad tai, jog dublike Komisija nurodė šią teismo praktiką, yra vien gynybos prieš atsiliepiame į ieškinį Nyderlandų Karalystės pateiktą nepriimtinumą pagrindą argumentas ir jokių būdu negali būti laikomas nauju kaltinimu, į kurį Teisingumo Teismas negalėtų atsižvelgti. Taigi negalima tvirtinti, kad vykstant procesui Komisija pakeitė įtariamo išipareigojimų neįvykdymo dalyką.

39. Iš Teisingumo Teismo praktikos taip pat matyti, kad išipareigojimų neįvykdymą gali lemti ESS 4 straipsnio 3 dalyje numatytos Sąjungos ir valstybių narių lojalaus bendradarbiavimo pareigos pažeidimas¹⁹.

40. Remiantis SESV 258 straipsniu pareikštas ieškinys gali būti pagrįstas ne tik konkrečios Sąjungos teisės akto nuostatos, bet ir bendros bendradarbiavimo pareigos, pagal kurią reikia laikytis šio teisės akto tikslo ir susilaikyti nuo bet kokio veiksmo, kuriuo galėtų būti pažeistas jo veiksmingumas, pažeidimu.

16 — Žr., be kita ko, 2010 m. spalio 5 d. sprendimus *Komisija prieš Prancūziją* (C-512/08, Rink. p. I-8833) ir *Elchinov* (C-173/09, Rink. p. I-8889).

17 — Žr., be kita ko, 2005 m. birželio 16 d. Sprendimo *Komisija prieš Italiją* (C-456/03, Rink. p. I-5335) 36 punktą.

18 — 23 punktas.

19 — Žr. 1988 m. kovo 24 d. Sprendimo *Komisija prieš Graikiją* (240/86, Rink. p. 1835) 27 ir 28 punktus; 1988 m. rugsėjo 22 d. Sprendimo *Komisija prieš Graikiją* (272/86, Rink. p. 4875) 30–32 punktus ir 2007 m. spalio 18 d. Sprendimo *Komisija prieš Prancūziją* (C-441/06, Rink. p. I-8887) 45–52 punktus.

41. Šioje byloje neginčijama, kad oficialiame pranešime, pagrįstos nuomonės dispozicinėje dalyje ir ieškinio, kuriuo pradėta byla, reikalavimuose Komisija aiškiai nurodė, kad ji kaltina Nyderlandų Karalystę neįvykdžius direktyvoje įtvirtintų įsipareigojimų. Atvirkščiai tam, ką nurodo ši valstybė narė, Komisija ją kaltina pažeidus ne direktyvos konstatuojamąsias dalis, o iš pačios direktyvos, kaip ji aiškinama remiantis jos konstatuojamosiomis dalimis, kylančią nuostatą, nes ji neteko veiksmingumo dėl sudarytų kliūčių direktyvoje įtvirtintoms trečiųjų šalių piliečių teisėms. Komisija *ab initio* kaltino Nyderlandų Karalystę pažeidus direktyvos bendrą struktūrą, esmę ir tikslą. Dėl to, kad ieškinyje papildomai nurodoma ESS 4 straipsnio 3 dalis, jis negali būti nepriimtinas.

42. Be to, oficialiame pranešime, pagrįstoje nuomonėje ir ieškinyje, kuriuo padėta byla, Komisija aiškiai nurodė ne tik trečiųjų šalių piliečių, prašančių suteikti ilgalaikio gyventojų statusą, bet ir kitos valstybės narės ilgalaikių gyventojų, prašančių suteikti jiems patiems ar jų šeimos nariams teisę apsigyventi Nyderlanduose, padėtį. Ji nurodė ne tik iš pirmųjų reikalaujamą 201 euro rinkliavą, bet ir iš antrųjų bei jų šeimos narių reikalaujamas 331, 433 ir 830 eurų rinkliavas.

43. Tiesa, kad ieškinio dispozicinėje dalyje nurodytos tik iš „trečiųjų šalių piliečių ir jų šeimos narių, kurie prašo suteikti ilgalaikio gyventojų statusą“ reikalaujamos rinkliavos, neminint leidimo apsigyventi piliečiams, kurie jau turi ilgalaikio gyventojų pirmoje valstybėje narėje statusą, suteikimo; jei dėl šio redakcinio netikslumo ieškinys būtų pripažintas iš dalies nepriimtiniu, tai būtų per daug formalu, nes, pirma, ieškinio reikalavimuose aiškiai paminėtiems „šeimos nariams“ taikomas tik direktyvos III skyrius, ir, antra, remdamasi Komisijos pateikto ieškinio reikalavimais, Nyderlandų Karalystė galėjo aiškiai nustatyti įsipareigojimus, kurių neįvykdžius ją kaltina Komisija, ir dėl šios priežasties galėjo pateikti atsiliepimą į ieškinį tam, kad paneigtų pateiktus kaltinimus.

44. Todėl siūlau Teisingumo Teismui atmesti prieštaravimą dėl priimtimumo.

45. Dabar nagrinėsiu ieškinio pagrįstumą.

B – Dėl ieškinio pagrįstumo

46. Nagrinėjant ieškinio pagrįstumą reikia, pirma, nustatyti, ar valstybės narės privalo apriboti iš trečiųjų šalių piliečių reikalaujamų rinkliavų už teisę apsigyventi šalyje patvirtinančių dokumentų išdavimą dydį. Jei būtų pripažinta, kad tokia pareiga yra, antra, reiktų išsiaiškinti, ar Nyderlandų Karalystė pažeidė šią pareigą, nes taikė trečiųjų šalių piliečiams išvados 15 punkte pateiktoje lentelėje nurodytas rinkliavas.

1. Dėl valstybių narių pareigos apriboti iš trečiųjų šalių piliečių reikalaujamų rinkliavų už teisę apsigyventi šalyje patvirtinančių dokumentų išdavimą dydį

47. Pasiūlyme dėl direktyvos buvo nurodyta, kad leidimas apsigyventi turėjo būti išduotas nemokamai ar sumokėjus sumą, kuri neviršija rinkliavų ir mokesčių, reikalaujamų iš šalies piliečių už asmens tapatybės kortelės išdavimą²⁰.

20 — Pasiūlymo dėl direktyvos 9 straipsnio 3 dalis ir 2 straipsnio 4 dalis. Šis tekstas beveik pažodžiui buvo perkeltas į Direktyvos 2004/38 25 straipsnio 2 dalį, kurioje numatyta, kad visi teisę apsigyventi šalyje patvirtinantys dokumentai „išduodami nemokamai arba už rinkliavą, neviršijančią nustatytąją šalies piliečiams už panašių dokumentų išdavimą“.

48. Šis patikslinimas nebuvo įtvirtintas direktyvoje, kurioje nėra nuostatos, ribojančios valstybių narių galimybę prašyti iš trečiųjų šalių piliečių ar jų šeimos narių sumokėti rinkliavas²¹. Šis išbraukimas atspindi tam tikrų valstybių norą apriboti vienodo požiūrio į trečiųjų šalių piliečius, ilgalaikius gyventojus ir Sąjungos piliečius apimtį²².

49. Nesant konkrečios nuostatos, direktyvoje pripažįstama, kad valstybės narės turi veikimo laisvę rinkti rinkliavas už teisę apsigyventi šalyje patvirtinančių dokumentų išdavimą ir nustatyti jų dydį. Taigi direktyvoje nedraudžiama valstybėms narėms nei išduoti šiuos dokumentus nemokamai, nei, atvirkščiai, prašyti sumokėti rinkliavas. Lieka nustatyti, ar veikimo laisvė yra neribota, ar, atvirkščiai, ribota.

50. Kadangi Sąjungos pilietybė yra susijusi su valstybės narės pilietybės turėjimu, iš jos kylantis teisinis statusas negali būti taikomas trečiųjų šalių piliečiams. Taigi, atrodo, aišku, kad Direktyva 2004/38, kurioje numatyta netaikyti rinkliavų ar taikyti vienodas rinkliavas, kaip antai reikalaujamos iš šalies piliečių, nustatytos taisyklės jiems netaikomos²³.

51. Taip pat aišku, kad negalima taikyti visų trečiųjų šalių piliečiams specialios apsaugos tvarkos, taikytinos piliečiams iš tų šalių, kurios su Sąjunga sudariusios Asociacijos susitarimą, suteikiantį jiems privilegijuotą statusą. Ypač vadovaujantis Teisingumo Teismo praktika, pagal kurią remiantis konkrečiomis nuostatomis uždraustas skirtingas Turkijos piliečių ir Sąjungos piliečių vertinimas dėl teisės apsigyventi šalyje patvirtinančių dokumentų apmokestinimo, negalima suformuluoti bendro vienodo požiūrio principo, kuriuo galėtų naudotis visi trečiųjų šalių piliečiai, ilgalaikiai gyventojai. Iš tiesų remdamasis būtent Sprendimo Nr. 1/80 13 straipsnyje įtvirtinta specialia *standstill* taisykle, pagal kurią draudžiama numatyti naujus apribojimus, susijusius darbuotojų ir jų šeimos narių įsidarbinimo sąlygomis, 2009 m. rugsėjo 17 d. Sprendime *Sahin*²⁴ Teisingumo Teismas nusprendė, kad Turkijos piliečiams negalima taikyti naujų neproporcingų pareigų, palyginti su pareigomis, numatytomis Sąjungos piliečiams²⁵. Minėtas Sprendimas *Komisija prieš Nyderlandus* taip pat pagrįstas šia proporcingumo sąlyga, skaitoma kartu su Asociacijos susitarimo 9 straipsnyje ir Sprendimo Nr. 1/80 10 straipsnio 1 dalyje įtvirtinta nediskriminavimo norma.

52. Vis dėlto nemanau, kad remiantis šiais statuso skirtumais reikia daryti išvadą, kad visiškai negalima sulyginti trečiųjų šalių piliečių ir Sąjungos piliečių rinkliavų ir kad Sąjungos teisės aktuose būtų paliekama visiška diskrecija valstybėms narėms nustatyti iš trečiųjų šalių piliečių, kai jie prašo išduoti teisę apsigyventi šalyje patvirtinančius dokumentus, reikalaujamų rinkliavų dydį, nors tuo pačiu metu jais ribojamas dydis rinkliavų, kurios gali būti reikalaujamos iš Sąjungos piliečių, kai jie prašo išduoti panašų dokumentą.

53. Atvirkščiai, manau, kad dviejų rūšių apribojamais ribojama valstybių narių veikimo laisvė.

54. Pirma, valstybėms narėms pripažinta veikimo laisvė neturi būti jų naudojama taip, kad ja būtų pažeidžiamas direktyvos tikslas ar jos veiksmingumas.

55. Tačiau remiantis EB 63 straipsnio pirmos pastraipos 3 ir 4 punktais priimta direktyva buvo sukurtas trečiųjų šalių piliečių, kurie priimančioje valstybėje yra teisėtai ir ilgai įsikūrę, laipsniškos integracijos šioje valstybėje narėje procesas. Primenu, kad direktyvos 4 konstatuojamojoje dalyje šių piliečių integracija laikoma „esminiu elementu skatinant ekonominę ir socialinę sanglaudą, kurią Sutartis nurodo pagrindiniu Bendrijos tikslu“.

21 — Pažymėtina, kad Pranešime dėl Tarybos direktyvos dėl trečiųjų valstybių piliečių, kurie yra ilgalaikiai gyventojai, statuso (A5-0436/2001) Europos Parlamentas siūlė pakeisti 9 straipsnio 3 dalį taip:
„EB ilgalaikio gyventojų leidimas gyventi išduodamas sumokėjus sumą, neviršijančią administracinių išlaidų. Ji neviršija rinkliavų ir mokesčių, reikalaujamų iš šalies piliečių už asmens tapatybės kortelės išdavimą. Valstybės narės gali numatyti, kad šių dokumentų išdavimas yra nemokamas.“

Be to, 21 straipsnio 4 dalis buvo pakeista taip:

„Leidimas gyventi išduodamas sumokėjus sumą, neviršijančią administracinių išlaidų ir rinkliavų bei mokesčių, reikalaujamų iš šalies piliečių už asmens tapatybės kortelės išdavimą. Valstybės narės gali išduoti šiuos leidimus nemokamai.“

22 — Šiuo klausimu žr. S. Peers ir N. Rogers „EU Immigration and Asylum Law“, Leidenas, p. 627.

23 — Šiuo klausimu žr. 2011 m. balandžio 14 d. mano išvadą byloje *Ziebell* (2011 m. gruodžio 8 d. sprendimas, C-371/08, Rink. p. I-12735).

24 — C-242/06, Rink. p. I-8465.

25 — 71 punktas.

56. Siekiant įgyvendinti šį tikslą, direktyvoje pasirinktas ilgalaikių gyventojų ir Sąjungos piliečių padėties sugretinimas pirmiesiems pripažįstant tam tikras teises, lygiavertes antrųjų teisėms. Ši prilyginimo logika aiškiai matyti iš direktyvos 2 konstatuojamosios dalies, kurioje nurodytas 1999 m. spalio 15 ir 16 d. neeilinis susitikimas Tamperėje, per kurį Europos Vadovų Taryba pareiškė, kad trečiųjų šalių piliečių teisinis statusas turėtų būti sugretinamas su valstybių narių piliečių statusu ir kad tam tikrą laikotarpį, kurį reikėtų nustatyti, valstybėje narėje teisėtai gyvenančiam ir turinčiam ilgalaikio gyventojų leidimą toje valstybėje narėje asmeniui būtų suteiktos tam tikros vienodos teisės, kurios „kuo labiau atitiktų Europos Sąjungos piliečių turimas teises“. Be to, direktyvos 12 konstatuojamojoje dalyje numatyta, kad „norint sukurti autentišką dokumentą dėl ilgalaikių gyventojų integracijos į tą visuomenę, kurioje jie gyvena, su jais įvairiausiais ekonominiais ir socialiniais klausimais turi būti elgiamasi šioje direktyvoje atitinkamomis nustatytomis sąlygomis lygiai taip pat, kaip ir su valstybės narės piliečiais²⁶“.

57. Be to, direktyva palengvinamas trečiųjų šalių piliečių, kurie yra ilgalaikiai gyventojai, judėjimas Sąjungoje. Šiuo klausimu direktyvos 18 konstatuojamojoje dalyje numatyta, kad „sąlygų, pagal kurias trečiųjų šalių piliečiai, kurie yra ilgalaikiai gyventojai, gali įgyti teisę apsigyventi kitoje valstybėje narėje, sukūrimas turėtų veiksmingai prisidėti kuriant vidaus rinkos erdvę, kurioje užtikrintas laisvas asmenų judėjimas. Tai taip pat galėtų tapti reikšmingu mobilumo faktoriumi, ypač Sąjungos darbo rinkoje“.

58. Kitaip išreiškiant šį prilyginimo tikslą, direktyvoje numatytas vienodas požiūris į ilgalaikius gyventojus ir šalies piliečius įvairiose srityse, kurios išvardytos 11 straipsnio 1 dalies a–h punktuose, ir įtvirtinta apsauga nuo išsiuntimo remiantis direktyvos 12 straipsnyje numatyta tvarka. Joje trečiųjų šalių piliečiams, kurie turi ilgalaikio gyventojų valstybėje narėje statusą, pripažįstama teisė apsigyventi kitoje valstybėje narėje su iškart atvykstančiais ar vėliau prisijungiančiais šeimos nariais.

59. Šios teisės suteikiamos remiantis tam tikromis materialinėmis ir proceso sąlygomis, kurios patikslintos direktyvoje. Jos 4 straipsnio 1 dalyje ir 5 straipsnio 1 dalyje, kurios susijusios su ilgalaikio gyventojų statuso įgijimu, numatyta, kad šis statusas suteikiamas trečiųjų šalių piliečiams, kurie prieš pat paduodami atitinkamą pareiškimą yra penkerius metus teisėtai ir nuolat pragyvenę jos teritorijoje ir kurie turi pastovių, reguliarių ir pakankamų išteklių bei sveikatos draudimą. Be to, direktyvos 5 straipsnio 2 dalyje valstybėms narėms leidžiama reikalauti, kad trečiųjų šalių piliečiai „tenkintų nacionalinėje teisėje numatytas integracijos sąlygas²⁷“. Direktyvos 7 straipsnio 1 dalyje nustatyta, kad prašymas turi būti pateiktas kompetentingai institucijai kartu su „nacionalinės teisės aktuose nurodytais“ įrodymais, pagrindžiančiais, kad pareiškėjas tenkina 4 ir 5 straipsnyje nustatytas sąlygas, ar patvirtinančiais deramo būsto sąlygas, taip pat, jei reikalaujama, pateikiamas galiojantis kelionės dokumentas arba jo patvirtinta kopija. Direktyvos 14 ir 15 straipsniuose įtvirtintos sąlygos trečiųjų šalių piliečiui, kuris turi ilgalaikio gyventojų kitoje valstybėje narėje statusą, įgyti teisę apsigyventi kitoje valstybėje narėje; šiuose straipsniuose numatyta, be kita ko, kad valstybės narės gali pareikalauti, pareiškėjo pateikti įrodymų, kad jis turi pastovių, reguliarių ir pakankamų išteklių bei sveikatos draudimą ir kad jis laikytųsi „integracijos priemonių²⁸“ pagal nacionalinės teisės aktus“.

60. Šis sąrašas yra baigtinis. Direktyvos 17 konstatuojamojoje dalyje, kurioje numatyta, kad „ilgalaikio gyventojų statuso įgijimo sąlygų suderinimas skatina valstybių narių savitarpio pasitikėjimą [ir kad] Sutartis neatmeta galimybės taikyti palankesnes nacionalines nuostatas“, atmetama bet kokia valstybių narių galimybė įtvirtinti labiau ribojančias teisės nuostatas. Primenu, kad direktyvos 10 konstatuojamojoje dalyje taip pat numatyta, jog taisyklės, nustatančios pareiškimų ilgalaikio gyventojų statusui gauti procedūrą, „neturi būti kliudymo naudotis teise apsigyventi priemone“. Taigi, jei trečiųjų šalių piliečiai atitinka numatytas sąlygas, jie turi teisę gauti ilgalaikio gyventojų statusą²⁹.

26 — Kaip pažymėjau savo 2011 m. gruodžio 13 d. išvados byloje *Kamberaj* (C-571/10), kurią dar nagrinėja Teisingumo Teismas, 36 išnašoje integracijos tikslas panašiai yra patvirtintas 2011 m. gegužės 11 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2011/51/ES, iš dalies keičiančios Tarybos direktyvą 2003/109/EB (OL L 132, p. 1), 2, 3 ir 6 konstatuojamosiose dalyse.

27 — Pasviruoju šriftu pažymėta mano.

28 — Taip pat.

29 — Šiuo klausimu žr. K. Groenendijk „The Long-Term Residents Directive, Denizenship and Integration“, *Whose Freedom, Security and Justice?*, Hart Publishing, 2007, p. 429, p. 440.

61. Be to, kadangi teisė į statuso pripažinimą, kai įvykdoma sąlyga, susijusi su direktyvos 4 straipsnyje numatyta gyvenimo šalyje trukme, yra bendra taisyklė, manau, kad pagal analogiją su išėjimu, kurią 2010 m. kovo 4 d. Sprendime *Chakroun*³⁰ dėl 2003 m. rugsėjo 22 d. Tarybos direktyvos 2003/86/EB dėl teisės į šeimos susijungimą³¹, pasirinko Teisingumo Teismas, sąlygos, kurias valstybės narės gali taikyti igyjant ilgalaikio gyventojų statusą, turi būti aiškinamos siaurai³².

62. Šiomis aplinkybėmis manau, kad siekiant, jog iš trečiųjų asmenų reikalaujamų rinkliavų dydžiai atitiktų direktyvą, jų tikslas ir pasekmė neturi būti papildomos sąlygos ilgalaikio gyventojų statusui gauti numatymas.

63. Darau išvadą, kad pateikiant prašymą suteikti ilgalaikio gyventojų statusą negalima reikalauti tokių didelių rinkliavų, kad piliečiai, neturintys pakankamų finansinių galimybių, negalėtų jų sumokėti. Toks reikalavimas būtų netiesioginė priemonė apriboti naudojimąsi direktyvoje įtvirtintomis teisėmis ar jas suteikti tik pasiturintiems trečiųjų šalių piliečiams, nes direktyvoje nenumatyta jokia finansinė sąlyga, išskyrus turėti pastovių ir reguliarių išteklių, kurių pakanka patiems išsilaikyti ir išlaikyti savo šeimos narius, nesikreipiant į atitinkamos valstybės narės socialinės pagalbos sistemą.

64. Dėl tų pačių priežasčių neatrodo, kad trečiųjų šalių piliečių, turinčių ilgalaikio gyventojų statusą pirmojoje valstybėje narėje, teisė apsigyventi antrojoje valstybėje narėje galėtų būti apribota per didelėmis rinkliavomis.

65. Tai irgi taikytina, kalbant apie šeimos narių teisę apsigyventi. Direktyvos 16 straipsnio 1 dalyje numatyta, kad kai ilgalaikis gyventojas naudojasi savo teise apsigyventi kitoje valstybėje narėje ilgiau nei tris mėnesius, jo šeimos nariai, kurie gyvena su juo pirmojoje priimančioje valstybėje narėje, turi teisę lydėti ilgalaikį gyventoją arba pas jį atvykti. Direktyvos 16 straipsnio 5 dalyje patikslinta, kad jei šeima dar nebuvo sudaryta, taikoma Direktyva 2003/86/EB. Prieš išduodamos naują leidimą apsigyventi antrosios valstybės narės institucijos gali patikrinti, kad šeimos narys turėtų ilgalaikio gyventojų leidimą ar galiojantį kelionės dokumentą, taip pat tai, ar jis gyvena kaip ilgalaikio gyventojų šeimos narys pirmojoje valstybėje ir ar turi pastovių, reguliarių ir pakankamų išteklių bei sveikatos draudimą. Jei direktyvoje įtvirtintos ribojamosios sąlygos yra įgyvendintos, antroji valstybė narė gali atsisakyti suteikti teisę apsigyventi tik dėl viešosios tvarkos, visuomenės saugumo ir visuomenės sveikatos priežasčių. Manau, reikia daryti išvadą, kad teisei ilgalaikio gyventojų šeimos nariams jį lydėti ar pas jį atvykti negalima taikyti papildomos sąlygos, susijusios su per didelių rinkliavų sumokėjimu, nepažeidžiant teisės į šeimos susijungimą.

66. Be to, manau, kad remiantis direktyvos tikslu, kuriuo siekiama palengvinti ilgalaikių gyventojų integraciją juos prilyginant, nors ir iš dalies, Sąjungos piliečiams, pirmiesiems turėtų būti taikomos panašios sąlygos kaip ir antriesiems, kai jie panašiomis sąlygomis pagal direktyvą prašo išduoti panašius dokumentus. Atrodo, kad net nesant nuostatų, susijusių su teisės gavimu, remiantis šiuo tikslu, vertinimo skirtumas, nepagrįstas jokia objektyvia priežastimi, yra neteisėtas.

67. Be to, atrodo, kad pripažinta valstybių narių veikimo laisvė yra apribota antros rūšies apribojimais, pagrįstais pagrindinių laisvių laikymusi.

68. Iš tiesų iš nusistovėjusios Teisingumo Teismo praktikos matyti, kad reikalavimai, kylantys iš Sąjungos teisės sistemoje pripažintų bendrųjų principų, įskaitant ir pagrindines teises, apsaugos, taip pat taikomi valstybėms narėms, kai jos įgyvendina Sąjungos teisės aktus, todėl pastarosios, kiek įmanoma turi taikyti šiuos teisės aktus nepažeisdamos minėtų reikalavimų³³. Be to, direktyvos 3 konstatuojamojoje dalyje numatyta, kad šia direktyva gerbiamos pagrindinės teisės ir laikomasi visų

30 — C-578/08, Rink. p. I-1839.

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

32 — Minėto Sprendimo *Chakroun* 43 punktas.

33 — 2007 m. spalio 11 d. Sprendimo *Möllendorf ir Möllendorf-Niehuus* (C-117/06, Rink. p. I-8361) 78 punktas.

pirma 1950 m. lapkričio 4 d. Romoje pasirašytoje Europos Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijoje bei Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijoje nustatytų principų. Darytina išvada, kad nuostatos, kuriomis direktyva perkeliama į nacionalinę teisę, turi būti vertinamos atsižvelgiant į pagrindines teises ir, konkrečiai kalbant, į nediskriminavimo principą.

69. Atrodo, kad nediskriminavimo principas, apie kurį priminta direktyvos 5 konstatuojamojoje dalyje, kurioje nurodyta, kad „valstybės narės turi įgyvendinti [jos] nuostatas be diskriminacijos lyties, rasės, odos spalvos, etninės ar socialinės kilmės, genetinių savybių, kalbos, religijos ar įsitikinimų, politinių ar kitokių nuomonių, priklausymo nacionalinei mažumai, turto, prigimties, negalios, amžiaus ar seksualinės orientacijos pagrindu“, draudžia nustatyti rinkliavas, kurių dydis būtų atgrasantis trečiųjų šalių piliečiams, neturintiems pakankamai didelių finansinių galimybių.

70. Atsižvelgdamas į šiuos motyvus, manau, kad valstybių narių turima veikimo laisvė nustatyti iš trečiųjų šalių piliečių reikalaujamų rinkliavų dydį yra būtina apribota pareiga nenustatyti rinkliavų, kurios būtų arba pačios savaime per didelės, arba neproporcingos, palyginti su rinkliavomis, reikalaujamomis iš Sąjungos piliečių už panašių dokumentų išdavimą.

71. Nyderlandų Karalystė ir Graikijos Respublika dėl šios išvados pateikia dviejų rūšių prieštaravimus. Jos nurodo, pirma, kad leidimo apsigyventi išdavimas trečiųjų šalių piliečiams turi teises suteikiantį poveikį, dėl to nacionalinės institucijos turi diskreciją, o leidimo išdavimas Sąjungos piliečiams turi teises patvirtinantį poveikį. Antra, jos tvirtina, kad valstybės narės turi galėti perkelti pareiškėjams išlaidas, kurių patiriama išduodant leidimą apsigyventi. Atrodo, kad šie du prieštaravimai turi būti atmesti dėl šių priežasčių.

72. Pirmasis prieštaravimas pagrįstas teoriniu skirstymu, kuris, manau, yra ginčytinas tiek dėl esmės, tiek dėl su juo susijusių pasekmių.

73. Pirmiausia manau, kad iš esmės leidimo apsigyventi išdavimo „daugeliui užsieniečių“³⁴ teises suteikiančio poveikio ir panašaus dokumento išdavimo Sąjungos piliečiui teises patvirtinančio poveikio atskyrimas iš tiesų nebeatitinka pakitusios Sąjungos teisės. Minėtame Sprendime *Sagulo ir kt.* Teisingumo Teismas iš tikrųjų nurodė, kad, pirma, leidimo apsigyventi išdavimu Sąjungos piliečiui, kuris turi tiesiogiai Sąjungos teisėje įtvirtintą teisę judėti ir apsigyventi valstybėse narėse, teisės tik patvirtinamos ir, antra, toks dokumentas neturi būti lyginamas su leidimu apsigyventi, kuriam išduoti nacionalinės institucijos turi naudotis savo diskrecija, kaip antai numatytas leidimas daugeliui užsieniečių³⁵. Vis dėlto manau, kad pirmasis pasiūlymas yra teisingas, o antrasis nebe visai atitinka dabartinę teisę.

74. Iš tiesų reikia turėti omenyje tai, kad įvairiomis nuostatomis tam tikriems trečiųjų šalių piliečiams buvo tiesiogiai suteikta teisė apsigyventi, nesusieta su priimančios valstybės narės institucijų atitinkamo leidimo išdavimu. Remdamasis šiomis nuostatomis Teisingumo Teismas pagal analogiją šiems piliečiams pritaikė tokį patį sprendimą, kaip ir skirtą Sąjungos piliečiams. Pirmoje sprendimų grupėje jis nusprendė, kad taikant Sprendimą Nr. 1/80 Turkijos piliečiams išduotas leidimas apsigyventi turi tik teises patvirtinantį ir įrodantį poveikį³⁶. Antros grupės sprendimuose leidimo apsigyventi teises patvirtinantį poveikį jis išplėtė trečiųjų šalių piliečiams, kurie yra Sąjungos piliečių šeimos nariai. Nurodęs, kad „trečiosios šalies piliečiui, kuris yra valstybės narės piliečio sutuoktinis, teisė įvažiuoti į valstybės narės teritoriją išplaukia tik iš giminystės ryšio“, Teisingumo Teismas iš tiesų priėjo prie išvados, kad leidimo apsigyventi išdavimas turi būti laikomas ne kaip teises suteikiantis veiksmas, bet kaip veiksmas, skirtas tam, kad būtų patvirtinta individuali trečiosios šalies piliečio padėtis Bendrijos teisės atžvilgiu³⁷.

34 — Žodžiai iš 1977 m. liepos 14 d. Sprendimo *Sagulo ir kt.* (8/77, Rink. p. 1495) 8 punkto.

35 — Ten pat.

36 — Šiuo klausimu žr., be kita ko, 2000 m. kovo 16 d. Sprendimo *Ergat* (C-329/91, Rink. p. I-1487) 62 punktą ir jame nurodytą teismo praktiką.

37 — Žr., be kita ko, 2005 m. balandžio 14 d. Sprendimo *Komisija prieš Ispaniją* (C-157/03, Rink. p. I-2911) 28 punktą ir jame nurodytą teismo praktiką.

75. Atsižvelgiant į direktyva dabar suteiktas teises visų trečiųjų šalių piliečiams, vis tiek galima abejoti, ar leidimo apsigyventi šiems piliečiams išdavimas sukelia teises suteikiančią poveikį tiek, kiek juo sukuriama teisė, ar nuo šiol jis yra tik teises patvirtinantis tiek, kiek juo pripažįstama jau egzistuojanti padėtis. Reikia pažymėti, kad direktyvos 9 straipsnio 6 dalyje numatyta, jog pasibaigęs ilgalaikio gyventojų leidimas gyventi jokiais atvejais negali būti pagrindas panaikinti ilgalaikio gyventojų statusą arba jį prarasti ir kad Direktyvos 7 straipsnio 3 dalyje nurodyta, jog jei tenkinamos 4 ir 5 straipsnyje numatytos sąlygos ir asmuo nekelia grėsmės, kaip apibrėžta 6 straipsnyje, atitinkama valstybė narė „suteikia“ suinteresuotam trečiosios šalies piliečiui ilgalaikio gyventojų statusą. Nepažeidžiant valstybių narių veikimo laisvės apibrėžti statuso įgijimo sąlygas, nustatyti trečiųjų šalių piliečiams suteikiamas teises ir apibrėžti viešosios tvarkos ir visuomenės saugumo pagrindus, kuriais galima pateisinti atsisakymą suteikti statusą, manau, kad 6 straipsnyje vartojamas tiesioginės nuosakos esamasis laikas, kuris, atsižvelgiant į teisės aktų rengimo metodus, kurių paprastai laikosi Sąjungos teisės aktų leidėjas, turi imperatyvo vertę, reiškia, kad yra pareiga, kuriai netaikoma diskrecija, suteikti statusą, jei tenkinamos sąlygos, ir neatrodo įmanoma nacionalinėms institucijoms numatytą teisę išduoti leidimus apsigyventi taikant direktyvą laikyti diskrecine³⁸.

76. Vis dėlto netgi manant, kad leidimo apsigyventi išdavimu ilgalaikiam gyventojui suteikiamos teisės, nemanau, jog galima nustatyti proporcingumo ryšį tik remiantis kažkokia koreliacija tarp dokumento teisinio poveikio svarbos ir šio dokumento kainos. Kitaip tariant, nėra įrodyta, kad kuo didesnės institucijos išduodamo dokumento teisinis poveikis, tuo institucijai daugiau kainuoja jį atlikti.

77. Antrasis prieštaravimas, pagrįstas tuo, kad išduodant teises apsigyventi šalyje patvirtinantį dokumentą ilgalaikiam gyventojui ar jo šeimos nariui turi būti atsižvelgta į faktines išlaidas, kurios susidarė valstybėms narėms dėl pateiktų prašymų, manęs taip pat neįtikina.

78. Nėra nenaudinga konstatuoti, kad, pirma, nors direktyvoje neįtvirtintos Pasiūlyme dėl direktyvos numatytos nuostatos, susijusios su rinkliavų nemokėjimu ar jų ribomis, joje taip pat neatsižvelgta į Parlamento pasiūlymus įtvirtinti rinkliavas, proporcingas administracinių išlaidų dydžiui. Taigi nematau, kokių teisiniu pagrindu galėtų būti paremtas šis argumentas, kuris negali būti pagrįstas bendroju principu. Neslėpsiu, kad šiuo atžvilgiu sutrikau dėl Nyderlandų Karalystės pateikto trečiųjų šalių piliečių, kurie prašo išduoti teisę apsigyventi šalyje patvirtinantį dokumentą, ir galvijų bei kiaulių, kurioms skersti būtinas sertifikatas, sugretinimo, nors ir nurodyto tik dėl administracinių išlaidų naštos perkėlimo klausimo.

79. Antra, manau, jog Nyderlandų Karalystė neįrodo, kad jos atliekami patikrinimai būtų gerokai išsamesni nei Sąjungos piliečių atveju. Ji grindžia savo pagrindimą palyginimu su Sąjungos piliečiu, kuris prašo suteikti jam Direktyvos 2004/38 16 straipsnyje numatytą teisę nuolat gyventi, ir nurodo, kad kai prašymą pateikia trečiosios šalies pilietis, reikia patikrinti, ar sumokėtos rinkliavos, ar visiškai užpildyta forma, ar pareiškėjas penkerius metus nuolat gyveno Nyderlandų Karalystės teritorijoje, ar visada čia turėjo savo pagrindinę gyvenamąją vietą, taip pat tai, kad teisė apsigyventi nebūtų laikina ar kitaip formaliai apribota, įrodymus, kad jis turi pastovių, reguliarių ir pakankamų išteklių, yra apsidraudęs ligonių kasoje ir nuosprendžių registro pažyma apie jį yra nepriekaištinga. Šiam argumentui gali būti prieštaraujama taip, kad daugelis patikrinimų, kuriuos Nyderlandų Karalystė tvirtina atliekanti, yra tokie patys kaip ir tie, kuriuos galima atlikti remiantis Direktyva 2008/34, išduodant Sąjungos piliečio, kuris ketina naudotis teise gyventi ilgiau nei tris mėnesius, registracijos sertifikatą ar leidimą apsigyventi jo šeimos nariams³⁹. Darytina išvada, kad nėra objektyvių priežasčių pateisinti Sąjungos piliečių ir trečiųjų šalių piliečių, kurių teisės įtvirtintos direktyvoje, skirtingą vertinimą.

38 — Šiuo klausimu žr. M. Illamola Dausà „Égalité et intégration“, *La politique européenne d'immigration et d'asile: bilan critique cinq ans après le traité d'Amsterdam*, Bruylant, Briuselis, 2005, p. 175. Šis autorius valstybių narių kompetenciją laiko „ribota kompetencija“ (p. 187).

39 — Atkreiptinas dėmesys į tai, kad Sąjungos piliečio, kuris nėra darbuotojas ar studentas, teisei gyventi ilgiau nei tris mėnesius taikomos dvi sąlygos, beveik tokios pačios kaip ir ilgalaikio rezidento statusui įgyti, nes pagal Direktyvos 2004/38 7 straipsnio 1 dalies b punktą užsienietis turi įrodyti, kad priimančioje valstybėje narėje turi visavertį sveikatos draudimą ir pakankamai išteklių sau ir savo šeimos nariams, kad netaptų našta priimančiosios valstybės narės socialinės paramos sistemai.

80. Be to, nors Graikijos Respublika tvirtina, kad gautos rinkliavos už leidimo apsigyventi išdavimą padengia išlaidas suteiktoms administracinėms paslaugoms, susijusioms ne tik su kontrole ir teisės apsigyventi patvirtinimu, bet ir su asmenų integracija, reikia pastebėti, jog atsiliepiame į ieškinį ir triplike Nyderlandų Karalystė netvirtino, kad iš trečiųjų šalių piliečių reikalaujamomis rinkliavomis padengiamos integracijos priemonių išlaidos. Be to, nors direktyvoje numatyta galimybė valstybėms narėms reikalauti, kad trečiųjų šalių piliečiai „tenkintų nacionalinėje teisėje numatytas integracijos sąlygas“⁴⁰, ir nors buvo tvirtinama, jog pagal šią nuostatą valstybės narės gali reikalauti, kad trečiųjų šalių piliečiai sumokėtų dalį ar visas išlaidas integracijos priemonėms⁴¹, atrodo, jog valstybėms narėms taip suteikta veikimo laisve negalima pateisinti to, kad pažeidžiamas direktyvos tikslas ir veiksmingumas nustačius per dideles ar neproporcingas rinkliavas.

81. Atsižvelgdamas į išdėstytus svarstymus, manau, kad valstybės narės trečiųjų šalių piliečiams, prašantiems išduoti teisę gyventi šalyje patvirtinančius dokumentus remiantis direktyva, negali taikyti rinkliavų, kurios yra arba pačios savaime per didelės, arba neproporcingos, palyginti su tomis, kurias turi sumokėti savo teise laisvai judėti besinaudojantys šalies ar Sąjungos piliečiai už panašių dokumentų išdavimą.

82. Lieka nustatyti, ar Nyderlandų Karalystė įvykdė, ar ne šį įsipareigojimą.

2. Dėl Nyderlandų Karalystės reikalaujamų rinkliavų per didelio dydžio ir neproporcingumo

83. Kadangi dėl nurodytų priežasčių manau, kad direktyvoje valstybėms narėms nustatyta pareiga netaikyti neproporcingų rinkliavų, palyginti su reikalaujamosiomis iš valstybių narių piliečių už panašių dokumentų išdavimą, galima pagrįstai remtis minėtame Sprendime *Komisija prieš Nyderlandus* Teisingumo Teismo atliktu proporcingumo ryšio vertinimu.

84. Šiame sprendime Teisingumo Teismas rinkliavų dydžius, kurie svyruoja taip, kad minimalus dydis dviem trečdaliais viršija rinkliavų, taikytų Sąjungos piliečiams už panašių dokumentų išdavimą, dydį, laikė neproporcingais.

85. Atrodo, kad iš trečiųjų šalių piliečių ir jų šeimos narių reikalaujamos rinkliavos, kurios yra 7–27 kartų didesnės nei Sąjungos piliečiams nustatytos sumos, *a fortiori* turi būti laikomos per didelėmis ir neproporcingomis.

86. Todėl manau, kad ieškinį reikia pripažinti pagrįstu.

VI – Išvada

87. Atsižvelgdamas į išdėstytus samprotavimus, siūlau Teisingumo Teismui nuspręsti, kad:

„1. Nyderlandų Karalystė, trečiųjų šalių piliečiams, prašantiems suteikti ilgalaikio gyventojų statusą Nyderlanduose, ir trečiųjų šalių piliečiams, kurie yra ilgalaikiai gyventojai kitoje valstybėje narėje, prašantiems leisti pasinaudoti teise apsigyventi Nyderlanduose, ir jų šeimos nariams, prašantiems leisti juos lydėti ar pas juos atvykti, taikydama per dideles ir neproporcingas rinkliavas, palyginti su reikalaujamosiomis iš Europos Sąjungos piliečių už panašių dokumentų išdavimą, pažeidė įsipareigojimus pagal 2003 m. lapkričio 25 d. Tarybos direktyvą 2003/109/EB dėl trečiųjų valstybių piliečių, kurie yra ilgalaikiai gyventojai, statuso.

2. Priteisti iš Nyderlandų Karalystės bylinėjimosi išlaidas.“

40 — Pasviruoju šriftu pažymėta mano.

41 — Dėl šio teksto genezės žr. K. Groenendijk „Legal concepts of integration in EU Migration Law“, *European Journal of Migration and Law*, Nr. 2, 6 t., 2007, p. 111.