

GENERALINIO ADVOKATO
DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER IŠVADA,
pateikta 2008 m. gegužės 15 d.¹

I — Įvadas

1. Kartais žmonės sugalvoja tik idėjų pasaulyje galinčias egzistuoti kategorijas. Tačiau nors taksonomija įsigali ir, atrodo, tampa savarankiška, kyla nereikalingų diskusijų pavojus. Toks rezultatas yra ypač akivaizdus, kai šių kategorijų prasmė daugiausia yra praktinė, kaip teisėje.

2. Šioje byloje Austrijos Aukščiausiasis Teismas (*Verwaltungsgerichtshof*) abejoja klausimu, į kurį nėra teisingo atsakymo. Todėl prašoma, kad Teisingumo Teismas rastų *teisingiausią*, nors tai ir nebus *vienintelis galimas* sprendimas; kalbama apie socialinę išmoką, kurią pagal 1971 m. birželio

14 d. Tarybos reglamentą Nr. 1408/71² galima klasifikuoti dviem įtikinamais būdais; vis dėlto dilema iškilo ne dėl konkretaus klasifikavimo, bet dėl Bendrijos teisės tikslo, glaudžiai susijusio su Sąjungos pilietybe, kurios apibrėžimas buvo išplėtotas Teisingumo Teismo praktikoje.

3. Kaip manė pirmasis modernaus laikotarpio egzistencialistas princas Hamletas, skirtumas tarp būti ir nebūti tėra išgalvotas³. Todėl reikia būti ypač griežtam, kad būtų galima pateikti teisingą teisę atitinkantį pasiūlymą.

1 — Originalo kalba: ispanų.

2 — 1971 m. birželio 14 d. Tarybos reglamentas (EEB) Nr. 1408/71 dėl socialinės apsaugos sistemų taikymo pagal darbo sutartį dirbantiems asmenims, savarankiškai dirbantiems asmenims ir jų šeimos nariams, judantiems Bendrijoje (OL L 149, p. 2; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 5 sk., 1 t., p. 35).

3 — Minti, kad nėra absoliučios tiesos, o yra tik reliatyvi, iškėlė sofistai, kurie tvirtino, kad realybės negalima suprasti jausmais, nes kiekvienu jausmu pasaulis suvokiamas skirtingai. Tokį nusivylimą tiesa paaiškina žinomas Hamleto monologas; jis teigia, kad skirtumas tarp būti ir nebūti tėra kiekvieno asmens vaizduotės vaisius (M. Rosenberg „The Masks of Hamlet“, Associated University Presses, Londonas, 1992, p. 65–82).

II — Pagrindinės bylos faktinės aplinkybės

III — Teisinis pagrindas

A — Bendrijos teisės aktai

4. Vokietijos ir Europos Sąjungos pilietis Jörn Petersen pagal darbo sutartį dirbo ir gyveno Austrijoje. 2000 m. balandžio mėn. jis Austrijos pensijų draudimo įstaigai (*Pensionsversicherungsanstalt*) pateikė prašymą paskirti nedarbingumo pensiją, o ji atmetus, jis teisme pareiškė ieškinį. Vykstant teismo procesui, įdarbinimo tarnyba (*Arbeitsmarktservice*) J. Petersen paskyrė avansinę bedarbio išmoką pagal 1977 m. Įstatymo dėl nedarbo draudimo (*Arbeitslosenversicherungsgesetz*, toliau – AIVG) 23 straipsnį. Pagal Austrijos teisės aktus ši išmoka leidžia prašymą paskirti invalidumo pensiją pateikusiems bedarbiams užtikrinti minimalias pajamas kol nagrinėjamas prašymas.

6. Byloje, kurią nagrinėja Austrijos teismas, kalbama apie tai, kad į kitą valstybę narę, t. y. Vokietiją, gyvenamąją vietą perkėlusiam darbuotojui buvo sustabdytas darbo vietoje, t. y. Austrijoje, paskirtos socialinės išmokos mokėjimas. Todėl prašymas priimti prejudicinį sprendimą susijęs su laisvu asmenų judėjimu, visų pirma – su laisvu pagal darbo sutartį dirbančių asmenų judėjimu. Pirmiausia reikėtų priminti susijusias EB sutarties nuostatas:

5. J. Petersen paskyrus avansinę išmoką, jis Austrijos valdžios institucijas informavo, kad ketina persikelti gyventi į Vokietijos Federacinę Respubliką, vildamasis, jog šios išmokos mokėjimas nebus sustabdytas ar pakeistas. Tačiau 2003 m. spalio 28 d. administracija nutraukė paramą, remdamasi tuo, kad buvo pakeista gyvenamoji vieta. Dėl šio sprendimo J. Petersen dar sykį kreipėsi į teismą pateikdamas apeliacinį skundą, kurį nagrinėjant priimtas sprendimas pateikti prejudicinius klausimus.

„17 straipsnis

Įvedama Sąjungos pilietybė. Kiekvienas asmuo, turintis valstybės narės pilietybę, yra Sąjungos pilietis. Sąjungos pilietybė ne pakeičia valstybės pilietybę, o ją papildo.

2. Sąjungos piliečiai naudojami šios Sutarties suteiktomis teisėmis ir atlieka jos nustatytas pareigas.“

užimtumo sąlygų atžvilgiu panaikinama bet kokia valstybių narių darbuotojų diskriminacija dėl pilietybės.

„18 straipsnis

3. Ji suteikia teisę, galimą riboti tik viešosios tvarkos, visuomenės saugumo ir visuomenės sveikatos sumetimais:

1. Kiekvienas Sąjungos pilietis turi teisę laisvai judėti ir apsigyventi valstybių narių teritorijoje laikydamasis šioje Sutartyje ir jai įgyvendinti priimtose nuostatose nustatytų apribojimų bei sąlygų.

a) priimti faktiškai pateiktus pasiūlymus įsidarbinti;

<...>“

b) šiuo tikslu laisvai judėti valstybių narių teritorijoje;

„39 straipsnis

c) apsigyventi bet kurioje valstybėje narėje siekiant dirbti pagal tos valstybės piliečių įsidarbinimą reglamentuojančius įstatymus ir kitus teisės aktus;

1. Bendrijoje užtikrinama darbuotojų judėjimo laisvė.

d) laikantis Komisijos įgyvendinimo reglamentuose nustatytų sąlygų pasilikti gyventi valstybės narės teritorijoje pasibaigus darbo jėgai.

2. Tokia judėjimo laisvė reiškia, kad įdarbinimo, darbo užmokesčio ir kitų darbo ir

<...>“

7. EB 42 straipsnyje minimos antrinės teisės normos visų pirma įtvirtintos Reglamente Nr. 1408/71⁴; šiai bylai ypač svarbūs jo 4, 10 ir 69 straipsniai:

„42 straipsnis

„4 straipsnis

Taryba, laikydamosi 251 straipsnyje nurodytos tvarkos, socialinės apsaugos srityje imasi priemonių, būtinų laisvam darbuotojų judėjimui užtikrinti; šiuo tikslu ji priima nuostatas, kaip migruojantiems darbuotojams ir jų išlaikytiniams užtikrinti:

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

<...>

a) pagal keleto valstybių įstatymus nustatytų visų prilyginamųjų laikotarpių sudėtį, kad jie įgytų ir išlaikytų teisę į socialines išmokas ir kad būtų galima apskaičiuoti tų išmokų dydį;

b) invalidumo išmokas, įskaitant tas, kurios skirtos darbingumui išsaugoti ar jį padidinti;

b) socialinių išmokų mokėjimą asmenims, gyvenantiems valstybių narių teritorijose.

<...>

<...>“

4 — Šį reglamentą pakeitė 2004 m. balandžio 29 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas Nr. 883/2004 dėl socialinės apsaugos sistemų koordinavimo (OL L 166, p. 1; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 5 sk., 5 t., p. 72).

- e) motinystės ir lygiavertės tėvystės <...>“ (Pataisytas vertimas)
išmokas;

„69 straipsnis

<...>

- g) bedarbio išmokas;

1. Pagal darbo sutartį dirbęs asmuo arba savarankiškai dirbęs asmuo, tapęs bedarbiu ir įvykdęs valstybės narės teisės aktų sąlygas teisei gauti išmokas, išvykęs į vieną ar daugiau kitų valstybių narių ieškoti darbo, išsaugo savo teisę gauti išmokas pagal šias sąlygas ir apribojimus:

<...>“

„10 straipsnis

- a) prieš išvykdamas jis turi būti įsiregistravęs kaip darbo ieškantis asmuo ir būti kompetentingos valstybės įdarbinimo tarnybų žinioje mažiausiai keturias savaites po to, kai tapo bedarbiu. Tačiau kompetentingos tarnybos ar įstaigos gali leisti jam išvykti iki to laikotarpio pabaigos;

Jeigu šiame reglamente nenustatyta kitaip, invalidumo, senatvės ar maitintojo netekimo išmokos pinigais, pensijos dėl nelaimingų atsitikimų darbe ir profesinių ligų bei išmokos mirties atveju, įgytos pagal vienos ar daugiau valstybių narių teisės aktus, negali būti kaip nors sumažinamos, pakeičiamos, sustabdomas ir nutraukiamas jų mokėjimas ar panaikinamos vien dėl to, kad jų gavėjas gyvena kitoje valstybėje nei valstybė narė, kurioje yra už išmokų mokėjimą atsakinga įstaiga.

- b) jis turi įsiregistruoti kiekvienos valstybės narės, į kurią atvyksta, įdarbinimo tarnybose kaip darbo ieškantis asmuo ir jam turi būti taikoma ten galiojanti kontrolės tvarka. Ši sąlyga laikoma įvykdyta per laikotarpį iki registracijos, jeigu atitinkamas asmuo įsiregistravo per septynias

dienas nuo tos dienos, nuo kurios jo nebėra valstybės, iš kurios išvyko, įdarbinimo tarnybų žinioje. Tam tikrais atvejais kompetentingos tarnybos ar įstaigos ši laikotarpį gali pratęsti;

„7 straipsnis

1. Teisę į bedarbio pašalpą turi asmuo, kuris:

c) teisė į išmokas ilgiausiai galioja tris mėnesius nuo tos dienos, nuo kurios atitinkamas asmuo nustoja buvęs valstybės, iš kurios išvyko, įdarbinimo įstaigų žinioje, su sąlyga, kad bendras išmokų mokėjimo laikotarpis neviršytų išmokų, į kurias jis turėjo teisę pagal tos valstybės teisės aktus, mokėjimo laikotarpio. Sezoniniams darbuotojams šis laikotarpis be to dar apribojamas laikotarpiu, likusiu iki sezoninio darbo pabaigos.

1) yra įdarbinimo tarnybų žinioje;

2) įvykdė draudimo laikotarpio sąlygas ir

<...>“

3) dar nepraleido pašalpos mokėjimo termino.

B — Nacionalinės teisės aktai

2. Asmuo yra įdarbinimo tarnybų žinioje, jei jis gali priimti darbo pasiūlymą ir turi tam teisę (3 dalis), yra darbingas (8 straipsnis), nori dirbti (9 straipsnis) ir yra bedarbis (12 straipsnis).

8. Šioje byloje nagrinėjama socialinę išmoką reglamentuoja AIVG, o būtent jo 7, 16 ir 23 straipsniai.

<...>

4. Reikalavimas būti darbingam netaikomas bedarbiams, kuriems taikomos profesinio reabilitavimo priemonės, jei tie asmenys pasiekė šių priemonių tikslą (Bendrojo socialinio draudimo įstatymo (Allgemeines Sozialversicherungsgesetz, toliau – ASVG) 300 straipsnio 1 ir 3 dalys) ir įvykdė pagal šias priemones reikalaujamą draudimo laikotarpio sąlygą.

<...>“.

„16 straipsnis

<...>

3. Bedarbio prašymu bedarbio pašalpos mokėjimo sustabdymas pagal 1 dalies g punktą esant ypatingoms aplinkybėms, apsvarsčius regioninėje taryboje, gali būti atidėtas iki trijų mėnesių, kol egzistuoja teisė į išmokas (18 straipsnis). Ypatingos aplinkybės yra aplinkybės, susijusios su nedarbo pasibaigimu, ypač kai bedarbis išvyksta į užsienį ieškoti darbo arba susitikti su darbdaviu ar dalyvauti mokymuose, arba dėl šeiminių aplinkybių.

<...>“

1) Teisė į bedarbio pašalpą sustabdoma, kai:

„23 straipsnis

<...>

1. Bedarbiai, kurie pateikė prašymą skirti:

g) gavėjas gyvena užsienyje ir jeigu netaikomos 3 dalis arba tarptautinių sutarčių pagrindu priimtos nuostatos;

1) išmoką dėl sumažėjusio darbingumo ar nedarbingumo arba laikiną išmoką iš įstatyme įtvirtintos pensijų draudimo

ar draudimo nuo nelaimingų atsitikimų sistemos, arba

2) atsižvelgiant į esamas aplinkybes, tikėtina, kad socialinio draudimo išmokos bus suteiktos, ir

2) išmoką dėl senyvo amžiaus iš bendros pensijų draudimo sistemos pagal Socialinės apsaugos įstatymą, verslininkų socialinio draudimo sistemą ar ūkininkų socialinio draudimo sistemą, arba specialiąją pensijos išmoką pagal Sunkaus naktinio darbo įstatymą,

3) 1 dalies 2 punkto atveju pensijų mokėtojas papildomai pateikė pažymą, kurioje nurodoma, jog tikėtina, kad per du mėnesius nuo teisės į pensiją įgijimo dienos nebus galima nustatyti, ar egzistuoja pareiga mokėti išmokas.

gali gauti avansinę bedarbio pašalpą ar skubią paramą, kol bus priimtas sprendimas dėl jų prašymo.

<...>

2. Avansinės bedarbio pašalpos ar skubios paramos mokėjimui taikomas reikalavimas, kad:

1) be 7 dalies 3 punkte numatytų darbinumo, noro ir pasiruošimo dirbti, būtų įvykdytos teisės į šias išmokas sąlygos;

4. Didžiausia avansinė išmoka gali būti mokėtinos bedarbio pašalpos (ar skubios paramos) dydžio, neviršijant 1 dalies 1 ir 2 punktuose numatytų išmokų, įskaitant papildomą pašalpą vaikui, sumos vidurkio trečdalis. Jei įdarbinimo tarnybos regioninis skyrius iš socialinio draudimo įstaigos gauna pranešimą raštu, kad skiriamos pašalpos sumažės, atitinkamai turi būti sumažinamas avansinis mokėjimas. Kai taikomas 1 dalies 2 punktas, avansinė išmoka turi būti skiriama atgaline data nuo teisės į pensiją įgijimo dienos, jei asmuo pateikė prašymą per keturiolika dienų po pažymos pagal 2 dalies 3 punktą išdavimo.

5. Jei regioninis skyrius skyrė avansinę išmoką pagal 1 dalį arba bedarbio pašalpą ar skubią paramą, tai bet kurios pašalpos bedarbiui mokėjimas už tą patį laikotarpį pagal 1 dalies 1 ar 2 punktus turi būti perduotas Federacinei vyriausybei, kad būtų reguliuojama įdarbinimo politika, tokiai išmokos sumai, kokią mokėjo regioninis skyrius, išskyrus sveikatos draudimo išmokas, kai regioniniai skyriai kreipiasi į socialinio draudimo įstaigą dėl teisės perduoti reikalavimą (perdavimas *ipso jure*). Reikalavimo perdavimas apribojamas sumomis, kurios turi būti papildomai sumokamos, ir turi būti patenkintas pirmiausia.

6. Sveikatos draudimo pašalpos, išmokėtos iš nedarbo draudimo fondo (42 dalies 3 punktas), už 5 dalyje apibrėžtą laikotarpį turi būti grąžintos iš sveikatos draudimo fondo per Centrinę Austrijos socialinio draudimo fondų asociaciją (*Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger*) pagal ASVG 73 dalies 2 punkte nustatytas procentines dalis nuo sumų, kurias grąžina pensijų draudimo fondai pagal 5 dalį.

7. Jei pensija pagal 1 dalį nepaskiriama, avansinė išmoka tuo laikotarpiu, kai ji buvo

mokama, ir sudaranti tą sumą, kuri buvo išmokėta, laikoma bedarbio pašalpa arba skubia parama, t. y. atgaline data negali būti mokami galimi skirtumai, o mokėjimo laikotarpis turi būti sutrumpintas pagal 18 straipsnį.“

IV — Prejudiciniai klausimai ir procesas Teisingumo Teisme

9. Esant tokioms aplinkybėms 2007 m. balandžio 25 d. Austrijos *Verwaltungsgerichtshof* pateikė Teisingumo Teismui šiuos prejudicinius klausimus:

- „1. Ar bedarbiams, kurie kreipėsi dėl draudimo išmokos pagal įstatyme įtvirtintą pensijų draudimo ar draudimo nuo nelaimingų atsitikimų sistemą dėl sumažėjusio darbingumo arba nedarbingumo, iki sprendimo dėl jų prašymo priėmimo šių išmokų avansu, kuris vėliau bus išskaičiuojamas iš pastarųjų, mokama nedarbo draudimo išmoka pinigais, kuriai, nors ir taikoma tai, jog asmuo turi būti bedarbis ir turi būti įvykdytos draudimo laikotarpio sąlygos, netaikomos kitos paprastai reikalaujamos bedarbio pašalpos skyrimo sąlygos, t. y.

darbingumo, noro dirbti ir pasiruošimo dirbti sąlygos, kuri mokama tik tada, jei, atsižvelgiant į aplinkybes, tikėtina, kad išmokos bus mokamos iš įstatyme įtvirtintos pensijų draudimo ar draudimo nuo nelaimingų atsitikimų sistemos, yra „bedarbio išmoka 1971 m. birželio 14 d. Tarybos reglamento (EEB) Nr. 1408/71 dėl socialinės apsaugos sistemų taikymo pagal darbo sutartį dirbantiems asmenims, savarankiškai dirbantiems asmenims ir jų šeimos nariams, judantiems Bendrijoje, 4 straipsnio 1 dalies g punkto prasme, ar „invalidumo išmoka“ šio reglamento 4 straipsnio 1 dalies b punkto prasme?

jei bedarbis gyvena užsienyje (kitoje valstybėje narėje)?“

2. Jei atsakymas į pirmąjį klausimą būtų toks, kad aptariama išmoka yra „bedarbio išmoka“ Reglamento Nr. 1408/71 4 straipsnio 1 dalies g punkto prasme:

10. Prašymas priimti prejudicinį sprendimą Teisingumo Teismo kanceliarijoje užregistruotas 2007 m. gegužės 9 dieną.

11. J. Petersen, Vokietijos, Austrijos, Ispanijos, Italijos vyriausybės ir Europos Komisija pateikė rašytines pastabas.

ar EB 39 straipsnis draudžia nacionalinės teisės nuostatą, pagal kurią – išskyrus tuos atvejus, kai, gavus bedarbio prašymą ir įvykdžius reikalaujamas sąlygas, atidedama daugiausia trims mėnesiams – teisė į šią išmoką sustabdoma,

12. 2008 m. balandžio 3 d. vykusiam posėdyje dalyvavę J. Petersen, Austrijos vyriausybės ir Europos Komisijos atstovai pateikė žodines pastabas.

V — Prejudicinių klausimų analizė

A — Pirminiai paaiškinimai: Sąjungos pilietybė ir Teisingumo Teismo praktikoje įtvirtinti darnos kriterijai

1. Pilietybę reglamentuojančios normos ir jų aiškinimas teismų praktikoje

13. Pateikti klausimai susiję su laisvu darbuotojų judėjimu. Vis dėlto, kaip įprasta tokio pobūdžio bylose, galiausiai ginčas susijęs su Europos Sąjungos piliečiais, kurie naudojami laisvu judėjimu. Taip apibrėžus pilietybės sąvoką, bylai nebūtinai taikomas vien EB 39 straipsnis, nes yra ir kitų Sutarties nuostatų, o būtent EB 17 ir 18 straipsniai, nors jų turinys Teisingumo Teismo praktikoje dar nėra visiškai apibrėžtas.

14. Per šio teismo procesą šalys patvirtino, kad šioje byloje svarbi EB sutartyje įtvirtinta

pilietybės sąvoka. Grįsdami savo poziciją J. Petersen, Komisija, Vokietijos ir Ispanijos vyriausybės rėmėsi EB 18 straipsniu, nors EB 17 ir 18 straipsniai yra bendrosios normos, kurios taikomos tik nesant specialiųjų normų. Toks yra šios bylos atvejis, kai laisvu judėjimu pasinaudojęs darbuotojas remiasi EB 39 straipsniu, siekdamas valstybės narės atžvilgiu pasinaudoti savo teisėmis.

15. Šioje srityje teismų praktika visiškai neseniai iš esmės pasikeitė. Priėmus sprendimą *Martínez Sala*⁵ Sąjungos pilietybė įgavo netikėtą impulsą ir yra Teisingumo Teismo, kuris, 1992 m. įtraukus pilietybę į antrąją ES sutarties dalį, turi įgaliojimus aiškinti įstatymų leidėjo valią, suteikdamas piliečiui, kuris naudojasi judėjimo laisve, platesnį statusą nei ūkio subjektui⁶, pagrindinis dalykas. Lėtai, tačiau darant tai nuolat Bendrijos apsauga buvo išplėsta ir tradiciškai į Sutarčių taikymo sritį nepatenkantiems subjektams, pavyzdžiui, studentams⁷, prašymus suteikti paramą pateikusiems asmenims⁸ ar trečiųjų

5 — 1998 m. gegužės 12 d. Sprendimas *Martínez Sala* (C-85/96, Rink. p. I-2691).

6 — Įdomi istorinė derybų, pasibaigusių Europos Sąjungos piliečių įtraukimu į Europos Sąjungos sutartį, analizė pateikta S. O'Leary „The Evolving Concept of Community Citizenship. From the Free Movement of Persons to Union Citizenship“, Kluwer Law International, Haga, 1996, p. 23–30.

7 — 2005 m. kovo 15 d. Sprendimas *Bidar* (C-209/03, Rink. p. I-2119) ir 2007 m. spalio 23 d. Sprendimas *Morgan ir Bucher* (C-11/06 ir C-12/06, Rink. p. I-9161).

8 — 2001 m. rugsėjo 20 d. Sprendimas *Grzelczyk* (C-184/99, Rink. p. I-6193) ir 2006 m. spalio 26 d. Sprendimas *Tas-Hagen ir Tas* (C-192/05, Rink. p. I-10451).

valstybių piliečiams, susijusiems su Sąjungos piliečiais⁹. Aiškiau kalbant, Teisingumo Teismas *homo economicus* modelį pakeitė *homo civitatis* modeliu¹⁰.

civis europeus sum ir remtis šiuo statusu ginčydamas bet kokią pagrindinių teisių pažeidimą¹².

16. Turėjau galimybę pateikti savo nuomonę dėl tokį drąsų ir teisingą žingsnį, atliktą siekiant pagerinti individualią piliečio padėtį ir pripažįstant diskusiją dėl kliūčių įvažiuoti ir dėl diskriminacijos antraeilės svarbos klausimu, pagrindžiančių motyvų¹¹. Trumpai tariant, kaip nurodė generalinis advokatas F. G. Jacobs išvadoje, pateiktoje byloje *Konstantinidis*, „Bendrijos pilietis, persikeliantis gyventi į kitą valstybę narę, siekdamas dirbti pagal darbo sutartį arba savarankiškai <...> ne tik turi teisę vykdyti įmonės veiklą, užsiimti profesine veikla, bet ir naudotis tomis pačiomis gyvenimo ir darbo sąlygomis, kurios garantuojamos priimančiosios valstybės piliečiams, taip pat turi teisę daryti prielaidą, jog, vykstant pagerinti savo gyvenimo Europos Bendrijoje, su juo bus elgiama laikantis bendrųjų pagrindinių vertybių <...>. Kitaip tariant, jis turi teisę skelbti

17. Nors cituotoje išvadoje generalinis advokatas F. G. Jacobs dėmesį sutelkė į rėmimąsi pagrindinėmis Sąjungos teisėmis, mano nuomone, Teisingumo Teismas patvirtino jo pateiktą pagrindimą¹³. Iš bylų *Carpenter*¹⁴, *Baumbast*¹⁵, *Bidar*¹⁶, *Tas-Hagen*¹⁷ ar *Morgan*¹⁸ matyti, kad atsirado asmenų apsaugos tendencija, t. y. rūpinimasis teisine asmens, kuris remiasi teise pagal Sutartį, padėtimi, o tai praityje pasireiškėdavo ne taip akivaizdžiai. Taigi laisvas asmenų judėjimas tapo savarankiškas ir išsiskiria tuo, kad jam būdingas labiau konstitucinis nei įstatymų

9 — 2002 m. liepos 11 d. Sprendimas *Carpenter* (C-60/00, Rink. p. I-6279) ir 2002 m. rugsėjo 17 d. Sprendimas *Baumbast ir R* (C-413/99, Rink. p. I-7091).

10 — Žurnalo *Common Market Law Review* Nr. 1, Rink. 45, 2008, p. 2 ir 3 redaktoriai nagrinėjo teismų praktikos pasikeitimą šiuo klausimu ir pripažino, kad skirtumas tarp ekonomiškai aktyvių ir ekonomiškai neaktyvių asmenų arba išimtinai valstybės vidaus situacijų ir Bendrijos situacijų ir EB 12 straipsnyje įtvirtinto nediskriminavimo principo logika tapo nebe tokie svarbūs. EB 17 ir 18 straipsniuose įtvirtinta pilietybės sąvoka palaipsniui tapo nauja varomąja integracijos jėga.

11 — Išvados, pateiktos sujungtose bylose, kuriose priimtas 1997 m. birželio 17 d. Sprendimas *Shingara ir Radiom* (C-65/95 ir C-111/95, Rink. p. I-3343), 34 punktas ir 2004 m. rugsėjo 16 d. Sprendimo *Baldinger* (C-386/02, Rink. p. I-8411) 25 punktas. Taip pat išvados, pateiktos byloje *Collins* (2004 m. kovo 23 d. Sprendimas (C-138/02, Rink. p. I-2703), 56–74 punktai ir sprendimo *Morgan ir Bucher* (7 išnašoje minėtas sprendimas) 37–68 punktai.

12 — 1992 m. gruodžio 9 d. išvados, pateiktos byloje *Konstantinidis* (1993 m. kovo 30 d. Sprendimas (C-168/91, Rink. p. I-1191), 46 punktas.

13 — Teisingumo Teismas nesilaikė konkretaus generalinio advokato pateikto pasiūlymo, tačiau pritarė jį pagrindžiančiai logikai, nes generalinis advokatas P. Maduro 2007 m. rugsėjo 12 d. Išvados, pateiktos byloje *Centro Europa 7* (C-380/05, Rink. I-349), 16–22 punktuose stengėsi išplėtoti generalinio advokato Jacobs pateiktus argumentus.

14 — 9 išnašoje minėtas sprendimas *Carpenter*.

15 — 9 išnašoje minėtas sprendimas *Baumbast*.

16 — 7 išnašoje minėtas sprendimas *Bidar*.

17 — 8 išnašoje minėtas sprendimas *Tas-Hagen*.

18 — 8 išnašoje minėtas sprendimas *Morgan*.

galios pobūdis, taigi jis tapo prie pagrindinių teisių dinamikos pritaikyta laisvė¹⁹.

18. Vadovaujantis tokiu teismų praktikoje įtvirtintu požiūriu, nieko nuostabaus, kad Teisingumo Teismo sprendimai grindžiami EB 17 ir 18 straipsniais. Kai kurie generaliniai advokatai, vadovaudamiesi labiau tradiciniu požiūriu, mano, kad siekiant išspręsti pagal darbo sutartį dirbančių asmenų problemas reikia taikyti tik EB 39 straipsnį. Vis dėlto Teisingumo Teismas patvirtino, kad tuo pačiu metu galima taikyti ir pilietybę, ir darbuotojų judėjimą reglamentuojančius principus. Manau, kad toks požiūris atitinka teismų praktiką šioje teisės srityje, nors pasiektas rezultatas nėra kiekvienu atveju akivaizdus ir įtikinamas. Toks trūkumas ypač akivaizdus apžvelgus keletą neseniai priimtų sprendimų.

19. Byla *Komisija prieš Vokietiją*²⁰ buvo susijusi su nekilnojamajam turtui taikoma subsi-

dija, suteikiama pajamų mokesčiu neribotai apmokestinamiems asmenims su sąlyga, kad jų gyvenamoji vieta yra Vokietijoje. Teisingumo Teismas pripažino, kad buvo pažeista Bendrijos teisė, ir patikslino, kad buvo padarytas dvigubas pažeidimas: viena vertus, buvo pažeisti EB 39 ir 43 straipsniai, jeigu neribotai apmokestinami asmenys vykdė ekonominę veiklą ir, kita vertus, buvo pažeistas EB 17 straipsnis, jeigu tokie asmenys nevykdė ekonominės veiklos²¹. Generalinis advokatas Y. Bot šioje byloje pateiktoje išvadoje nurodė tik tai, kad buvo pažeisti jau minėti EB 39 ir 43 straipsniai. Jis manė, kad nėra reikalo atsižvelgti į pasekmes, kurias esant panašiai situacijai būtų sukėlusios nuostatos dėl pilietybės²². Teisingumo Teismas tokiai nuomonei nepritarė.

20. Sprendime *Silke Gaumain-Cerri*²³, kuriame buvo nagrinėjamas skiriant socialinę paramą asmenims, slaugantiems slaugos reikalingą asmenį, nustatytą gyvenamosios vietos reikalavimą, buvo patvirtinta, kad taikytinas Reglamentas Nr. 1408/71, taigi ir antrinė teisė socialinės apsaugos srityje; vis dėlto, iškilus abejonių dėl suinteresuotųjų asmenų, kurių teikiamos paslaugos slaugos reikalingiems asmenims nevysiškai atitiko Bendrijos darbuotojo sąvoką, statuso, Teisingumo Teismas turėjo išplėsti šioje byloje taikytinų teisės normų apimtį. Prieš nusprenddamas dėl sprendimui reikšmės turėsiančios klasifikacijos, Teisingumo Teismas pripažino, kad gyvenamosios vietos reikalavimas yra neteisėtas „<...> nesant reikalo pateikti savo nuomonę <...> dėl to, ar tretieji

19 — E. Spaventa „Seeing the wood despite the trees? On the scope of Union citizenship and its constitutional effects“, *Common Market Law Review*, 45, 2008, p. 40, požiūrį į bylas dėl pilietybės apibrėžė pažymėdamas, kad „the national authorities must take into due consideration the personal situation of the claimant so that even when the rule in the abstract is compatible with Community law, its application to that particular claimant might be contrary to the requirements of proportionality or fundamental rights protection. <...> This qualitative change is of constitutional relevance both in relation to the Community's own system, and in relation to the domestic constitutional systems“.

20 — 2008 m. sausio 17 d. Sprendimas *Komisija prieš Vokietiją* (C-152/05, Rink. p. I-39).

21 — 20 išnašoje minėto sprendimo *Komisija prieš Vokietiją* 29 ir 30 punktai.

22 — 2007 m. birželio 28 d. Išvada, pateikta byloje *Komisija prieš Vokietiją*, kurioje 2008 m. sausio 17 d. buvo priimtas 20 išnašoje minėtas sprendimas.

23 — 2004 m. liepos 8 d. Sprendimas *Gaumain-Cerri* (C-502/01 ir C-31/02, Rink. p. I-6483).

asmenys yra darbuotojai EB 39 straipsnio, ar Reglamento Nr. 1408/71 prasme. Iš esmės akivaizdu, kad pagrindinėse bylose šie tretieji asmenys turi EB 17 straipsnyje numatytą Sąjungos pilietybę“²⁴.

21. Taigi nesvarbu, ar paslaugas slaugos reikalingiems asmenims teikiantys asmenys būtų pripažinti darbuotojais, nes Bendrijos teisės apsauga išplaukia arba iš EB 39 straipsnio (ir jį įgyvendinančių antrinės teisės normų), arba iš EB 17 straipsnio. Kaip ir sprendime *Komisija prieš Vokietiją*, šiuo atveju Teisingumo Teismas nepritarė generalinio advokato nuomonei, kuris iš pradžių išsamiai apžvelgęs asmenų, slaugančių slaugos reikalingus asmenis, darbą nusprendė, kad jie yra darbuotojai Bendrijos teisės prasme²⁵.

22. Minėti sprendimai buvo susiję su asmenimis, kurie savo pilietybės valstybės atžvilgiu rėmėsi Bendrijos teisės normomis, ir pagrindė EB 17 straipsnio, kuriame numatyta,

kad „Sąjungos piliečiai naudojami šios Sutar ties suteiktomis teisėmis ir atlieka jos nustatytas pareigas“, taikymą. EB 18 straipsnį taip pat galima aiškinti plačiai, nes jame įtvirtinta teisė laisvai judėti ir apsigyventi valstybių narių teritorijoje. Ši norma, iš esmės skirta piliečiams remtis kitos nei savo pilietybės valstybės narės atžvilgiu, palaipsniui buvo įtraukta į EB 39, 43 ir 49 straipsnius.

23. Sprendime *Baumbast* buvo pripažinta, kad Vokietijos pilietis, pasinaudojęs judėjimo laisve ir išvykęs į Jungtinę Karalystę, turi teisę išsaugoti savo gyvenamąją vietą šioje valstybėje pagal EB 18 straipsnį²⁶. Byloje *Trojani* Teisingumo Teismas nusprendė, kad nors Belgijoje kartais gyvenantis Prancūzijos pilietis negalėjo būti laikomas ekonominę veiklą vykdančiu asmeniu (ši klausimą išnagrinėti buvo palikta nacionaliniam teismui), vis dėlto jam bet kuriuo atveju turėjo būti suteikta apsauga pagal EB 18 straipsnį²⁷. Sprendime *Schwarz ir Gootjes-Schwarz* ši išvada buvo išplėsta, nes Teisingumo Teismas nacionaliniam teismui paliko diskreciją taikyti arba EB 49 straipsnį, arba EB 18 straipsnį, nors ir pripažino, jog buvo pažeistos abi nuostatos²⁸. Taigi nors yra aiškus konceptualus sterilumas, kai reikia atskirti pilietybę ir laisvą judėjimą reglamentuojančius straipsnius, vis dėlto praktikoje

24 — Ankstesnėje išnašoje minėto sprendimo *Gaumain-Cerri* 32 ir 33 punktai.

25 — 2003 m. gruodžio 2 d. generalinio advokato A. Tizzano išvada byloje *Gaumain-Cerri* (23 išnašoje minėtas sprendimas).

26 — 9 išnašoje minėtas sprendimas *Baumbast*.

27 — 2004 m. rugsėjo 7 d. Sprendimas *Trojani* (C-456/02, Rink. p. I-7573).

28 — 2007 m. rugsėjo 11 d. Sprendimas *Schwarz ir Gootjes-Schwarz* (C-76/05, Rink. p. I-6849).

toks atskyrimas neturi didelės reikšmės. Teisingumo Teismas nuolatos žengia į priekį link vienodo apsaugos laisvo asmenų judėjimo srityje lygio įgyvendinimo kaip naudingų įrankių naudodamasis pilietybės reglamentuojančiomis nuostatomis.

valstybės narės 1992 m. įtraukė į steigiamąsias sutartis. Tokį pokytį iš esmės lėmė du pagrindiniai veiksniai, kuriais remiantis nustatomi kriterijai, kad teismų praktika būtų darni ir pragmatiška, – pagrindinių teisių atsiradimas ir Europos politinės bendruomenės demokratinio identiteto sukūrimas.

24. Tokiomis aplinkybėmis reikia apibendrinti tam tikrus argumentus, siekiant suformuluoti teorinį pagrindą, kuris palengvintų šios bylos sprendimą ir nustatytų aiškius kriterijus ateičiai. Prejudicinio sprendimo priėmimo procedūra apima ir konkretaus atvejo specifinius ypatumus, ir teismų praktikoje įtvirtintus reikalavimus, kurie nustatyti penkių šimtų milijonų gyventojų, reikalaujančių pateikti individualius bei universalius atsakymus, bendruomenei. Šiuo tikslu pateikiu Teisingumo Teismui pilietybės normų metodologiją, kuria remiantis galima išnagrinėti J. Petersen ginčą, ir ja kaip gairėmis bus remiamasi ateityje Sąjungoje kilsiančiose bylose.

2. Laisvų piliečių judėjimas teisinėje Sąjungoje

26. Iš pat pradžių tokia Europos pilietybės sąvoka, kokia įtvirtinta antrojoje EB sutarties dalyje, buvo labiau simbolinis nei realus pagrindas priimti laisvą judėjimą užtikrinančias nuostatas. Įtvirtinus dalyvavimo vietinės valdžios demokratijos procese ar diplomatinės ir konsulinės apsaugos procedūras, buvo suteiktas statusas, kurį buvo siekiama apibrėžti EB 17–22 straipsniais²⁹. Vis dėlto Teisingumo Teismas suprato, kad judėjimo laisvei taikoma daug apribojimų. Dažnai tokie trūkumai pasireikšdavo akivaizdžia neteisybe, kurią patirdavo pagal Bendrijos teisės sistemą suteikiamų teisių turėtojai. Gerai žinomuose sprendimuose *Martínez Sala*, *Baumbast*, *Carpenter* ar *Chen* Teisingumo Teismui teko spręsti sudėtingą dilemą – ar griežtai taikyti laisvą judėjimą reglamentuojančias normas, nors dėl to teisingumo reikalaujantiems suinteresuotiesiems asmenims kiltų nepageidaujamas rezultatas, ar, atvirkščiai, taikyti

25. Teisingumo Teismas suteikė impulsą iš esmės pakeisti pilietybės sąvoką, kurią

29 — C. Closa „The Concept of Citizenship in the Treaty on European Union“, *Common Market Law Review*, Nr. 29, 1992, p. 1140–1146.

platesnę nei šia laisve suteikiamą apsaugą ir taip neapibrėžtai išplėsti Sutarties taikymo sritį. Siekdamas išvengti tiek vienos, tiek kitos galimybės Teisingumo Teismas rėmėsi EB 17 ir 18 straipsniuose įtvirtinta pilietybės sąvoka, kad šių laisvių turinys taptų labiau rafinuotas³⁰.

27. Manau, kad šią naują dialektiką reikia aiškinti taip: pilietybės sąvoka, kuri suteikia *individui teisinį statusą*, reikalauja, jog valstybės narės *ypač atsižvelgtų į individualią teisinę padėtį*. Šiuo požiūriu pagrindinės laisvės yra ypač svarbios. Pagrindinės laisvės, kurios yra sudėtinė pilietybės statuso dalis, sustiprina asmens teisinę padėtį, nes jos pripažįstamos lemiamu kriterijumi nustatant realų teisingumą, kai nagrinėjama byla. Naudodamiesi pagrindinėmis teisėmis kaip laisvės prerogatyvomis Sąjungos piliečiai užtikrina didesnę savo reikalavimų teisėtumo laipsnį. Be to, tam tikrais atvejais, netgi kai pavojus kyla ne dėl pagrindinės teisės, o dėl

akivaizdaus neteisingumo, turi būti atlikta išsami ir proporcinga kontrolė³¹. Toks apibrėžimas reikalauja judėjimo laisvę išaiškinti dar kartą, kai asmenims, kurie naudojami šia laisve, pripažįstamas statusas pagal EB 17 ir 18 straipsnius.

28. Taip *laisvas asmenų judėjimas* virto *laisvų piliečių judėjimu*. Toks požiūrio pokytis yra svarbus, nes nuo šiol dėmesio centre atsидūrė ne judėjimas, o individas.

29. Pagrindinėmis laisvėmis įtvirtinamas individualus aspektas, bet daugiausia dėmesio skirta nustatytoms demokratinio

30 — L. Besselink „Dynamics of European and national citizenship: inclusive or exclusive?“, *European Constitutional Law Review*, Nr. 3, 1 tomas, 2007, p. 1 ir 2; A. Castro Oliveira „Workers and other persons: step-by-step from movement to citizenship – Case Law 1995–2001“, *Common Market Law Review*, Nr. 39, 2002; M. Dougan & E. Spaventa „Educating Rudy and the (nin-) English patient: A double-bill on residency rights under Article 18 EC“, *European Law Review*, Nr. 28, 2000, p. 700–704; D. Martin „A Big Step Forward for Union Citizens, but a Step Backwards for Legal Coherence“ *European Journal of Migration and Law*, 4 tomas, 2002, p. 136–144; S. O’Leary „Putting flesh on the bones of European Union citizenship“, *European Law Review*, Nr. 24, 1999, p. 75–79; J. Shaw & S. Fries „Citizenship of the Union: First Steps in the European Court of Justice“, *European Public Law*, Nr. 4, 1998, p. 533.

31 — Minėtas E. Spaventa p. 37 ir 38 analizuoja Teisingumo Teismo praktiką dėl pilietybės esant išimtinai valstybės vidaus situacijoms ir pripažįsta, kad „either one argues that the Court has gone too far in say *Baumbast*, *Bidar*, and also *Carpenter*, or there is a challenging argument to be made as to why crossing a border should make such a difference to claimants’ rights“. Iš tiesų paradoksalu, bet dėl diskriminacijos logikos gali kilti neteisingų išdavų. Būtent tokių situacijų Teisingumo Teismas siekia išvengti savo naujausioje praktikoje.

elemento narystės politinėje bendruomenėje sąlygoms. Nors judėjimo laisvė priklauso nuo kliūčių panaikinimo ir diskriminacijos uždraudimo, vis dėlto buvo numanoma, kad judėjimo laisvė pasinaudojės asmuo priklauso kilmės valstybei, t. y. savo pilietybės valstybei. Vien šio fakto gali pakakti, kad valstybei kiltų atsakomybė už savo piliečius, o solidarumo politika galėtų naudotis tik tie asmenys, kurie savo lėšomis dalyvauja valdant valstybę³².

pritaikytą požiūrį³³. Teismų praktikoje *kilmės* valstybės atsakomybė ir pareigos yra daug mažesnės nei *praimancijos* valstybės narės atsakomybė ir pareigos³⁴. Taigi valstybė narė negali iš Europos piliečio atimti apsaugos dėl to, kad jis oficialiai negyvena jos teritorijoje, jeigu jo asmeninis ir profesinis gyvenimas vyksta jos teritorijoje³⁵. Analo-giškai, jeigu tai taptų našta valstybės išdui, valstybės narės turi teikti tokias paslaugas visiems Europos piliečiams, nesvarbu, kokia

33 — Tipiškas tokio valstybės demokratiinių ryšių elementų nutraukimo pavyzdys pateiktas 2006 m. rugsėjo 12 d. Teisingumo Teismo sprendime *Ispanijos Karalystė prieš Jungtinę Karalystę* (C-145/04, Rink. p. I-7917), kur buvo nagrinėjamas klausimas dėl Jungtinės Karalystės rinkimų teisės aktų, pagal kuriuos trečiųjų valstybių piliečiams, turintiems identiteto sąsają su Jungtine Karalyste, buvo galima dalyvauti Europos Parlamento rinkimuose, teisėtumo. Teisingumo Teismas patvirtino, kad ši priemonė plačiąja prasme yra teisėta, nusprenddamas, jog piliečio ryšys su pilietybės valstybe nedraudžia demokratiškai dalyvauti kitose politinėse bendruomenėse. Šio sprendimo 78 punkte Teisingumo Teismas pateikė kategorišką poziciją: „<...> pagal dabar galiojančią Bendrijos teisę asmenų, turinčių teisę balsuoti ir būti kandidatais Europos Parlamento rinkimuose, nustatymas yra kiekvienos valstybės narės kompetencija, laikantis Bendrijos teisės, ir <...> EB 189, 190, 17 ir 19 straipsniai nedraudžia valstybėms narėms suteikti šią teisę balsuoti ir būti kandidatais nustatytiems kitiems su jomis glaudų ryši turintiems asmenims, kurie nėra jų piliečiai arba jų teritorijoje gyvenantys Sąjungos piliečiai.“ Dėl valdymo nacionaliniu lygiu stadijos, kai demokratinis procesas gali apimti ir asmenis, kuriems neturėtų būti suteikta atstovavimo teisė, ir atvirkščiai žr. M. A. Presno Linera „El derecho de voto“, Tecnos, Madridas, 2003, p. 155–172.

34 — Reikia pabrėžti, kad Jungtinių Amerikos Valstijų Aukščiausiasis Teismas patvirtino tokią pačią poziciją išnagrinėjęs daug bylų, o būtent pradėjęs nuo 14-ojo pakeitimo, kurio tekstui, kaip žinoma, turėjo įtakos sprendimas *Dred Scott prieš Sanford* (60 U.S. (19 How.) 393 (1856) ir vėliau įvykęs pilietinis karas, per kurį naujojoje valstijų federacijoje nuo 1861 m. iki 1865 m. buvo pralieta daug kraujo. Šiame pakeitime buvo skelbiama, kad: „all persons born or naturalized in the United States, and subject to the jurisdiction thereof, are citizens of the United States and of the State wherein they reside. No State shall make or enforce any law which shall abridge the privileges or immunities of citizens of the United States“. Pabrėžtina, kad net ir dabar, praėjus daugiau nei pusantro šimto metų nuo šios nuostatos priėmimo, Aukščiausiasis teismas ir toliau tęsia kovą su valstybės priimtais teisės aktais, kuriuose nustatyta, kad norintys naudotis teise asmenys turi atitikti gyvenamosios vietos reikalavimus. Visiškai neseniai priimtame sprendime *Saenz prieš Roe*, 526 U.S. 489 (1999 m.) Aukščiausiasis Teismas pripažino Kalifornijos įstatymą, pagal kurį buvo uždrausta paskirti socialinės apsaugos paramą dvylikos mėnesių šioje valstyjeje neišgyvenusiems asmenims, antikonstituciniu. Dviem balsais prieš Aukščiausiasis Teismas nusprendė, kad tai yra su bet kurio Jungtinių Amerikos Valstijų piliečio judėjimo laisvę nesuderinama priemonė. Šiuo klausimu žr. autoritetingą E. Warren nuomonę, nors ji buvo pareikšta prieš priimtą minėtą sprendimą, B. Schwartz (red.), „Fourteenth Amendment: Retrospect and Prospect“, *The Fourteenth Amendment*, New York University Press, Niujorkas, 1970, p. 216 ir kt.

35 — 8 išnašoje minėtas sprendimas *Grzelczyk*.

30. Teisingumo Teismas peržengė tokios valstybės sąvokos ribas ir į Bendrijos teisės aktus įtraukė labiau prie Sąjungos piliečių

32 — Aspektas, kuris socialinės politikos srityje pasireiškia specifiškai, kaip ypatinga varomoji individų integracijos jėga. L. Hantrais „Social policy in the European Union“, *St. Martin's Press*, Niujorkas, 1995, p. 34–42 ir G. Majone „The EC Between Social Policy and Social Regulation“, *Journal of Common Market Studies* 31, Nr. 2, 1993. Ypač svarbu paminėti žinomą 1996 m. *Comité de sages* parengtą Pintasilgo ataskaitą, pavadintą „Už pilietinių ir socialinių teisių Europą“, kur taip pat aptariamas socialinės politikos vaidmuo kaip integracijos instrumentas.

jų pilietybė ir gyvenamoji vieta, jeigu jie įrodo, kad vykdo veiklą, kuri panaši į asmenų, įrodžiusių savo ryšį su šios valstybės politinė bendruomene³⁶. Šis aspektas yra dar įtikinamesnis, kai Europos pilietis įrodo, kad jis nėra finansinė našta priimančiajai valstybei, neatsižvelgiant į jo pajamų šaltinį ar pilietybę gauti naudotą metodą³⁷.

31. Todėl būtent materialiaja prasme *priklausymo*, kuriam netaikomi jokie administraciniai reikalavimai, sąvoka grindžiama Sąjungos piliečių įtraukimu į pilietinę bendruomenę³⁸. Nutraukus identiteto ryšius su viena valstybe, kad jais būtų galima pasidalyti su kitomis valstybėmis, toks ryšys išplečiamas platesnėje erdvėje. Todėl buvo sukurta *priklausymo Europai* sąvoka, kurią siekiama sustiprinti sutartimis. Tai teisėjas Benjamin Cardozo puikiai perteikė sprendime *Baldwin prieš G.A.F. Seelig*, pabrėždamas, kad kiek tai susiję su Jungtinių Amerikos Valstijų Konstitucija, „ji grindžiama teorija, kad skirtingų valstijų gyventojai turi arba kartu skęsti, arba kartu plaukti, ir kad, žvelgiant į ateitį, klesėjimas ir išsigelbėjimas yra sąjunga, o ne išsiskaidymas“³⁹.

36 — 7 išnašoje minėtas sprendimas *Bidar*.

37 — 2004 m. spalio 19 d. Sprendimas *Zhu ir Chen* (C-200/02, Rink. p. I-9925).

38 — Atvirkščiai, tai neapima asmens, ketinančio remtis Sąjungos pilietybės normomis, jei neįrodomas ryšys su politine visuomene, teisės priklausyti, kaip buvo bylos *Collins* atveju (2004 m. kovo 23 d. Sprendimas *Collins* (C-138/02, Rink. p. I-2703).

39 — *Baldwin v. G.A.F. Seelig Inc.*, 294 U.S. 522, 523 (1935).

32. Vadinas, viena vertus, pagrindinių teisių atsiradimas ir, kita vertus, ryšys su valstybe, kurios sudėtinė dalis faktiškai yra suinteresuotasis asmuo, suteikia teismų praktikai konstitucinį pobūdį. Tai padeda apsaugoti laisvųjų piliečių statusą demokratinėje Sąjungoje, o tai yra aspektas, kuriuo grindžiamas teisinės Sąjungos, kurioje teisės aktų nuostatos ir ypač Sutarties nuostatos, užtikrina individualią laisvę ir demokratinę lygybę, realumas⁴⁰.

3. Laisvė ir pilietybė: koegzistencijos kriterijai

33. Atsižvelgdamas į šią diskusiją, siūlau Teisingumo Teismui toliau stiprinti pilietybės sąvoką ir tobulinti teisinės apsaugos priemones, nes tam tikrais atvejais Sutartis taikoma neteisingai. Siekiant to išvengti, manau, jog svarbiausia nustatyti tikslas EB 17 ir 18 straipsnių taikymo sritis, kad būtų apibrėžtas Sąjungos piliečio statusas, ypač kai faktinės aplinkybės susijusios su laisvu asmenų judėjimu, nesvarbu, ar jie yra darbuotojai, ar darbdaviai.

40 — Sąvoka *teisinė valstybė* paimta iš veikalo J. Rideau „L'incertaine montée vers l'Union de droit“, *De la Communauté de droit à l'Union de droit. Continuités et avatars européens*, LGDJ, Paryžius, 2000, p. 1.

34. Teisingumo Teismas išsamiai apibrėžė darbuotojų judėjimo (EB 39 str.), įsisteigimo (EB 43 str.) ir paslaugų teikimo laisvių (EB 49 str.) taikymo sritis. Nepaisant teismų praktikos pokyčių, vis dar yra abejonių dėl galimybės remtis šiomis Sutarties nuostatomis arba dėl to, kad asmuo nėra darbuotojas Sutarties prasme, arba dėl to, kad jis nevykdo ekonominės veiklos. Tokiomis aplinkybėmis EB 17 ir 18 straipsniai pradeda veikti kaip paskutinio šaltinio normos, įtvirtintos sistemoje, pagal kurią judėjimo laisve pasinaudoję asmenys yra saugomi, nors jų nebesaugo kitos nuostatos ar kai jų apsaugai taikomi apribojimai arba dėl to, kad trūksta suderinimo šioje srityje, arba dėl tokiomis aplinkybėmis bylai būdingų faktinių aplinkybių ypatumų.

35. Kartu atrodo, kad teismų praktikoje gausu daugiažodžiavimo, kai bandoma analizuoti faktus atskiriant pilietybę ir laisves reglamentuojančias nuostatas, nes vėliau šios nuostatos vėl vertinamos vienodai. Tai akivaizdžiai išplaukia iš minėtų sprendimų *Schwarz* ir *Komisija prieš Vokietiją*, kuriuose buvo pripažintas turinio ir rezultatų atskyrimas ir jų panašumas. Jeigu toks panašumas yra labiau esminis nei procesinis, mano manymu, nėra prasmės atskirti jų taikymo sričių.

36. Todėl, atsižvelgęs į bylos ypatumus, siūlau Teisingumo Teismui šią bylą nagrinėti

remiantis pagal darbo sutartį ir savarankiškai dirbančių asmenų judėjimo laisvėmis (EB 39, 43 ir 49 straipsniai). Jeigu būtų pripažinta, kad yra ryšys su pagrindinėmis teisėmis ar demokratiniiais narystės politinėje bendruomenėje veiksniais, laisves reikėtų aiškinti atsižvelgiant į EB 17 ir 18 straipsnius, kad Sąjungos piliečiams būtų suteikta didžiausia apsauga.

37. Atvirkščiai, jeigu šiai bylai nebūtų taikomos EB 39, 43 ir 49 straipsniuose įtvirtintos laisvės, raginu Teisingumo Teismą atskirti du apsaugos lygius pagal EB 17 ir 18 straipsnius – kai įvykdytos pirmiau nurodytos laisvės ir demokratijos sąlygos, asmenims turi būti suteikta didžiausia apsauga, o šių sąlygų neįvykdžius reikia išplėsti Bendrijos teisės aktų leidėjo ir nacionalinių valdžios institucijų diskreciją.

38. Pritarus tokiai pozicijai teismų praktikoje įtvirtintam požiūriui būtų suteiktas rafinuotesnis teisinis metodas. Kartu EB 17 ir 18 straipsniai įgytų prasmę, įskaitant ir atvejus, kai jie susiję su tradicinių judėjimo laisvių sąvokų apibrėžimu. Galiausiai Teisingumo Teismas sustiprintų Sąjungos piliečių poziciją tiek jų teisių, tiek integracijos prasme.

39. Pateikus šias preliminaras pastabas, reikia išnagrinėti Austrijos *Verwaltungsgerichtshof* pateiktus prejudicinius klausimus.

mokėjimą⁴², valstybėms narėms platesnė veiksmų laisvė būtų palikta tuo atveju, jeigu nagrinėjama išmoka būtų pripažinta bedarbio pašalpa⁴³.

VI — Pirmasis klausimas: asmenims, pateikusiems prašymą paskirti išmoką dėl nedarbingumo, skirta avansinė bedarbio pašalpa ir jos klasifikacija

A — Pateiktas klausimas

40. J. Petersen gavo socialinę išmoką, kuriai būdingi ir bedarbio pašalpos, ir išmokos dėl prarasto darbingumo požymiai. Nors nekyla abejonių, kad tai yra išmoka, kuriai taikomas Reglamentas Nr. 1408/71⁴¹, vis dėlto ją reikia priskirti vienai arba kitai kategorijai, nes iš reglamento teksto matyti, kad pasikeitus išmokos gavėjo gyvenamajai vietai taikomos skirtingos nacionalinės normos dėl išmokos sustabdymo ar pakeitimo. Kadangi draudžiama šiuo pagrindu sustabdyti ar pakeisti išmokų dėl prarasto nedarbingumo

41. Remiantis šioje išvadoje pateiktais argumentais pabrėžtina, kad, pasirinkus vieną arba kitą klasifikaciją, gautas rezultatas yra toks pats. Pasirinkus invalidumo išmoką dėl reglamente įtvirtinto draudimo reikėtų kategoriškai atsakyti į *Verwaltungsgerichtshof* pateiktą klausimą. Atvirkščiai, nusprendus, kad tai yra bedarbio pašalpa, tai reikštų, kad J. Petersen atitinka šios išvados 25–38 punktuose įtvirtintus reikalavimus ir įgyja teisę į aukštesnio lygio Bendrijos apsaugą pagal EB 18 ir 39 straipsnius.

42. Nepaisant to, kad klasifikacijos rezultatas yra tas pats, reikia išnagrinėti išmokos klasifikacijos sukeliamas pasekmes, nes prejudiciniai klausimai visų pirma pateikti dėl šio aspekto.

41 — Ji atitinka visas minėtame reglamente ir teismų praktikoje išvardytas sąlygas, nes išmoka yra socialinės apsaugos išmoka, jeigu „pirma, ji suteikiama asmenims, kurių padėtis apibrėžta teisės aktu, individualiai ir savarankiškai nevertinus jų asmeninių poreikių, ir, antra, ji susijusi su vienu iš aiškiai Reglamento Nr. 1408/71 4 straipsnio 1 dalyje išvardytų pavojų“ (1985 m. kovo 27 d. Sprendimo *Hoeckx* (249/83, Rink. p. 973) 12–14 punktai ir 1992 m. liepos 16 d. Sprendimo *Hughes* (C-78/81, Rink. p. I-4839) 14 punktas).

42 — Reglamento Nr. 1408/71 10 straipsnis.

43 — Reglamento Nr. 1408/71 69 straipsnis.

B — *Vyriausybių, Komisijos ir J. Petersen reikalavimai*

išvengti disbalanso paskyrus invalidumo išmoką.

43. Vokietijos, Austrijos, Italijos vyriausybės ir Komisija pastabose tvirtino, kad ginčijama parama yra bedarbio pašalpa, kuriai taikomas Reglamento Nr. 1408/71 4 straipsnio 1 dalies g punktas. Jos remiasi sprendimu *De Cuyper*⁴⁴, kuriame buvo pripažinta, kad, siekiant teisingai atlikti klasifikaciją, reikia atsižvelgti į tokius kriterijus, kaip antai išmokos tikslas ir apskaičiavimo bazė⁴⁵.

45. Komisija iš esmės pritaria šiems argumentams, tačiau pabrėžia, kad kai paskiriama invalidumo išmoka, už jos administravimą atsakinga institucija privalo kompensuoti už bedarbio pašalpą atsakingos institucijos sumokėtą avansinę išmoką; išmokos nepaskyrus, išmokėta avansinė išmoka išskaičiuojama iš bedarbio pašalpos, į kurią teisę prašymą paskirti avansinę išmoką pateikęs asmuo buvo įgijęs anksčiau (nes buvo reikalaujama, kad jis būtų bedarbis).

44. Taigi Vokietijos ir Austrijos vyriausybės nurodo, kad nagrinėjama avansinė išmoka skirta nedarbo situacijai, nes toks statusas būtinas išmokai paskirti. Jos pabrėžia, kad visuomet yra nedarbo tikimybė, tačiau toks pavojus, kuris siejamas su invalidumo išmoka, grindžiamas iki administracinio sprendimo dėl išmokos paskyrimo priėmimo nežinomomis aplinkybėmis. Galiausiai jos teigia, kad išmoka apskaičiuojama pagal bedarbio pašalpos skyrimui taikomas normas, išskyrus korekcinį koeficientą, kuris taikomas siekiant

46. Galiausiai, Vokietijos, Austrijos, Italijos vyriausybės ir Komisija nemano, jog svarbu tai, kad nenustatytas reikalavimas, jog siekdamas gauti avansinę išmoką suinteresuotasis asmuo privalėtų ieškoti darbo, nes tai iškreiptų išmokos, kuri kaip parama skiriama asmeniui, tvirtinančiam, jog tapo invalidu, tačiau nežinančiam, koks bus priimtas sprendimas dėl jo pateikto prašymo, ir šiuo metu nedirbančiam, tikslą. Siekiant palengvinti tokią situaciją Austrijoje buvo įtvirtinta trečia išmoka, kuriai būdingi visi bedarbio išmokos požymiai, išskyrus, žinoma, logišką išimtį, nes kitaip būtų sudėtinga asmenį, pateikęs prašymą paskirti invalidumo išmoką, priversti ieškoti darbo.

44 — 2006 m. liepos 18 m. Sprendimas *De Cuyper* (C-406/04, Rink. p. I-6947).

45 — Ankstesnėje išnašoje minėto sprendimo *De Cuyper* 25 punktas: „<...> išmokos priskiriamos prie socialinės apsaugos išmokų, jei jos, nepaisant skirtingos nacionalinės teisės ypatumų, laikomos to paties pobūdžio išmokomis, kai jų objektas, tikslas, apskaičiavimo bazė ir skyrimo sąlygos yra identiški. Tačiau išmokų klasifikavimo negali lemti tik formalūs kriterijai.“

47. J. Petersen ir Ispanijos vyriausybė nesutinka su minėtų vyriausybių ir Komisijos nuomone, nes jie mano, kad pagal Reglamento Nr. 1408/71 4 straipsnio 1 dalies b punktą nagrinėjama išmoka yra socialinė parama dėl invalidumo.

C — Vertinimas

48. Remdamasi pažodiniu sprendimo *De Cuyper* aiškinimu Ispanijos Karalystė teigia, jog J. Petersen praradus darbingumą nagrinėjama išmoka siekiama kompensuoti galimą jo visišką nedarbingumą. Bedarbio išmokos tikslas – „materialiai padėti ne savo valia praradusiems darbą, tačiau darbingiems darbuotojams“⁴⁶. Ši sąlyga reiškia, kad prašymą skirti bedarbio pašalpą pateikęs asmuo turi būti darbingas, vadinasi, J. Petersen negalėtų gauti bedarbio pašalpos ir dėl to jo avansinė išmoka būtų pripažinta invalidumo išmoka.

49. J. Petersen atstovas nesirėmė sprendimu *De Cuyper* ir savo gynybą iš esmės grindė tuo, kad parama laikytina socialinės apsaugos išmoka, nurodydamas sprendimus *Jauch*⁴⁷ ir *Offermanns*⁴⁸.

50. Pateikti argumentai atspindi tą dilemą, su kuria susidūrė Teisingumo Teismas, nes kiekvienai nuomonei pagrįsti egzistuoja argumentų *už* ir *prieš*. Iš principo kalbama apie išmoką *sui generis*, kurią sudėtinga įtraukti į Bendrijos klasifikaciją ir kuri skirta asmens, tvirtinančio, jog jis turi teisę į tam tikrą socialinę paramą, problemoms išspręsti.

51. Vis dėlto labiau įtikinami yra motyvai, kodėl nagrinėjama išmoka turėtų būti klasifikuojama kaip bedarbio pašalpa, o ne invalidumo išmoka.

52. Tiesa, jog tam, kad būtų paskirta ginčijama avansinė išmoka, nenustatytas reikalavimas, jog prašymą pateikęs asmuo būtų darbingas⁴⁹ ar kad jis būtų įdarbinimo tarnybų žinioje⁵⁰. Jeigu paskiriama invalidumo išmoka, sprendimas dėl avansinės išmokos galioja atgaline data, taigi išmoka tampa viena iš numatytų Reglamento Nr. 1408/71 4 straipsnio 1 dalies b punkte, o už invalidumo išmokos mokėjimą atskinga įstaiga turi kompensuoti už bedarbio

46 — 44 išnašoje minėto sprendimo *De Cuyper* 27 punktas.

47 — 2001 m. kovo 8 d. Sprendimas *Jauch* (C-215/99, Rink. p. I-1901).

48 — 2001 m. kovo 15 d. Sprendimas *Offermanns* (C-85/99, Rink. p. I-2261).

49 — AIVG 23 straipsnio 2 dalies 1 punktą.

50 — Logiška to, kas anksčiau išdėstyta, išvada.

išmokos mokėjimą atsakingos įstaigos sumokėtą avansinę išmoką⁵¹. Galiausiai sprendime *De Cuyper* bedarbio išmoka buvo apibrėžta griežtai, pažymint, jog prašymą pateikęs asmuo turi būti darbingas⁵².

53. Remiantis šiais pagrindais, ginčijamą išmoką būtų galima priskirti prie invalidumo išmokos, vis dėlto dėl svarbių priežasčių reikėtų susilaikyti ir nedaryti tokios skubotos išvados.

54. Pirmoji priežastis – avansinės išmokos *sui generis* pobūdis, nes tai yra speciali išmoka, skirta paramai suteikti esant išimtinai situacijai. Kaip posėdyje paaiškino Komisija, nagrinėjama avansinė išmoka paskiriama esant tam tikram teisiniam „netikrumui“. Jai būdingi ir vienos, ir kitos kategorijos požymiai, tačiau taip pat *trūksta* tam tikrų abiem kategorijoms būdingų požymių, o dėl to ją sudėtinga priskirti prie tam tikros kategorijos, kad ji šimtu procentų atitiktų Bendrijos teisėje apibrėžtus invalidumo išmokos ar bedarbio išmokos požymius.

55. Turint tai minty, svarbu nepervertinti to, kad J. Petersen, kaip ir kitas avansinės išmokos gavėjas, per nedarbingumo laikotarpį negalėjo nei dirbti, nei būti įdarbinimo įstaigos žinioje. Šiais aspektais avansinė išmoka skiriasi nuo bedarbio išmokos (o tai yra pagrindiniai reikalavimai pagal AIVG 7 straipsnio 1 dalies 1 punktą), taip pat ji neatitinka ir pagrindinės invalidumo išmokai paskirti nustatytos sąlygos, t. y. finansinio elemento, nes ji apskaičiuojama laikantis bedarbio pašalpą reglamentuojančių normų⁵³.

56. Antroji priežastis susijusi su tuo, kad invalidumo išmoka suteikiama atgaline data, siekiant kompensuoti bedarbio pašalpos sumą. Nagrinėjamos avansinės išmokos pobūdis pasikeičia, jeigu patenkinamas prašymas paskirti invalidumo išmoką, tačiau, atsisakius jį patenkinti, ji tampa bedarbio pašalpa griežtąja prasme, nesant reikalo grąžinti kompetentingų institucijų išmokėtų sumų⁵⁴.

57. Taip pat nereikėtų pervertinti ir sprendimo *De Cuyper* svarbos, siekiant jį tinkamai suprasti. Šioje byloje Belgijos pilietis gavo

51 — AIVG 23 straipsnio 5 dalis.

52 — 44 išnašoje minėto sprendimo *De Cuyper* 27 punktas.

53 — AIVG 23 straipsnio 4 dalis.

54 — AIVG 23 straipsnio 5 ir 6 dalys.

bedarbio pašalpą, kuriai būdinga tai, kad asmuo buvo atleistas nuo pareigos įsiregistruoti kaip darbo ieškantis asmuo, taigi ir nuo pareigos būti darbo rinkoje⁵⁵. Toks atleidimas, t. y. įstatyme įtvirtintų bedarbio išmokai skirti nustatytų sąlygų išimtis, nesukliudė Teisingumo Teismui šią pašalpą priskirti prie bedarbio pašalpos. Sprendimo 27 punkte šią išmoką Teisingumo Teismas apibūdino kaip išmoką, kurios gavėjas yra vis dar darbingas, tačiau nusprendė, jog panaši išmoka gali būti laikoma bedarbio pašalpa, nepaisant to, kad neįvykdyta viena iš sąlygų. Tokią pačią išvadą būtų galima daryti ir šioje byloje, nes nors Austrijos avansinė išmoka neatitinka vienos iš pagrindinių bedarbio pašalpai skirti nustatytų sąlygų, vis dėlto ji atitinka daugelį kitų tokios išmokos rūšiai būdingų elementų.

iškart nutraukiamas, jeigu jos gavėjas per prašymo paskirti invalidumo išmoką nagrinėjimo laikotarpį suranda darbą. Lygiai taip pat, kaip ir tuo atveju, kai bedarbis praranda teisę į bedarbio išmoką, jeigu jis pradeda dirbti, avansinės išmokos gavėjui kyla tokių pačių pasekmių. Trečia, avansinės išmokos skaičiavimo sistema grindžiama skaičiuojant bedarbio išmokas taikomomis normomis, nors taikomas korekcinis kriterijus siekiant išvengti pernelyg didelių permokėjimų, jeigu vėliau būtų paskirta invalidumo išmoka. Ketvirta, avansinės išmokos gavėjo invalidumas tėra tik hipotezė, o nedarbas egzistuoja iš tikrųjų; iš to išplaukia, kad avansinės išmokos mokėjimą būtų tinkama pagrįsti šia aplinkybe.

58. Pirma, avansinė išmoka mokama dėl to, kad darbuotojas nedirba ir yra pateikęs prašymą paskirti invalidumo išmoką, o tai reiškia, kad toks asmuo yra ypač pažeidžiamas⁵⁶. Tokiomis aplinkybėmis bedarbio pašalpa skiriama iš nedarbo draudimo fondų laikantis tokių išmokų skyrimo normų. Antra, šios avansinės išmokos mokėjimas

59. Vis dėlto pagrindinis veiksnys, kuris turi lemiamą pobūdį pripažįstant avansinę išmoką bedarbio pašalpa, yra jos tikslas⁵⁷. Iš Austrijos teisės aktų teksto ir prasmės išplaukia, kad avansinė išmoka siekiama pakeisti darbo pajamas laikotarpiu, kuris baigiasi arba jos gavėjui grįžus dirbti, arba

55 — 44 išnašoje minėto sprendimo *De Cuyper* 30 punktas.

56 — Pagal AIVG 23 straipsnio 2 dalies 3 punktą tam, kad avansinė išmoka būtų suteikta asmenims, pateikusiems prašymą skirti invalidumo išmoką, reikalaujama, kad „kompetentinga draudimo įstaiga patvirtintų, jog tikėtina, kad ji negalės priimti galutinio sprendimo per du mėnesius nuo teisės į pensiją atsiradimo dienos“, o tai įrodo, kad avansinė išmoka suteikiama tam, kad būtų kompensuota už laikotarpį dėl užsitęsusių administracinių procedūros.

57 — 44 išnašoje minėto sprendimo *De Cuyper* 25 punktas.

jam tapus visiškai nedarbingam, nors to negalima visiškai tvirtai žinoti. Taigi avansinės išmokos paskirtis – užtikrinti, jog prašymą pateikęs asmuo būtų ekonomiškai aktyvus darbo rinkoje ir kad, kaip pažymėjo Vokietijos vyriausybė, jis išliktų psichologiškai motyvuotas.

VII — Antrasis prejudicinis klausimas: gyvenamosios vietos reikalavimas, taikomas skiriant avansinę išmoką

A — Įvadas

60. Todėl avansinė išmoka apima kylantį dvilypį pavojų – kad gali būti atmestas prašymas paskirti invalidumo išmoką ir kad prašymą pateikęs asmuo nuspręs grįžti į darbo rinką ir atsiims pirminį prašymą.

62. Iš pirmojo klausimo logiškai išplaukiantis antrasis *Verwaltungsgerichtshof* klausimas susijęs su J. Petersen nustatytu gyvenamosios vietos reikalavimu, taikomu skiriant avansinę išmoką.

63. Kad išmoka būtų pripažinta bedarbio išmoka, siekiant, kad kitoje valstybėje gyvenantis asmuo gautų bedarbio išmoką, Reglamento Nr. 1408/71 69 straipsnyje nustatytos trys sąlygos: prieš išvykdamas jis turi būti įsiregistravęs įdarbinimo tarnyboje, vėliau turi įsiregistruoti priimančiosios valstybės įdarbinimo tarnyboje ir pradėti dirbti ne vėliau kaip per tris mėnesius.

61. Iš to, kas išdėstyta, išplaukia, kad AIVG 23 straipsnyje įtvirtinta avansinė išmoka Reglamento Nr. 1408/71 4 straipsnio 1 dalies g punkto dalies prasme yra bedarbio išmoka, nors šis klasifikavimas nėra lemiamas atsižvelgus į tai, kad yra pateiktas antrasis prejudicinis klausimas, kuris neabejotinai yra lemiamas priimant sprendimą šioje byloje.

64. Akivaizdu, kad J. Petersen neatitinka nė vienos iš šių trijų sąlygų.

65. Skirtingai nei Komisija ir ieškovas, visos šioje byloje pastabas pateikusias vyriausybės teigė, kad dėl neįvykdytų sąlygų buvo sustabdytas J. Petersen gaunamos avansinės išmokos mokėjimas. Tačiau toks argumentavimas tėra spąstai, kurių reikėtų vengti.

B — *Vyriausybių, Komisijos ir J. Petersen argumentai*

66. Vokietijos, Austrijos, Ispanijos ir Italijos vyriausybės nurodė du pagrindus. Jos tvirtina, kad, pirma, J. Petersen neįvykdė nė vienos Reglamente Nr. 1408/71 įtvirtintos sąlygos, kad būtų galima pervesti jo socialinę išmoką ir, antra, reikia taikyti minėtą sprendimą *De Cuyper*.

67. Keturių vyriausybių nuomone, gyvenamosios vietos sąlygos nustatymas darbuotojui, kaip antai J. Petersen, nėra neproporcingas, nes Reglamento Nr. 1408/71 69–71 straipsniuose numatytos kelios galimybės, kai išmokas galima perkelti, tačiau ieškovui nė viena iš jų netaikoma. Todėl, atrodo, bendrai sutariama, kad Reglamente Nr. 1408/71 yra pateiktas baigtinis

atvejų sąrašas ir jeigu atvejis į jį neįtrauktas, prašymą paskirti išmoką pateikusiam asmeniui persikėlus gyventi į kitą valstybę narę nesuteikiama teisė į išmoką.

68. Be to, sprendimas *De Cuyper* patvirtina vyriausybių teiginį, nes toje byloje buvo pripažinta, kad nustatytas gyvenamosios vietos reikalavimas buvo suderinamas su EB 18 straipsniu. Buvo nuspręsta, kad tokioje byloje, kokia nagrinėjama, įdarbinimo įstaigų vykdomi patikrinimai būtų veiksmingi tik jeigu išmokų gavėjas, turintis būti šių įstaigų žinioje, gyventų išmoką teikiančios valstybės teritorijoje.

69. Vis dėlto Komisija, kuri taip pat remiasi sprendimu *De Cuyper*, mano, kad nustatytas gyvenamosios vietos reikalavimas pažeidžia EB 39 straipsnį. Jos manymu, minėtos bylos faktinės aplinkybės iš esmės skiriasi nuo šios bylos aplinkybių, nes G. de Cuyper buvo taikomas reikalavimas būti įdarbinimo įstaigų žinioje, o J. Petersen mokama avansinė išmoka reiškė, kad jis buvo visiškai atleistas nuo tokios pareigos. Kadangi kova su sukčiavimu laikoma antraeilės svarbos klausimu, šioje byloje nagrinėjamą priemonę reikia pripažinti neproporcinga. Todėl nors Reglamente Nr. 1408/71 ir nenumatyta toks atvejis, koks nagrinėjamas šioje byloje, tai nereiškia, kad jam netaikoma sutartyse įtvirtinta apsauga. Atvirkščiai, toks atvejis yra saugomas pagal Bendrijos teisę ir ji draudžia nustatyti tokį gyvenamosios vietos reikalavimą, kokį šiuo metu nagrinėja Teisingumo Teismas.

70. J. Petersen nagrinėja gyvenamosios vietos reikalavimo neteisėtumą dviem aspektais: pagrindinės teisės į nuosavybę pažeidimo atžvilgiu ir vienodo požiūrio principo atžvilgiu. Jo manymu, pernelyg sumažintos piniginės lėšos ir nevienodas požiūris į ieškovą, palyginti su į kitas valstybes nares nepersikėlusiais gyventi Austrijos piliečiais, yra pagrindai, kuriais remiantis nacionalinį sprendimą reikia pripažinti nesuderinamu su Bendrijos teise.

C — Vertinimas

71. Nei *Verwaltungsgerichtshof*, nei bylos šalys neginčijo, kad J. Petersen turi „darbuotojo“ statusą. Komisija nurodė tik tai, kad jeigu būtų pripažinta, jog jis yra pagal darbo sutartį dirbantis darbuotojas, jam reiktų taikyti EB 39 straipsnį, o kitu atveju – EB 18 straipsnį.

72. Esu linkęs pritarti, kad ieškovas yra darbuotojas, nes ginčijama teisė išvestina iš darbo santykių. Nors šiuo klausimu sprendimas *De Cuyper* yra dviprasmiškas, manau, kad Teisingumo Teismo praktika patvirtina, jog reikia taikyti EB 39 straipsnį, kai aptariamoms teisėms tiesiogiai išplaukia iš darbo

santykių⁵⁸. Šiuo atveju egzistuoja akivaizdus išmokos ir J. Petersen turimo darbuotojo statuso ryšys, nes kalbama apie avansinę išmoką, kuri skiriama tuo pačiu metu įvykdžius dvi sąlygas, t. y. nedarbo ir nedarbingumo, kurios abi susijusios su ankstesniais darbo santykiais.

73. Nepaisant to, kad EB 39 straipsnis yra labai svarbus atsakant į pateiktą prejudicinį klausimą, vis dėlto reikia atsižvelgti ir į EB 18 straipsnį. Kaip jau pabrėžiau, J. Petersen yra laisvo *piliečių judėjimo* pavyzdys, o dėl 25–38 punktuose nurodytų priežasčių ieškovo individualiai ir bendrajai situacijai suteikiama išskirtinė įstatymo galia.

1. Individuali teisinė J. Petersen padėtis

74. J. Petersen yra bedarbis, kuris dėl to, kad dirbo pagal darbo sutartį, įvykdė reikalavimą dėl draudimo laikotarpio, o tai suteikė jam teisę gauti invalidumo išmoką. Tapęs bedarbiu jis pateikė prašymą paskirti avansinę išmoką, skirtą bedarbiams, taip

⁵⁸ — 5 išnašoje minėto sprendimo *Martínez Sala* 32 punktas; 1999 m. lapkričio 27 d. Sprendimo *Meints* (C-57/96, Rink. p. I-6689) 16 ir 17 punktai ir 2003 m. lapkričio 6 d. Sprendimo *Ninni-Orasche* (C-413/01, Rink. p. I-13187) 34 punktas.

pat pateikusiems prašymą paskirti invalidumo išmoką. Avansinė išmoka skiriama įvykdžius bedarbio pašalpai skirti nustatytus reikalavimus, išskyrus tai, kad jos gavėjas atleidžiamas nuo pareigos ieškoti darbo. Šiuo klausimu nacionalinės socialinės apsaugos normos yra *lanksčios*, tačiau į šią bylą įstojusios vyriausybės reikalauja, kad Teisingumo Teismas Bendrijos socialinės apsaugos normas aiškintų griežtai, nes J. Petersen neatitiko Reglamento Nr. 1408/71 69–71 straipsniuose įtvirtintų reikalavimų, kad jam būtų leista perkelti išmokas, todėl suinteresuotajam asmeniui perkėlus gyvenamąją vietą į kitą valstybę narę reikia nutraukti avansinės išmokos mokėjimą.

75. Dėl tokios situacijos J. Petersen atsidurtų apgailėtinoje padėtyje, nes kad ir ką darytų, jis vis tiek pralaimėtų. Jeigu jis atitiktų sąlygas, jis negautų avansinės išmokos. Jeigu jis atitiktų visas sąlygas, išskyrus vieną, nuo kurios vykdymo jis yra atleistas, avansinės išmokos negautų dėl to, kad pakeitė savo gyvenamąją vietą. Jeigu jis negautų avansinės išmokos, kiltų pavojus, kad jam nebus paskirta ir invalidumo išmoka ir jis nebegalės dirbti. Taigi jam teliktų pateikti prašymą paskirti įprastinę bedarbio pašalpą, nors, atsižvelgus į jam kilusius sunkumus (dėl šių sunkumų jis ir pateikė prašymą paskirti invalidumo išmoką), tikėtina, kad, esant vidutinei konkurencinei aplinkai, jam nebūtų sudarytos pačios geriausios sąlygos gauti darbą.

76. Nesvarbu, kad konkretus J. Petersen atvejis neištrauktas į Reglamente Nr. 1408/71 išvardytus, nes juo siekiama ne atmesti visus kitus atvejus, o tiesiog įgyvendinti EB 39 straipsnį. Visas antrinės teisės normas reikia aiškinti atsižvelgus į pirminę teisę, o tai reiškia, kad šioje byloje nagrinėjama gyvenamosios vietos sąlyga nėra objektyviai pagrįsta ir protinga. Be to, papildomai reikia nurodyti ir tai, kad nė viena iš šalių pagrindinėje byloje, netgi ir Austrijos vyriausybė, negalėjo paaiškinti, kodėl administracija atsisakė J. Petersen leisti pakeisti gyvenamąją vietą⁵⁹.

77. Nepaisant to, kad Sąjungos pilietybė reikalauja pirmiausia atsižvelgti į teisinę asmens padėtį, akivaizdu, kad net jeigu nėra kalbama apie pagrindines teises, tikėtina, kad Austrijos sprendimas nepereitų Bendrijos proporcingumo kontrolės⁶⁰. Todėl pagal EB 39 ir 18 straipsnius pagrindinėje byloje nagrinėjama priemonė, pagal kurią nevie nodas požiūris grindžiamas atsižvelgus į socialinės apsaugos išmokos gavėjo gyvenamąją vietą, yra nesuderinama su Bendrijos teise.

59 — Austrijos vyriausybės rašytinių pastabų 12–14 punktuose tik cituojamas EB 39 straipsnio turinys kartu su Reglamento 10 ir 67 straipsniais. Juose nebuvo pateikta esminių argumentų, kuriais būtų galima pagrįsti atsisakymą leisti J. Petersen perkelti avansinę išmoką perkėlus gyvenamąją vietą į kitą valstybę narę.

60 — Išvados 27 punktas.

2. Narystės politinėje bendruomenėje sąlygos

78. Vokietijos pilietis J. Petersen didžiąją dalį savo profesinės veiklos vykdė Austrijoje. Keletą metų teisėtai pragyvenęs šioje valstybėje, jis grįžo į savo gimtinę, tačiau prieš tai Austrijos valdžios institucijoms pateikė prašymą paskirti invalidumo išmoką ir šios išmokos avansą. Nėra abejonių, kad prašymą pateikęs asmuo yra tiesiogiai susijęs su Austrija vien dėl to, kad jis Austrijos įdarbinimo įstaigoms mokėjo socialinio draudimo įmokas kol suėjo įstatyme numatytas teisės į išmoką draudimo laikotarpis. J. Petersen ryšys su Austrija yra akivaizdus, ypač atsižvelgus į tai, kokia išmoka jam nebuvo paskirta.

79. Jeigu Teisingumo Teismas nuspręstų avansinę išmoką priskirti prie invalidumo išmokos, reikia atsižvelgti į tai, kad Reglamentas Nr. 1408/71 draudžia sustabdyti ar pakeisti tokios rūšies socialinių išmokų mokėjimą vien gyvenamosios vietos pagrindu⁶¹. Toks apribojimas yra logiškai pagrįstas, nes juo siekiama paskatinti laisvą baigusių dirbti ir kitoje valstybėje narėje, nesvarbu, ar dėl klimato, šeiminių ar sentimentalių priežasčių, nusprendusių apsigyventi asmenų judėjimą.

61 — Reglamento Nr. 1408/71 10 straipsnis.

80. Tačiau tuo atveju, jeigu Teisingumo Teismas nuspręstų, kad J. Petersen turėtų gauti bedarbio pašalpą, nereikėtų pamiršti to, kad mokama avansinė išmoka – tai pirmasis žingsnis gauti invalidumo išmoką ir kad, jos negavus, ši avansinė išmoka virsta bedarbio išmoka su sąlyga, jog pakeitus gyvenamąją vietą įvykdomos Reglamento Nr. 1408/71 69–71 straipsniuose įtvirtintos sąlygos. Nepaisant to, viena šių sąlygų yra ta, kad „pagal esamas aplinkybes tikėtina, jog (invalidumo) išmoka bus paskirta“⁶². Todėl J. Petersen gali gyventi Vokietijoje, ir jam nustatytą laikotarpį, t. y. vykstant prašymo paskirti invalidumo išmoką nagrinėjimo procedūrai, netaikoma įdarbinimo įstaigų vykdoma kontrolė.

81. Per šį laikotarpį Austrijos valdžios institucijos, kurios pirmiau ragino J. Petersen pateikti prašymą dėl avansinės išmokos, netiesiogiai pripažindamos, jog „tikėtina, kad išmoka bus paskirta“, privalo finansiškai įsipareigoti padengti nagrinėjamą išmoką. Atsisakius paskirti invalidumo išmoką, prašymą pateikęs asmuo atsidurtų pradinėje situacijoje. Tačiau tai, kad per šį laikotarpį, vykstant procedūrai, kurią užbaigus, tikėtina, jog J. Petersen būtų paskirta pagalba apsigyventi bet kurioje valstybėje narėje, jis pakeitė gyvenamąją vietą, neturi jokios įtakos jo galė-

62 — Mano manymu, tai, kad J. Petersen iš pradžių buvo atsisakytas paskirti išmoką, nėra svarbu. Kaip posėdyje paaiškino Austrijos vyriausybės atstovas, atmetama 60% pateiktų prašymų paskirti invalidumo išmoką, o tai įrodo, kad, vertinant sąlygas, galbūt suteikiančias teisę į išmokos paskyrimą, taikoma griežta administracijos politika. Todėl manau, kad pirminis J. Petersen pateikto prašymo atmetimas *a priori* nereiškia, jog tikėtina, kad ir ateityje jam nebus paskirta išmoka.

jimui veikti ar finansiniam Austrijos valdžios institucijų vientisumui.]

82. J. Petersen įrodytas ryšys patvirtina, kad Austrijos įdarbinimo tarnybos priimta

priemonė yra neproporcinga. Norint įvertinti J. Petersen narystę bendruomenėje, su kuria jis yra faktiškai susijęs, EB 39 straipsnį reikia aiškinti atsižvelgiant į EB 18 straipsnį. Todėl taikant aukštesnį Sąjungos piliečių apsaugos standartą, manau, kad buvo pažeisti abu šie straipsniai.

VIII — Išvada

83. Atsižvelgęs į tai, kas išdėstyta, siūlau Teisingumo Teismui į *Verwaltungsgerichtshof* pateiktą prejudicinį klausimą atsakyti taip:

„Bedarbiams, kurie kreipėsi dėl invalidumo išmokos paskyrimo, mokama nedarbo draudimo išmoka pinigais yra bedarbio išmoka 1971 m. birželio 14 d. Tarybos reglamento (EEB) Nr. 1408/71 dėl socialinės apsaugos sistemų taikymo pagal darbo sutartį dirbantiems asmenims, savarankiškai dirbantiems asmenims ir jų šeimos nariams, judantiems Bendrijoje, 4 straipsnio 1 dalies g punkto prasme.

EB 18 ir 39 straipsniai draudžia nacionalinės teisės nuostatą, pagal kurią teisė į tokią išmoką sustabdoma bedarbiui persikėlus gyventi į kitą valstybę narę.“