

**Vilniaus Universiteto Teisės fakulteto
Tarptautinės ir ES teisės katedra**

Ramutės Remėzaitės
V kurso, tarptautinės ir ES teisės
studijų atšakos studentės

Magistro darbas

**Laisvo darbuotojų judėjimo teisinis turinys pagal ES teisę ir
naujausią Europos Bendrijų Teisingumo Teismo praktiką**

**Legal Content of the Free Movement of Workers Based on EU Law
and the Recent Case Law of the European Court of Justice**

Vadovas: Doc.Dr. Skirgailė Žalimienė

Recenzentas: Dokt. Agnė Gobytė

Vilnius
2007

Turinys

Ižanga	3
I. ES pilietybė – laisvo asmenų judėjimo pagrindas:	6
1.1. Diskriminavimo draudimo principas ir nediskriminaciniai apribojimai.....	7
II. Laisvo darbuotojų judėjimo teisinis turinys:	10
2.1. Teisinis pagrindas.....	10
2.2. „Darbuotojo“ sąvoka.....	13
2.3. Asmens teisė į darbą.....	21
2.3.1. ES piliečio teisė įsidarbinti.....	21
2.3.2. Šeimos narių, trečiųjų valstybių piliečių teisė įsidarbinti.....	25
2.4. teisė įvažiuoti ir apsigyventi.....	27
2.4.1. Šeimos narių, trečiųjų valstybių piliečių padėties problematika.....	29
2.5. teisei pasilikti valstybėje narėje įgyti reikalavimai.....	34
2.6. Išimtis valstybės tarnybai.....	36
III. Laisvas asmenų judėjimas pagal ES sutartis su trečiosiomis šalimis	39
IV. Laisvo darbuotojų judėjimo išimtys:	45
4.1. pereinamieji laikotarpiai.....	45
4.1.1. 2004 metų plėtra.....	45
4.1.2. Rumunija ir Bulgarija.....	53
4.2. Viešoji tvarka ir saugumas bei visuomenės sveikata.....	54
Išvados	62
Literatūros sąrašas.....	64
Santrauka.....	71
Summary.....	72

Ižanga

Nagrinėjama laisvo darbuotojų judėjimo tematika itin aktuali šiuolaikinėje Europoje, todėl, autorės nuomone, ypač svarbu išanalizuoti šios laisvės turinį, kokios teisės suteikiamos asmenims, pasinaudojusiems šia laisve, bei kokios garantijos suteikiamos jiems ir jų šeimos nariams, kad būtų užtikrintas tinkamas jos įgyvendinimas.

Temos aktualumas. Europos Sąjungos (toliau – ES) pilietybė yra pagrindas, jungiantis visus valstybių narių piliečius. Jos turėjimas sąlygoja vieną iš pagrindinių ES vidaus rinkos pagrindų – laisvą asmenų judėjimą. Vienas iš pagrindų pasinaudoti laisvo asmenų judėjimo teise yra darbas valstybėje narėje. Darbuotojų judėjimo laisvė jau Romos sutartyje¹ (toliau – EB sutartis) buvo viena iš pamatinių nuostatų. Tačiau vis labiau plečiantis ES teritorijai bei intensyvėjant ekonominiams santykiams ES vidaus rinkoje bei su trečiosiomis šalimis, kyla vis daugiau problemų įgyvendinant judėjimo laisvę. Todėl ypač aktualus yra praktinio laisvo asmenų judėjimo nuostatų įgyvendinimo rezultatas. Tačiau skirtingas valstybių narių EB sutarties nuostatų interpretavimas sąlygoja tam tikras kliūtis siekiant pilnai įgyvendinti suteiktas laisves. Temos aktualumas pasireiškia analizuojant naujausią Europos Bendrijų Teisingumo Teismo (toliau – Teisingumo Teismas) praktiką bei nustatant aktualias šių dienų problemas, kylančias naudojantis darbuotojų judėjimo laisve. Todėl kyla būtinybė ją susisteminti, siekiant sukurti nuoseklią ES vidaus rinką.

Darbo tikslas. Pirmiausia būtina aptarti teisinį darbuotojų judėjimo laisvės turinį, teises, kurias asmuo įgyja, pasinaudojęs šia laisve, bei atskleisti ir išanalizuoti visas praktikoje kylančias problemas, taikant laisvą darbuotojų judėjimą reguliuojančias nuostatas, įvertinti iš to kylančias pasekmes, kad valstybės narės, vienodai jas taikydamos, užtikrintų tinkamą šios vienos iš esminių EB sutartimi suteikiamos laisvės įgyvendinimą. Vienodas nuostatų interpretavimas sąlygoja tų nuostatų taikymo efektyvumą. Didelis dėmesys skiriamas laisvam darbuotojų judėjimui po 2004 metų ES plėtros,² intensyvėjant ES ekonominiams santykiams su trečiosiomis šalimis, darbe atskleidžiamos ir problemos, kylančios dėl minėtų šalių sudarytų susitarimų nuostatų taikymo bei skirtingo interpretavimo, kiek tai susiję su laisvu darbuotojų judėjimu. Darbe atskirai nėra aptariamas Lietuvos klausimas įgyvendinant laisvo darbuotojų judėjimo nuostatas, kadangi nėra jokios Teisingumo Teismo praktikos Lietuvos atžvilgiu.

¹ Valstybės žinios, 2004 01 03, Nr. 2-2.

² 2004m. gegužės 1d. prie ES prisijungė 10 naujų valstybių narių. Darbe aptariama ir naujausia ES plėtra – 2007 sausio 1d. prisijungė Rumunija ir Bulgarija.

Darbo objektas. Kadangi darbas orientuojamas į EB sutartimi garantuojamos bei antrinėje teisėje detalizuojamos darbuotojų judėjimo laisvės įgyvendinimo analizę pasitelkiant Teisingumo Teismo praktiką, pirmiausia, autorės nuomone, buvo tikslinga aptarti minėtos teisės pagrindą bei jos turinį, atskleidžiant sąvokos „darbuotojas“ reikšmę bei įgyjamas teises, atskirai išanalizuojant šeimos narių, trečiųjų valstybių piliečių, teisinę padėtį, remiantis EB steigimo sutartimi, jos 39 straipsniu, kurio tiesioginis veikimas užtikrina laisvą darbuotojų judėjimą, bei 1968 m. spalio 15 d. Tarybos reglamentu (EEB) Nr. 1612/68 dėl laisvo darbuotojų judėjimo Bendrijoje (toliau – Reglamentas dėl laisvo darbuotojų judėjimo) ir naująja 2004 m. balandžio 29 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2004/38/EB dėl Sąjungos piliečių ir jų šeimos narių teisės laisvai judėti ir gyventi valstybių narių teritorijoje, iš dalies keičianti Reglamentą (EEB) Nr. 1612/68 ir panaikinanti 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/EB (toliau – Piliečių direktyva). Trečiojoje darbo dalyje yra nagrinėjama Bendrijų sutartyse su trečiosiomis šalimis įtvirtintų nuostatų dėl laisvo asmenų judėjimo taikymo problematika. Galiausiai išanalizuojami aptariamoms laisvės apribojimai, išskiriant juos į subjektyvius, priklausančius nuo pačių darbuotojų, ir objektyvius, kurie taikomi, įgyvendinant tam tikrą valstybių narių politiką.

Darbo metodai. Siekiant darbo tikslo bei visapusiškai atsakyti į iškeltus klausimus, darbe naudojami šie metodai:

1. Istorinis – padeda identifikuoti naujoves, kurios atsispindi teisės aktuose, reglamentuojančiuose laisvą darbuotojų judėjimą, bei jų pritaikymą Teisingumo Teismo praktikoje, atskleisti tam tikrų pažangių idėjų, reformų priežastis.

2. Sisteminis - juo remiamasi analizuojant EB sutarties straipsnius, įtvirtinančius laisvą darbuotojų judėjimą, ir antrinės teisės normas, detalizuojančias minėtos teisės įgyvendinimą, jos turinį bei taikomus apribojimus. Šis metodas padėjo atriboti darbuotojų judėjimo laisvę nuo asmenų judėjimo apskritai.

3. Lingvistinis - teisinių sąvokų prasmė aiškinama bei analizuojama pagal bendrinėje teisėje bei specialiojoje kalboje vartojamas žodžių reikšmes.

4. Teleologinis – šio metodo pagalba atskleidžiami laisvo darbuotojų judėjimo teisinis turinys bei šiai laisvei taikomų apribojimų tikslai.

5. Lyginamasis – laisvo darbuotojų, valstybių narių piliečių, judėjimo turinys lyginamas su trečiųjų šalių piliečių laisvu judėjimu Bendrijoje, remiantis Asociacijos ar kitomis sutartimis su minėtomis šalimis; taip pat analizuojami darbuotojų, pasinaudojusių

laisvo judėjimo teise, šeimos narių, trečiųjų šalių piliečių padėties skirtumai nuo šeimos narių, kurie patys yra ES piliečiai.

6. Praktinis – analizuojama Teisingumo Teismo praktika, atskleidžiami praktinio laisvo asmenų judėjimo įgyvendinimo ypatumai bei problematika.

Darbo originalumas. Po ES plėtros ypač padidėjęs naudojimosi darbuotojų judėjimo laisve dinamiškumas lemia jos vienodo interpretavimo bei taikymo problematiką. Kadangi kiekviena valstybė narė gali skirtingai interpretuoti bei įgyvendinti laisvo darbuotojų judėjimo nuostatus bei taiko skirtingus pereinamuosius laikotarpius, autorės nuomone, darbo originalumas akivaizdus – būtina analizuoti bei sisteminti naujausią Teisingumo Teismo praktiką, ieškoti būdų, kaip išvengti EB sutarties 39 straipsnio³ nuostatų taikymo problemų, kad būtų užtikrintas vieningas ES vidaus rinkos funkcionavimas.

Svarbiausi šaltiniai. Išsamiai analizei atlikti buvo remtasi tarptautine literatūra laisvo darbuotojų judėjimo klausimais. Iš gausybės kūrinių paminėtina Rogers Nicola ir Scannell Rick knyga „Free Movement of Persons in the Enlarged European Union“, kur didžiausias dėmesys skirtas darbuotojų judėjimui. Taip pat remtasi Steiner Josephine, Woods Lorna. EU Law (2006), C. Hartley Trevor. EU Law in a Global Context. Text, Cases and Materials. Cambridge. (2004), Barnard Catherine. Europos Sąjungos materialinė teisė. II dalis. (2006) bei kitomis literatūros sąrašė pateiktomis knygomis. Be abejo, atsižvelgiant į temos specifiką, vienas svarbiausių šaltinių yra Teisingumo Teismo bylos, kurios padėjo nustatyti praktines problemas bei ypatumus, įgyvendinant darbuotojų judėjimo laisvę.

Darbo struktūra. Darbą sudaro įžanga ir keturios dalys. Pirmojoje dalyje analizuojamas ES pilietybės įtaka laisvam asmenų judėjimui bei diskriminavimo principo draudimas pilietybės pagrindu. Antrojoje dalyje nagrinėjamas minėtos laisvės pagrindas bei jos turinys, atskleidžiant sąvokos „darbuotojas“ reikšmę bei įgyjamas teises, atskirai išanalizuojant šeimos narių, trečiųjų valstybių piliečių, teisinę padėtį. Kitoje dalyje atskirai aptariamos bei palyginamos iš laisvo judėjimo kylančios teisės, kurios suteikiamos trečiųjų valstybių piliečiams, remiantis susitarimais, sudarytais tarp tų valstybių bei Bendrijų. Paskutiniojoje, ketvirtojoje dalyje aptariamos laisvo darbuotojų judėjimo išimtys, tiek susijusios su asmeniniu žmonių elgesiu, tiek su valstybės taikomais pereinamaisiais laikotarpiais, įgyvendinant judėjimo laisvę.

³ Būtent šis EB sutarties straipsnis įtvirtina darbuotojų judėjimo laisvę Bendrijoje.

I. Europos Sąjungos pilietybė – laisvo asmenų judėjimo pagrindas

Pirmiausia darbo autorė pabrėžia, kad šiame darbe nagrinėjama šiandieninė laisvo asmenų judėjimo, kuris pagrįstas ES pilietybės turėjimu, situacija. Iki 1992 metų, kai buvo įvesta ES pilietybė, EB steigimo sutartis taip pat numatė asmenų judėjimo laisvę, tačiau taikant ją siauresniam subjektų ratui bei nustatant jiems pareigą įrodyti, jog jie įgyvendina šią laisvę ekonominei veiklai vykdyti kitoje valstybėje narėje. Todėl galima daryti išvadą, kad ES pilietybė palengvino asmenų judėjimo laisvės įgyvendinimą, ypač ekonomiškai neaktyviems asmenims, kurie po ES pilietybės įvedimo gali laisvai judėti bei apsigyventi ES teritorijoje.

Europos Sąjungos pilietybės sąvoka buvo įtvirtinta Maastrichto sutartyje⁴ 1992 m. vasario 7 d. Jos 17 straipsnyje teigiama: „Kiekvienas asmuo, turintis valstybės narės pilietybę, yra Sąjungos pilietis“. Taigi Europos pilietybė buvo susieta su vienos iš Europos Sąjungos valstybės pilietybės turėjimu. Europos pilietybė nėra nepriklausoma: ji kiekvienos valstybės narės reikalas. Vėliau Amsterdamo sutartyje buvo pabrėžtas Europos pilietybės priklausomumas teigiant, kad „Sąjungos pilietybė ne pakeičia valstybės pilietybę, o ją papildo“.⁵

ES pilietybė nėra vien teorinis konstruktas, ji numato ir specialias teises ES piliečiams, kuriomis negali naudotis trečiųjų valstybių narių piliečiai. Viena iš jų - laisvai judėti ir apsigyventi bet kurioje ES valstybėje narėje.⁶ Įdomu pastebėti, jog ES pilietybė ES piliečiams numato tik teises, bet nenumato jokių pareigų kaip kad būdinga nacionalinei pilietybei.

Įdomią nuomonę dėl pilietybės pateikė Europos Parlamento (toliau - EP) Piliečių laisvių, teisingumo ir vidaus reikalų komitetas savo 2005m. birželio 30d. darbo dokumente, siūlydamas, kad Europos pilietybės koncepcija turi būti išplėsta. Europos pilietis turi būti savaime, o ne remiantis jo prigimtimi, traktuojamas kaip teisių turėtojas. Europos pilietybės suteikimas Europos Sąjungoje gyvenantiems asmenims, nepaisant jų nacionalinės pilietybės, paskatintų ne iš Bendrijos kilusios visuomenės integraciją Europos Sąjungoje ir sukurtų priklausymo tikrai politinei bendruomenei statusą.⁷ Galiojančioje sutartyje kai kurios teisės jau yra suteikiamos atsižvelgiant į gyvenamąją vietą, pavyzdžiui, peticijos pateikimo Europos Parlamentui teisė ir teisė kreiptis į ombudsmeną. Gyventojams taip pat

⁴ Valstybės žinios, 2004 01 03, Nr.2-2.

⁵ 1997m. Amsterdamo sutarties 17 straipsnis.

⁶ EB steigimo sutarties 18 straipsnis.

⁷ 2005 birželio 30d. EP Piliečių laisvių, teisingumo ir vidaus reikalų komiteto darbo dokumentas dėl Komisijos pranešimo dėl ES pilietybės. 2004-2009 [interaktyvus] [žiūrėta 2007 03 15] <<http://www.europe.eu>>

reikėtų suteikti teisę laisvai judėti, apsigyventi Europos Sąjungos teritorijoje. Kai kurie imigrantai, žinodami, kad vienoje valstybėje, kitaip nei kitoje, žymiai lengviau gauti pilietybę, pasirinktų pirmąją valstybę. Todėl gyvenamąją vietą pagrįsta Europos pilietybė yra esminė asmenų judėjimo laisvės erdvės Europoje, nepaisant jų tautybės, sukūrimo sąlyga.

1.1. Diskriminavimo draudimo principas bei nediskriminaciniai apribojimai

Teisingumo Teismo praktika nuo pat pradžių buvo kuriama remiantis nediskriminavimo principu. Kalbant apie laisvą valstybių narių piliečių judėjimą, būtent diskriminacijos pilietybės pagrindu draudimas yra esminis. EB sutarties 12 straipsnis įtvirtina šį principą, nurodydamas, kad jis taikomas šios sutarties ribose. Todėl kiekvienu atveju būtina įvertinti situaciją dviem aspektais – pirmiausia, ar asmuo patenka į EB taikymo sritį, bei nustatyti, ar ginčo dalykas yra reguliuojamas sutarties nuostatų. Šis principas yra pagrindinė garantija, užtikrinanti EB sutarties 18 straipsnyje įtvirtintą Sąjungos piliečių teisę laisvai judėti ir apsigyventi valstybėse narėse.

Teisingumo Teismas jau anksčiau savo praktikoje pripažino, kad EB sutartis draudžia tiek tiesioginę, tiek netiesioginę diskriminaciją, nebent pastaroji būtų objektyviai pateisinama. Tiesioginės diskriminacijos išraiška, būtent kai asmenys dėl pilietybės yra skirtingai traktuojami, visais atvejais yra draudžiama. Tokios priemonės gali būti pateisinamos tik EB sutarties numatytais atvejais, pavyzdžiui, dėl viešosios tvarkos. Tuo tarpu netiesioginė diskriminacija, kurios atveju, kaip Teisingumo Teismas nurodė *O'Flynn*⁸ byloje, jei sąlygos vienodai taikomos, nepaisant pilietybės, tačiau jas lengviau įvykdyti darbuotojams tos valstybės piliečiams nei besinaudojantiems judėjimo laisve, tam tikrais atvejais gali būti objektyviai pateisinama.⁹ Pagal nusistovėjusią teismų praktiką nacionalinės teisės aktai, ribojantys pagrindines laisves arba dėl kurių naudojimas jomis mažiau patrauklus, yra pateisinami, jeigu atitinka keturis reikalavimus: taikomi be diskriminacijos, atitinka privalomus bendrojo intereso pagrindus, yra tinkami pasiekti tikslą ir negali viršyti to, kas būtina pasiekti šį tikslą. Pavyzdžiui, gyvenamosios vietos reikalavimo įgyvendinimas gali būti neįmanomas kitų valstybių narių piliečiams, atvukusiems į priimančiąją valstybę. Jiems bus sudėtingiau įgyvendinti šį reikalavimą nei tos valstybės piliečiams, ypač jei jie neseniai įgyvendino laisvo judėjimo teisę.¹⁰

⁸ 1997 lapkričio 27d. sprendimas byloje C- 237/94 *O'Flynn v. Adjudication Officer* [1996] ECR I-2617

⁹ BARNARD Catherine. Europos Sąjungos materialinė teisė. II dalis. Eugrimas. Vilnius. 2006. 10psl.

¹⁰ ROGERS Nicola and SCANNELL Rick. *Free Movement of Persons in the Enlarged European Union*. London. 2005. 199 psl.

Taigi gyvenamosios vietos turėjimo reikalavimas gali būti tik objektyviai pateisintas bei atsižvelgiant į proporcingumo principą siekiant tam tikrų nacionalinių tikslų. Kaip Teisingumo Teismas nurodė savo vienoje naujausios bylos *Festersen*¹¹ sprendime, nors tam tikra priemonė gali būti objektyviai pateisinama, ji turi būti taikoma, jei nėra kitų priemonių tikslui įgyvendinti. Šioje byloje nagrinėjamas Danijos teisės aktuose įtvirtintas reikalavimas asmeniui nuolat apsigyventi žemės ūkio valdoje, norėdamas ją įsigyti. Teismas nurodė, jog nors Danijos teisės aktai žemės ūkio srityje neįtvirtina diskriminacijos tarp Danijos piliečių ir kitų Europos Sąjungos valstybių narių piliečių, tai nereiškia, kad jais įtvirtinta pareiga apsigyventi, kurios galima nevykdyti tik gavus atsakingo už žemės ūkį ministro leidimą, neriboja šiuo atveju kapitalo judėjimo laisvės. Vis dėlto Teisingumo Teismas nusprendė, jog tokia netiesiogiai diskriminuojanti priemonė yra pateisinama siekiant bendrojo intereso tikslų, būtent siekiant alengvinti galimybę pirmenybės tvarka įsigyti šią žemę asmenims, pageidaujantiems ją dirbti. Tačiau Teismas nusprendė, kad tokia priemonė neatitinka antrojo reikalavimo, būtent gyvenimo pareiga yra priemonė, peržengianti ribas to, kas būtina tokiam tikslui pasiekti. Toks reikalavimas riboja ne tik laisvą kapitalo judėjimą, bet ir įgijėjo teisę laisvai pasirinkti savo gyvenamąją vietą, nors šią teisę jam garantuoja 1950 m. lapkričio 4 d. Romoje pasirašytos Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos Protokolo Nr. 4 2 straipsnio 1 dalis (toliau – EŽTK).¹² Todėl apsigyvenimo pareiga yra ypač ribojančio pobūdžio, nes ja sustabdoma galimybė naudotis pagrindine laisve pasirinkti savo gyvenamąją vietą. Tuo tarpu ES sutarties 6 straipsnio 2 dalis nurodo, kad „Sąjunga gerbia pagrindines teises, kurias užtikrina 1950 m. lapkričio 4 d. Romoje pasirašyta (EŽTK) ir kurios kyla iš valstybėms narėms bendrų konstitucinių tradicijų kaip bendrieji Bendrijos teisės principai“¹³. Be to, Teisingumo Teismas yra pasakęs, kad visiškai pakanka, jog netiesioginiai diskriminuojančios priemonės poveikis galėjo kilti, kad būtų pažeista EB sutartis. Nebūtina, jog ji realiai būtų įgyvendinta. Tokia pat situacija susiklostė ir *Collins*¹⁴ byloje, kurioje pripažinta, kad buvo netiesiogiai diskriminuojami darbuotojai, kai Jungtinėje Karalystėje tam tikra ieškančiųjų darbo pašalpa išmokama tiems, kurie yra nuolat gyvenantys jos teritorijoje. Nors ši nuostata taikoma be išimčių visiems Sąjungos piliečiams, Teisingumo Teismas nusprendė, kad toks reikalavimas yra lengviau įgyvendinamas tos valstybės piliečiams. Teismas nurodė, kad pagrįstas yra tos valstybės

¹¹ 2007 m. sausio 25 d. sprendimas byloje C-370/05 Uwe Kay Festersen prieš Daniją. [2007]

¹² 2007 m. sausio 25 d. sprendimas byloje C-370/05 Uwe Kay Festersen prieš Daniją. 36 punktas.

¹³ 2006 m. birželio 27 d. sprendimas byloje C-540/03 Parlamentas prieš Tarybą. 36 punktas.

¹⁴ 2004 kovo 23 d. sprendimas byloje C-138/02 Collins v. Secretary of State for Work and Pensions. [2004]

įstatymų leidžiamosios valdžios siekis užtikrinti tam tikro ryšio egzistavimą tarp besikreipiančiojo pašalpos vienodų sąlygų darbuotojams pagrindu¹⁵ ir darbo rinkos geografiniu aspektu. Vis dėl to remiantis Teisingumo Teismo sprendimu, toks siekis turi būti proporcingas ir juo neturi būti reikalaujama daugiau nei siekiama. Šiuo atveju jei gyvenamosios vietos reikalavimas įgyvendinamas išgyvenus tam tikrą laikotarpį valstybėje narėje, tas laikotarpis negali būti ilgesnis nei yra pakankamas valstybės atitinkamoms institucijoms įsitikinti, kad asmuo tikrai siekė įsitvirtinti jos darbo rinkoje.¹⁶

Nagrinėjant naujausią Teisingumo Teismo praktiką, prieinama prie išvados, kad Teismas vis labiau linkęs traktuoti, kad ir nediskriminuojančios priemonės, kurios kliudo patekti į rinką, prieštarauja EB sutarčiai. Pavyzdžiui, *Bosman*¹⁷ byloje Teismas nediskriminuojančias nacionalines priemones priskyrė Sutarties taikymo sričiai, jeigu jos neleido ar trukdė patekti į rinką. Nors federacijos taisyklės, pagal kurias pasibaigus sutarčiai su vienu klubu, profesionalus futbolininkas negalėjo žaisti kitame klube tol, kol pirmasis nesumokėdavo perėjimo kompensacijos, nebuvo pripažintos diskriminuojančiomis, Teisingumo Teismas nusprendė, kad jos daro tiesioginę žalą žaidėjų patekimui į kitų valstybių narių darbo rinką ir taip trukdo laisvam darbuotojų judėjimui.¹⁸ Vienintelė išimtis – jei nediskriminuojančios priemonės objektyviai pateisinamos, būtent viešuoju interesu grindžiamais reikalavimais. Kaip Teisingumo Teismas nurodė *O'Flynn*¹⁹ bylos sprendime, būtent laisvo asmenų judėjimo srityje vartojama sąvoka „objektyviai pateisinama“. Kiekvienu šiuo atveju nacionalinis interesas turi viršenybę prieš laisvą asmenų judėjimą. Tačiau kad nacionalinės nediskriminuojančios priemonės būtų pateisinamos, jos turi atitikti tam tikras sąlygas, kurias Teisingumo Teismas stengiasi kiek galima apibrėžti savo praktikoje. Nors Teismas pateikė gana platų sąrašą pateisinančių nacionalinių priemonių, nuo jau seniai pripažintų, pavyzdžiui, vartotojų apsauga, iki eismo saugumo, ši sritis nėra begalinė, siekiant išvengti piktnaudžiavimo šiomis nuostatomis ekonominiiais motyvais.

¹⁵ Šį pagrindą įtvirtina 1968 m. spalio 15 d. Tarybos reglamento (EEB) Nr. 1612/68 dėl laisvo darbuotojų judėjimo Bendrijoje 7 straipsnis. (OL L 257, 1968 10 19, p.2-12)

¹⁶ ROGERS Nicola and SCANNELL Rick. Free Movement of Persons in the Enlarged European Union. London. 2005. 209 psl.

¹⁷ 1995m. kovo 17d. sprendimas byloje C-415/93 *Bosman* [1995] ECR -I-04921.

¹⁸ BARNARD Catherine. Europos Sąjungos materialinė teisė. II dalis. Eugrimas. Vilnius. 2006.26 psl.

¹⁹ 1997 lapkričio 27d. sprendimas byloje C- 237/94 *O'Flynn v. Adjudication Officer* [1996] ECR I-2617

II. Laisvo darbuotojų judėjimo teisinis turinys

2.1. Teisinis pagrindas

Pirmaisiais Europos Sąjungos kūrimo metais ES pilietybės galimybė nebuvo svarstoma, tačiau Romos sutartyje jau buvo numatytas vienas iš svarbiausių ES pilietybės elementų - laisvas asmenų judėjimas. Vienas iš pagrindų pasinaudoti laisvo asmenų judėjimo teise yra darbas valstybėje narėje. Darbuotojų judėjimo laisvė jau Romos sutartyje buvo viena iš pamatinių nuostatų. Originaliame 1957 metų sutarties tekste šią laisvę reguliuojančios nuostatos buvo išdėstytos Sutarties dalyje pavadinimu „Bendrijos pagrindai“. Tai atsispindi 2 ir 3 EB sutarties straipsniuose, kurie teigia, jog siekiant sukurti vidaus rinką ir skatinti ekonominį vystymąsi tarp valstybių narių, turi būti panaikintos visos kliūtys laisvam asmenų judėjimui. Kalbant apie ekonominę veiklą, ši laisvė taikoma visiems darbuotojams valstybėse narėse, nepaisant jų užsiėmimo. Šiomis Romos sutarties nuostatomis daug labiau išplėsta judėjimo laisvė, kai tuo tarpu Europos Anglies ir Plieno sutartyje bei Euratomo sutartyje tokia ekonominė integracija buvo skatinama tik anglies, plieno ir atominės energijos srityse, taigi ir laisvo judėjimo teisės suteikiamos apsiribojant šiais sektoriais. Dabar darbuotojų judėjimo laisvę Bendrijos ribose užtikrina EB sutarties 39 straipsnis. Šis straipsnis garantuoja ir užtikrina EB sutarties 12 str. įtvirtintos nuostatos, kuria draudžiama bet kokia diskriminacija dėl pilietybės, taikymą konkretizuodamas taikymo sritį – būtent įgyvendinant darbuotojų judėjimo laisvę. 39 str. nurodo priemonės, kuriomis siekiama panaikinti bet kokias kliūtis laisvam darbuotojų judėjimui. Analizuojant šio straipsnio nuostatas akivaizdu, kad esminė iš jų yra įtvirtinanti diskriminacijos draudimą dėl pilietybės. Svarbu pabrėžti, kad diskriminacijos draudimas taikomas būtent EB sutarties veikimo srityje. Tačiau Teisingumo Teismas byloje *Walrave and Koch*²⁰ teigia, kad 39 straipsnis taikomas, net jei darbas atliekamas už Bendrijų ribų su sąlyga, jei teisiniai įdarbinimo santykiai buvo sukurti Bendrijos teritorijoje. Toks straipsnio taikymo aiškinimas dar labiau išplėtotas byloje *Boukhalfa*²¹, kurioje teigiama, jog minėtas straipsnis taikomas ir tuo atveju, kai darbo santykiai su valstybės narės piliečiu sukurti ir realizuoti ne valstybėje narėje, kurioje jis gyveno, tačiau tie santykiai reguliuojami valstybės narės, įdarbinusios asmenį, įstatymų.

²⁰ 1974m. gruodžio 12d. sprendimas byloje 36/74 *Walrave and Koch* [1974] ECR 1405

²¹ 1996m. sausio 19d. sprendimas byloje C-214/95, *Boukhalfa v. BRD* [1996] ECR I-2253

Remiantis Teisingumo Teismo praktika, svarbiausia, esminė nuostatų, reguliuojančių laisvą darbuotojų judėjimą, idėja yra tai, kad jas taikant, šios taisyklės nebūtų interpretuojamos apribojančiai. Jau pats EB sutarties 39 straipsnis atskleidžia sąvokos „darbuotojų judėjimo laisvė“ reikšmę, nuroydamas tokias konkrečias teises kaip teisė priimti faktiškai pateiktus pasiūlymus įsidarbinti, šiuo tikslu laisvai judėti valstybių narių teritorijoje, apsigyventi bet kurioje valstybėje narėje siekiant dirbti pagal tos valstybės piliečių įsidarbinimą reglamentuojančius įstatymus ir kitus teisės aktus bei pasilikti gyventi valstybės narės teritorijoje pasibaigus darbo jorje laikui.

Išnagrinėjus *Walvare and Koch* bei *Bosman* bylas Teisingumo Teismas priėjo išvadą, kad 39 str. nuostatos turi ne tik vertikalųjį tiesioginį poveikį. Šiose bylose ginčytinos taisyklės buvo priimtos tarptautinių sporto asociacijų, kurios nebuvo nei viešieji, nei valstybiniai organai. Tačiau Teisingumo Teismas nusprendė, kad tai neužkerta kelio taikyti minėto straipsnio nuostatas. Tačiau nagrinėjant šias bylas nėra aišku, ar šis straipsnis turi vertikalųjį tiesioginį poveikį individams, kurie neturi įgaliojimų priimti taisykles, reguliuojančias įdarbinimą. Pavyzdžiui, kai asmuo darbdavys, kuris atsisakė įdarbinti kitą asmenį dėl pilietybės. Šis klausimas išnagrinėtas byloje *Angonese*²². Norint dalyvauti konkurse dėl darbo privačiame banke, kandidatai turėjo pateikti valdžios institucijos išduotą dviejų kalbų mokėjimą patvirtinantį sertifikatą. Buvo ginčijama, ar toks reikalavimas neprieštarauja Sutarties 39 str. Teisingumo Teismas pažymėjo, kad darbo sąlygas gali reguliuoti ne tik įstatymai, bet ir privačių asmenų sudarytos sutartys, dėl to diskriminacijos draudimas yra taikomas ir susitarimams, kuriais kolektyviai reguliuojami darbo santykiai, bei sutartims tarp privačių asmenų. Taikant 39 str. tik valdžios institucijoms, būtų sukurta nelygybė.²³

Laisvą asmenų judėjimą reguliuoja bei užtikrina ir antrinė Bendrijų teisė. Vienas iš esminių teisės aktų yra jau minėtas Reglamentas dėl laisvo darbuotojų judėjimo, kurio aktualiausius pakeitimus įtvirtino naujoji 2004 metų Tarybos priimta Piliečių direktyva. Kaip nurodyta 2006 balandžio 5d. Trečiojoje Komisijos ataskaitoje²⁴, šia direktyva žengtas itin svarbus žingsnis laisvo asmenų judėjimo teisės raidoje: iš paprastos ekonominės teisės

²² 2000 birželio 6d. sprendimas byloje C-281/98 *Angonese v. Cassa di Riparmio di Bolzano Spa* ECR I-4139.

²³ STEINER Josephine, WOODS Lorna, TWIGG_FLESNER Ch. EU Law. 9th edition. Oxford. 2006. 703 psl.

²⁴ 2006 balandžio 5d. Trečioji Komisijos ataskaita Tarybai ir Europos Parlamentui apie Direktyvų 93/96, 90/364 ir 90/365 dėl Sąjungos studentų, ekonomiškai neaktyvių piliečių ir pensininkų teisės apsigyventi taikymą. [interaktyvus] [žiūrėta 2007 03 01] <<http://europa.eu>>

ji tapo konkrečia tikros Sąjungos pilietybės išraiška. Ši direktyva į vieną priemonę sujungia Bendrijos laisvo judėjimo ir apsigyvenimo *acquis*, įskaitant visas tris direktyvas, suteikdama šiai teisei daugiau skaidrumo ir padarydama ją paprastesnę – Sąjungos piliečiams ir nacionalinėms administracijoms. Šia direktyva siekiama sisteminti ir persvarstyti esamus Bendrijos instrumentus, atskirai skirtus darbuotojams, savarankiškai dirbantiems asmenims ir studentams bei kitiems nedirbantiems asmenims, kad būtų supaprastinta ir sustiprinta visų Sąjungos piliečių laisvo judėjimo ir apsigyvenimo teisė. Be to, kad kodifikuoja ir konsoliduoja labai sudėtingą sritį, ši direktyva supaprastina su asmenų laisvu judėjimu susijusias sąlygas ir formalumus bei sukuria naujas teises. Laisvo judėjimo teise lengviau naudotis, nes sumažinami su jos įgyvendinimu susiję formalumai. Sąjungos piliečiai ir jų šeimos nariai gali gyventi valstybėje narėje iki trijų mėnesių be papildomų sąlygų ar formalumų, išskyrus tai, kad jie turi turėti galiojančią tapatybės kortelę arba pasą. Pati svarbiausia numatyta teisė yra nuolat gyventi, kuri suteikiama priimančioje valstybėje pragyvenus daugiau kaip penkerius metus. Ši teisė yra aiški Europos pilietybės išraiška. Bendrijos pilietis, turintis šią teisę, yra beveik visiškai lygus su valstybės piliečiais – apribotos tik politinės teisės.²⁵ Kitas svarbus direktyvos aspektas yra susijęs su tuo, kad pirmą kartą registruotas partneris, nepaisant lyties, pripažįstamas šeimos nariu.²⁶ Europos Parlamentas norėjo, kad partnerių teisės, nepaisant lyties, būtų pripažįstamos visoje Sąjungos teritorijoje, o ne tik pagal priimančioje valstybėje galiojančius įstatymus. Dvylika Sąjungos šalių iš 25 (iš kurių 11 yra iki plėtros buvusios valstybės narės) pripažįsta homoseksualių registruotų partnerių teises, o trijose šalyse homoseksualioms poroms galima tuoktis. Šalyse, kuriose tokių teisių nėra, Sąjungos piliečiai gali tapti didžiulės diskriminacijos aukomis dėl laisvo judėjimo teisės, ypač tuomet, kai jie turi partnerį iš trečiosios valstybės, kuris neturi šeimos nario statuso.

Piliečių direktyva taikoma tik ES piliečiams ir jų šeimoms. Aišku, kad jei Europos pilietybės teisė būtų taikoma visiems gyventojams, tai pirmiausia reikštų, kad trečiųjų valstybių piliečiams suteikiama galimybė naudotis tomis pačiomis Direktyvoje 2004/38 numatytomis teisėmis, būtent teise nuolat gyventi tiems, kurie ne mažiau kaip penkerius metus gyvena Europos Sąjungoje.

²⁵ 2005 birželio 30d. EP Piliečių laisvių, teisingumo ir vidaus reikalų komiteto darbo dokumentas dėl Komisijos pranešimo dėl ES pilietybės. 2004-2009.[interaktyvus] [žiūrėta 2007 03 15]<<http://europa.eu>>

²⁶ 2004 m. balandžio 29 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2004/38/EB dėl Sąjungos piliečių ir jų šeimos narių teisės laisvai judėti ir gyventi valstybių narių teritorijoje 2 straipsnio 2 dalies b punktas. OL L 158, 2004 4 30, p. 77—123

Tuo tarpu Reglamentas dėl laisvo darbuotojų judėjimo atskirai reguliuoja darbuotojų laisvą judėjimą. Jau įvardinėje jo dalyje yra įtvirtintas vienas pagrindinių Bendrijų vidaus rinkos principų - laisvas darbuotojų judėjimas. Todėl siekiant šio tikslo turi būti panaikinta bet kokia valstybėse narėse dirbančių darbuotojų diskriminacija dėl pilietybės juos įdarbinant, mokant atlyginimą už darbą bei sudarant jiems darbo ir įsidarbinimo sąlygas, taip pat užtikrinant tokiems darbuotojams teisę laisvai judėti Bendrijoje ir įsidarbinti kaip asmenims, kuriems gali būti taikomi apribojimai pagrįsti valstybės politika, viešąja tvarka ir visuomenės sveikata.²⁷

Kadangi judėjimo laisvė yra pagrindinė darbuotojų ir jų šeimos narių teisė, garantuojanti darbuotojui galimybę gerinti savo gyvenimo bei darbo sąlygas ir įsitvirtinti visuomenėje, o taip pat tenkinti ekonominius valstybių narių poreikius, reglamentas įtvirtina pagrindines darbuotojų teises, pasinaudojus darbuotojų judėjimo laisve. Tokiu reglamentavimu antrinėje teisėje siekiama garantuoti nediskriminavimo principo, kuris reiškia, kad visi valstybių narių piliečiai turi tokias pat teises įdarbinimo atveju, kaip ir tos šalies darbuotojai, taikymą. Tuo tarpu darbuotojų, pasinaudojusių judėjimo laisve, šeimos narių teises ir padėti, asmenis, patenkančius į šią kategoriją, bei detalesnius reikalavimus procedūrinius klausimus įgyvendinant judėjimo laisvę, nustato naujoji Piliečių direktyva. Ji taip pat įtvirtina ir galimas išimtis iš laisvo darbuotojų judėjimo, palikdama tam tikrą laisvę valstybėms narėms spręsti minėtų teisių įgyvendinimo klausimus bei formalumus.

2.2. Darbuotojo sąvoka

EB steigimo sutartis, kuri įtvirtina darbuotojų judėjimo laisvę, nepateikia darbuotojo sąvokos. To nėra ir antrinėje teisėje. Šio apibrėžimo turinį atskleidė Europos Bendrijų Teisingumo Teismas, taip užtikrindamas vienodą sąvokos aiškinimą visose valstybėse narėse. Pirmas esminis dalykas, kurį reikėjo apibrėžti, ar sąvoka „valstybių narių darbuotojai“, paminėta EB sutarties 39 str. 2 dalyje, apima tik valstybių narių piliečius, neįtraukdama asmenų, kurie neturi tokio statuso, bet gyvena ir dirba Bendrijoje. Šis klausimas kilo, nes EB sutarties 39 str. neužsimena apie pilietybę. Yra nuomonių, kad Sutarties autoriai turėjo omenyje visus dirbančiuosius Bendrijos teritorijoje, nepaisant pilietybės, tačiau Reglamentas dėl laisvo darbuotojų judėjimo tiksliai apibrėžia taikymo

²⁷ VADAPALAS Vilenas, ES teisė ir Lietuva. Europos teisės departamentas prie LRV. Justitia. Vilnius. 2002.

ribas, būtent valstybių narių piliečiams. Tą savo praktikoje patvirtino ir Teisingumo Teismas. Remiantis jo praktika galima nustatyti tam tikras sąlygas, kurias atitikdamas asmuo įgyja darbuotojo statusą. Plėtojantis Teisingumo Teismo praktikai, plėtėsi ir „darbuotojo“ sąvokos turinys ir apimtis. Siekiant aptarti minėtos sąvokos turinį, būtina aptarti jau klasikinėmis priაžintas bylas. Pirmiausia byloje pabrėžė, kad sąvokos „darbuotojas“ turinio aiškinimas būtų išimtinai Bendrijos klausimas. Jis taip pat pareiškė, kad būtent jis ir turi aukščiausią kompetenciją apibrėžti šią sąvoką. Jei šis klausimas patektų į nacionalinės teisės kompetenciją, tada kiekviena valstybė narė turėtų galimybę savaip modifikuoti šią sąvoką, norėdama specialiai užkirsti kelią tam tikrai kategorijai asmenų pasinaudoti EB sutarties 39 str. teikiama apsauga. Yra nemažai bylų, kuriose susikerta ekonominiai ir socialiniai laisvo darbuotojų judėjimo aspektai. Šis klausimas kilo jau klasikine tapusioje byloje *Levin*²⁹, kalbant apie asmenis, dirbančius ne visą darbo dieną. Nyderlanduose gyvenanti britė dirbo kambarine ne visą darbo dieną, dėl to ji buvo pripažinta kaip „nepalanki“ Bendrijų pilietė, kadangi jos gaunamos pajamos neatitiko net minimalaus Nyderlanduose nustatyto darbo užmokesčio. Teisingumo Teismas pabrėžė, kad Reglamentas dėl laisvo darbuotojų judėjimo numato bendrą garantiją, kad patys darbuotojai pasirenka, kokio pobūdžio veikla užsiimti Bendrijos teritorijoje, nepriklausomai, ar tai nuolatinis, ar sezoninis, laikinas darbas. Ir ši darbuotojo teisė negali būti apribota tokia sąlyga kaip pajamų dydis, gaunamas už atliktą darbą. Be to, Teisingumo Teismas siūlo atsižvelgti į tikslus, kurių siekiama laisvu darbuotojų judėjimu, t.y., skatinti bendrą ekonominį vystymąsi bei pakelti pragyvenimo lygį Bendrijos lygiu. Todėl kalbant apie darbą ne pilną darbo dieną, net jei pajamos ir žemesnės už minimumą, kuris reikalingas pragyvenimui tam tikroje valstybėje narėje, daugeliui žmonių tai gali būti efektyvi priemonė pagerinti gyvenimo sąlygas. Svarbu, kad vykdoma ekonominė veikla būtų reali ir efektyvi. Kai ši sąlyga įvykdyta, jokie motyvai nėra įtakojantys laisvo judėjimo teisę.³⁰ Kaip pažymėjo Generalinis Advokatas šioje byloje, jei darbas ne visą darbo dieną nepatektų į 39 str. taikymo sritį, tada šio straipsnio teikiamos apsaugos netektų ne tik vyresni ar neįgalūs asmenys, kurie dažnai nori ar gali dirbti tik dalį dienos netektų ne tik vyresni ar neįgalūs asmenys, kurie dažnai nori ar gali dirbti tik dalį dienos, bet ir tie

²⁸ 1964 balandžio 12d. byla 75/63 *Hoekstra v. Bestuur der Bedrijfsvereniging voor Detailhandel* ECR 177

²⁹ 1982m. kovo 23d. byla 53/81 *Levin v. Staatssecretaris van Justitie* [1982] ECR 1035

³⁰ ROGERS Nicola and SCANNELL Rick. *Free Movement of Persons in the Enlarged European Union*. London. 2005. 109 psl.

asmenys, kurie nors ir norėtų dirbti visą darbo dieną, bet yra priversti ar įpareigoti dirbti tik dalį dienos.

Teisingumo Teismas savo praktikoje yra suformulavęs vieną iš išimčių, kada nėra taikomas Sutarties 39 str. Tai darbas, kuris „yra tokios mažos apimties, kad būtų laikomas visiškai nedideliu ir papildomu; nereikšminga ir pagalbinė veikla“.³¹ Nors tai galėtų būti kliūtis ne visą darbo dieną dirbantiems asmenims patekti į Sutarties taikymo sritį, dažniausiai Teisingumo Teismas juos pripažįsta darbuotojais. Byloje *Raulin*³² suformulavo praktiką dėl tam tikrų specifinių darbo santykių – kai atliekama veikla ar paslaugos nėra reguliarios, vykdomos pagal darbdavio pareikalavimą. Tokie darbo santykiai turi labiau pavaldumo nei savarankiškai dirbančiojo požymį, nes būtent darbdavys nurodo, kokiomis sąlygomis ir aplinkybėmis dirbs asmuo. Pavyzdžiui, vertėjas, kuris priklauso agentūrai, teikiančiai teismui vertimų paslaugas, gali dirbti tam tikrą skaičių valandų per tam tikrą laikotarpį ir tik tada, kai jo paslaugos reikalingos. Kyla klausimas, ar toks asmuo gali būti laikomas darbuotoju? Teisingumo Teismas atsakymą dėl tokio pobūdžio veiklos kvalifikavimo nurodo byloje *Raulin*, kai prancūzė Olandijoje dirbo padavėja pagal iškvietimą, kai jos paslaugos būdavo reikalingos. Teismas nusprendė, kad faktas, jog darbo sutartis yra specifinio pobūdžio, negali būti tiesioginė priežastis, kliudanti asmeniui turėti darbuotojo statusą. Tačiau sprendžiant, ar veikla yra reali ir efektyvi, nacionalinis teismas kiekvienu konkrečiu atveju turėtų atsižvelgti į trumpalaikį realiai atliekamos veiklos pobūdį. Teisingumo Teismas priėjo prie išvados, jog specifiniai darbo santykiai bei nereguliari atliekama veikla neįtakoja ir nekliudo asmeniui išlaikyti darbuotojo statuso turint omenyje laisvo darbuotojų judėjimo nuostatomis siekiamus tikslus. Tačiau neužtenka to, jog asmuo tik sudarė tokią darbo sutartį ir, pavyzdžiui, priklauso agentūrai. Svarbiausias kriterijus yra realiai atliekama veikla, turint omenyje net ir trumpalaikį įdarbinimą. Tokių santykių specifiškumas netrukdo jiems patekti į Sutarties 39 str. taikymo sritį.

*Kempf*³³ byloje Teisingumo Teismas dar plačiau išaiškino „darbuotojo“ sąvokos turinį. Ne visą darbo dieną dirbantis vokietis muzikos mokytojo darbą Olandijoje nebuvo pripažintas kaip mažos apimties, jog būtų laikomas visišškai nedideliu ir papildomu, nors jis gavo papildomų pajamų iš socialinės apsaugos sistemos. Teisingumo Teismas nusprendė, kad

³¹ BARNARD Catherine. Europos Sąjungos materialinė teisė. II dalis. Eugrimas. Vilnius. 2006 49 psl.

³² 1992 vasario 26d. byla C-357/89 *Raulin v. Minister van Onderwijs en Wetenschappen* [1992] ECR I-1027.

³³ 1986 spalio 3d. byla 139/85 *Kempf v. Staatsecretaris van Justitie* [1986] ECR 1741.

nesvarbu, iš kur yra gaunamos papildomos pajamos – iš privačios nuosavybės, sutuoktinio darbo ar pasinaudojant garantuojama valstybine socialine apsauga valstybėje narėje. Tai neturi jokios įtakos asmens atliekamai veiklai, įtraukiant ir ne visą darbo dieną. Generalinis advokatas šioje byloje pažymėjo, kad piktnaudžiavimas Sutarties nuostatomis dėl laisvo darbuotojų judėjimo, kai paprasčiausiai siekiama pasinaudoti suteikiamomis valstybės narės socialinėmis garantijomis, galėtų būti pateisinama priežastis pašalinant ne visą darbo dieną dirbančiuosius iš Sutarties taikymo srities. Jei tokiais tikslais asmuo dirba tam tikrą dienos dalį, nors galėtų dirbti visą dieną, tai gali įtakoti jo teises į socialinę apsaugą. Tačiau tai nesutrukdo jam išlaikyti darbuotojo statusą.

Nepaisant bendro reikalavimo, kad asmens atliekamas darbas būtų reali ir efektyvi ekonominė veikla, kiekvienu konkrečiu atveju taikant Sutarties nuostatas dėl laisvo darbuotojų judėjimo Teisingumo Teismas aiškina jų turinį skirtingais aspektais. Byloje *Lawrie-Blum*³⁴ Teisingumo Teismas pateikė dar vieną „darbuotojo“ sąvokos požymį: besistažuojantis asmuo, šiuo atveju, mokytojas yra laikomas darbuotoju, nors jo užmokestis ir yra mažesnis už dirbančiojo mokytojo. Esminis darbo santykių bruožas yra tai, kad asmuo tam tikrą laikotarpį atlieka tam tikrą veiklą kitam asmeniui bei jo prižiūrimas ir už tai jam yra atlyginama. Šiuo atveju galioja subordinacijos principas. Tačiau byloje *Asscher*³⁵ ponas Asscher, kuris buvo įmonės direktorius ir vienintelis akcininkas, nebuvo pripažintas darbuotoju ir negalėjo pasinaudoti Sutarties 39str. teikiama apsauga, kadangi nebuvo jokių subordinacijos santykių. Tačiau jis galėjo pasinaudoti Sutarties 43 str. nuostatomis, įtvirtinančiomis savarankiškai dirbančio asmens statusą. Tokiu būdu jis vistiek gali pasiremti laisvo judėjimo teise. Vėliau Teisingumo Teismas savo praktikoje dar labiau išplėtė atlyginamumo už darbą turinį. Byloje *Steymann*³⁶ Teisingumo Teismas pasisakė, kad dalyvavimas religinėje bendruomenėje patenka į Bendrijų teisės taikymo sritį, jei atliekama veikla yra ekonominė. O tai, kad bendruomenė mainais tenkindavo jo materialinius poreikius, gali būti traktuojama kaip netiesioginiu *quid pro quo* už tikrą ir efektyvą ekonominį darbą. Todėl nors ir nėra mokamas tradicinis, įprastas piniginis atlyginimas, asmuo gali būti laikomas darbuotoju, jei jo darbas yra reali ir efektyvi ekonominė veikla.

³⁴ 1986m. liepos 3d. sprendimas byloje 66/85 *Lawrie-Blum v. Land Baden-Wurttemberg* [1986] ECR 2121.

³⁵ 1996m. birželio 27d. sprendimas byloje C-107/94 *Asscher v. Staatssecretaris van Financiën* [1996] ECR I-3089

³⁶ 1988 spalio 5d. sprendimas byloje 196/87 *Steymann v. Staatsecretaris van Justitie* [1988] ECR 6159.

Tačiau *Betray*³⁷ byloje Teisingumo Teismas nusprendė, kad darbas, kurį atlikti paveda valstybė vykdydama narkomanų reabilitacijos programą, nors ir mokamas už jį atlyginimas, nėra reali ir efektyvi ekonominė veikla. Svarbu atsižvelgti į tikslą. Šiuo atveju jis nėra ekonominis, jo esmė yra padėti jį atliekantiems asmenims iš naujo integruotis į visuomenę. Šis reabilitacinio pobūdžio įdarbinimas suteikė galimybę palaikyti, atkurti ar pagerinti gebėjimą dirbti asmenims, kurie nesugeba dirbti normaliomis sąlygomis. Teismas nutarė, kad toks darbas yra vien tik reabilitacijos ir reintegracijos priemonė, pritaikyta pagal kiekvieno fizinius ir psichinius sugebėjimus, skirta tam tikriems asmenims kuo greičiau grįžti į normalų gyvenimą. Kita svarbi išvada, kurią Teisingumo Teismas padarė šioje byloje, susijusi su atlygintinumu. Jis sprendime pabrėžė, kad atliekama veikla ar paslaugos vis tiek turės ekonominę vertę, net jei darbuotojo „produktyvumas“ yra žemas, arba jei net atlyginimas yra mokamas iš viešųjų fondų. Be to, suformulavo praktiką, kad nei naudingumo lygis, nei fondų, iš kurių mokamas atlyginimas, pobūdis negali būti įtakojantys veiksniai, sprendžiant, ar asmuo atitinka darbuotojo statusui įgyti reikalingas sąlygas.³⁸

Dar kartą rehabilituojančio įdarbinimo klausimą svarstė naujoje 2004 metų *Trojani*³⁹ byloje, kai prancūzas Briuselyje atliko namų ruošos darbus religinės labdaros organizacijos viešbutyje, kuriame jis gyveno. Tai buvo dalis reabilitacinio projekto, kuriame jis dalyvavo. Už tai jam buvo suteikiamas maitinimas, gyvenamasis plotas bei kišenpinigiai. Kaip savo išvadoje išdėstė generalinis advokatas, atliekamos veiklos tikslas buvo reintegracija, o ne realios ekonominės veiklos atlikimas. Susiklostė globos bei pagalbos, bet ne darbo santykiai, kuriuose didesnę naudą ir paslaugas gavo ponas Trojani, o ne minėta organizacija. Pasak advokato, tokia veikla neturi jokios ekonominės vertės. Tačiau Teisingumo Teismas laikėsi kitokios nuomonės ir savo sprendime nurodė, jog palieka nacionaliniam teismui spręsti, ar nurodytomis aplinkybėmis veikla yra tikra ir efektyvi. Svarbu nustatyti, ar toks darbas, kurį atliko minėtas asmuo, gali būti pripažintas kaip dalis normalios darbo rinkos. Akivaizdu, kad Teismas nesiremia tuo faktu, jog rehabilituojančio pobūdžio veikla turėtų būti savaime pripažinta netikra ir neefektyvi. Atlyginimo pobūdis taip pat nėra kliūtis būti pripažintam darbuotoju.

³⁷ 1989m. vasario 26d. sprendimas byloje 344/87 *Betray v. Staatssecretaris van Justitie* [1989] ECR 1621.

³⁸ ROGERS Nicola and SCANNELL Rick. *Free Movement of Persons in the Enlarged European Union*. London. 2005. 106 psl.

³⁹ 2004m. rugsėjo 7d. sprendimas byloje C-456/02 *Michel Trojani v Centre public d'aide sociale de Bruxelles*

Teisingumo Teismas savo praktikoje taip pat išsprendė klausimą, kokia Sutarties nuostatų apsauga suteikiama atskirai kategorijai asmenų, kurių neįvardina Sutartis – tai asmenys, ieškantys darbo. Jau *Levin* byloje buvo paminėta, kad nuostatos taikomos asmenims, „ kurie nori, siekia vykdyti veiklą kaip įdarbintas asmuo“. ⁴⁰ Tačiau plačiau šis klausimas išnagrinėtas byloje *Antonissen* ⁴¹, kai belgas Jungtinėje Karalystėje nesėkmingai bandė susirasti darbą. Jį buvo nuspręsta deportuoti, todėl kilo klausimas, ar tik tie asmenys, kurie turi patvirtinimą dėl įdarbinimo, turi teisę apsigyventi kitoje valstybėje narėje. Aiškinant EB sutarties 39 str. 3 dalį pažodžiui, Bendrijų piliečiai gali laisvai judėti valstybių narių teritorijoje turėdami tikslą priimti faktiškai pateiktus pasiūlymus įsidarbinti bei teisę apsigyventi valstybėje narėje turi siekdami dirbti joje. Tačiau toks pažodinis nuostatų interpretavimas panaikintų teisę Bendrijų piliečiams laisvai judėti ir apsigyventi valstybėse narėse tam, kad susirastų darbą jose. Dar daugiau, griežtas ir ribotas EB sutarties 39 str. 3 dalies aiškinimas keltų pavojų galimybei valstybės narės piliečiui, ieškančiam darbo, susirasti jį kitoje valstybėje narėje. Todėl Teisingumo Teismas nusprendė, kad šiame straipsnyje suteiktų teisių sąrašas negali būti aiškinamas kaip išsamus, taip į jo taikymo sritį įtraukiant ir asmenis, ieškančius darbo. Be to, Teismas atmetė bet kokius griežtus laiko, skirto darbo paieškai, apribojimus, jei asmuo įrodo, kad jis tęsia darbo paieškas bei turi galimybę jį susirasti. Ši byla yra aiškus Teisingumo Teismo tikslingo siūlymo aiškinti EB sutarties 39 str. taikymo sritį kuo plačiau pavyzdys. Šio straipsnio svarbiausias tikslas yra užtikrinti laisvą darbuotojų judėjimą, taip kuriant vidaus rinką, o pažodinis šio straipsnio aiškinimas kliudytų jį pasiekti.

Teisingumo Teismas atskirai įvertino padėtį asmenų, kurie ieško darbo po to, kai neteko anksčiau turėto. Byloje *Sala* ⁴² Teismas konstatavo bendrą taisyklę, pagal kurią, „kai tik pasibaigia darbo santykiai, asmuo netenka darbuotojo statuso“. ⁴³ Tačiau gali būti daug skirtingų priežasčių, dėl kurių asmuo nustoja dirbti, ir jos sąlygoja skirtingą asmens padėtį. Tai gali būti etatų mažinimas, išėjimas į pensiją ar dieninio pobūdžio studijos. Kai kurios iš šių aplinkybių yra įtvirtintos antrinėje teisėje, kuri, joms susiklosčius, suteikia teisę apsigyventi valstybėje narėje. Tokios teisės tiesiogiai kyla iš EB sutarties 39 str., kurio

⁴⁰ STEINER Josephine, WOODS Lorna, TWIGG_FLESNER Ch. EU Law. 9th edition. Oxford. 2006.713 psl.
⁴¹ 1991m. vasario 26d. byla C-292/89, *R v. Immigratio Appeal Tribunal, ex parte Antonissen* [1991] ECR I-745.
⁴² 1998m. gegužės 12d. sprendimas byloje C-85/96 *Maria Martinez Sala v Freistaat Bayern* ECR I-2691
⁴³ ROGERS Nicola and SCANNELL Rick. Free Movement of Persons in the Enlarged European Union. London. 2005. 115 psl.

taikymo sritis apima ir teisę pasilikti valstybėje narėje po to, kai asmuo buvo įdarbintas. Ši teisė bei jai keliami reikalavimai bus aptariama vėliau. Kaip Teisingumo Teismas nurodė *Sala* byloje, svarbu nustatyti aplinkybes, kuriomis darbuotojo statusas „sąlygoja tam tikras pasekmes pasibaigus darbo santykiams. Tik kyla klausimas, ar tos aplinkybės yra ribotos, t.y., tos, kurias numato antrinė teisė, ar jos gali būti interpretuojamos plačiau. Teisingumo Teismas savo praktika įrodė, jog nėra griežtai numatytos ribos, kada asmuo išlaiko darbuotojo statusą, nustojęs dirbti. Be to, nėra lengva nustatyti, kokių pagrindų Teismas priima savo išvadas šiuo klausimu, tačiau dažniausiai tokios situacijos kyla, kai nepaisant darbo santykių nutraukimo, asmuo yra išlaikęs objektyvų darbuotojo statusą. Akivaizdu, kad toks statusas nėra prarandamas iš karto, tik nustojus dirbti. Juk jeigu Bendrijų teisė garantuoja teisę asmenims ieškotis darbo, tai ji galioja ir tiems, kurie prarado darbą. Jiems irgi turi būti suteiktas tam tikras laikotarpis, atsižvelgiant į protingumo principą, kad asmuo susirastų kitą darbą. Kai valstybės narės nacionalinė teisė suteikia tokias garantijas savo piliečiams, remiantis Bendrijos teisės principais, būtent nediskriminavimu dėl pilietybės, bus reikalaujama, kad tokios pačios sąlygos būtų taikomos ir asmenims, atvykusiems iš kitų valstybių narių, net jei tai ir nėra darbo santykiai. Tačiau praėjus tam tikram laikotarpiui vis dėlto šis klausimas jau bus nagrinėjamas nacionaliniu lygiu ir valstybė narė turės teisę pripažinti, kad asmuo, kuris nebeatlieka tam tikros ekonominės veiklos, nebeišlaiko darbuotojo statuso. Kaip pavyzdys, kai asmuo išlaiko darbuotojo statusą nustojęs dirbti, galėtų būti *Meints*⁴⁴ byla. Žemės ūkio darbininko darbo sutartis buvo nutraukta, kai žemės savininkui buvo anuliuota jo nuosavybės teisės. Teisingumo Teismas nusprendė, kad asmuo turi teisę į atlyginimą, nes jis priklausė pagal dabar jau nutrauktus darbo santykius, kurie sąlygojo jo, kaip darbuotojo statusą. Be to, Teisingumo Teismas jau vienoje pirmųjų savo bylų dėl laisvo darbuotojų judėjimo, *Hoekstra* byloje pažymėjo, jog Bendrijų teisės ginamas darbuotojas yra ne tik tas, kuris tuo metu yra darbo santykių dalyvis, bet ir tas, kuris „nustoję dirbti vieną darbą, bet yra galintis pradėti dirbti kitą“. Tuo būdu valstybė narė tokiam asmeniui garantuoja socialinę apsaugą ir remdamasi jau turėtu darbuotojo statusu, tam asmeniui suteikia galimybę vėl jį įgyti. *Lair*⁴⁵ byloje Teisingumo Teismas nusprendė, kad darbuotojo statusą išlaiko ir tie asmenys, kurie nutraukia darbo santykius dėl tam tikrų profesinių mokymų. Teismas nurodė, kad asmenys, kurie pasinaudojo laisvo judėjimo teise, turi tokias pačias teises kaip ir tos valstybės narės

⁴⁴ 1997m. lapkričio 27d. Sprendimas byloje C-57/96 *H.Meints v Minister van Landbouw, Visserij* ECR-5631.

⁴⁵ 1998 m. birželio 21 d. byla 39/86 *Lair v Universitat Hannover* [1988] ECR 3161.

piliečiai pagerinti savo profesinę kvalifikaciją ar siekti paaukštinimo. Todėl net jeigu asmuo nebėra darbo santykių dalyvis, išvelgiamas ryšys tarp buvusios vykdytos veiklos bei tam tikrų mokymų ar studijų, asmuo bus pripažintas išlaikęs darbuotojo statusą. Nors pasibaigus darbo santykiams ir išlaikomas darbuotojo statusas, kad būtų išlaikomos tam tikros garantijos, jos turi būti susijusios su buvusiu įdarbinimu. Šią išvadą Teisingumo Teismas padarė byloje *Leclere*⁴⁶, kai belgas, kuris dirbo Liuksemburge bei tapo nelaimingo atsitikimo darbe auka ir dėl gavo invalidumo pensiją. Tuo būdu jam buvo garantuojama nediskriminacija dėl teisių, kurias jis įgijo buvusių darbo santykių metu. Kai minėtas asmuo kreipėsi dėl vaiko, kurio susilaukė po darbo santykių pasibaigimo, išmokų, jam ši teisė nebuvo pripažinta, nes ji buvo garantuojama tik darbuotojams. Kaip pastebėjo Teisingumo Teismas, asmuo negali reikalauti naujų teisių, kurios nėra susijusios su buvusiais darbo santykiais.

Teisingumo Teismas atskirai aptarė studentų, kurie atlieka tam tikrą veiklą kaip jų studijų dalį. Teisingumo Teismas pabrėžė, kad svarbiausia, jog veikla būtų tokio pobūdžio, už kurią būtų mokamas atlyginimas. Teisingumo Teismas dar kartą patvirtino, kad tai, jog asmuo teikia tam tikras paslaugas atlikdamas stažuotę, nekliudo jam turėti darbuotojo statusą ir juo suteikiamas teises, jei jis vykdo veiklą, kuri yra reali ir efektyvi, bei atitinka kitus reikalavimus. Tokią išvadą Teismas patvirtino byloje *Kurz*⁴⁷ (nors ir Turkijos Asociacijos sutarties bylos kontekste). Dar daugiau, byloje *Gunaydin*⁴⁸ (taip pat Turkijos Asociacijos sutartimi paremta byla). Teismas konstatavo Turkijos piliečio, kuris stažavosi Vokietijoje Siemens kompanijoje tam, kad užimtų tam tikras pareigas jos atstovybėje Turkijoje, padėtį. Nuspręsta, kad vien faktas, kad asmuo įdarbintas vien tam, kad įgytų tam tikrą kvalifikaciją, reikalingą dirbti kitoje šalyje, negali priežastimi nepripažinti jam darbuotojo statuso.

Iš Teisingumo Teismas praktikos išplaukia, kad atliekamos veiklos pobūdis, pavydžiui, ar ji gali pažeisti tam tikrus moralės principus, neturi įtakos sprendžiant, ar asmuo gali būti laikomas darbuotoju ir pasinaudoti Sutarties laisvo darbuotojų judėjimo nuostatų teikiama apsauga. Tačiau tai nereiškia, kad tokia veikla negali būti pripažinta nepatenkanti į taikymo sritį, jei ji kelia rimtą ir realią grėsmę viešajam visuomenės

⁴⁶ 2001 m. gegužės 31 d. byla C-43/99 Ghislain Leclere, Deaconescu v Caisse nationale des ECR I-1901.

⁴⁷ 2002m. lapkričio 19d. sprendimas byloje C-188/00 Bülent Kurz, Yüce, v Land Baden-Württemberg I-10691

nepatenkanti į taikymo sritį, jei ji kelia rimtą ir realią grėsmę viešajam visuomenės interesui ir taip valstybė narė gali pasiremti public policy išlyga. Pavyzdžiui, byloje *Jany*⁴⁸ aplinkybė, jog moterys dirbo prostitutėmis, negalėjo įtakoti to, jog jų paslaugos atitiko realios ir efektyvios ekonominės veiklos sąlygą.

2.3. Asmens teisė į darbą

2.3.1. ES piliečio teisė įsidarbinti

Pagrindinė teisė, kylanti iš laisvo darbuotojų judėjimo, yra teisė būti įdarbintam, kuri garantuoja darbuotojui galimybę gerinti savo gyvenimo bei darbo sąlygas ir įsitvirtinti visuomenėje. Juk toks yra pagrindinis šios teisės ir visos vidaus rinkos tikslas. Kaip nurodo Reglamento dėl laisvo darbuotojų judėjimo 1 straipsnis, ši teisė reiškia, kad „visi valstybės narės piliečiai, nepriklausomai nuo jų gyvenamosios vietos, turi teisę įsidarbinti ir dirbti kitos valstybės narės teritorijoje pagal įstatymų ir kitų teisės aktų, reglamentuojančių tos šalies piliečių įdarbinimą, nuostatas.“ Ši teisė turi būti vienodai taikoma nuolatiniais, sezoniniais ir pasienio darbuotojams bei tiems, kurie nori dirbti paslaugų sferoje. Tokiam asmeniui, valstybės narės piliečiui, įgyvendinančiam laisvo judėjimo teisę, suteikiama tokia pati pirmumo teisė užimti laisvas darbo vietas kitos valstybės narės teritorijoje kaip ir tos šalies piliečiams. Taip užtikrinamas nediskriminavimo principas dėl pilietybės.

Tam, kad būtų kuo labiau užtikrintas minėtos teisės įgyvendinimas, Tarybos direktyvoje 89/48/EEB dėl bendrosios aukštojo mokslo diplomų, išduotų po bent trejų metų profesinio mokymo ir lavinimo, pripažinimo sistemos⁴⁹ yra numatyta diplomų pripažinimo sistema, siekiant Europos piliečiams sudaryti sąlygas dirbti pagal visas tas profesinės veiklos rūšis, kurios priimančiojoje valstybėje narėje yra leidžiamos baigus mokymą ir lavinimą po vidurinės mokyklos, jei jie yra baigę bent trejų metų trukmės studijas ir turi parengimą tokiai veiklai patvirtinantį kitoje valstybėje narėje išduotą diplomą. Vienoje naujausių savo bylų šioje srityje *Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos*⁵⁰

⁴⁸ 2001m. lapkričio 20d. sprendimas byloje C-268/99 *Jany v Staatssecretaris van Justitie* [2001] ECR I-8615.

⁴⁹ 1988 m. gruodžio 21 d. Tarybos direktyvos 89/48/EEB dėl bendrosios aukštojo mokslo diplomų, išduotų po bent trejų metų profesinio mokymo ir lavinimo, pripažinimo sistemos (OL 1989, L 19, p. 16)

⁵⁰ 2006 m. sausio 19 d. sprendimas byloje C-330/03 *Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos v Administración del Estado* OL C 60 - 11.03.2006, p. 2

Teisingumo Teismas sprendė klausimą, ar galima, pateikus prašymą leisti pradėti dirbti pagal profesiją, kuri reglamentuojama kitoje valstybėje narėje, priimančiojoje valstybėje tik iš dalies patenkinti tokį prašymą, nustatant tam tikras sąlygas ir apribojant leidimo veikimo sritį tik tomis profesijos veiklos rūšimis, kuriose galima pradėti dirbti pagal pareiškėjo diplomą valstybėje narėje, kurioje diplomą buvo gautas. Teisingumo Teismas nurodė, kad remiantis direktyva nustatyta sistema diplomai yra pripažįstami atsižvelgiant ne į paties mokymo, kurį jis patvirtina, vertę, o į tai, kad jis valstybėje narėje, kurioje jis išduotas ar pripažintas, leidžia pradėti dirbti pagal reglamentuojamą profesiją. Kilmės valstybėje narėje įgyto mokymo organizavimo ar turinio skirtumai, lyginant su mokymu priimančiojoje valstybėje narėje, nėra pakankami, kad galima būtų pateisinti atsisakymą pripažinti atitinkamą profesinę kvalifikaciją. Jeigu šie skirtumai yra esminiai, jais galima pateisinti nebent priimančiosios valstybės narės reikalavimą prašytojui įvykdyti vieną ar kitą minėtos direktyvos 4 straipsnyje numatytą kompensavimo priemonę.

Iš to išplaukia, kaip teisingai generalinis advokatas nurodo savo išvadoje, kad direktyvos 3 straipsnio pirmosios pastraipos a punkte nustatyta formuluotė „ta pati profesija“ turi būti suprantama kaip apimanti profesijas, kurios kilmės valstybėje narėje ir priimančiojoje valstybėje narėje yra identiškos, analogiškos ar tam tikrais atvejais paprasčiausiai lygiavertės veiklos rūšių, kurias jos apima, atžvilgiu. Tai reiškia, kad net jeigu direktyvoje reglamentuojama profesija suvokiama bendrai, vis dėlto ji pripažįsta realų atskirų profesinės veiklos rūšių ir atitinkamų mokymų egzistavimą. Todėl skirtingas požiūris į kiekvieną iš veiklos rūšių, kurias apima reglamentuojama profesija, nepažeidžia bendros direktyvos struktūros.

Teleologiškai aiškinant direktyvą, matyti, kad jos pagrindinis tikslas yra sudaryti sąlygas asmenims, turintiems vienoje valstybėje narėje išduotus diplomus, pradėti dirbti pagal profesinės veiklos rūšis, atitinkančias kitoje valstybėje narėje esančias rūšis, ir įtvirtinti Europos piliečio teisę naudotis profesiniais įgūdžiais bet kurioje valstybėje narėje. Iš to išplaukia, kad nei direktyvos formuluotė, nei struktūra, nei tikslai nedraudžia galimybės pradėti dirbti iš dalies pagal reglamentuojamą profesiją.

Bendrijų teisė garantuoja, kad valstybės narės, į kurią atvyksta laisvo judėjimo teise pasinaudojęs asmuo, įstatymų ir kitų teisės aktų nuostatos nebus taikomos, kai jomis yra ribojamas prašymų įdarbinti ir pasiūlymų įsidarbinti pateikimas, arba asmenų nepiliečių teisė įsidarbinti ir dirbti, arba jei tam yra keliamos sąlygos, kurios netaikomos tos šalies

piliečiams. Net jeigu diskriminacija minėtuose aktuose ir nėra tiesioginė, jie nėra taikomi, jeigu jų vienintelis ir išskirtinis tikslas, nepaisant pilietybės, yra neleisti kitų valstybių narių piliečiams užimti laisvas darbo vietas. Tačiau kaip nurodo minėtas reglamentas, kai dėl darbo pobūdžio yra būtina pateikti žinias apie tam tikros kalbos mokėjimą, tai nėra laikoma nediskriminacijos principo pažeidimu.⁵¹ Be to, valstybės narės piliečio, norinčio įsidarbinti kitoje valstybėje narėje, įdarbinimas neturi priklausyti nuo medicininio, profesinio ar kitų kriterijų, jeigu jie pagrįsti diskriminacija dėl pilietybės, lyginant su kriterijais, taikomais kitos valstybės narės piliečiams, norintiems įsidarbinti toje pačioje vietoje. Tačiau piliečiams, kurie nėra piliečiai valstybės narės, siūlančios jiems darbą, gali būti taikomas profesinis testas, jeigu prieš įdarbinimą to primygtinai reikalauja jam darbą siūlantis darbdavys. Pavyzdžiui, vienoje naujausių savo bylų *Komisija v Italija*⁵² Teisingumo Teismas išnagrinėjo netiesioginės diskriminacijos atvejį, kai Bendrijos pilietis, anksčiau dirbęs mokytoju Prancūzijos valstybinėje mokykloje, nebuvo atsižvelgta į jo Prancūzijoje įgytą profesinę patirtį ir darbo stažą, kai jis siekė įsidarbinti Italijoje. Tuo tarpu, kaip numato Reglamento 7 straipsnio 1 dalis, darbuotojui, jei jis yra valstybės narės pilietis, turi būti sudarytos tos pačios įdarbinimo ir darbo sąlygos, kaip ir piliečiui tos valstybės narės, kurioje jis dirba, nepaisant jo pilietybės. Dėl Reglamento 7 straipsnio primintina, kad šis straipsnis tėra tik speciali EB 39 straipsnio 2 dalyje įtvirtinto nediskriminavimo principo išraiška darbo sąlygų ir darbo srityse, todėl jį reikia aiškinti taip pat, kaip ir pastarąjį straipsnį. Teisingumo Teismas pasirėmė jau nusistovėjusia praktika, jog pagal EB sutarties 39 straipsnį, kai personalas priimamas į darbą pareigoms, kurioms nėra taikoma šio straipsnio išimtis dėl valstybės tarnybos, valstybės narės viešosios valdžios institucija turi atsižvelgti į ankstesnę kandidatų profesinę veiklą viešojo valdymo sektoriuje, ir negali būti daromas skirtumas Bendrijos piliečių atžvilgiu pagal tai, ar veikla buvo vykdoma šios institucijos valstybėje narėje, ar kitoje valstybėje narėje. Iš EB 39 straipsnio ir Reglamento 7 straipsnio 1 dalies išplaukiantis vienodo požiūrio į darbuotojus principas draudžia nustatyti profesinės veiklos vykdymo sąlygas, neatsižvelgiant į darbo laikotarpius, kuriuos vienas tokių darbuotojų įgijo kitoje valstybėje narėje panašios veiklos srityje, jeigu atsižvelgiama į patirtį, įgytą šios pirmosios valstybės narės valstybės tarnyboje. Todėl Teisingumo Teismas pripažino, jog tai yra nepateisinama netiesioginė diskriminacija.

⁵¹ 1968 m. spalio 15 d. Tarybos reglamento (EEB) Nr. 1612/68 dėl laisvo darbuotojų judėjimo 3str.

⁵² 2006 m. spalio 26 d. sprendimas byloje C-371/04 *Europos Bendrijų Komisija v Italija* OL C 326, 30.12.2006, p.5.

Nediskriminavimo principas dėl pilietybės taikomas ne tik dėl teisės į įsidarbinimą, bet ir jau egzistuojant darbo santykiams. Asmeniui, pasinaudojusiam laisvo darbuotojų judėjimo teise, turi būti sudarytos tos pačios darbo sąlygos, kaip ir piliečiui tos valstybės narės, kurioje jis dirba, nepaisant jo pilietybės, ypač nustatant atlyginimą ir atleidžiant iš darbo, o bedarbystės atveju – gražinant arba vėl priimant į darbą. Jam pripažįstama teisė naudotis tomis pačiomis socialinėmis ir mokestinėmis lengvatomis kaip ir vietiniams darbuotojams. Šios lygiavertės teisės suteikia asmenims, laisvo darbuotojų judėjimo subjektams, ir iš jų išplaukiančių šalutinių teisių.⁵³ Pavyzdžiui, minėtos suteikiamos teisės sąlygoja galimybę mokytis profesinėse mokyklose ir perkvalifikavimo centruose kaip ir tos valstybės narės piliečiams. Kaip nurodo Reglamento 8 straipsnis, darbuotojas, kuris yra valstybės narės pilietis ir dirba kitos valstybės narės teritorijoje, turi teisę tapti profesinių sąjungų nariu ir naudotis visomis tų narių teisėmis, įskaitant balsavimo teise. Be to, jis turi teisę būti renkamas į įmonės darbuotojų atstovavimo organus. Tačiau jam gali būti neleidžiama dalyvauti valdymo organuose, reglamentuojamuose viešosios teisės ir užimti pareigas, kurias reglamentuoja viešoji teisė. Tačiau šią išimtį pateisina ir pats Bendrijų sutarties 39 straipsnis. Laisvo darbuotojų judėjimo išimtys bei apribojimai bus atskirai aptarti kitoje šio darbo dalyje.

Reglamentas taip pat įtvirtina darbuotojui suteikiamas tokias socialines teises kaip privilegijos būstui įsigyti, kurios yra suteiktos vietiniams darbuotojams, taip pat ir tapti būsto, kuriame jis gyvena, savininku. Jis taip pat turi tokią pačią teisę, kaip ir tos šalies pilietis, būti įtrauktas į sąrašą būstui gauti tame rajone, kuriame jis dirba, jeigu tokie sąrašai apskritai yra sudaromi. Jis gali naudotis visomis su tuo susijusiomis privilegijomis ir pirmenybe. Juk laisvo darbuotojų judėjimo teisės esmė yra ne tik būti įdarbintam, bet ir galimybė gerinti savo gyvenimo bei darbo sąlygas ir įsitvirtinti visuomenėje. Darbuotojo šeimos teisės taip pat aptariamoms atskirai.

Reglamentas įpareigoja valstybes nares kartu su Komisija glaudžiai bendradarbiauti tarpusavyje tam, kad būtų užtikrinta darbuotojų judėjimo laisvė. Šiam tikslui pasiekti įkurtos specialios paslaugų tarnybos, kad bendromis jėgomis būtų ieškoma Bendrijoje esančių laisvų darbo vietų bei nagrinėjami darbo prašymai, vėliau suteikiant darbuotojams darbą. Valstybės narės informuoja Komisiją apie problemas, susijusias su judėjimo laisve ir

⁵³TURNER Chris. The Comprehensive Guide to all the acts of EU Law. 2nd edition. 2006. 84 psl.

įdarbinimu, o taip pat apie esamą užimtumo padėtį ir pokyčius atskiruose regionuose ir ūkio šakose. Tokiu būdu siekiama palengvinti bei patobulinti laisvo darbuotojų judėjimo įgyvendinimo mechanizmą.

2.3.2. Šeimos narių, trečiųjų valstybių piliečių, teisė įsidarbinti

Kaip numato Piliečių direktyva, teisė laisvai judėti ir gyventi valstybių narių teritorijoje suteikiama ir asmenų, pasinaudojusių šia teise, šeimos nariams, neatsižvelgiant į pilietybę, jei ta teise naudojama pagal objektyvius laisvės ir orumo reikalavimus. Pirmiausia būtina apibrėžti sąvokos „šeimos narys“ apimtį. Piliečių direktyva numato, kad sąvoka "šeimos narys" apima ir registruotą partnerį, jei priimančiosios valstybės narės teisė traktuoja registruotą partnerystę kaip lygiavertę santuokai. Šiuo pakeitimu direktyva praplečia ratą asmenų, galinčių naudotis teise laisvai judėti ir gyventi, kadangi iki jos įsigaliojimo į šeimos narių sąvoką patekdavo tik santuoką sudarę asmenys, bet ne registruotas partneris. Tačiau Bendrijos teisė neaiškina šeimos narių sąvokos siaurai atsižvelgdama į socialinius asmens, pasinaudojusio laisvo asmenų judėjimo teise, pokyčius. Todėl siekiant išlaikyti šeimos vienybę platesne prasme ir nepažeidžiant diskriminacijos pilietybės pagrindu draudimo, Piliečių direktyva numato priimančiosioms valstybėms narėms teisę asmenų, kurie neįtraukti į šeimos narių apibrėžimą pagal šią direktyvą ir todėl neturi automatinės įvažiavimo ir gyvenimo teisės, padėti nagrinėti pagal savo teisės aktus ir nuspręsti, ar tokiems asmenims galėtų būti leista įvažiuoti ir gyventi šalyje, atsižvelgiant į jų santykį su Sąjungos piliečiu ar bet kurias kitas aplinkybes, pavyzdžiui, jų finansinį ar fizinį priklausomumą nuo Sąjungos piliečio, t.y., savo išvykimo šalyje yra išlaikomi ar veda bendrą namų ūkį su pirminę gyvenimo šalyje teisę turinčiu Sąjungos piliečiu arba dėl rimtų sveikatos priežasčių jiems būtinai reikia asmeninės Sąjungos piliečio priežiūros.

Be teisės laisvai judėti bei gyventi kartu su Sąjungos piliečiu, Bendrijų teisė, būtent Reglamentas dėl laisvo darbuotojų judėjimo suteikia teisę šeimos nariams įsidarbinti, tačiau ji yra išvestinė, priklausoma nuo valstybės narės piliečio statuso. Reglamento 11 straipsnis numato, kad tuo atveju, kai valstybės narės pilietis užsiima veikla kaip pagal darbo sutartį, pasinaudojęs laisvo judėjimo teise, būtent kai dirba kitos valstybės narės teritorijoje, jo sutuoktinis ir vaikai iki 21 metų amžiaus arba jo išlaikytiniai, net ir nebūdami jokios valstybės narės piliečiai, turi teisę imtis bet kokios veiklos kaip pagal darbo sutartį dirbantys asmenys tos pačios valstybės narės teritorijoje būti įdarbinti.

Šios teisės prigimtis buvo patvirtinta 2006 metų Teisingumo Teismo byloje *Cynthia Mattern, Hajrudin Cikotic*⁵⁴, kai Liuksemburgo pilietės C. Mattern, atliekančios profesinę praktiką Belgijoje, sutuoktinis, trečiosios valstybės pilietis, siekė įsidarbinti, teigdamas, jog jam nereikalingas darbo leidimas. Taigi svarbu įvertinti tai, ar valstybės narės pilietė turi „darbuotojos“ statusą, kuris sąlygoja ir sutuoktinio teises. Kaip pabrėžė Teisingumo Teismas, teisė, kurią Reglamentas dėl laisvo darbuotojų judėjimo suteikia darbuotojo migranto sutuoktiniui, yra susijusi su teisėmis, kurias šis darbuotojas turi pagal EB sutarties 39 straipsnį. Iš to išplaukia, kad trečiosios valstybės piliečio, kuris yra Bendrijos piliečio sutuoktinis, teisė įsidarbinti valstybėje narėje priklauso nuo teisių, kurias šiam Bendrijos piliečiui numato EB 39 straipsnis, ir ypač nuo jo kaip darbuotojo statuso.

Kaip jau darbo autorius minėjo anksčiau, Teisingumo Teismas yra nusprendęs, kad „darbuotojo“ sąvoka pagal EB 39 straipsnį yra Bendrijos terminas ir neturi būti aiškinama griežtai. „Darbuotoju“ turi būti laikomas bet kuris asmuo, kuris užsiima realia ir faktine veikla, išskyrus nereikšmingą ir pagalbinę veiklą. Pagal šią Teisingumo Teismo praktiką darbo santykių požymis yra tai, kad asmuo tam tikrą laiką, kito asmens naudai ir jo vadovaujamas vykdo veiklą, už kurią gauna atlyginimą. Šiuo atveju užbaigusi Belgijoje mokslus profesinėje vidurinėje mokykloje, C. Mattern šioje valstybėje narėje atliko slaugės profesinę praktiką. Ši aplinkybė C. Mattern gali suteikti darbuotojo Bendrijos teisės prasme statusą. Iš tiesų remiantis nusistovėjusia teismų praktika, jei praktika atliekama kaip reali ir faktinė apmokama veikla, tai, kad praktika gali būti laikoma su pačios profesinės veiklos vykdymu susijusiu praktiniu parengimu, nėra kliūtis taikyti EB 39 straipsnį. Tokią praktiką Teisingumo Teismas suformavo jau klasikine laikomoje *Lawrie-Blum* byloje bei patvirtino vienoje naujesnių 2005 m. kovo 17 d. bylos *Kranemann* sprendime.⁵⁵

Teisingumo Teismas taip pat nurodė, kad trečiosios valstybės piliečio, kuris yra Bendrijos piliečio sutuoktinis, teisė įsidarbinti gali būti įgyvendinta tik toje valstybėje narėje, kurioje šis Bendrijos pilietis dirba pagal darbo sutartį arba yra savarankiškai dirbantis asmuo, pabrėždamas, kad Reglamento dėl laisvo darbuotojų judėjimo 11 straipsnis nesuteikia trečiosios valstybės piliečiui absoliučios teisės įsidarbinti bet kurioje valstybėje narėje, kadangi ši teisė yra išvestinė iš dirbančiojo valstybės narės piliečio teisės. Šį teiginį pateisino generalinė advokatė išvados 33 punkte, teigdama, kad

⁵⁴2006m.kovo 30d. byla C-10/05 Cynthia Mattern, Hajrudin Cikotic. OL C 143, 2006 6 17, p. 17—17.

⁵⁵ 2006m. gegužės 9d.byla C-109/04 Karl Robert Kranemann v Š.Reino-Vestfalijos žemė.13 punktas.l-02421

teisė įsidarbinti pagal darbo sutartį pagal Reglamento dėl laisvo darbuotojų judėjimo 11 straipsnį nesuteikia darbuotojo migranto šeimos nariams jokios teisės laisvai judėti, nes ši nuostata daugiau skirta darbuotojams migrantams, kurių šeimos nariai – sutuoktiniai ar išlaikomi vaikai – yra trečiosios valstybės piliečiai.

2.4. Teisė įvažiuoti ir apsigyventi

Nepažeidžiant nuostatų dėl kelionės dokumentų, taikomų nacionaliniam pasienio patikrinimui, valstybės narės suteikia tapatybės kortelę ar pasą turintiems Sąjungos piliečiams ir pasą turintiems šeimos nariams teisę įvažiuoti į jų teritoriją.⁵⁶ Sąjungos piliečiams netaikomas įvažiavimo vizos ar lygiaverčio formalumo reikalavimas.

Pirmiausia Piliečių direktyva nurodo naują nuostatą, kuri suteikia Sąjungos piliečiams teisę ne ilgesnį kaip trijų mėnesių laikotarpį gyventi priimančiojoje valstybėje narėje netaikant jiems jokių reikalavimų ar formalumų, išskyrus reikalavimą turėti galiojančią tapatybės kortelę ar pasą. Šie terminai taikomi ir šių asmenų šeimos nariams, įtraukiant ir tuos, kurie nėra Sąjungos piliečiai. Pasilikdami ilgesniam nei trijų mėnesių laikotarpiui Sąjungos piliečiai nebeturi prašyti leidimo gyventi valstybėje narėje, kurioje jie gyvena: užteks užsiregistruoti kompetentingose institucijose ir tik tuomet, jei to reikalauja priimančioji valstybė narė. Šios biurokratizmo mažinimo priemonės atitinka veiksmus, kurių kai kurios valstybės narės ėmėsi, siekdamos nebetaikyti reikalavimo turėti leidimą gyventi.⁵⁷ Direktyva palieka galioti reikalavimą, kad Sąjungos piliečiai turi užsiimti ekonomine veikla arba, ekonomiškai neaktyvių asmenų atveju, turėti pakankamai lėšų ir visapusišią sveikatos draudimą, jei nori įsikurti kitoje valstybėje narėje. Savo teisėmis gyventi besinaudojantys asmenys neturi tapti nepagrįsta našta priimančiosios valstybės narės socialinės paramos sistemai per pradinį gyvenimo joje laikotarpį. Be to, priimančiajai valstybei narei paliekama teisė nuspręsti, ar ji suteiks socialinę paramą per pirmuosius tris gyvenimo joje mėnesius (ar ilgesnį laiką ieškantiesiems darbo) ES piliečiams, kurie nėra darbuotojai ar savarankiškai dirbantieji arba išlaiko tą statusą, ar jų šeimos nariams arba paramą studijoms, įskaitant profesinį parengimą, iki teisės nuolatos gyventi šalyje įgijimo. Todėl ES piliečių ir jų šeimos narių teisė gyventi šalyje ilgesnį kaip trijų mėnesių laikotarpį

⁵⁶ 2004 m. balandžio 29d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2004/38/EB dėl Sąjungos piliečių ir jų šeimos narių teisės laisvai judėti ir gyventi valstybių narių teritorijoje<...>4str. OL L 158, 2004 4 30, p. 77-123

⁵⁷ 2006 04 05d. Trečioji Komisijos ataskaita apie Direktyvų 93/96, 90/364 ir 90/365 dėl Sąjungos studentų, ekonomiškai neaktyvių piliečių ir pensininkų teisės apsigyventi taikymą. KOM/2006/0156.

turėtų būti suteikiama taikant tam tikrus reikalavimus, bet ne griežtai reikalaujant išvykti. Direktyva numato sąrašą asmenų, kurie turi teisę valstybėje narėje gyventi ilgiau nei tris mėnesius.⁵⁸

Iki šios direktyvos nebuvo įtvirtintas konkretus terminas, kiek asmuo gali gyventi priimančioje valstybėje narėje. Tačiau šiuo klausimu Teisingumo Teismas savo praktikoje skatina taikyti kuo palankesnę traktavimą ieškantiesiems darbo. Beje, minėta direktyva taip pat numato, kokias sąlygas turi atitikti Sąjungos pilietis, kuris nebėra darbuotojas, kad išlaikytų darbuotojo statusą. Tai susiję su laikinu nedarbingumu dėl ligos arba jei asmuo yra tinkamai užregistruotas bedarbis ne savo noru, jei yra išdirbęs tam tikrą laikotarpį.⁵⁹

Nuolatinio gyvenimo galimybė nusprendusiems ilgam laikui įsikurti priimančiojoje valstybėje narėje Sąjungos piliečiams sustiprintų Sąjungos pilietybės jausmą ir yra pagrindinis elementas skatinant socialinę sanglaudą, kas yra vienas iš pagrindinių Sąjungos tikslų. Todėl nuolatinio gyvenimo teisė nustatoma visiems Sąjungos piliečiams ir jų šeimos nariams, kurie pagal nustatytus reikalavimus gyvena priimančiojoje valstybėje narėje ištisinį penkerių metų laikotarpį ir jiems nebuvo pritaikyta išsiuntimo iš šalies priemonė. Įgyta nuolatinio gyvenimo šalyje teisė gali būti prarasta tik išvykus iš priimančiosios valstybės narės ilgesniam kaip dveji metai iš eilės laikotarpiui.

Darbuotojai tam tikromis sąlygomis gali įgyti nuolatinio gyvenimo teisę nepraėjus penkeriems ištisiniams metams gyvenimo šalyje. Tai darbuotojai, kurie pasiekia tokį amžių kuris pagal tos valstybės narės įstatymus suteikia teisę į senatvės pensiją, arba darbuotojams, kurie pasitraukia iš apmokamo darbo pareigų, jei jie dirbo toje valstybėje narėje ne trumpiau kaip paskutinius dvylika mėnesių ir gyvena joje ištisai ilgiau kaip trejus metus. Į šią kategoriją taip pat patenka darbuotojai, kurie priimančiojoje valstybėje narėje ištisai išgyveno daugiau kaip dvejus metus ir nustojo dirbti joje dėl nuolatinio nedarbingumo. Jei nedarbingumą sąlygojo nelaimingas atsitikimas darbe ar profesinė liga, jokie gyvenimo šalyje trukmės reikalavimai netaikomi. Šiais minėtais atvejais darbuotojo šeimos nariai, kurie kartu su juo gyvena priimančiosios valstybės narės teritorijoje, taip pat turi nuolatinio gyvenimo toje valstybėje narėje teisę.

⁵⁸ jei asmuo yra darbuotojas priimančiojoje valstybėje narėje, arba turi pakankamai išteklių sau ir savo šeimos nariams, kad netaptų našta priimančiosios valstybės narės socialinės paramos sistemai ir turi visavertį sveikatos draudimą, arba mokslo tikslais ir turi visavertį sveikatos draudimą priimančiojoje valstybėje narėje ir užtikrina atitinkamą nacionalinę instituciją, kad jie turi pakankamai išteklių sau ir savo šeimos nariams; jei asmuo yra Sąjungos pilietis, atitinkantį vieną iš aukščiau išdėstytų reikalavimų, lydimas ar kartu vykstantis šeimos narys.

⁵⁹ 2004 m. balandžio 29 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2004/38/EB dėl Sąjungos piliečių ir jų šeimos narių teisės laisvai judėti ir gyventi valstybių narių teritorijoje 7 straipsnio 3 dalis.

Tol, kol turintieji teisę gyventi šalyje netampa nepagrįsta našta priimančiosios valstybės narės socialinės paramos sistemai, jie neturėtų būti išsiunčiami iš šalies ir išlaikyti teisę gyventi valstybėje narėje. Todėl išsiuntimo iš šalies priemonė neturėtų būti automatinė socialinės paramos sistemos regreso teisės pasekmė. Priimančioji valstybė narė turi išnagrinėti, ar tai nėra laikini sunkumai, ir atsižvelgti į gyvenimo joje trukmę, asmenines aplinkybes ir suteiktos paramos dydį, kad nuspręstų, ar asmuo tapo nepagrįsta našta jos socialinės paramos sistemai ir tęstų jo išsiuntimo iš šalies procedūrą. Piliečių direktyva numato, kad išsiuntimo iš šalies priemonė jokia būdu negali būti taikoma prieš Sąjungos piliečius ar jų šeimos narius, jei Sąjungos piliečiai yra darbuotojai arba savarankiškai dirbantieji arba jie atvyko į priimančiosios valstybės narės teritoriją ieškodami darbo. Tokiu atveju Sąjungos piliečiai ir jų šeimos nariai negali būti išsiųsti iš šalies, tol, kol jie gali pateikti įrodymus, kad tebeieško darbo ir kad jie turi realių galimybių įsidarbinti.

2.4.1. Šeimos narių, trečiųjų valstybių piliečių, padėties problematika

Daugiausia keblumų kyla sprendžiant šeimos narių, ne valstybių narių piliečių, padėtį, kurie kartu su asmeniu, pasinaudojusiu laisvo asmenų judėjimo teise, atvyksta gyventi į valstybės narės teritoriją. Šeimos nariai, kurie yra valstybės narės piliečiai, patys savarankiškai turi šią teisę. Tuo tarpu šeimos nariai, trečiųjų valstybių piliečiai, turi turėti įvažiavimo vizą pagal Reglamento (EB) Nr. 539/2001, nustatančio trečiųjų šalių, kurių piliečiai, kirsdami išorines sienas, privalo turėti vizas, ir trečiųjų šalių, kurių piliečiams toks reikalavimas netaikomas, sąrašus nuostatas arba, kai taikytina, nacionalinės teisės aktus. Kad būtų kuo mažiau kliūčių Sąjungos piliečiams ir jų šeimos nariams naudotis gyvenimo šalyje, valstybėje narėje, teise bei siekiant palengvinti šeimos narių ne valstybės narės piliečių laisvą judėjimą, Piliečių direktyva numato, kad tie, kurie jau gavo leidimo gyventi šalyje kortelę, turėtų būti atleisti nuo reikalavimo gauti įvažiavimo vizą, numatytą minėtame reglamente. Valstybės narės privalo suteikti tokiems asmenims visas galimybes gauti būtinas vizas. Tokios vizos turi būti išduodamos nemokamai, kuo greičiau ir skubos tvarka. Priimančiojoje valstybėje nededamas įvažiavimo ar išvažiavimo antspaudas į šeimos narių, kurie nėra valstybės narės piliečiai, pasus, jei jie pateikia minėtą leidimo gyventi šalyje kortelę. Leidimo gyventi šalyje kortelės reikalavimas taikomas tik Sąjungos piliečių šeimos nariams, kurie nėra valstybės narės piliečiai, jei jie pasilieka gyventi šalyje ilgiau kaip tris mėnesius. Nesilaikant reikalavimo pateikti paraišką leidimo gyventi šalyje

kortelei gauti atitinkamam asmeniui gali būti taikomos proporcingos ir nediskriminacinės sankcijos. Leidimo gyventi šalyje kortelė galioja penkerius metus nuo išdavimo dienos arba numatomą Sąjungos piliečio gyvenimo šalyje laikotarpį, jei šis laikotarpis trumpesnis nei penkeri metai. Leidimo nuolatos gyventi šalyje kortelė automatiškai atnaujinama kas 10 metų. Jei šeimos narys, kuris nėra valstybės narės pilietis, neturi būtinų kelionės dokumentų arba, jei reikalaujama, būtinų vizų, atitinkama valstybė narė, prieš gražindama juos, suteikia tokiems asmenims visas pagrįstas galimybes gauti būtinus dokumentus ar pristatyti juos jiems per pagrįstą laikotarpį, patvirtinti ar kitomis priemonėmis įrodyti, kad jie turi laisvo judėjimo ir gyvenimo šalyje teisę.

Išanalizavus naujausią Teisingumo Teismo praktiką, dar kartą patvirtinamas Bendrijos teisės aktų leidėjo siekis užtikrinti Bendrijos piliečių šeimos gyvenimo apsaugą, siekiant pašalinti Sutartimi garantuojamų pagrindinių laisvių naudojimosi kliūtis.⁶⁰ Vienoje paskutiniųjų šia tematika bylų, 2005 metų byloje *Komisija prieš Ispanijos Karalystę*⁶¹ Europos Bendrijų Komisija prašo pripažinti, kad Ispanija netinkamai įgyvendino šią teisę, nustačiusi trečiųjų šalių piliečiams, kurie yra Bendrijos piliečių, pasinaudojusių savo teise laisvai judėti, šeimos nariai, pareigą gauti buvimo šalyje vizą, reikalingą išduoti leidimą gyventi. Taigi šeimos nariai, prieš patekdami į Ispanijos teritoriją, turi atlikti apsigyvenimo formalumus, kurių nepatenkinus gali būti atsisakoma išduoti leidimą gyventi. Tuo tarpu Direktyva Nr. 68/360⁶² numato, kad valstybės narės suteikia teisę apsigyventi savo teritorijoje valstybių narių piliečiams bei jų šeimos nariams, kuriems taikomas Reglamentas dėl laisvo darbuotojų judėjimo, jeigu jie pateikia dokumentą, su kuriuo jie atvyko į jų teritoriją, bei dokumentą, išduotą jų kilmės valstybės arba valstybės, iš kurios jie atvyko, kompetetingos institucijos, įrodantį jų giminystės ryšius. Jokie kiti dokumentai nėra reikalaujami.

Svarbu pažymėti, kad sąlygos, kurių valstybė narė gali reikalauti išduodama ši leidimą, yra numatytos Direktyvoje Nr. 68/360 ir jos yra baigtinio pobūdžio. Be to, 2001 m. kovo 15 d. Tarybos reglamento (EB) Nr. 539/2001, nustatančio trečiųjų šalių, kurių piliečiai, kirsdami išorines sienas, privalo turėti vizas, ir trečiųjų šalių, kurių piliečiams toks reikalavimas netaikomas, sąrašus, 2 straipsnis numato, kad šiuo atveju

⁶⁰ šis siekis jau patvirtintas 2002m. kovo 11d. byloje C-60/00 *Carpenter Mary Carpenter v Secretary of State for the Home Department* [2002] ECR I-6279.

⁶¹ 2005 m. balandžio 14 d. sprendimas byloje C-157/03 *Komisija prieš Ispanijos Karalystę*.

⁶² 1968 m. spalio 15 d. Tarybos direktyva 68/360/EEB dėl valstybių narių darbuotojų bei jų šeimų judėjimo ir teisės apsigyventi Bendrijoje apribojimų panaikinimo. Dabar ši direktyva pakeista naujaja 2004m. balandžio 29 d. 2004/38 Piliečių direktyva. L 257, 19/10/1968 p. 0013 – 0016.

„viza“ – tai valstybės narės išduotas leidimas arba jos priimtas sprendimas, reikalingas įvažiuoti numatytam buvimui į valstybę narę.

Kaip paminėjo Teisingumo Teismas, siekiant pašalinti Sutartimi garantuojamų pagrindinių laisvių naudojimosi kliūtis, Direktyvos Nr. 68/360, Nr. 73/148⁶³ ir Nr. 90/365⁶⁴ išplečia Bendrijos teisės įvažiavimo į valstybių narių teritoriją ir gyvenimo jose taikymą šių valstybių piliečių sutuoktiniams, kuriems taikomos šios nuostatos, neatsižvelgiant į jų pilietybę. Šiuo atžvilgiu trečios šalies piliečiui, kuris yra valstybės narės piliečio sutuoktinis, teisė įvažiuoti į valstybės narės teritoriją išplaukia tik iš giminystės ryšio. Taigi leidimo gyventi išdavimas trečiosios šalies piliečiui, kuris yra valstybės narės piliečio sutuoktinis, turi būti laikomas ne kaip teisės sukuriantis veiksmas, bet kaip veiksmas, skirtas tam, kad valstybė narė konstatuotų individualią trečiosios šalies piliečio padėtį Bendrijos teisės nuostatų atžvilgiu.

Teisingumo Teismas jau anksčiau savo praktikoje buvo pripažinęs, kai valstybės narės pilietis juda Bendrijoje tam, kad naudotųsi Sutartimi ir minėtomis direktyvomis jam suteiktomis teisėmis, valstybės narės iš jo šeimos narių, kurie neturi vienos iš šių valstybių pilietybės, gali reikalauti įvažiavimo vizos ar kitokio lygiaverčio dokumento. Vis dėlto šios valstybės turi palengvinti valstybės narės pilietybės neturintiems šeimos nariams galimybę gauti visas jiems būtinas vizas. Ji turi būti išduota kuo greičiau ir, jeigu įmanoma, įvažiavimo į valstybės narės teritoriją vietose, priešingu atveju būtų pažeistas Direktyvų Nr. 68/360 ir Nr. 73/148 nuostatų veiksmingumas.⁶⁵ Tuo tarpu Direktyvose Nr. 68/360, Nr. 73/148 ir Nr. 90/365 numatytose sąlygose, reglamentuojančiose leidimo gyventi išdavimą Bendrijos piliečių šeimos nariams, nenurodyta reikalaujama vizos rūšis.

Kaip pažymėjo Generalinis Advokatas šioje byloje, svarbu pabrėžti, kad trečiosios šalies piliečių, kurie yra Bendrijos piliečių šeimos nariai, asmenų grupei taikomos atskiros nuostatos nei kitiems trečiosios šalies piliečiams. Trečiosios šalies pilietis turi išvestines teises pagal Bendrijos teisę ir dėl to naudojasi tokiomis pačiomis kaip ir Bendrijos pilietis teisėmis įvažiuoti į kitos valstybės narės teritoriją ir apsigyventi joje. Taigi jeigu trečiosios šalies pilietis būtų įpareigotas prieš įvažiuodamas į valstybės teritoriją atitikti formalias sąlygas, tai sudarytų ne tik jo (išvestinės) teisės, bet ir Bendrijos piliečio pirminės teisės

⁶³⁻⁶⁴ 1973 m. gegužės 21 d. Tarybos direktyva 73/148/EEB dėl valstybių narių piliečių judėjimo ir gyvenimo Bendrijoje apribojimų, susijusių su įsisteigimu ir paslaugų teikimu, panaikinimo bei 1990 m. birželio 28 d. Tarybos direktyva 90/365/EEB dėl pagal darbo sutartį ir savarankiškai dirbančių asmenų, kurie nutraukė savo profesinę veiklą, teisės apsigyventi. L 172/14 1973 06 28 Abi pakeistos 2004m. Piliečių direktyva 2004/38.

⁶⁵ tokią išvadą Teisingumo Teismas padarė 2002 m. liepos 25 d. bylos C-459/99 *Mouvement contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie ASBL (MRAX) v État belge* [2002] sprendime.

apribojimą. Be to, iš daugelio Teisingumo Teismo praktikoje esančių pavyzdžių galima daryti išvadą, kad apskritai negalima reikalauti, jog asmuo atitiktų sąlygas, kurios nėra aiškiai nustatytos. Jau minėtoje byloje *MRAX* Teisingumo Teismas aiškiai paneigė valstybių narių teisę atsisakyti išduoti leidimą gyventi dėl to, kad „suinteresuotasis asmuo nėra atlikęs įstatyminių formalumų užsieniečių kontrolės srityje“. Todėl valstybės narės, išduodamos leidimą gyventi piliečiams, kurie yra Bendrijos piliečių šeimos nariai, gali taikyti tik sąlygas, aiškiai nustatytas aukščiau minėtose Bendrijos teisės nuostatose.

Kaip jau buvo minėta aptariant sąvokos „šeimos nariai“ turinį, Piliečių direktyvos 2 straipsnis numato, kad į „šeimos nario“ sąvoką patenka ne tik valstybės narės piliečio sutuoktinis ar partneris, bet ir piliečio ir sutuoktinio ar partnerio tiesioginiai palikuonys, kuriems nesukakę 21 metų amžiaus, arba išlaikytiniai bei išlaikomi tiesioginiai giminaičiai, esantys aukščiau pagal giminystės liniją. Vienoje naujausių savo bylų, būtent 2007 metų byloje *Yunying Jia* prieš *Migrationsverket*⁶⁶ Teisingumo Teismas aptarė sutuoktinio giminaičio pagal tiesiąją aukštutinę giminystės liniją teisę apsigyventi, kai jie abu yra trečiosios šalies piliečiai. Ginčas kilo tarp tarp Y. Jia, į pensiją išėjusios Kinijos pilietės, ir *Migrationsverket* (Migracijos tarnybos), dėl to, kad pastaroji atmetė Y. Jia prašymą jai išduoti ilgalaikį leidimą gyventi Švedijoje. Teisingumo Teismas byloje vis dar rėmėsi senąja 1973 m. gegužės 21 d. Tarybos direktyvos dėl valstybių narių piliečių judėjimo ir gyvenimo Bendrijoje apribojimų, susijusių su įsisteigimu ir paslaugų teikimu, panaikinimo, nors nuo 2006 metų balandžio 30d. ją panaikina Piliečių direktyva. Todėl autorės argumentacija minėtu sprendžiamu klausimu bus paremta senąja direktyva.

Šioje byloje buvo aptartas sąvokos „išlaikomas“ turinys, nes turint tokį statusą, asmeniui suteikiamos iš darbuotojų laisvo judėjimo kylančios šeimos nario teisės, net jei jis yra trečiosios valstybės pilietis. Direktyvos 73/148 minėtos nuostatos taikomos tik kitoje valstybėje narėje įsisteigusio, kad joje galėtų verstis savarankiškai dirbančio asmens veikla, valstybės narės piliečio sutuoktinio tiesiosios aukštutinės linijos giminaičiams, kurie yra to asmens išlaikomi. Šioje byloje Teisingumo Teismas, sprenddamas klausimą, ar ieškovė privalėjo teisėtai būti valstybėje narėje, kad jai būtų suteiktas ilgalaikis leidimas gyventi, rėmėsi savo ankstesniu sprendimu byloje *Akrich*⁶⁷, kurioje asmuo kaltinamas piktnaudžiaujant pasinaudojęs laisvo judėjimo suteikiamomis teisėmis, kad išvengtų imigraciją reglamentuojančių nacionalinės teisės aktų taikymo. Tačiau Y. Jia teisėtai buvo Švedijoje, o tokioje situacijoje, kokia nagrinėjama šioje byloje, pati Švedijos teisė

⁶⁶ 2007 m. sausio 9 d. byla C-1/05 *Yunying Jia* prieš *Migrationsverket*. OL C 42, 2007 2 24, p.3–3

⁶⁷ 2003 m. rugsėjo 23 d. sprendimas byloje C-109/01 *Secretary of State for the Home Department v Hacene Akrich* [2003].

nedraudžia suinteresuotajam asmeniui išduoti ilgalaikio leidimo gyventi, jei ekonominės priklausomybės situacija, kuria remiamasi, yra pakankamai įrodyta. Taigi atsižvelgiant į nurodytą sprendimą *Akrich*, Bendrijos teisė valstybių narių neįpareigoja išduodant leidimą apsigyventi trečiosios šalies piliečiui, judėjimo laisve pasinaudojusio Bendrijos piliečio šeimos nariui, reikalauti, kad šis šeimos narys anksčiau būtų teisėtai gyvenęs kitoje valstybėje narėje.

Panagrinėjus ankstesnę Teisingumo Teismo praktiką darytina išvada, kad „išlaikomo“ šeimos nario statusas yra faktinė situacija, kai judėjimo laisve pasinaudojęs Bendrijos pilietis ar jo sutuoktinis materialiai aprūpina šeimos narį. Kaip nurodyta bylos *Lebon*⁶⁸ sprendime, „tai šeimos narys, kuriam darbuotojas teikia paramą.“ Sąvoka „išlaikomas“ reiškia aplinkybę, kad kitoje valstybėje narėje EB 43 straipsnio prasme įsisteigusio Bendrijos piliečio šeimos nariui šio piliečio ar jo sutuoktinio materialinė parama reikalinga pagrindiniams poreikiams tenkinti šio šeimos nario kilmės valstybėje ar valstybėje, iš kurios jis atvyko, tuo metu, kai jis pateikia prašymą prisijungti prie šio piliečio. Materialinės paramos reikalingumas gali būti įrodinėjamas visais tinkamais būdais, tačiau vien tik Bendrijos piliečio ar jo sutuoktinio įsipareigojimas remti atitinkamą šeimos narį gali nebūti laikomas įrodančiu realią jo priklausomybės situaciją. Be to, nėra poreikio nustatyti priežasčių, dėl kurių išlaikytiniui reikia darbuotojo paramos, taip pat imtis tyrimo siekiant nustatyti, ar išlaikytinis galėtų save išlaikyti dirbdamas.⁶⁹

Ta pati išvada patvirtinta ir 2004 metų *Zhu ir Chen* bylos sprendime.⁷⁰ Teisingumo Teismas suformavo nuostatą, kad išlaikomo šeimos nario statusas nereiškia, jog egzistuoja teisė į išlaikymą, nes priešingu atveju šis statusas priklausytų nuo nacionalinės teisės aktų, kurie skirtingose valstybėse yra skirtingi. Tokio aiškinimo ypač reikalauja principas, kad nuostatos dėl laisvo darbuotojų judėjimo, vieno Bendrijos pagrindų, turi būti aiškinamos plačiai.

Teisingumo Teismas būtent priimančiai valstybei narei suteikė teisę nustatyti, ar Bendrijos piliečio sutuoktinio tiesiosios aukštutinės linijos giminaičiai yra jo išlaikomi. Ji turi įvertinti, ar, atsižvelgiant į asmenų ekonomines ir socialines sąlygas, jie negali patys patenkinti savo pagrindinių poreikių. Materialinės paramos poreikis turi egzistuoti jų

⁶⁸1987 m. liepos 18 d. sprendimo byloje 316/85 *Lebon* 22 punktas. ECR I-2978.

⁶⁹BARNARD Catherine. Europos Sąjungos materialinė teisė. II dalis. Eugrimas. Vilnius. 2006. 81 psl.

⁷⁰2004m. spalio 19 d. sprendimas byloje C-200/02 *Zhu ir Chen* 43 punktas. I-09925

kilmės valstybėje arba valstybėje, iš kurios jie atvyko, tuo metu, kai jie pateikia prašymą prisijungti prie šio Bendrijos piliečio. Teisingumo teismas pabrėžė, kad svarbu, jog šioje srityje valstybės narės savo kompetencija turi naudotis nepažeisdamos nei EB sutartimi garantuotų pagrindinių laisvių, nei direktyvų nuostatų, skirtų tarp valstybių narių panaikinti kliūtis laisvam asmenų judėjimui, veiksmingumo, kad būtų palengvintas Europos Sąjungos piliečių ir jo šeimos narių naudojimas teise apsigyventi bet kurioje valstybėje narėje.⁷¹

2.5. Teisei pasilikti valstybėje narėje įgyti reikalavimai.

Darbuotojai, pasinaudoję asmenų judėjimo laisve, įgyja teisę ne tik dirbti be apsigyventi kitoje valstybėje narėje, bet ir teisę joje pasilikti, kai jie atitinka tam tikrus keliamus reikalavimus. Anksčiau šios EB sutarties 39 straipsnio numatytos teisės įgyvendinimą numatė Reglamentas Nr. 1251/70 dėl darbuotojų, pagal darbo sutartį dirbusių valstybėje narėje, teisės pasilikti tos valstybės teritorijoje (toliau – Reglamentas dėl teisės pasilikti)⁷², kuri pakeitė naujoji Piliečių direktyva. Kaip jau buvo įtvirtinta Reglamento dėl teisės pasilikti preambulėje, teisė pasilikti valstybėje narėje, kurioje asmuo įsidarbino, yra darbuotojų įgytos teisės apsigyventi rezultatas. Be to, pasinaudojimas šia teise reiškia, jog ji apima ir šeimos narius. Dar daugiau, darbuotojui mirus, jo šeimos narių gyvenimo šalyje teisė turi būti išsaugota. Minėtas reglamentas atskirai aptarė dirbančiųjų bei jų šeimos narių teises, tuo tarpu Piliečių direktyva bendrai įtvirtina Sąjungos piliečių teises. Be to, siekiant direktyvoje numatytų tikslų, atskirai yra aptartos šeimos narių, kurie nėra valstybių narių piliečiai, teisės. Direktyvos ketvirtasis skyrius nustato reikalavimus, kuriuos turi atitikti minėti asmenys, kad įgytų nuolatinio gyvenimo šalyje teisę. Tai viena iš naujovių, kurią nustato Piliečių direktyvos 16 straipsnis - Sąjungos piliečiai, valstybėje narėje, kurios piliečiai jie nėra, legaliai gyvenantys penkerius metus iš eilės, turi teisę nuolat joje gyventi. Be to, šeimos nariai, kurie nėra valstybės narės piliečiai, taip pati būti išgyvenę ištisinį penkerių metų laikotarpį toje valstybėje narėje, kurioje gyvena Sąjungos pilietis. Ši teisė gali būti panaikinta tik išvykus iš valstybės narės ilgesniam kaip dveji metai iš eilės laikotarpiui. Šios teisės egzistavimo neįtakoja tokie faktoriai kaip trumpalaikės išvykos, privalomoji karinė tarnyba ar studijų kitoje šalyje. Piliečių direktyvos 17 straipsnio

⁷¹ ROGERS Nicola and SCANNELL Rick. Free Movement of Persons in the Enlarged European Union. London. 2005. 275 psl.

⁷²1970 m. birželio 29 d. Komisijos Reglamentas (EEB) Nr. 1251/70 dėl darbuotojų, pagal darbo sutartį dirbusių valstybėje narėje, teisės pasilikti tos valstybės teritorijoje. L 142/24 1970 06 30

nuostatos yra specialioji norma, kuri įtvirtina išimtis valstybėje narėje nebedirbantiems asmenims ir jų šeimos nariams. Viena iš išimčių - asmenys, sulaukę pensinio amžiaus. Vienintelis reikalavimas, kad jie būtų išdirbę valstybėje narėje ne trumpiau kaip paskutinius dvylika mėnesių ir gyvenę joje ištisai ilgiau kaip trejus metus. Asmuo, dirbęs valstybėje narėje paskutinius dvejus metus bei nustojęs joje dirbti dėl nuolatinio nedarbingumo, taip pat įgyja nuolatinio gyvenimo teisę. Dar daugiau, jei toks nedarbingumas įgytas dėl nelaimingo atsitikimo darbe ar profesinės ligos, jokia išgyvento valstybėje narėje laikotarpio sąlyga nėra keliami. Trečia kategorija asmenų, kuriems taikomos palankesnės sąlygos teisei į nuolatinį gyvenimą įgyti yra darbuotojai, kurie išdirbę bei gyvenę ištisai trejus metus priimančiojoje valstybėje narėje, dirba kitoje valstybėje narėje, tačiau išlaiko savo gyvenamąją vietą pirmojoje valstybėje narėje, į kurią, kaip numato direktyvos 17 straipsnis, jie paprastai grįžta kiekvieną dieną arba bent kartą per savaitę. Direktyva palankiai traktuoja ir visų šių aptartų asmenų nedarbo ne savo noru laikotarpius, kurie yra įskaičiuojami į jų darbo laikotarpį.

Tokios palankios sąlygos teigiamai įtakoja ir šių darbuotojų šeimos narių nuolatinio gyvenimo šalyje teisės įgyjimą neatsižvelgiant į pilietybę, jei asmuo, Sąjungos pilietis, su kuriuo jie gyvena, įgyja šią teisę pagal minėtas nuostatas. Dar daugiau, Piliečių direktyva atskirai aptaria šeimos narių išlaikomas garantijas, kurias jie turi Sąjungos piliečio mirties, skyrybų, santuokos anuliavimo ar registruotos partnerystės nutraukimo atvejais. Tinkamai atsižvelgiant į šeimos gyvenimą ir žmogaus orumą bei tam tikrus reikalavimus, saugančius nuo piktnaudžiavimo, turi būti imamasi priemonių užtikrinti, kad tokiomis aplinkybėmis priimančiosios valstybės narės teritorijoje jau gyvenantys šeimos nariai išsaugotų savo teisę gyventi joje išskirtinai asmeniniu pagrindu.⁷³ Tačiau ši teisė palankesnėmis sąlygomis garantuojama tiems šeimos nariams, kurie yra valstybės narės piliečiai. Pavyzdžiui, Sąjungos piliečio mirtis neturi įtakos jo šeimos narių, kurie yra valstybės narės piliečiai, gyvenimo šalyje teisei. Tuo tarpu šeimos nariams, kurie nėra valstybės narės piliečiai, keliami sąlyga, kad jie priimančiojoje valstybėje narėje būtų išgyvenę bent vienerius metus iki Sąjungos piliečio mirties, kad įgytų teisę likti gyventi toje valstybėje.

Sąjungos piliečio išsiskyrimas, santuokos panaikinimas ar jo registruotos partnerystės nutraukimas neturi įtakos jo šeimos narių, kurie yra valstybės narės piliečiai, gyvenimo šalyje teisei. Šeimos narių, kurie nėra valstybės narės piliečiai, gali likti gyventi valstybėje narėje, jei santuoka ar registruota partnerystė truko ne trumpiau kaip trejus

⁷³ C.HARTLEY Trevor. EU Law in a Global Context. Text, Cases and Materials. Cambridge. 2004. 442 psl.

metus, įskaitant vienerius metus priimančiojoje valstybėje narėje, arba jei sutuoktinis arba partneris globoja Sąjungos piliečio vaikus. Toks asmuo gali likti gyventi valstybėje narėje ir tada, kai skyrybas sąlygojo ypač sunkios aplinkybės, pavyzdžiui, smurtas šeimoje, arba kai sutuoktinių sutarimu arba teismo nutarimu, sutuoktinis arba partneris, kuris nėra valstybės narės pilietis, turi globoti nepilnametį vaiką, jei teismas nusprendė, kad tai turi būti atliekama priimančiojoje valstybėje narėje, ir tiek ilgai, kiek reikia.

Abiem atvejais minėti asmenys, prieš įgydami nuolatinio gyvenimo šalyje teisę, turi įrodyti, kad yra darbuotojai arba savarankiškai dirbantieji arba kad jie turi pakankamai išteklių sau ir savo šeimos nariams, kad per savo gyvenimo šalyje laikotarpį netaptų našta priimančiosios valstybės narės socialinės paramos sistemai ir priimančiojoje valstybėje narėje turi visavertį sveikatos draudimą arba kad jie yra priimančiojoje valstybėje narėje jau sukurtos šiuos reikalavimus atitinkančio asmens šeimos nariai. Tokie šeimos nariai išlaiko teisę gyventi šalyje išskirtinai sau asmeniškai.

Piliečių direktyva taip pat aptaria atvejį, kai darbuotojas miršta tebedirbdamas, tačiau dar neįgavęs nuolatinio gyventojų statuso priimančiojoje valstybėje. Tokiu atveju šeimos nariai, gyvenantys kartu su juo, įgyja nuolatinio gyvenimo toje valstybėje narėje teisę, jei darbuotojas iki mirties buvo išgyvenęs toje valstybėje narėje dvejus metus, arba mirtis įvyko dėl nelaimingo atsitikimo darbe ar profesinės ligos, arba likęs sutuoktinis neteko tos valstybės narės pilietybės dėl santuokos su tuo darbuotoju.

Visos aptartos Piliečių direktyvos nuostatos yra palankios darbuotojams bei jų šeimos nariams, siekiant kuo labiau sustiprinti visų Sąjungos piliečių judėjimo laisvę.

2.6. Išimtis valstybės tarnybai

EB sutarties 39 str. 4 dalis įtvirtina vienintelę šio straipsnio išimtį, kad laisvą darbuotojų judėjimą reguliuojančios nuostatos netaikomos darbui valstybės tarnyboje priimančiojoje valstybėje narėje. Ši išimtis apsaugo valstybių narių teisėtą interesą suteikti tam tikras pareigas, atlikti tarnybą, susijusią su įgaliojimų, kuriuos numato viešoji teisė bei valstybės interesai, vykdymu, savo piliečiams. Tačiau šios išimties apimtis nėra tokia plati, kad apimtų visas su viešąja tarnyba susijusias pareigas. Dar daugiau, kai yra naudojamos laisvo judėjimo suteiktomis teisėmis, kurios susijusios su viešąja tarnyba, šia išimtimi negalima remtis kaip diskriminacinio elgesio pateisinimu, pavyzdžiui, dėl atlyginimo ar kitų darbo sąlygų. Ši 39 straipsnio dalis nėra detalizuojama ES antrinės teisės normomis, o ji, kaip ir visa ES teisė, pasižymi dinamiškumu. Todėl Teisingumo Teismas savo praktikoje

formuluoja šios išimties turinį, kuris kinta kartu su ES pilietybės koncepcijos vystymusi. Šių dienų Europos pagrindinis tikslas yra puoselėti „piliečių Europos“ idėją, kuria siekiama panaikinti nacionalinius trikdžius ES piliečiams ne tik dirbti, bet ir laisvai naudoti judėjimo laisvę.⁷⁴ Kaip Teisingumo Teismas pabrėžė *Sotgiu*⁷⁵ byloje, tas faktas, jog minėtos teisės buvo pripažintos, rodo, jog interesai, kurie yra pateisinantys nediskriminacijos principo išimtis, numatytas EB sutarties 39 str. 4 dalyje, neturi būti svarstomo klausimo objektu. Kaip paminėjo Teisingumo Teismas, šiuo atveju taip pat galioja principas, kad Bendrijų teisės pagrindinės nuostatos neturi būti interpretuojamos remiantis nacionalinėmis idėjomis. Todėl svarbu apibrėžti šios išimties taikymo sritį Bendrijų lygiu suformuojant vienodą praktiką. Nors jis nepateikė aptariamą išimties sąvokos, nurodė esminius principus, kuriais remiantis išimtis gali būti taikoma. Kaip Teisingumo Teismas nurodė savo sprendime byloje *Komisija v. Belgija*⁷⁶ nacionalinių teisės sistemų nuostatų panaudojimas siekiant apriboti Bendrijų teisės taikymą pablogintų Bendrijų teisės normų vieningumą bei veiksmingumą, todėl nėra priimtinas. Tuo Teisingumo Teismas siekia pabrėžti, kad svarbu užtikrinti Sutarties nuostatų dėl laisvo darbuotojų judėjimo taikymo efektyvumą, ir kad vienodas elgesys su visais valstybių narių piliečiais nebūtų apribotas viešosios tarnybos sąvokos interpretacijomis remiantis vidaus teise, nes tai trukdytų vienodai taikyti Bendrijų teisę. Kadangi išimtis gali būti taikoma vieno svarbiausių Bendrijos principų atžvilgiu, EB pirminės teisės nuostatų interpretavimas paliekamas Bendrijos kompetencijai. Teisingumo Teismas bandė apibrėžti tas pareigybes, kurios patenka į išimties taikymo sritį. Kaip jis nurodė *Komisija prieš Belgiją* byloje, tai tiesioginis ar netiesioginis dalyvavimas įgyvendinant viešosios teisės numatytus įgaliojimus bei pareigas, skirtas užtikrinti valstybės interesus. Tačiau pateikti kriterijai nėra aiškiai apibrėžti, kiekvienu atveju atsižvelgiant į aplinkybes. Todėl dažnai valstybėms narėms kyla sunkumų interpretuojant minėtus kriterijus. Teisingumo Teismas pabrėžė, kad tarp asmenų, kurie užima valstybės tarnybos postus, ir valstybės egzistuoja lojalumo santykis bei teisių ir pareigų, kurias nulemia pilietybės ryšys su valstybe, abipusiškumas. Nors teorijoje yra nustatytos gana aiškios normos, reguliuojančios šių dviejų principų pusiausvyrą, praktikoje nėra taip lengva garantuoti, kad nebūtų apribotos laisvą darbuotojų judėjimą garantuojančių nuostatų teikiamos teisės bei tuo pačiu metu nebūtų pažeistas

⁷⁴ DAUKŠIENĖ Inga. Laisvas darbuotojų judėjimas ir valstybės tarnybos išimtis. Jurisprudencija. Nr. 72(64). 2005 metai. 91psl.

⁷⁵ 1974 m. vasario 12 d. sprendimas byloje 152/73 *Sotgiu* [1974] ECR 153.

⁷⁶ 1980m. gruodžio 18d. sprendimas byloje 149/79 *Komisija v Belgija* [1980] ECR I-3881

valstybės interesas. Kaip Teismas nurodė *Sotgiu* byloje, numatyta išimtis turi būti kuo siauriau aiškinama, kad būtų kuo labiau atspindėti Bendrijos vidaus rinkos interesai, o tai leidžia daryti išvadą, kad išimties sąvoka turi būti aiškinama funkcinio metodo pagrindu. Tai reiškia, kad kiekvienu atveju reikia nustatyti, kokias pareigas atlieka asmuo, įvertinant, ar jos rezervuojamos tik valstybės piliečiams. Jiems turi būti išsaugotas tik toks darbas, kuris valstybei svarbus valstybine bei saugumo prasme.

Kai asmuo, pasinaudojęs laisvu asmenų judėjimu, turi teisę dirbti priimančios valstybės tarnyboje ir jam netaikoma išimtis, jam turi būti taikomi vienodi reikalavimai darbo sąlygoms, užmokesčiui ar įgytai profesinei praktikai, net jei ji įgyta kitoje valstybėje. Šią nusistovėjusią teismo praktiką Teisingumo Teismas dar kartą patvirtino naujoje 2006 spalio 26d. byloje *Italija v. Komisija*⁷⁷, kad pagal EB sutarties 39 straipsnį, kai personalas priimamas į darbą pareigoms, kurioms nėra taikoma išimtis dėl valstybės tarnybos, valstybės narės viešosios valdžios institucija turi atsižvelgti į ankstesnę kandidatų profesinę veiklą viešojo valdymo sektoriuje, ir ši institucija Bendrijos piliečių atžvilgiu negali daryti skirtumo pagal tai, ar veikla buvo vykdoma šios institucijos valstybėje narėje, ar kitoje valstybėje narėje. Iš EB 39 straipsnio išplaukiantis vienodo požiūrio į Bendrijos darbuotojus principas draudžia vienos valstybės narės administracijai, nustatant profesinės veiklos vykdymo sąlygas, pavyzdžiui, atlyginimą, lygį arba karjerą, neatsižvelgti į darbo laikotarpius, kuriuos vienas tokių darbuotojų įgijo kitoje valstybėje narėje panašios veiklos srityje, jeigu ji atsižvelgia į patirtį, įgytą dirbant šios pirmosios valstybės narės valstybės tarnyboje. Taigi jei darbuotojas priimtas į valstybės tarnybą, tai jis negali būti diskriminuojamas dėl pilietybės darbo sąlygų atveju, diskriminacija galima tik jei atitinkamas darbas patenka į EB sutarties 39 straipsnio 4 dalies taikymo sritį.

⁷⁷ 2006m. kovo 23d. sprendimas byloje C-408/03 *Komisija v. Belgijos Karalystė* [2006] ECR 142

III. Laisvas asmenų judėjimas pagal susitarimus tarp Europos Bendrijų ir trečiųjų šalių

EB steigimo sutarties 310 straipsnis suteikia Bendrijoms teisę sudaryti susitarimus su trečiosiomis šalimis ar tarptautinėmis organizacijomis. Tačiau juos sudarant visada atsižvelgiama į nuostatas, kurios gali turėti įtakos laisvam asmenų judėjimui. Vertinant istorinę šios srities raidą, anksčiau Bendrijos sudarydavo pavienes sutartis su kuria trečiaja valstybe, siekiant užmegzti ryšius su tam tikru kaimyniniu regionu. Tuo tarpu paskutiniu dešimtmečiu EB siekė užmegzti ir palaikyti santykius su beveik visu pasauliu pasirašydama sutartis ir konvencijas įvairiose srityse. Tačiau kalbant apie tai, kokią vietą juose užima laisvo asmenų judėjimą reguliuojančios nuostatos, minėti susitarimai labai skiriasi. Pavyzdžiui, EB ir Turkijos asociacijos sutartis⁷⁸ aiškiai įtvirtina su laisvu judėjimu susijusias teises, kadangi numatytas siekis ateityje priimti ES valstybe nare, kai tuo tarpu EB ir Centrinės Amerikos bendradarbiavimo ir kooperacijos sutartis apie tai visai neužsimena. Didžiausias dėmesys laisvo judėjimo srityje skiriamas Europos Ekonominės Erdvės (toliau – EEE) sutartyje⁷⁹, kurioje laisvo asmenų judėjimo teisės suteikiamos ir Islandijos, Norvegijos ir Lichtenšteino (toliau – EEE šalys) piliečiams, bei sutartyje su Šveicarija, kuri taip pat numato tokias teises šios šalies piliečiams. Kadangi nė viena iš šių šalių nėra prisijungusi prie ES, teisiškai jos yra trečiosios šalys ES atžvilgiu, tačiau jų piliečiai turi tokias pat teises kaip ir ES valstybių narių piliečiai.

EEE sutartis iš esmės susijusi su keturiomis pagrindinėmis laisvėmis, tarp kurių yra ir laisvas asmenų judėjimas. Įgyvendinant šią sutartį, sukurtas Jungtinis Komitetas, kuris padeda išplėsti Bendrijos reglamentų bei direktyvų taikymą ir EEE šalims, siekiant įgyvendinti Bendrijos *acquis* minėtų laisvių srityje. EEE sutarties trečia dalis numato laisvą asmenų judėjimą, suteikdama tokias pat teises ir garantijas asmenims iš EEE šalių kaip ir ES valstybių narių piliečiams: teisė laisvai judėti ir apsigyventi bei tos pačios garantijos įsidarbinus.⁸⁰ 8 sutarties priedas įtvirtina ir Reglamento dėl laisvo darbuotojų judėjimo taikymą EEE šalių piliečiams. Nors laisvo judėjimo nuostatos taikomos remiantis abipusiškumo principu⁸¹, vis dėlto yra tam tikrų apribojimų EB sutarties 18 straipsnio,

⁷⁸ 1963 m. rugsėjo 12 d. Ankaroje pasirašytas susitarimas, įsteigiantis Europos ekonominės bendrijos ir Turkijos asociaciją, įsigaliojo 1964 m. gruodžio 1 d. OL 217, 1964 12 29

⁷⁹ 1994 metų Europos Ekonominės Erdvės susitarimas [interaktyvus] [žiūrėta 2007 03 02]<<http://europa.eu>>

⁸⁰ ROGERS Nicola and SCANNELL Rick. Free Movement of Persons in the Enlarged European Union. London. 2005. 251 psl.

⁸¹ Vis dėlto 15 EEE sutarties protokolo 5 straipsnis numatė tam tikrus pereinamuosius laikotarpius, kurių metu Lichtenšteinas taikė tam tikrus sektorinius bei kiekybinius apribojimus darbuotojams iš ES ir EEE šalių.

kuris numato teisę laisvai judėti ir apsigyventi Sąjungos teritorijoje, atžvilgiu. Nors EEE šalių, ne ES valstybių narių piliečiai naudojami iš laisvo asmenų judėjimo kylančiomis teisėmis, kurias garantuoja antrinė Bendrijos teisė, tų teisių, kurios yra laikomos tiesiogiai kylančios iš EB sutarties 18 straipsnio, taikymas greičiausiai nėra išplečiamas ir EEE šalių piliečiams. Tačiau praktiškai tai nėra labai efektyviai veikiantis apribojimas, kadangi laisvo judėjimo teisės, kurias suteikia antrinė teisė, yra plataus taikymo, apimančios darbuotojus, studentus, išėjusius į pensiją ir net ekonomiškai neaktyvius asmenis.

Kalbant apie Šveicariją, kuri laikosi neutralumo politikos, 2002 metais galutinai ratifikuoti susitarimai dėl bendradarbiavimo septyniose srityse. Viena iš jų – laisvas asmenų judėjimas, kuriuo siekiama garantuoti lengvesnį asmenų judėjimą tiek įsidarbinimo, tiek kitais tikslais, nesusijusiais su ekonomine veikla. Tuo tikslu Šveicarija ir 15 ankstesnių ES valstybių narių yra sudariusi susitarimą. Pastarosios nuostatos dar yra papildomos bendro diplomų pripažinimo nuostatomis bei socialinės apsaugos sistemų koordinavimu. 10 naujų ES valstybių narių prisijungimo prie minėtų dvišalių susitarimų (tarp Šveicarijos ir Europos Sąjungos) protokolas įsigaliojo 2006 m. balandžio 1 d. Kita vertus, taikomi tam tikri apribojimai tiek visiems ES piliečiams bendrai, tiek atskirai naujų valstybių narių piliečiams. Visų pirma, pirmuosius penkerius metus taikomos tam tikros kvotinės sąlygos, nustatančios tam tikrą skaičių darbuotojų, kurie gali atvykti į valstybės teritoriją, suteikiant pirmenybę Šveicarijos piliečiams bei kontroliuojant darbo ir užmokesčio sąlygas tam tikrai Darbo Rinkos Institucijai. Kiekybinis apribojimas ES valstybių narių piliečiams, norintiems dirbti Šveicarijoje, bus panaikintas nuo 2007m. gegužės 31d. Iki 2009m. birželio Šveicarija turi nuspręsti ar pratęsti susitarimą dėl laisvo judėjimo. Jeigu sprendimas bus teigiamas, laisvas judėjimas tarp Šveicarijos ir ES pilnai bus įgyvendintas 2014m. birželio mėnesį. Be to, dešimties naujų valstybių narių piliečiams dar taikomi tam tikri įsidarbinimo Šveicarijoje apribojimai (išskyrus Malta ir Kiprą). Visų pirma, būtina gauti leidimą įdarbinti naujų valstybių narių pilietį. Norėdamas gauti tokį leidimą, Šveicarijos darbdavys privalės įrodyti, kad bandė įdarbinti darbuotoją vietos darbo rinkoje ir kad nerado ieškomo darbuotojo aprašymą atitinkančio personalo.

Tuo tarpu Šveicarijos piliečiai naudojami visiškai judėjimo laisve. Dar daugiau, jiems garantuojama šeimos susijungimo teisė, nepaisant šeimos narių pilietybės. Šveicarijos ir ES Sutartis numato trijų rūšių leidimus apsigyventi – trumpalaikius, nuolatinius bei leidimus darbuotojams, kurie dirba vienoje valstybėje, tačiau jų gyvenamoji vieta yra kitoje.

Ilgiausią istoriją turi Asociacijos sutartis su Turkija (dar vad. „Ankaros Susitarimas“), pasirašyta 1963 metais, viena pirmųjų ES sutarčių su trečiąja valstybe. Vėliau priimtu

Papildomu Protokolu įtvirtintas laisvo asmenų judėjimo siekis. Istoriskai keičiantis ES ir Turkijos politiniams santykiams, keitėsi ir požiūris dėl laisvo asmenų judėjimo įgyvendinimo. Nors ir nėra garantuojama visiška asmenų judėjimo laisvė Turkijos piliečiams ES, tiems, kurie yra legaliai įsidarbinę ES, garantuojamos vienodos sąlygos remiantis nediskriminavimo principu. Be to, sutartis numato, kad valstybės narės negali taikyti didesnių apribojimų nei numatyta Papildomame Protokole dėl laisvo asmenų judėjimo.⁸²

Kiti EB susitarimai, pavyzdžiui, su Rusija, atspindi siekį palaikyti artimus ekonominius ryšius, nors ir nenumatant jos narystės ES ateityje. Todėl tokie susitarimai dažniausiai nenumato laisvo asmenų judėjimo Bendrijų teritorijoje, tačiau įtvirtina nediskriminavimo principą teisėtai dirbančiųjų jų piliečių ES valstybėse narėse atžvilgiu.

Po Sovietų Sąjungos griuvimo ES vis labiau siekė užmegzti santykius su Rytų Europa bei Centrine Azija. Dar daugiau, kai 2004 metų plėtra vis labiau judėjo į rytus, vis daugiau ES valstybių narių turi sienas su minėtomis valstybėmis. Vis sparčiau buvo kuriami bei palaikomi dvišaliai santykiai Partnerystės ir Bendradarbiavimo susitarimais su Rusija (1997), Ukraina (1998m.), Gruzija, Baltarusija, Armėnija (1999 m.) ir kitomis Rytų Europos bei Centrinės Azijos šalimis. Šios 10 metų pasirašytos dvišalės sutartys yra teisiniai rėmai, įtvirtinantys demokratijos principų bei žmogaus teisių gerbimą, politinius, ekonominius ir prekybos santykius tarp Europos Bendrijų ir jų valstybių narių bei kiekvienos trečiosios valstybės. Kalbant apie laisvo asmenų judėjimo nuostatas pastaruosiuose susitarimuose, atsižvelgiant į EB ir šių valstybių santykių pobūdį, nesistebėtina, kad nėra numatyta jokių nuostatų, garantuojančių teisę laisvai judėti tų valstybių piliečiams ES valstybėse narėse. Bet pavyzdžiui, Partnerystės ir bendradarbiavimo susitarimo, nustatančio Europos Bendrijų bei jų valstybių narių ir Rusijos Federacijos partnerystę⁸³ (toliau – EB ir Rusijos susitarimas) 23 straipsnis numato, kad tiems Rusijos piliečiams, kurie legaliai dirba ES valstybėje narėje, būtų garantuojamas nediskriminavimas jų dėl pilietybės, lyginant su savo piliečiais, darbo sąlygų, atlyginimo arba atleidimo iš darbo atžvilgiu. Šio straipsnio turinį Teisingumo Teismas aptarė 2003 metų byloje *Simutenkov*⁸⁴, kuriame sprendė, ar pastarasis straipsnis suderinamas su nuostata, kad sporto federacija Rusijos piliečiui profesionaliam futbolininkui, teisėtai sudariusiam sutartį su Ispanijos futbolo klubu, taikytų taisyklę, pagal

⁸² ROGERS N. and SCANNELL R. Free Movement of Persons in the Enlarged European Union. 2005. 253 psl.

⁸³ 1997m. pasirašyta Partnerystės ir bendradarbiavimo susitarimas tarp EB ir Rusijos [interaktyvus] [žiūrėta 2007 02 10] <<http://europa.eu>>

⁸⁴ 2005m. balandžio 12d. byla C-265/03 *Simutenkov v Abogado del Estado*, Real Federacion (2003/C213/20)

kurią klubai nacionalinėse varžybose gali įtraukti į komandos sudėtį tik ribotą žaidėjų iš trečiųjų valstybių, nepriklausančių Europos ekonominės erdvei, skaičių. Pirmiausia Teisingumo Teismas pabrėžė, jog aplinkybė, kad minėtas susitarimas tik nustato šalių partnerystę ir nenumato asociacijos arba vėlesnio Rusijos Federacijos įstojimo į Bendrijas, nereiškia, kad jo nuostatos negali tiesiogiai veikti. Kaip nurodyta sprendime, pagal nusistovėjusią teismų praktiką su trečiosiomis valstybėmis sudaryto Bendrijų susitarimo nuostata taikoma tiesiogiai, jei atsižvelgiant į jos tekstą, susitarimo tikslą ir pobūdį joje nustatytas aiškus ir tikslus įpareigojimas, kurio vykdymas arba veikimas nepriklauso nuo kito akto priėmimo. Todėl ir minėto 23 straipsnio nuostatomis gali pasinaudoti Rusijos pilietybę turintys ir valstybės narės teritorijoje teisėtai įdarbinti darbuotojai. Teisingumo Teismas nusprendė, kad šios nuostatos negali būti aiškinamos taip, kad jos suteikia valstybėms narėms teisę savo nuožiūra apriboti 23 straipsnyje nustatyto nediskriminavimo principo taikymą, nes dėl tokio aiškinimo ši nuostata netektų prasmės ir praktinio veiksmingumo. Teisingumo Teismas nusprendė, kad taisyklė, ribojanti atitinkamos trečiosios valstybės piliečių profesionalių žaidėjų, galinčių dalyvauti nacionalinėse varžybose, skaičių, susijusi su darbo sąlygomis, todėl Rusijos darbuotojams, teisėtai įdarbintiems valstybės narės teritorijoje, turi būti garantuojama teisė darbo sąlygų atžvilgiu naudotis tokiu pačiu režimu, kuris pagal panašias EB sutarties nuostatas taikomas valstybių narių piliečiams. Nors, kaip jau minėta, EB ir Rusijos partnerystės susitarimu nesiekama įsteigti asociacijos, nei iš šio partnerystės susitarimo konteksto, nei iš jo tikslo neišplaukia, kad draudimui diskriminuoti dėl pilietybės, lyginant su valstybės narės piliečiais, darbo sąlygų atžvilgiu siekta suteikti kitokią nei įprastą šių žodžių prasmę.

Europos ir Viduržemio jūros regiono šalių susitarimas⁸⁵, pasirašytas 1995 metais, įtvirtina siekį sukurti laisvąją prekybos zoną tarp ES valstybių narių ir Viduržemio jūros regiono šalių. Šiuo metu sudaryti susitarimai su Tunisu, Alžyru, Maroku, Libanu, Izraeliu bei Jordanija. Nors susitarimuose su šiomis valstybėmis nenumatytos nuostatos dėl laisvo asmenų judėjimo, kadangi nėra numatytas ateities siekis šias šalis priimti į ES, tačiau juose įtvirtintas nediskriminavimo principas įsidarbinimo srityje. Remiantis Maroko ir ES susitarimu Maroko pilietis byloje *El-Yassine*⁸⁶ siekė pagrįsti savo teisę pasilikti JK, kai prieš tai teisėtai gyveno ir dirbo joje kaip britės sutuoktinis, remdamasis nediskriminacijos principu, įtvirtintu susitarimo 40 straipsnyje. Nors Teisingumo Teismas pripažino, kad minėtą susitarimo nuostatą galim pripažinti tiesiogiai veikiančia, ir tuo būdu individai gali

⁸⁵ 1995m. Europos ir Viduržemio Jūros šalių susitarimas[interaktyvus][žiūrėta 2007 02 20]< <http://europa.eu>>

⁸⁶ 1999m. kovo 2d. sprendimas byloje C-416/96 Nour Eddline El-Yassini v Secretary of State for Home Department.[1999] I-1209

ja remtis teisme, vis dėlto Teismas pripažino siauresnę minėto principo taikymo sritį ir nurodė, kad jis neapima teisės įvažiuoti ir pasilikti valstybėje narėje, o tik nustato vienodų sąlygų taikymą, kai asmuo yra įdarbintas. Todėl valstybė narė turi teisę atsisakyti pratęsti leidimo gyventi galiojimą, kai nebeegzistuoja šiai teisei įgyti pagrindas – šiuo atveju, santuoka. Teisingumo Teismas tokį sprendimą argumentavo tuo, kad ES ir Maroko susitarimas nenumato įsteigti asociacijos, todėl ir jo nuostatos dėl nediskriminavimo principo neturėtų būti aiškinamos plačiai, išplečiant jų taikymą ir teisei įvažiuoti bei apsigyventi.

Remdamasis pastarąja byla Teisingumo Teismas priėmė sprendimą vienoje naujausių savo bylų 2006 metų gruodžio mėn. byloje *Mohamed Gattoussi prieš Stadt Rüsselsheim*⁸⁷ dėl Tuniso piliečio teisės dirbti sutrumpinimo, kai jam buvo panaikintas leidimo gyventi galiojimas. Pagal Vokietijos teisės normas, sutuoktinis, kuris yra užsienietis, įgyja savarankišką teisę gyventi šalyje, jeigu federalinėje žemėje teisėtai išgyveno santuokoje ne trumpiau nei dvejus metus. Todėl kai p. Gattoussi ėmė gyventi skyrium su žmona, Vokietijos piliete, nepraėjus dvejų metų terminui, jam buvo sutrumpinta išduoto leidimo gyventi galiojimo trukmė iki tokio sprendimo įteikimo dienos bei įpareigotas nedelsiant išvykti iš Vokietijos, nes kitaip jis būtų išsiųstas į Tunisą. Remdamasis minėto sprendimo *El-Yassini* dėl EEB-Maroko⁸⁸ susitarimo pavyzdžiu, Teisingumo Teismas nusprendė, kad Europos ir Viduržemio jūros regiono šalių susitarimas, kuriuo nesiekama užtikrinti laisvo darbuotojų judėjimo, iš esmės nedraudžia valstybei narei imtis priemonių dėl Tuniso piliečio, kuriam iš pradžių buvo leista įvažiuoti į jos teritoriją ir vykdyti joje profesinę veiklą, teisės gyventi šalyje. Todėl aplinkybė, jog tokia priemonė dėl leidimo gyventi panaikinimo įpareigoja suinteresuotąjį asmenį nutraukti darbo santykius priimančioje valstybėje narėje iki sutartyje su darbdaviu numatyto termino pabaigos nedaro poveikio tokiam sprendimui.⁸⁹ Tačiau toks sprendimas nėra grindžiamas nacionalinės teisės nuostatomis. Kaip nurodė Teisingumo Teismas, jeigu valstybė narė iš pradžių darbuotojui migrantui suteikė konkrečias teises darbo srityje, kurios yra platesnės nei tos, kurios suteiktos teisės gyventi šalyje požiūriu, ji negali vėl kelti klausimo dėl šio darbuotojo situacijos dėl su teisėto valstybės intereso apsaugos, kaip antai viešosios tvarkos, visuomenės saugumo ar visuomenės sveikatos, nesusijusių pagrindų.

⁸⁷ 2006 m. gruodžio 14 d. sprendimas byloje C-97/05 *Mohamed Gattoussi v Stadt. OL C 331, 2006 12 30, p. 8*

⁸⁸ 1976 m. balandžio 27 d. buvo pasirašyti Europos ekonominės bendrijos ir Maroko Karalystės bendradarbiavimo susitarimas / [interaktyvus] [žiūrėta 2007 03 05] <<http://europa.eu>>

⁸⁹ 1999 m. kovo 2d. sprendimo byloje C-416/96 *Nour Eddline El-Yassini v Secretary of State for Home Department*. [1999] 62-63 punktai. I-1209.

Tuo tarpu 2006 metų *Hasan Güzeli*⁹⁰ byloje Teismas nurodė, kad su darbu susijusios teisės būtinai apima iš jų kylančią asmens, Turkijos piliečio teisę gyventi, kitaip teisė įsidarbinti ir teisė dirbti pagal darbo sutartį netektų prasmės, remiantis EEB ir Turkijos asociacijos tarybos sprendimu Nr. 1/80 dėl asociacijos plėtros, kuris numatė sąlygas, reikalingas įgyvendinti, kad būtų gautas leidimas dirbti. Taigi šiuo atveju nediskriminavimo principas yra taikomas plačiau, siekiant vis labiau liberalizuoti laisvo asmenų judėjimo nuostatas Turkijos piliečių atžvilgiu.

Panagrinėjus Teisingumo Teismo naujausią praktiką ES santykių su trečiosiomis šalimis tematika, pastebima, kad daugiausia ginčų kyla iš santykių su tomis šalimis, kurių piliečiai dirba ES valstybėse narėse ir ginčija laisvo asmenų judėjimo nuostatų taikymo apimtį. Šios nuostatos yra riboto pobūdžio, taigi negarantuoja visiškai laisvo asmenų judėjimo, dažniausiai paliekant patekimo į darbo rinką reguliavimo valstybių narių rankose. Tačiau svarbu pabrėžti, kad Teisingumo Teismas skirtingai interpretuoja laisvo asmenų judėjimo nuostatas EB susitarimuose su trečiosiomis šalimis, kuriomis siekiama įsteigti asociaciją, bei tomis, su kuriomis tik siekiama palaikyti ekonominius santykius.

⁹⁰ 2006 m. spalio 26 d. sprendimas byloje C-4/05 *Hasan Güzeli prieš Oberbürgermeister der Stadt Aachen* OL C 326/7 2006 12 30.

IV. Laisvo darbuotojų judėjimo išimtys

4.1. Pereinamieji laikotarpiai, įgyvendinant laisvą darbuotojų judėjimą ES:

4.1.1. 2004 metų ES plėtra

Darbuotojų judėjimo laisvė, kuri yra vienas esminių pagrindų, sudarančių laisvą asmenų judėjimą bei vidaus rinką, leidžia bet kurios valstybės narės piliečiams dirbti kitoje valstybėje narėje tokiomis pačiomis sąlygomis kaip ir tos valstybės piliečiai. Tačiau, atsižvelgiant į ES plėtrą, gali būti numatyti tam tikri apribojimai, įgyvendinant šią teisę. Stojimo sutartis⁹¹, pasirašyta 2003 metų balandžio 16d. dėl dešimt naujų valstybių narių, yra pagrindinis šaltinis, numatantis tam tikras sąlygas, įgyvendinant laisvo darbuotojų judėjimo mechanizmą į/iš naujų valstybių narių po ES plėtros 2004m. gegužės 1d. Kadangi plėtros proceso metu ankstesniosios valstybės narės pareiškė bijančios masiško darbuotojų antplūdžio iš naujų valstybių narių, Stojimo sutartis numato tam tikrus pereinamuosius laikotarpius siekiant išvengti galimos iškeltos problemos įgyvendinant darbuotojų judėjimo laisvę prisijungus naujoms narėms.

Pirmiausia būtina pabrėžti, kad po ES plėtros pereinamosios nuostatos yra taikomos ne visoms naujosioms valstybėms narėms. Būtent Malta ir Kipras naudojami visiškai judėjimo laisve nuo pirmos įstojimo dienos, kai tuo tarpu Rytų ir Vidurio Europos šalims narėms taikomi tam tikri apribojimai. Todėl toliau darbo autorė, kalbėdama apie naujas ES nares, turės omenyje aštuonias Rytų ir Vidurio Europos valstybes.

Taip pat svarbu paminėti, kad taikomi apribojimai negali būti siejami su naudojimusi įsisteigimo laisve ar suteikta judėjimo laisve tiems, kurie nėra ekonomiškai aktyvūs, pavyzdžiui, studentai ar į pensiją išėję asmenys. Jie liečia tik darbuotojus, t.y., asmenis, už savo veiklą gaunančius užmokestį. Dar daugiau, apribojimai skirti tik patekimui į darbo rinką ir gali riboti tik įsidarbinimo teisėtumą. Tačiau kai tik asmuo įgyja darbuotojo statusą ir patenka į tam tikros valstybės narės darbo rinką, jam iškart taikoma Bendrijų teisės, būtent Reglamentu dėl laisvo darbuotojų judėjimo garantuojamos teisės dėl vienodų sąlygų, turint omenyje atlyginimą, darbo sąlygas, socialines ir mokesčines garantijas. Kai naujosios valstybės narės pilietis yra 15 valstybių narių darbo rinkos dalyvis, jam taikomi valstybės

⁹¹ Lietuvos Stojimo į Europos Sąjungą sutartis. Valstybės žinios, 2004 01 02, Nr. 1-1

narės pilietis yra 15 valstybių narių darbo rinkos dalyvis, jam taikomi pagrindiniai Bendrijų teisės principai: teisė apsigyventi, socialinės apsaugos sistemos teikiamų garantijų vienodas taikymas, diskriminacijos dėl pilietybės draudimas bei kvalifikacijos pripažinimas.

15 valstybių narių iki ES plėtros suteikiama galimybė dalinai arba visiškai apriboti laisvą darbuotojų judėjimą tam tikram, pereinamajam laikotarpiui, kuris ilgiausiai gali tęstis 7 metus, taikant taisyklę „2+3+2”, kai kiekvienam laikotarpiui taikomi skirtingi reikalavimai bei sąlygos. Pirmiausia to siekė Vokietija ir Austrija, nurodydamos, kad atlikto tyrimo metu nustatyta, kad po ES plėtros į jų teritoriją gali patekti 77% visų migravusių srauto, kadangi jos turi sienas su Lenkija, Čekija, Slovakija, Slovėnija bei Vengrija, iš kurių ir numatomas didžiausias migrantų antplūdis.⁹² Todėl Stojimo Sutartyse yra numatyta tam tikra išlyga Vokietijai ir Austrijai tam tikruose sektoriuose, kuriuose jos numato didžiausius galimus sutrikdymus, pavyzdžiui, statybos ar industrinio valymo. Be to, įmonės, įsteigtos naujoje valstybėje narėje, paslaugų teikimas, apimant ir laikiną darbuotojų judėjimą į Vokietiją ir Austriją, gali būti apribota, jei paminėtuose paslaugų sektoriuose pastebėti rimti pažeidimai. Taigi Stojimo Sutartis leidžia tokį nukrypimą nuo Sutarties nuostatų tik tada, kai valstybės įrodo, jog būtina imtis tam tikrų apsauginių priemonių, kad nekiltų tam tikrų ekonominių sunkumų pritaikant tam tikrą sektorių prie bendrosios ES rinkos ekonomikos.

Stojimo Akte, kuris yra sudėtinė Stojimo sutarties dalis, kiekvienai naujai valstybei narei atskirai skirtame priede įtvirtintos nuostatos dėl laisvo asmenų judėjimo sureguliuavimo, nors jų turinys vienodas visoms Rytų ir Vidurio Europos šalims narėms. Kiprui apskritai nėra numatytas toks priedas, tuo tarpu Maltai skirtame priede įtvirtintos nuostatos labiau skirtos ne iki plėtros buvusioms 15 valstybėms narėms riboti Maltos piliečių judėjimą, o būtent pačiai Maltai suteikiama galimybė nukrypti nuo Sutarties 39 straipsnio imantis tam tikrų apribojimų, kad apsaugotų savo darbo rinką, jei ji nustato, kad kyla grėsmė pragyvenimo joje kokybei bei darbo lygiui. Malta gali remtis šiomis nuostatomis taikydama apribojimus visus septynerius metus, atsižvelgiant į jos darbo rinkos dydį.

⁹² Commission of the European Communities. Report on the Functioning of the Transitional Arrangements set out in the 2003 Accession Treaty (period 1 May 2004–30 April 2006) COM/2006/0048 final

Kaip numato Stojimo akto 9 priedo 2 skirsnio, įtvirtinančio laisvą asmenų judėjimą, 2 dalies 1 pastraipa, nukrypstant nuo Reglamento dėl laisvo darbuotojų judėjimo 1–6 straipsnių, kurie numato teisę įsidarbinti, ir iki dvejų metų laikotarpio nuo įstojimo dienos pabaigos, esamos valstybės narės taikys nacionalines priemones arba priemones pagal dvišalius susitarimus, reglamentuojančias Lietuvos piliečių patekimą į jų darbo rinkas. Esamos valstybės narės gali toliau taikyti tokias priemones iki penkerių metų nuo įstojimo dienos pabaigos. Tai reiškia, jog daugeliu atvejų darbuotojams iš naujųjų narių vis dar bus reikalingas leidimas dirbti, kad jie galėtų teisėtai patekti į darbo rinką. Svarbu pabrėžti, kad naujosios narės gali taikyti atsakomuosius apribojimus darbuotojams iš senųjų valstybių narių, kurios jau pritaikė tokias priemones. Tačiau nacionalinė teisė bus taikoma tik teisei būti įdarbintam įgyvendinti, kurią numato Reglamento dėl laisvo darbuotojų judėjimo 1-6 str. Tokiu atveju nebus kompetentingas ir Teisingumo Teismas sprendžiant iš to kylančius ginčus. Tačiau kiek ginčai susiję su kitomis Reglamentu garantuojamomis teisėmis, susijusiomis su įdarbinimu lygiateisias pagrindais, Teisingumo Teismas turės teisę nagrinėti tokį klausimą, nes jis patenka į EB teisės sritį. Dar daugiau, Teisingumo Teismas išlaiko savo kompetenciją interpretuoti pačią Stojimo Sutartį, todėl jei kyla klausimas, ar ginčo dalykas patenka į Reglamento dėl laisvo darbuotojų judėjimo 1-6 str. sritį, Teismas ir spęs tokį ginčą.

Kiekviena senųjų narių turi pateikti Komisijai oficialų pranešimą dėl ketinimo pilnai taikyti Bendrijų teisę ir jos vieną pagrindų – laisvą darbuotojų judėjimą, arba numatyti tam tikrus apribojimus dar trims metams. 2009 metais valstybės narės galės pratęsti apribojimų taikymą dar dviems metams, tik jeigu jos pastebi tam tikrą realią grėsmę jų darbo rinkai. Kitu atveju taikomas Reglamento dėl laisvo darbuotojų judėjimo nuostatos. Šią galimybę įtvirtino Stojimo sutarties 9 priedo 2 skirsnio 5 dalis. Po septynerių pereinamojo laikotarpio metų bus suteikta visiška judėjimo laisvė darbuotojams, kurie tapo Sąjungos piliečiais po ES plėtros. Svarbu pažymėti, kad valstybės narės negali labiau apriboti priėjimą prie jų darbo rinkos nei numatyta Stojimo Sutartyse, pasirašytose 2003 metų balandžio 16d.

Beje, Stojimo aktas numato garantinę išlygą, kuri leidžia valstybei narei, kuri jau buvo nusprendusi nebetaikyti jokių apribojimų, prašyti Komisijos leidimo vėl taikyti tam tikrus apribojimus, jeigu jos darbo rinkai gresia rimti pažeidimai.

Stojimo akto 9 priedo 2 skirsnio 7 dalies 2 ir 3 pastraipos numato, kad jei valstybė narė patiria arba numato savo darbo rinkos trikdymus ir jei dėl to gali pablogėti

konkrečiame regione ar konkrečia veikla užsiimančių darbuotojų gyvenimo ir užimtumo lygis, valstybė narė gali paprašyti Komisijos nurodyti, kad Reglamento dėl laisvo darbuotojų judėjimo 1–6 straipsnių taikymas būtų visiškai ar iš dalies sustabdytas padėčiai tokiam regione arba tokios veiklos srityje normalizuoti. Taigi, pavyzdžiui, Lietuva, esant rimtoms problemoms tam tikrame regione ar veiklos srityje, galėtų laikinai apsaugoti savo darbo rinką konkrečiame regione ar veiklos srityje, bet tik naujųjų valstybių narių atžvilgiu, išskyrus Malta ir Kiprą bei tik suderinusi su Europos Komisija. Pavyzdžiui, Lietuva, į kurią vyktų per dideli Latvijos ir Lenkijos statybininkų srautai, galėtų įvesti darbo leidimus latvių ir lenkų statybininkų atžvilgiu suderinusi su Europos Komisija. Tokia nuostata yra numatyta ir Maltai, suteikianti padaryti tokią išlygą, atsižvelgiant į jos darbo rinkos dydį. Nors šios išlygos įtvirtintos Stojimo aktuose, jos niekada nebuvo realizuotos.

Stojimo aktai nedraudžia, kad naujosios valstybės narės remtųsi abipusiškumo principu ir taip pat nustatytų pereinamuosius laikotarpius. Šia galimybe pasinaudojo Lenkija, Slovėnija ir Vengrija, numatydamos apribojimus senųjų valstybių narių piliečiams. Pavyzdžiui, Vengrijos nacionalinė teisė numato, kad reikia turėti darbo leidimą. Tačiau yra tam tikrų aplinkybių ir tam tikrų veiklos sričių, kur darbo leidimo išdavimui darbo rinkos situacijos analizė nereikalinga. Vienas iš atvejų - asmenys, įdarbinti remiantis dvišale sutartimi. Tokias sutartis Vengrija yra pasirašiusi su Austrija, Vokietija, Liuksemburgu, Prancūzija ir Šveicarija. Tačiau kiekviena naujoji narė atvėrė savo darbo rinką visoms naujosios narėms. Pavyzdžiui, Lietuva, pasirašydama ir ratifikuodama Stojimo sutartį, įsipareigojo nebesunkinti sąlygų, nustatančių patekimą į savo darbo rinką, ES piliečiams. Kai iki plėtros buvusios valstybės narės taiko nacionalines priemones ar priemones pagal dvišalius susitarimus remdamosi pirmiau išdėstytomis nuostatomis, Lietuva valstybių narių ar minėtų valstybių piliečių atžvilgiu gali toliau palikti galioti atitinkamas priemones. Pavyzdžiui, Lietuva, pasirašydama ir ratifikuodama Stojimo sutartį, įsipareigojo nebesunkinti esančių patekimo į savo darbo rinką sąlygų ES piliečiams. Taigi ji nebeturi teisės iš valstybės narės piliečio reikalauti įsigyti leidimą dirbti, nes ES piliečiai nuo tokios prievolės atleisti jau nuo 2002 m. sausio 1 d. pagal LR įstatymą dėl užsieniečių teisinės padėties⁹³. Nepaisant to, Lietuvoje nesusilaukta didžiulio jų antplūdžio, nes, Gyventojų registro tarnybos

⁹³ 2004 m. balandžio 29 d. LR įstatymas dėl užsieniečių teisinės padėties. Valstybės žinios. Nr. IX-2206. Aktualioji redakcija 2004 m. balandžio 29 d.

duomenimis, 2004m. pradžioje leidimai gyventi Lietuvoje buvo išduoti 1736 piliečiams iš 22 senųjų ir naujųjų ES valstybių narių. Be to, reikėtų atsižvelgti į tai, kad Lietuvoje ES piliečiai gali gyventi ne tik įsidarbinimo tikslu, bet ir todėl, kad užsiima teisėta veikla, teikia paslaugas, gauna paslaugas, turi teisėtą pragyvenimo šaltinį, mokosi ar stažuojasi arba tiesiog yra nedarbingi šeimos nariai.

Baigiantis pirmajam periodui, 2006m. vasario 8d. Komisija paskelbė ataskaitą dėl pereinamųjų laikotarpių įgyvendinimo darbo rinkoje nuo 2004 metų gegužės 1d. iki 2006 metų balandžio 30d., kaip numatyta Stojimo aktuose. Šios ataskaitos tikslas yra padėti valstybėms narėms apsispręsti dėl apribojimų laisvo darbuotojų judėjimo srityje pratęsimo iki 2009 metų. Kaip nurodyta ataskaitoje, darbuotojų antplūdis iš aštuonių naujųjų valstybių narių buvo mažesnis nei tikėtasi. Nustatyta, kad naujųjų valstybių narių piliečiai sudaro mažiau nei 1 procentą darbingo amžiaus gyventojų, išskyrus Austriją ir Airiją, pastarojoje beveik 4 procentai. Dar daugiau, tose šalyse, kurios netaikė jokių apribojimų nuo pat pradžių, pastebėtas stiprus ekonominis augimas, sumažėjo nedarbas, kai tuo tarpu kitose šalyse išaugo nedeklaruojamo darbo bei fiktyvaus įsidarbinimo lygis. Taigi galima padaryti išvadą, kad migracinis judėjimas priklauso ne nuo nacionalinių apribojimų, o būtent nuo pasiūlos ir paklausos faktorių tam tikroje valstybėje narėje.

Nuo 2006 metų gegužės 1d., prasidėjus antrajam periodui, dar keturios valstybės narės (Ispanija, Suomija, Graikija bei Portugalija) prisijungė prie Jungtinės Karalystės, Airijos bei Švedijos, kurios jau nuo pat pradžių atvėrė savo darbo rinkas naujosioms valstybėms narėms. Netrukus prie jų prisijungė Italija. Tuo tarpu Austrija ir Vokietija toliau taiko laisvo darbuotojų judėjimo apribojimus. Likusios penkios valstybės taiko arba tam tikras lanksčias priemones, apsaugančios visą darbo rinką, numatančios palaipsniui naikinti leidimo dirbti reikalavimą, kurios taikomos Danijoje, arba tam tikruose sektoriuose bei tam tikroms profesijoms, kur yra darbo trūkumas, pavyzdžiui, Beniliukso šalyse bei Prancūzijoje. Kaip numato Stojimo aktas, tos valstybės, kurios panaikina apribojimus, gali vėl juos taikyti, jeigu įrodo, kad kyla tam tikrų darbo rinkos sutrikdymų. Jos taip pat turi taikyti pirmumo principą, kai darbas yra siūlomas užsieniečiui, naujiesiems ES piliečiams turi būti suteikta pirmenybė prieš asmenis iš valstybių, kurios nėra ES narės. Kalbant apie aštuonias naujasias valstybes nares, jos visos pareiškė netaikančios apribojimų antrajam periodui bei pabrėžė, kad remiantis statistiniais duomenimis, jų piliečių pasinaudojimas viena esminių ES suteikiamų teisių, būtent laisvo darbuotojų judėjimo, nesukėlė didžiulio

antplūdžio naujos darbo jėgos senųjų valstybių narių darbo rinkose, tuo labiau, nesąlygojo socialinio aprūpinimo sistemos išsekimo.⁹⁴ Be to, pabrėžta, kad nauji imigrantai teigiamai įtakojo sprendžiant problemą dėl senėjančios darbo jėgos naujosiose valstybėse narėse.

Remiantis priimta išvada Komisijos organizuotame Aukščiausio Lygio Suvažiavime dėl laisvo darbuotojų judėjimo 2005 metų rugsėjo 16d., kurio metu diskutuota dėl pereinamųjų nuostatų taikymo antrajam periodui, tos valstybės narės, kurios netaikė jokių apribojimų nuo pat pradžių, teigiamai įvertino poveikį jų ekonomikai, kai į jų darbo rinką pateko darbuotojai iš naujų valstybių narių. Tuo tarpu kai kurios iš valstybių, taikančių apribojimus, teigė, jog tai padeda joms kontroliuoti migraciją į jų teritoriją. Tačiau galiausiai buvo prieita prie išvados, kad taikomi apribojimai gali paskatinti piliečius iš naujų valstybių narių ieškoti kitų būdų, kaip įsidarbinti naujosiose, vien jau atsižvelgiant į ypač didelį antplūdį darbuotojų, kuriuos teikti paslaugas kitoje valstybėje narėje siunčia jų valstybės įmonės (angl. *posted worker*), ar tų, kurie teigia besiverčiantys privačia praktika (angl. *self-employed*).

Po ES plėtros žymiai padidėjo naujų valstybių narių darbuotojų iki jos buvusiose valstybėse narėse.⁹⁵ Po ES plėtros teigiamas poveikis pastebėtas naujosioms 8 valstybėms narėms, kadangi daugumoje jų žymiai sumažėjo nedarbo lygis, jų piliečiams pasinaudojus darbuotojų judėjimo laisve. Tai leidžia daryti išvadą, kad nėra jokios priežasties tikėtis padidėjusio spaudimo išvykti iš 8 naujų valstybių narių, tuo labiau, kad ekonominio augimo perspektyva išlieka ryški, atsižvelgiant į tai, kad Struktūrinių bei Regioninės

⁹⁴ Commission of the European Communities. Report on the Functioning of the Transitional Arrangements set out in the 2003 Accession Treaty (period 1 May 2004–30 April 2006).COM/2006/0048 final

⁹⁵ Naujausia statistika rodo, kad po 2004 metų Europos Sąjungos (ES) plėtros Jungtinėje Karalystėje prašymus dirbti pateikė 579 tūkst. žmonių iš Lietuvos, Latvijos, Estijos, Lenkijos, Čekijos, Vengrijos, Slovakijos bei Slovėnijos. Tačiau vietos spaudos teigimu, iš tiesų imigrantų skaičius gali siekti 800 tūkst. Didžiosios Britanijos vidaus reikalų ministerijos duomenys rodo, kad imigrantų srautas ne tik nemažėja, bet nuolat auga. Vien per paskutinį praėjusių metų ketvirtį dėl darbo kreipėsi 63 tūkst. žmonių, turinčių minėtų aštuonių valstybių pilietybes. Per paskutinius tris 2005 metų mėnesius tokių buvo 51 tūkst. Didžiausią imigrantų srautą sudaro lenkai - apie 65 procentus. Tačiau įtaka toms valstybėms narėms, atsižvelgiant į tai, kokią dalį dirbančiųjų gyventojų sudaro asmenys, kuriems išduoti leidimai, susijusių su darbu, nėra esminė. Dar daugiau, išduotų darbo bei leidimų gyventi skaičius laiko atžvilgiu pralenkia realų skaičių asmenų, kurie įsikūrė senojoje valstybėje narėje, nes nėra atsižvelgiama į tą faktą, kad kai kurie asmenys grįžta į kilmės valstybę, pavyzdžiui, pasibaigus leidimo terminui. Pavyzdžiui, 2004 metais Austrijoje išduotų leidimų, kurių dauguma yra trumpalaikiai, skaičius sudarė 1,2% visų darbingo amžiaus gyventojų, tuo tarpu vidutinis metinis įdarbintųjų skaičius sudarė 0,7% dirbančiųjų gyventojų. Tuo tarpu Airijoje valdžia suteikia tam tikrą registracijos pažymos numerį kiekvienam asmeniui, atvykusiam ne tik įsidarbinimo tikslais. Beje, svarbu pabrėžti, kad nors šis skaičius Airijoje išaugo iki 3,8%, tai nesukėlė esminių darbo rinkos trukdymų.

Plėtros Fondų parama jau duoda vaisių keliant ekonomikos lygį bei darbo vietų kūrimą šiose valstybėse.

Komisija, atlikusi tyrimą, savo minėtoje ataskaitoje padarė išvadą, kad nėra jokių įrodymų, patvirtinančių tiesioginį ryšį tarp mobilumo srauto padidėjimo iš naujų valstybių narių bei pereinamųjų laikotarpių taikymo. Dar daugiau, srautai į Jungtinę Karalystę ar Švediją, kurios netaikė jokių apribojimų, yra panašūs ar netgi mažesni nei į tas valstybes, kurios juos taikė. Tą patvirtina Skandinavijos šalys, kurių darbo rinkos panašios. Pavyzdžiui, migrantų skaičius Norvegijoje yra didesnis nei sudėjus visų kitų Skandinavijos šalių kartu, tiek taikančių apribojimus, tiek ne. Švedija netaiko jokių apribojimų, tuo tarpu Norvegija, Danija, Suomija bei Islandija numato tam tikrus reikalavimus. Todėl galima padaryti išvadą, kad mobilumo srautus lemia pasiūlos ir paklausos rodikliai, o ne taikomi apribojimai.

Valstybės narės darbo rinkos pokyčiai bei kilusios pasekmės, kai asmuo, pasinaudodamas darbuotojų judėjimo laisve, atvyksta dirbti į tą šalį, yra esminis dalykas, apskritai kalbant apie taikomus pereinamuosius laikotarpius ir ES teisės garantuojamas teises. Išanalizavus daugelyje senųjų valstybių narių pateiktus išsamius duomenis, pagrindinis darbo rinkos indikatorius, įdarbinimo rodiklis, rodo, kad naujų valstybių narių piliečių įdarbinimo koeficientas yra panašus į tų valstybių narių piliečių. Be to, jis visada aukštesnis už asmenų, atvykusių iš trečiųjų valstybių. Dar daugiau, Ispanijoje, Airijoje ir Jungtinėje Karalystėje jis yra netgi aukštesnis nei šių šalių piliečių. Tai rodo, jog atvykę imigrantai teigiamai prisideda prie tos valstybės, kurioje jie dirba, darbo rinkos funkcionavimo bei ekonomikos augimo. Komisija nurodo, kad šį augimą galėjo sąlygoti du faktoriai. Pirmiausia, ES plėtra galėjo sąlygoti „juodosios“, ekonomikos, kurią sudarė nelegalūs darbuotojai iš naujų valstybių narių, iškėlimą į paviršių, kartu gerinant teisinių darbo normų laikymąsi bei suderinamumą, didinant valstybės pajamas iš mokesčių bei socialinės apsaugos įnašų. Arba piliečiai, stojimo dieną teisėtai dirbantys esamoje valstybėje narėje ir teisėtai priimti į tos valstybės narės darbo rinką nenutrūkstamam 12 mėnesių ar ilgesniam laikotarpiui, gali patekti į tos valstybės narės darbo rinką, tačiau ne į kitos valstybės narės, taikančios nacionalines priemones, darbo rinką. Pavyzdžiui, Lietuvos piliečiai, po įstojimo priimti į esamos valstybės narės darbo rinką nenutrūkstamam 12 mėnesių ar ilgesniam laikotarpiui, taip pat naudojami tomis pačiomis teisėmis. Lietuvos piliečiai netenka nurodytų teisių, jei jie savanoriškai

palieka aptariamoms valstybės narėms darbo rinką. Pavyzdžiui, Lietuvos pilietis Vokietijoje dirba pagal terminuotą 12 mėnesių darbo sutartį, kuri baigiasi gegužės 2 d., tai gegužės 2 d. sėkmingai baigęs darbą gali ieškoti kito darbo Vokietijoje ir jį suradus jam nebereikia naujo leidimo dirbti, išskyrus atvejį, jei jis savanoriškai paliks Vokietijos darbo rinką. Tačiau jis negali įsidarbinti, pavyzdžiui, Austrijoje ar Belgijoje, nes leidimas dirbti lieka galioti tik Vokietijoje. Tai leidžia daryti prielaidą, kad darbuotojų mobilumas iš naujų valstybių narių gali būti mažesnis nei nurodo valstybių pateikti duomenys. Antra, įdarbinimo koeficientą gali lemti ir po ES plėtros pasikeitęs darbdavių požiūris į asmenis, atvykusius iš naujų valstybių narių, bei didesnės galimybės verstis privačia veikla, visapusiškesnė bei gausesnė informacija bei teisinis suregulavimas.

Ši išsami Komisijos analizė leidžia daryti išvadą, kad naujų valstybių narių darbuotojų judėjimas į senąsias gali turėti teigiamą poveikį darbo rinkai užpildant darbo jėgos trūkumą tam tikrose srityse. Naujos darbo vietos gali būti sukuriamos statybų ar visuomeniniuose sektoriuose, kurie priešingu atveju gali likti neužpildyti. Aukšto kvalifikacijos darbuotojai prisidėtų prie verslo skatinimo ilgalaikio augimo naudojant žmogiškojo turto kaupimo metodą. Jo skatinimas iš tiesų yra vienas svarbiausių ES įdarbinimo ir sanglaudos politikos užmojų. Todėl ES įgyvendina tam tikras programas, kurios skatina šį vystymąsi. Be to, darbo rinkos efektyvumas gali išaugti ir dėl to, kad kitų šalių darbuotojai dažniausiai yra labiau reaguojantys į tam tikros ekonomikos srities pokyčius.

Tokie duomenys padeda nustatyti, kokiose srityse yra darbuotojų trūkumas ir kokią įtaką tai turi tos valstybės piliečiams – ar imigrantai pakeičia juos, sudarydami konkurenciją, ar tik papildo tam tikrų sričių darbuotojų gretas, tuo stiprindami valstybės darbo rinką. Todėl Komisija aptariamoje ataskaitoje pateiktose rekomendacijose, skirtose valstybėms narėms, pabrėžia, kad jos turėtų efektyviau imtis priemonių, kad užtikrintų tinkamą EB teisės normų, reguliuojančių laisvą darbuotojų judėjimą, įgyvendinimą. Komisija priėjo prie išvados, kad nacionalinės valdžios spragos įgyvendinant minėtas nuostatas gali sukurti neigiamą plėtros suvokimą bei jos teikiamą naudą laisvo darbuotojų judėjimo srityje. Vis dėlto asmenų judėjimo srautai tarp naujų ir senųjų valstybių narių yra riboti ir nėra pakankamai dideli, kad įtakotų ES darbo rinką bendrai. Dalis, kurią sudaro naujų valstybių piliečiai kiekvienoje senojoje valstybėje narėje išliko santykiškai stabilus tiek prieš, tiek po plėtros, tam tikras žymesnis prieaugis nustatytas Airijoje, Austrijoje bei Jungtinėje Karalystėje. Šiomis išvadomis Komisija tikisi paskatinti valstybes nares

tinkamai įvertinti pereinamųjų laikotarpių poreikį jose. Komisija siekia, kad valstybės narės, joms svarstant dėl poreikio taikyti apribojimus, atsižvelgtų ne tik į statistinius duomenis, bet ir tinkamai įvertintų savo darbo rinką bei bendrai atkreiptų dėmesį į laisvo judėjimo visoje ES perspektyvą. Kad būtų priimtas tinkamas sprendimas, raginama į šį procesą įtraukti ir visuomenę. Kad ir kokias priemones taiko valstybės narės, jos turi vienintelį tikslą – atverti savo darbo rinkas, kad būtų įgyvendinti Stojimo aktuose numatyti išsipareigojimai. Tuo tarpu pereinamųjų laikotarpių tikslas yra leisti joms tinkamai pasirengti siekiant minėto pagrindinio tikslo kiek įmanoma greičiau.

4.1.2. Rumunija ir Bulgarija

Bulgarijai ir Rumunijai įstojus į ES 2007 metų sausio 1 dieną, joms taikoma analogiško turinio nuostatos dėl laisvo darbuotojų judėjimo, įtvirtintos jų Stojimo Sutartyse⁹⁶, tik šiuo atveju 25 valstybių narių atžvilgiu. Kaip numato Protokolo dėl Bulgarijos ir Rumunijos priėmimo į ES sąlygų ir tvarkos VI ir VII priedai, pirmuosius dvejus metus Bulgarijos ir Rumunijos darbuotojų galimybė patekti į ES 25 valstybių narių darbo rinkas priklausys nuo tų valstybių nacionalinės teisės, politikos ir dvišalių sutarčių, pasirašytų su Bulgarija ir Rumunija. Kelios valstybės narės pareiškė ketinančios visiškai atverti savo darbo rinkas Bulgarijos ir Rumunijos darbuotojams, kitos ES 25 valstybės narės šią galimybę ketina šiek tiek apriboti, tačiau galutines išvadas pateikė dar ne visos valstybės. Pavyzdžiui, Švedija netaiko jokių apribojimų patekti į savo darbo rinką piliečiams iš Rumunijos ir Bulgarijos nuo pat jų įstojimo dienos. Tuo tarpu Jungtinė Karalystė nurodo, kad nuo 2007 m. sausio 1 d. Bulgarijos ir Rumunijos piliečiams nebereikalingas leidimas įvažiuoti į jos teritoriją ir legaliai joje gyventi. Jie įgyja teisę gyventi joje, kaip ir bet kurioje kitoje ES valstybėje narėje be apribojimų pirmus tris buvimo šalyje mėnesius. Tačiau gyvenant šalyje Bulgarijos ir Rumunijos piliečiams automatiškai nesuteikiama teisė dirbti, išskyrus tuos atvejus, kai iš jų nereikalaujama leidimo dirbti. Nuostatai, reglamentuojantys naujų darbuotojų iš Bulgarijos ir Rumunijos patekimą į JK darbo rinką, remiasi Britanijos vyriausybės sprendimu įvesti pereinamojo laikotarpio priemones Bulgarijai ir Rumunijai iki tol, kol bus pasiekta pažanga vykdamas tolimesnes reformas imigracijos srityje ir bus tinkamai įvertinti ES plėtros padariniai.

⁹⁶ Sutartis dėl Rumunijos ir Bulgarijos stojimo į Europos Sąjungą. OL L 157/11 2005 6 21.

Austrija ir Vokietija taiko tam tikrą apsaugos sąlygą, pagal kurią šios valstybės gali apriboti bendrovių, įsteigtų Bulgarijoje ir Rumunijoje, teisę teikti paslaugas, susijusias su laikinu darbuotojų judėjimu. Tačiau tai galioja tik ribotam sektorių skaičiui, pavyzdžiui, statyboms ir pramoniniam valymui, ir gali būti taikoma tik tada, jei tas paslaugų sektorius labai nestabilus, ir tik tol, kol Austrija ir Vokietija taikys nacionalines priemones remdamosi pereinamojo laikotarpio priemonėmis.

Pasibaigus antriesiems metams po įstojimo Komisija parengs ataskaitą, kuria remdamosi Taryba peržiūrės, kaip veikia pereinamojo laikotarpio priemonės. Be to, visos 25 ES valstybės narės privalės oficialiai pranešti Komisijai, ar ketina ir toliau taikyti nacionalinės teisės priemones – ilgiausias galimas tokio pratęsimo terminas yra dar treji metai, ar taikys Bendrijos teisės režimą, pagal kurį įsigalios visiškai laisvas darbuotojų judėjimas. Praėjus penkeriems metams po įstojimo į ES, pereinamojo laikotarpio priemonės turėtų pasibaigti. Tačiau bet kuri iš 25 ES valstybių narių gali prašyti Komisijos leidimo pratęsti nacionalinių priemonių galiojimą dar dvejiems metams, bet tik tokiu atveju, jei jos darbo rinka nestabili. Pereinamojo laikotarpio priemonės iš viso gali būti taikomos ne ilgiau kaip septynerius metus.

Pasibaigus nacionalinės teisės apribojimams ir įsigaliojus laisvam darbuotojų judėjimui, 25 ES valstybės narės neturės teisės reikalauti darbo leidimo tam, kad būtų galima patekti į darbo rinką. Tačiau darbuotojams iš Bulgarijos ir Rumunijos jos gali išduoti darbo leidimus tam, kad jie būtų naudojami tik stebėjimo ir statistikos tikslais.

4.2. Viešoji tvarka, visuomenės saugumas ir sveikata

EB sutarties 39 straipsnio 3 dalis leidžia taikyti laisvo judėjimo ir gyvenimo šalyje apribojimus dėl viešosios tvarkos, visuomenės saugumo ar sveikatos apsaugos. Analizuojant *ordre public* (viešoji tvarka – pranc.) išimties taikymą, svarbu apibrėžti, kokios laisvo darbuotojų judėjimo teisės yra apribojamos. Nors gramatinis šios straipsnio dalies aiškinimo metodas leidžia spręsti, kad teisės įsidarbinti pakartojimas EB sutarties 39 str. 3 dalyje reiškia galimybę riboti teisę įsidarbinti remiantis aptariama išimtimi, EB teisės doktrinoje pritariama, kad išimties taikymas apsiriboja tik laisvo judėjimo teisėmis, todėl teisės, išplaukiančios iš nediskriminacijos dėl pilietybės principo, tarp jų ir teisė įsidarbinti, negali būti ribojamos viešosios tvarkos, visuomenės saugumo ar sveikatos sumetimais.⁹⁷

⁹⁷ DAUKŠIENĖ Inga. Laisvo darbuotojų judėjimo apribojimai dėl viešosios tvarkos, visuomenės saugumo ir visuomenės sveikatos. Jurisprudencija. Nr. 10(88). 2006 metai. 58 psl.

Be to, Reglamentas dėl laisvo darbuotojų judėjimo, kuris reglamentuoja teisės įsidarbinti įgyvendinimą, nenumato galimybės ją riboti *ordre public* pagrindu. Tuo tarpu laisvo judėjimo teisės, t.y., teisė laisvai judėti, teisė apsigyventi ir teisė pasilikti patenka į išimties taikymo sritį. Detaliau šias nuostatas aiškina Piliečių direktyva, kuri pakeitė anksčiau galiojusią Direktyvą 64/221 dėl užsienio piliečių judėjimui ir gyvenimui skirtų specialiųjų priemonių, pateisinamų viešosios tvarkos, visuomenės saugumo ar jos sveikatos sumetimais (toliau – Direktyva 64/221), bei 1972 m. gegužės 18d. Tarybos direktyva 72/194/EEB išplečianti direktyvos dėl užsienio piliečių judėjimo ir įsikūrimo specialiųjų priemonių, pateisinamų valstybinės politikos, valstybės saugumo ar visuomenės sveikatos pagrindu, priimtos 1964 m. vasario 25 d., taikymą darbuotojams, kurie naudojami teise likti teritorijoje tos valstybės narės, kurioje jie įsidarbino (toliau – Direktyva 72/194), derinimo. Tačiau EB teisė bei Teisingumo Teismo praktika suteikia valstybėms narėms laisvę nustatyti viešosios tvarkos turinį ir jos ribas, atsižvelgiant į savo vidaus poreikius. Kaip Teisingumo Teismas pasisakė byloje *Jany*, „Bendrijos teisė neprimeta valstybėms narėms vienodos vertybių skalės vertinant elgesį, kuris gali būti laikomas prieštaraujančiu viešajai tvarkai“.⁹⁸ Tačiau *Adoui*⁹⁹ byloje nusprendė, kad tuo atveju, kai valstybės narės piliečiams netaikomos jokios apribojančios priemonės dėl panašios veiklos, asmuo, kitos valstybės narės pilietis tokiu pagrindu negali būti išsiųstas kaip keliantis pavojų viešajai tvarkai, kai dviem prancūzėms prostitutėms nebuvo išduoti leidimai gyventi, kai tuo tarpu Belgijos teisės aktai nedraudė prostitucijos. Todėl tai nėra pakankamai asmeninis elgesys, dėl kurio būtų pateisintas leidžiančių nukrypti nuostatų taikymas.¹⁰⁰

Valstybėms narėms suteikta teisė yra ribojama Piliečių Direktyvos nuostatų, kiekvienu atveju ribojančios priemonės grindžiamos asmeniniu asmens elgesiu. Asmens asmeninio elgesio svarbą Teisingumo Teismas nurodė *Calfa*¹⁰¹ byloje, kai buvo nuspręsta Graikijos pilietę išsiųsti iš Belgijos teritorijos už narkotikų laikymą vien todėl, kad Belgijos teisė numatė tokią bausmę. Tačiau nebuvo įvertintas jos asmeninis elgesys kaip keliantis grėsmę viešajai tvarkai, o tai prieštarauja Piliečių direktyvai. Beje, praeityje padarytas nusikaltimas taip pat neturi įtakos vertinant asmens keliamą grėsmę viešajai tvarkai. Dar daugiau, byloje *Van Duyn v. Home Office*¹⁰² Teisingumo Teismas nurodė, kad asmeninis elgesys nebūtinai turi būti neteisėtas, kad būtų galima pateisinti asmenų išsiuntimą iš

⁹⁸ BARNARD Catherine. Europos Sąjungos materialinė teisė. II dalis. Eugrimas. Vilnius. 2006.201psl.

⁹⁹ EBTT sprendimas sujungtose bylose *Adoui ir Cornuaille* [1982] ECR 1665.

¹⁰⁰ ROGERS Nicola and SCANNELL Rick. Free Movement of Persons in the Enlarged European Union. London. 2005.237psl.

¹⁰¹ 1999 sausio 19d. sprendimas byloje C-348/96 *Calfa* [1999] ECR I-11.

¹⁰² 1974m. gruodžio 4d. sprendimas byloje *41/74 Van Duyn v. Home Office* [1974]. ECR 241

valstybės teritorijos. Tai, kad asmens veikla yra pripažįstama „socialiai žalinga“, yra pakankamas pagrindas pateisinti apribojančių priemonių taikymą.¹⁰³ Be to, šiomis priemonėmis negali būti naudojamos ekonominės reikmės patenkinti. Šį reikalavimą aiškiai nurodo Piliečių direktyva, anksčiau tai buvo numanoma remiantis Teisingumo Teismo bylomis, kuriose nagrinėjamas apribojančių nuostatų taikymas.¹⁰⁴ Sąjungos piliečių ir jų šeimos narių išsiuntimas iš šalies dėl valstybinės politikos ar visuomenės saugumo priežasčių yra priemonė, galinti rimtai pakenkti asmenims, kurie, pasinaudodami jiems EB Sutarties suteikiamomis teisėmis ir laisvėmis, galutinai integravosi priimančiojoje valstybėje narėje. Tai savaime paneigia pačią Sutartimi suteiktą ir užtikrintą teisę.¹⁰⁵ Todėl tokių priemonių taikymo sritis turėtų būti apribota remiantis proporcingumo principu, pavyzdžiui, Piliečių direktyva numato, kad asmens tapatybės kortelės ar paso galiojimo pasibaigimas nėra pakankamas pagrindas išsiųsti asmenį, todėl, kaip numato jos 27 straipsnio 4 dalis, pasą ar tapatybės kortelę išdavusi valstybė narė turi leisti dokumento turėtojui, kuris buvo išsiųstas iš kitos valstybės narės dėl valstybinės politikos, visuomenės saugumo ar sveikatos priežasčių, grįžti į jos teritoriją be jokių formalumų, net jei dokumentas nebegalioja arba turėtojo pilietybė ginčytina. Išsiuntimo pateisinimas turi būti grindžiamas vien tik atitinkamo asmens elgesiu ir negali būti remiamasi bendrąja prevencija. Atitinkamo asmens elgesys turi kelti tikrą ir pakankamai rimtą pavojų, kenkiantį vienam iš pagrindinių visuomenės interesų. Svarbu, kad būtų atsižvelgta į susijusių asmenų integracijos laipsnį, jų gyvenimo priimančiojoje valstybėje narėje trukmę, jų amžių, sveikatos būklę, šeimyninę bei ekonominę padėtį ir sąsajas su jų kilmės šalimi. Taigi, kuo didesnis Sąjungos piliečių ir jų šeimos narių integracijos laipsnis priimančiojoje valstybėje narėje, tuo didesnė turėtų būti apsauga nuo išsiuntimo iš šalies. Išsiuntimo iš šalies priemonė prieš Sąjungos piliečius, kurie priimančiosios valstybės narės teritorijoje gyveno daug metų, ypač, jei jie gimė ir visą gyvenimą gyveno joje, turėtų būti taikoma tik išskirtinėmis aplinkybėmis, kai yra neginčijamų visuomenės saugumo priežasčių. Be to, tokios išskirtinės aplinkybės turėtų būti taikomos ir nepilnamečių išsiuntimo iš šalies priemonei, siekiant apsaugoti jų ryšius su šeima pagal 1989 m. lapkričio 20 d. Jungtinių Tautų Vaiko teisių konvenciją¹⁰⁶. Kaip nurodo Piliečių direktyva, procedūriniai saugikliai taip pat turi būti tiksliai apibrėžti, kad būtų užtikrintas aukštas Sąjungos piliečių ir jų šeimos narių teisių apsaugos lygis, jei jiems

¹⁰³ C.HARTLEY Trevor. EU Law in a Global Context. Text, Cases and Materials. Cambridge. 2004. 499 psl.

¹⁰⁴ C.HARTLEY Trevor. EU Law in a Global Context. Text, Cases and Materials. Cambridge. 2004 497 psl.

¹⁰⁵ BARNARD Catherine. Europos Sąjungos materialinė teisė. II dalis. Eugrimas. Vilnius. 2006.207psl.

1976m. liepos 7d. sprendimas byloje 118/75 *Watson ir Belmann* [1976] ECR 1185

¹⁰⁶ 1989 m. lapkričio 20 d. Jungtinių Tautų Vaiko teisių konvencija. Valstybės žinios, 1995 07 21, Nr. 60-1501.

būtų uždrausta įvažiuoti arba gyventi kitoje valstybėje narėje, ir laikomasi principo, kad bet kokie veiksmai, kurių imasi institucijos, būtų tinkamai pagrįsti. Tokia apibendrinta Teisingumo Teismo suformuluota praktika įtraukta į naująją Piliečių Direktyvą, 27 straipsnį, taip siekiant užtikrinti asmenų apsaugą bei sustiprinti EB teisės garantuojamų laisvių įgyvendinimą. Naujoji Piliečių Direktyva pakeičia, pagerina teisės į gynybą pobūdį. Ji suteikia daugiau procesinių garantijų nuo išsiuntimo iš šalies ir numato jas taip pat išsiuntimo iš šalies dėl apsigyvenimo sąlygų nevykdymo atvejais. Direktyvos 31 straipsnis numato dvejopą teisių gynimo būdą – teisminį bei administracinį, kai tuo tarpu Direktyva 94/221 numatė minimalią garantiją, kai asmeniui suteikta teisė, jog sprendimas būtų peržiūrėtas kompetetingos institucijos. Pagal naująją direktyvą valstybė narė ne tik turi suteikti ne trumpesnę kaip vienas mėnuo nuo pranešimo dienos apie išsiuntimą laikotarpį asmeniui išvykti, bet ir garantuojama asmeniui teisė likti valstybės teritorijoje, kai kreipimėsi dėl apeliacijos pateikiamas pareiškimas dėl laikinojo nurodymo sustabdyti to sprendimo vykdymą. Šios nuostatos taip pat yra Teisingumo Teismo praktikos apibendrinimo teisinė išraiška.

Nors nuostatos dėl viešosios tvarkos yra dažniausiai taikomas apribojimas, naujausioje savo byloje dėl laisvo judėjimo apribojimo dėl viešosios tvarkos Teisingumo Teismas dar kartą patvirtina, kad leidžiančios nukrypti nuostatos yra riboto pobūdžio. 2006 metų byloje *Komisija prieš Ispanijos Karalystę*¹⁰⁷ Europos Bendrijų Komisija prašė Teisingumo Teismo pripažinti, kad atsisakydama išduoti vizą ir leisti atvykti į Ispaniją dviem trečiųjų šalių piliečiams, Europos Sąjungos piliečių šeimos nariams, tik dėl to, kad jie valstybės narės iniciatyva įrašyti į Šengeno informacinės sistemos (ŠIS) neįleidžiamų asmenų sąrašą ir pakankamai nemotyvuodama šių atsisakymų, Ispanija pažeidė laisvo asmenų judėjimo principą.

Tačiau Šengeno *acquis* numato, būtent 1990 m. birželio 19 d. Šengene pasirašyta Konvencija dėl susitarimo dėl laipsniško bendrų sienų kontrolės panaikinimo įgyvendinimo (KŠSD), kad jei paaiškėtų, jog Bendrijos teisė yra taikoma asmeniui, įtrauktam į bendrą neįleidžiamų asmenų sąrašą, tas asmuo gali likti tame sąrašė tik tuomet, jei tai suderinama su Bendrijos teise. Priešingu atveju valstybė narė, įtraukusi atitinkamą asmenį į tą sąrašą, imasi reikiamų veiksmy, kad jo duomenys iš to sąrašo būtų išbraukti.“ Prie Europos Sąjungos sutarties ir Europos bendrijos steigimo sutarties Amsterdamo sutartimi pridodamas Protokolas dėl Šengeno *acquis* integravimo į Europos Sąjungos sistemą

¹⁰⁷ 2005m. balandžio 14d. sprendimas byloje C-157/03 *Komisija prieš Ispanijos Karalystę*. [2005]

(toliau – Šengeno protokolas) patikslina, kad glaudus bendradarbiavimas Šengeno *acquis* srityje turi vykti Europos Sąjungos teisinės ir institucinės sistemos pagrindu ir laikantis sutarčių. Iš to išplaukia, jog administracinės praktikos atitiktis KŠSĮ leidžia pateisinti kompetentingų valdžios institucijų veiksmus tik tiek, kiek nagrinėjamų nuostatų taikymas suderinamas su Bendrijos taisyklėmis, reglamentuojančiomis laisvą asmenų judėjimą.

Šioje byloje trečiųjų šalių piliečiai rėmėsi iš valstybės narės piliečių sutuoktinių statuso išplaukiančia teise atvykti į valstybių narių teritoriją arba gauti vizą šiam tikslui. Tačiau, kaip pabrėžė Teisingumo Teismas, valstybės narės piliečių ir jų sutuoktinių teisė atvykti į kitos valstybės narės teritoriją ir joje apsigyventi nėra besąlyginė. Tarp Bendrijos teisėje numatytų arba leistinių apribojimų Direktyvos 64/221 2 straipsnis valstybėms narėms leidžia uždrausti kitų valstybių narių piliečiams arba jų sutuoktiniams, trečiųjų šalių piliečiams, leisti atvykti į jų teritoriją viešosios tvarkos arba visuomenės saugumo sumetimais. Tačiau Bendrijos teisės aktų leidėjas valstybės narės rėmimąsi šiais sumetimais griežtai apribojo. Priemonės, kurių buvo imtasi viešosios tvarkos ar visuomenės saugumo sumetimais, grindžiamos išimtinai tam tikro asmens asmeniniu elgesiu, teistumai patys savaime nėra pagrindas imtis tokių priemonių.

Teisingumo Teismas jau anksčiau suformulavo praktiką, kad viešosios tvarkos išlyga yra siaurai aiškintina pagrindinio laisvo asmenų judėjimo principo, kurio apimties valstybės narės negali nustatyti vienašališkai, išimtis. Jis nurodė, kad trečiųjų šalių piliečių, valstybių narių sutuoktinių atveju šis griežtas viešosios tvarkos sąvokos aiškinimas taip pat leidžia apsaugoti jų teisę į šeimos gyvenimo gerbimą 1950 m. lapkričio 8 d. Romoje pasirašytos Žmogaus Teisių ir Pagrindinių Laisvių Apsaugos Konvencijos 8 straipsnio prasme.¹⁰⁸ Iš to išplaukia, kad pagal KŠSĮ numatytą tvarką asmuo, patenkantis į Direktyvos 64/221 taikymo sritį, kaip antai trečiosios šalies pilietis, valstybės narės piliečio sutuoktinis, jei yra duotas perspėjimas jo neįsileisti, rizikuoja netekti šioje direktyvoje numatytos apsaugos. Siekdamas išvengti šio pavojaus valstybės narės pagal 1996 m. balandžio 18 d. deklaraciją įsipareigojo teikti perspėjimą neįsileisti Bendrijos teise besinaudojančio asmens tik tuo atveju, kai asmuo atitinka nustatytas sąlygas. Tai reiškia, kad valstybė perspėjimą apie trečiosios šalies pilietį, valstybės narės pilietį, gali teikti tik pripažinus, jog šis asmuo kelia realią, faktinę ir pakankamai didelę grėsmę pagrindiniam

¹⁰⁸ 1953m. Europos Žmogaus Teisių ir Pagrindinių Laisvių Konvencija. Valstybės žinios, 1995 05 16, Nr. 40-987. Nauja redakcija nuo 1998 11 04.

visuomenės interesui Direktyvos 64/221 prasme. Todėl turi būti pateikta patvirtinanti informacija, kuri leistų duomenų paiešką ŠIS atliekančiai valstybei narei prieš suteikiant leidimą atvykti į Šengeno erdvę konstatuoti, jog suinteresuotojo asmens buvimas šioje erdvėje nesukelia realios, faktinės ir didelės grėsmės pagrindiniam visuomenės interesui.

Kaip nurodė Generalinis Advokatas šioje byloje, Sąjungos piliečio šeimos nario teisinis statusas, kaip jis visų pirma išplaukia iš Direktyvos 64/221, draudžia taikyti pagrindinių laisvių srityje laisvę skatinančią funkciją atliekantį abipusio pripažinimo principą taip, kad laisvė būtų ribojama, siekiant neišsileisti tokio asmens netgi nepatikrinus, ar pagal Direktyvą 64/221 išpildomos visuomenės saugumo ir viešosios tvarkos priemonių sąlygos.

Net jei perspėjimą davusi valstybė narė stengtųsi bent jau užsieniečių, kuriems taikoma Bendrijos teisė, atveju nuolatos tikrinti informaciją, ji paprastai būtų nepajėgi tą daryti praktiškai. Asmuo, kurio duomenys įtraukti į ŠIS duomenų bazę, jau dėl perspėjimo neišsileisti nebegyventų nei perspėjimą davusios valstybės narės, nei kitų Šengeno valstybių teritorijoje. Todėl mažai tikėtina, kad perspėjimą davusi valstybė narė išvis gauna informacijos apie tai, kad užsieniečiui vėliau (pavyzdžiui, dėl santuokos) pradeda taikyti Bendrijos teisė arba ankstesnės su visuomenės saugumu ir viešąja tvarka susijusios priemonės tampa nebeaktualiomis. Tad įtraukimas į ŠIS negali būti vertinamas kaip pakankamas įrodymas, kad yra išpildytos materialinės sąlygos, kurias Bendrijos teisė nustato valstybėms narėms norint taikyti visuomenės saugumo ir viešosios tvarkos sumetimais judėjimo laisvę apribojančias priemones.

Generalinis Advokatas rėmėsi jau anksčiau suformuota Teisingumo Teismo praktika, kad būtent pagal Direktyvą 64/221 Sąjungos piliečiai ir jų šeimos nariai turi teisę reikalauti, kad sprendimą dėl išsileidimo arba vizos išdavimo priimanti institucija pati įvertintų, ar judėjimo laisvės apribojimas visuomenės saugumo ir viešosios tvarkos sumetimais yra leistinas. Automatinis atsisakymas, pavyzdžiui, jei asmuo buvo nuteistas baudžiamąja tvarka, prieštarautų Direktyvai 64/221. Tokia išvada darytina vien iš aplinkybės, kad judėjimo laisvę visuomenės saugumo ir viešosios tvarkos sumetimais galima apriboti tik tada, kai faktinė ir didelė grėsmė pamatiniam visuomenės interesui tuo pačiu yra ir reali. Taigi grėsmė turi egzistuoti tuo momentu, kai priimamas sprendimas dėl atitinkamos priemonės taikymo.

Teisei atvykti ir gyventi įgyti nekeliama sąlyga, kad nėra išpildoma *ordre-public* išlyga. Ši išlyga veikiau yra instrumentas, leidžiantis konkrečiu atveju esant tinkamoms priežastims apriboti galimybę pasinaudoti iš Sutarties tiesiogiai išplaukiančia teise. Tuo remiantis, Sąjungos piliečio šeimos narys iš esmės turi teisę atvykti ir gyventi valstybės narės teritorijoje, kurią visuomenės saugumo ir viešosios tvarkos sumetimais galima apriboti tik išimties tvarka. Teisingumo Teismas išsamiai apibūdino Sąjungos piliečių ir jų šeimos narių teisinio statuso apimtį konstatuodamas, kad Direktyva 64/221 tik joje numatytais išskirtiniais atvejais leidžia apriboti judėjimo laisvę¹⁰⁹. Tai visų pirma išplaukia iš Direktyvos 64/221 5 straipsnio 1 dalies 2 pastraipos, kurioje sakoma, kad, užsieniečiui leidžiama laikinai pasilikti gyventi valstybės narės, į kurią jis norėtų atvykti, teritorijoje, kol bus priimtas sprendimas išduoti ar atsisakyti išduoti pirmą leidimą gyventi. Taigi Sąjungos piliečio šeimos narys turi teisę gyventi valstybėje narėje, nors dar neaišku, ar jo buvimas kelia grėsmę visuomenės saugumui ir viešajai tvarkai. Iš to išplaukia, kad valstybė narė visų pirma turi paisyti pamatinio judėjimo laisvės principo. Valstybė turi susitaikyti su galima, bet nepakankamai įrodyta grėsme visuomenės saugumui ir viešajai tvarkai bei su galimu vėlesniu konkretaus asmens išsiuntimu iš savo teritorijos susijusiais sunkumais.

Beje, svarbu paminėti, kad dėl visuomenės sveikatos leidžiančios nukrypti nuostatos gali būti taikomos tik siekiant pateisinti pradinį atsisakymą įleisti asmenį į valstybės teritoriją arba atsisakymą išduoti pirmąjį leidimą gyventi joje, kai tuo tarpu viešosios tvarkos ir visuomenės saugumo atvejais nukrypti galima pradinio asmens patekimo į valstybės teritoriją metu ar bet kuriuo metu jam esant valstybėje.¹¹⁰ Naujoji Piliečių direktyva numato, kad ligos, nustatytos po atvykimo praėjus trimis mėnesiams, negali būti pagrindas išsiųsti asmenį. Tačiau valstybė, kurioje gyvena atvykęs asmuo, gali pareikalauti jo atlikti medicininį patikrinimą. Be to, joje yra naujai suformuluota leidžianti nukrypti nuostata dėl visuomenės sveikatos: daroma nuoroda į 29 straipsnį, kuris numato, kad ji taikoma tik galinčių sukelti epidemiją ligų atveju, kurios nustatytos Pasaulio sveikatos organizacijos, bei kitos infekcinės ar užkrečiamosios parazitinės ligos, jei joms taikomos nuostatos, kurios galioja ir valstybės narės piliečiams.

¹⁰⁴ 2004 m. balandžio 24 d. sprendimas byloje *Orfanopoulos* (sujungtos bylos C-482/01 ir C-493/01).

¹⁰⁵ BARNARD Catherine. Europos Sąjungos materialinė teisė. II dalis. Eugrimas. Vilnius. 2006. 212psl.

Laikantis Teisingumo Teismo praktikos, draudžiančios valstybėms narėms šioje direktyvoje reglamentuojamus asmenis visam laikui išsiųsti iš šalies, turėtų būti patvirtinta Sąjungos piliečių ir jų šeimos narių, kurie buvo išsiųsti iš valstybės narės teritorijos, teisė po pagrįsto laikotarpio, bet kuriuo atveju – praėjus trejų metų laikotarpiui po galutinio išsiuntimo iš šalies nurodymo įvykdymo, pateikti naują prašymą.

Be šių aptartų išimčių iš laisvo asmenų judėjimo, kurias įtvirtina EB sutartis, būtina aptarti ir vadinamąsias nesutartines, kurių atvejų priimančioji valstybė gali atsisakyti įsileisti arba išsiųsti asmenį, nenurodžiusi nė vieno iš aukščiau aptartų sutartinių pagrindų. Pavyzdžiui, asmeniui per tam tikrą laikotarpį nesusiradus darbo ir neįrodžius esant galimybei įsidarbinti. Tačiau šios išimties taikymas tapo itin apribotas priėmus naująją Piliečių direktyvą, kurios 15 straipsnis numato procedūrinius saugiklius. Šis straipsnis daro nuorodą į 31 straipsnį, kuriame nurodoma, kad asmuo turi apeliuoti arba siekti peržiūrėti bet kokį prieš jį priimtą sprendimą, įtraukiant ir minėtą nesant sutartinio pagrindo. Tokiu atveju išsiuntimas galimas tik išimtinai šio straipsnio numatytais atvejais, būtent kai jau yra ankstesnis teismo sprendimas dėl išsiuntimo, arba asmenys jau buvo pasinaudoję apskundimo galimybe, arba tai būtina visuomenės apsaugos tikslais.

Išvados

1. 1992m. Maastrichto sutartimi įvesta ES pilietybė sustiprina asmenų, kartu ir darbuotojų, judėjimo laisvę, bei palengvina jos įgyvendinimą, išplėsdama subjektų, kurie gali naudotis šia laisve, ratą bei panaikindama pagrindimo reikalavimą.
2. Diskriminavimo draudimo principas dėl pilietybės yra esminis pagrindas, garantuojantis bet kurios valstybės narės piliečiui, atvykusiam į kitos valstybės narės teritoriją įsidarbinimo tikslais, tiek teisę atvykti bei apsigyventi, tiek vienodas darbo sąlygas kaip ir tos valstybės piliečiams. Tačiau išanalizavus naujausią Teisingumo Teismo praktiką pastebima, kad ir nediskriminuojančios priemonės vis labiau pripažįstamos prieštaraujančiomis EB sutarčiai, jei jos trukdo patekti į rinką.
3. Įtaką laisvo darbuotojų judėjimo teisiniam turiniui daro tiek įstatymų leidėjas ES lygiu, nustatydamas, kokiais atvejais ir kokia tvarka galima naudotis minėta laisve, tiek Teisingumo Teismo praktika, analizuodama šios teisės įgyvendinimą kiekvienu konkrečiu atveju. Ji ne tik apibrėžė sąvokos „darbuotojas“ turinį bei požymius, išplėtė asmenų, išlaikančių darbuotojų statusą, ratą, bet ir įtvirtino kuo palankesnę laisvo darbuotojų judėjimo nuostatų interpretavimą, pavyzdžiui, nustatant laikotarpį, per kurį asmuo gali likti valstybėje narėje ieškodamas darbo.
4. Įgyvendinant pagrindinę laisvo darbuotojų judėjimo teisę, būtent teisę įsidarbinti, daugiausia problemų kyla dėl diplomų pripažinimo. Todėl Teisingumo Teismas atskleidė sąvokos „ta pati profesija“ turinį, kuri apima ne tik identišką, bet ir analogišką ar tam tikrais atvejais paprasčiausiai lygiavertę veiklą. Jis nurodė, kad pagrindinis tikslas yra sudaryti sąlygas asmenims, turintiems vienoje valstybėje narėje išduotus diplomus, pradėti dirbti pagal profesinės veiklos rūšis, atitinkančias kitoje valstybėje narėje esančias rūšis, ir įtvirtinti Europos piliečio teisę naudotis profesiniais įgūdžiais bet kurioje valstybėje narėje.
5. Išanalizavus naujausią Teisingumo Teismo praktiką galima prieiti prie išvados, kad nors šeimos nariams, trečiųjų valstybių piliečiams suteikiama teisė įsidarbinti, vis dėlto ji yra išvestinė ir priklauso nuo valstybės narės piliečio statuso, nuo teisių, kurias jam suteikia EB sutarties 39 straipsnis, turėjimo. Aptariama šeimos narių, trečiųjų valstybių piliečių, teisė yra išvestinė bei ribota ir teritoriniu atžvilgiu, t.y., priklauso nuo to, kurioje valstybėje narėje įgyvendina ES pilietis.
6. Naujoji 2004 metų Piliečių direktyva lėmė esminę pažangą laisvo asmenų judėjimo teisiniame reglamentavime – ji įtvirtino šią anksčiau paprastą ekonomine teise buvusią laisvę kaip ES pilietybės rezultatą, panaikindama leidimo gyventi reikalavimą, sujungė iš

jos išplaukiančias teises į vieną visumą, taip supaprastindama bei sustiprindama laisvo judėjimo bei apsigyvenimo teises. Esminė nuostata dėl teisės nuolat gyventi valstybėje narėje įgijimo – penkerių metų pragyvenimo joje kriterijus, kuris yra tikra ES pilietybės išraiška. Be to, jos išplėstas šeimos narių ratas rodo, kad vis labiau atsižvelgiama ir į realų ekonominį, socialinį darbuotojo ryšį su valstybe nare, ne tik susaistant jį su pilietybe.

7. Tuo tarpu šeimos nariams, trečiųjų valstybių piliečiams ši teisė lieka išvestinė, priklausoma nuo šeimos nario, su kuriuo jie atvyksta, nustatant vizos, reikalavimą, kuris yra labiau formalaus pobūdžio, garantuojant asmeniui kaip galima greitesnį jos suteikimą. Pastaruoju metu Teisingumo Teismas savo praktikoje vis labiau pabrėžia darbuotojų bei jų šeimos narių, nepaisant jų pilietybės tinkamo įsiliejimo į socialinę aplinką priimančiojoje narėje svarbą, siekiant pašalinti EB sutartimi garantuojamų laisvių naudojimosi kliūtis.

8. Teisė pasilikti valstybėje narėje, kurioje asmuo dirbo, yra jo įgytos teisės apsigyventi rezultatas. Be to, ji garantuojama ir šeimos nariams, vis dėl to palankiau traktuojant tuos šeimos narius, kurie yra valstybės narės piliečiai, taip parodant šios teisės ryšį su pilietybe.

9. Kaip suponuoja pats EB sutarties 39 straipsnis, išimtis dėl viešosios tvarkos apima tik teisę laisvai judėti, apsigyventi bei pasilikti, tačiau negalima apriboti teisės įsidarbinti remiantis šiuo pagrindu. Tačiau valstybėms paliekama kitokio pobūdžio laisvė riboti teisę įsidarbinti – valstybės tarnybos išimtis, nors ir dėl pastarojo valstybės narės skatinamos būti vis liberalesnės, įvertinant kiekvieną situaciją funkcinio metodo pagalba.

10. Susitarimų tarp Bendrijų ir trečiųjų šalių garantuojamų laisvo asmenų judėjimo teisių apimtis priklauso nuo to, kokių tikslų jais siekiama. Nors juose garantuojamas nediskriminacijos principas teisėtai dirbančių minėtų trečiųjų šalių piliečių atžvilgiu, vis dėlto Teisingumo Teismas pripažino siauresnę šio principo taikymo sritį ir nurodė, kad jis neapima teisės įvažiuoti ir pasilikti valstybėje narėje, o tik nustato vienodų darbo sąlygų taikymą.

11. Nors ES plėtros proceso metu nustatytais pereinamaisiais laikotarpiais buvo siekiama išvengti senųjų valstybių narių baimės dėl masiško darbuotojų antplūdžio iš naujųjų valstybių narių, įgyvendinant darbuotojų judėjimo laisvę, remiantis atlikto tyrimo dėl laisvo darbuotojų judėjimo po ES plėtros duomenimis, galima padaryti išvadą, kad migracinis judėjimas priklauso ne nuo nacionalinių apribojimų, o būtent nuo pasiūlos ir paklausos faktorių tam tikroje valstybėje narėje.

Literatūros sąrašas

I. Teisės norminiai aktai:

- 1) Konsoliduota Europos Bendrijos steigimo sutartis. Valstybės žinios, 2004 01 03, Nr. 2-2.
- 2) Konsoliduota Europos Sąjungos steigimo sutartis. Valstybės žinios, 2004 01 03, Nr. 2-2.
- 3) 1997m. spalio 2d. Amsterdamo sutartis, iš dalies pakeičianti ES sutartį, EB steigimo sutartį ir tam tikrus su jomis susijusius aktus./ *www.lrs.lt*. Celex nr.11997D
- 4) Lietuvos Stojimo į Europos Sąjungą sutartis. Valstybės žinios, 2004 01 02, Nr. 1-1
- 5) Sutartis dėl Bulgarijos ir Rumunijos stojimo į Europos Sąjungą. OL L 157/11 2005 6 21.
- 6) 2005 birželio 21d. Protokolas dėl Bulgarijos ir Rumunijos priėmimo į ES sąlygų ir tvarkos. OL L 157/29 2005 6 21.
- 7) 1953m.Europos Žmogaus Teisių ir Pagrindinių Laisvių Konvencija. Valstybės žinios, 1995 05 16, Nr. 40-987. Nauja redakcija nuo 1998 11 04.
- 8) Konvencija dėl Šengeno susitarimo, 1985 m. birželio 14 d. sudaryto tarp Beniliukso ekonominės sąjungos valstybių, Vokietijos Federacinės Respublikos ir Prancūzijos Respublikos vyriausybių dėl laipsniško jų bendrų sienų kontrolės panaikinimo įgyvendinimo. OL L 239/115 2000 09 22.
- 9) 1989 m. lapkričio 20 d. Jungtinių Tautų Vaiko teisių konvencija. Valstybės žinios, 1995 07 21, Nr. 60-1501
- 10) 1997m. Partnerystės ir bendradarbiavimo susitarimas tarp EB ir Rusijos./ [interaktyvus] [žiūrėta 2007 02 20] <<http://europa.eu>>
- 11) 1994 metų Europos Ekonominės Erdvės susitarimas / [interaktyvus][žiūrėta 2007 02 15] <<http://europa.eu>>
- 12) 1963 m. rugsėjo 12 d. susitarimas, įsteigiantis Europos ekonominės bendrijos ir Turkijos asociaciją, įsigaliojo 1964 m. gruodžio 1 d. OL 217, 1964 12 29/
- 13) 1995 metų Europos ir Viduržemio Jūros šalių susitarimas/ [interaktyvus][žiūrėta 2007 02 20] <<http://europa.eu>>
- 14) 1968 m. spalio 15 d. Tarybos reglamentas (EEB) Nr. 1612/68 dėl laisvo darbuotojų judėjimo Bendrijoje. (OL L 257, 1968 10 19, p. 2—12)

- 15) 1976 m. balandžio 27 d. Europos ekonominės bendrijos ir Maroko Karalystės bendradarbiavimo susitarimas.[interaktyvus][žiūrėta 2007 03 01]< <http://europa.eu>>
- 16) 1970 m. birželio 29 d. Komisijos Reglamentas (EEB) Nr. 1251/70 dėl darbuotojų, pagal darbo sutartį dirbusių valstybėje narėje, teisės pasilikti tos valstybės teritorijoje. OL L 142/24 1970 06 30.
- 17) 2005m. birželio 2 d. Tarybos Reglamentas (EB) Nr.851/2005, iš dalies keičiantis Reglamentą (EB) Nr.539/2001, nustatantį trečiųjų šalių, kurių piliečiai, kirsdami išorines sienas, privalo turėti vizas, ir kurių piliečiams toks reikalavimas netaikomas, sąrašus, dėl abipusiškumo mechanizmo.OL L 141/3 2005 06 04.
- 18) 1964m. vasario 25 d. Tarybos direktyva 64/221/EEB dėl užsienio piliečių judėjimui ir gyvenimui skirtų specialiųjų priemonių, pateisinamų viešosios tvarkos, visuomenės saugumo ar jos sveikatos sumetimais, derinimo.OL L192/34 1964 3 12
- 19) 1968 m. spalio 15 d. Tarybos direktyva 68/360/EEB dėl valstybių narių darbuotojų bei jų šeimų judėjimo ir teisės apsigyventi Bendrijoje apribojimų panaikinimo. OL L 257 , 19/10/1968 p. 0013 – 0016.
- 20) 1972 m. gegužės 18d. Tarybos direktyva 72/194/EEB išplečianti direktyvos dėl užsienio piliečių judėjimo ir įsikūrimo specialiųjų priemonių, pateisinamų valstybinės politikos, valstybės saugumo ar visuomenės sveikatos pagrindu, priimtos 1964 m. vasario 25 d., taikymą darbuotojams, kurie naudojami teise likti teritorijoje tos valstybės narės, kurioje jie įsidarbino. OL L 368, 1972 06 31, p. 38—47
- 21) 1973 m. gegužės 21 d. Tarybos direktyva 73/148/EEB dėl valstybių narių piliečių judėjimo ir gyvenimo Bendrijoje apribojimų, susijusių su įsisteigimu ir paslaugų teikimu, panaikinimo. OL L 172/14 1973 06 28.
- 22) 1974 m. gruodžio 17 d. Tarybos Direktyva (75/35/EEB), išplečianti Direktyvos 64/221/EEB dėl užsienio subjektų judėjimo ir gyvenamosios vietos specialiųjų priemonių, pateisinamų viešosios tvarkos, visuomenės saugumo ar jos sveikatos sumetimais, derinimo taikymo sritį, kad ji būtų taikoma ir valstybės narės piliečiams, besinaudojantiems teise pasilikti kitos valstybės narės teritorijoje nutraukus savarankišką darbą. OL L 14/14 1975 01 20
- 23) 1988 m. gruodžio 21 d. Tarybos direktyvos 89/48/EEB dėl bendrosios aukštojo mokslo diplomų, išduotų po bent trejų metų profesinio mokymo ir lavinimo, pripažinimo sistemos (OL 1989, L 19, p. 16)
- 24) 1990 m. birželio 28 d. Tarybos Direktyva (90/364/EEB) dėl teisės apsigyventi. OL L 180, 1990 7 13, p. 26.

- 25) 1990 m. birželio 28 d. Tarybos direktyva 90/365/EEB dėl pagal darbo sutartį ir savarankiškai dirbančių asmenų, kurie nutraukė savo profesinę veiklą, teisės apsigyventi. OL L 180, 1990 7 13, p. 28.
- 26) 1993 m. spalio 29 d. Tarybos Direktyva 93/96/EEB dėl studentų teisės apsigyventi. OL L 317, 1993 12 18, p. 59.
- 27) 2004 m. balandžio 29 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2004/38/EB dėl Sąjungos piliečių ir jų šeimos narių teisės laisvai judėti ir gyventi valstybių narių teritorijoje, iš dalies keičianti Reglamentą (EEB) Nr. 1612/68 ir panaikinanti 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/EB. OL L 158, 2004 4 30, p. 77-123.
- 28) 2006 balandžio 5d. Trečioji Komisijos ataskaita apie Direktyvų 93/96, 90/364 ir 90/365 dėl Sąjungos studentų, ekonomiškai neaktyvių piliečių ir pensininkų teisės apsigyventi taikymą. [interaktyvus] [žiūrėta 2007 03 01] <<http://europa.eu>>
- 29) EP Piliečių laisvių, teisingumo ir vidaus reikalų komiteto darbo dokumentas 2005 06 30 dėl Komisijos pranešimo dėl ES pilietybės. 2004-2009.[interaktyvus][žiūrėta 2007 02 10] <<http://europa.eu>>
- 30) Communication from the Commission to the Council, the European Parliament. Report on the Functioning of the Transitional Arrangements set out in the 2003 Accession Treaty (period 1 May 2004–30 April 2006). COM/2006/0048 final.
- 31) 2004 m. balandžio 29 d. LR įstatymas dėl užsieniečių teisinės padėties. Valstybės žinios. Nr. IX-2206. Aktuali redakcija 2004 m. balandžio 29 d.

II. Specialioji literatūra:

- 32) ROGERS Nicola and SCANNELL Rick. Free Movement of Persons in the Enlarged European Union. London. 2005.
- 33) STEINER Josephine, WOODS Lorna, TWIGG_FLESNER Ch. EU Law. 9th edition. Oxford. 2006.
- 34) BARNARD Catherine. Europos Sąjungos materialinė teisė. II dalis. Eugrimas. Vilnius. 2006
- 35) C. HARTLEY Trevor. EU Law in a Global Context. Text, Cases and Materials. Cambridge. 2004.
- 36) CRAIG Paul, DE BURCA Grainne. EU Law. Text, Cases and Materials. 3rd edition. Oxford. 2003

- 37) TURNER Chris. The Comprehensive Guide to all the acts of EU Law. 2nd edition. 2006.
- 38) VADAPALAS Vilenas, ANCIUVIENĖ Marija, JARUKAITIS Irmantas. Europos Sąjungos teisė ir Lietuva. Europos teisės departamentas prie LRV. Justitia. Vilnius. 2002.
- 39) Davulis Tomas. Darbo Teisė: Europos Sąjunga ir Lietuva. TIC. Vilnius. 2004.
- 40) DAUKŠIENĖ Inga. Laisvas darbuotojų judėjimas ir valstybės tarnybos išimtis. Jurisprudencija. Nr. 72(64). 90-99 psl. 2005 metai.
- 41) MIELNIK Barbara. Freedom of Movement of Workers between Old and New Member States of the EU. Jurisprudencija. Nr. 72(64). 61-65 psl. 2005 metai.
- 42) DAUKŠIENĖ Inga. Laisvo darbuotojų judėjimo apribojimai dėl viešosios tvarkos, visuomenės saugumo ir visuomenės sveikatos. Jurisprudencija. Nr. 10(88). 57-64 psl. 2006 metai.

III. Europos Bendrijų Teisingumo Teismo sprendimai:

- 43) 1964 balandžio 12d. sprendimas byloje 75/63 *Hoekstra (nee Unger) v. Bestuur der Bedrijfsvereniging voor Detailhandel en Ambachten* [1964] ECR 177.
- 44) 1974m. gruodžio 12d. sprendimas byloje 36/74 *Walrave and Koch* [1974] ECR 1405.
- 44) 1974 m. vasario 12 d. sprendimas byloje 152/73 *Sotgiu* [1974]. ECR 153.
- 45) 1974m. gruodžio 4d. sprendimas byloje 41/74 *Van Duyn v. Home Office* [1974] ECR 241
- 46) 1976m. liepos 7d. sprendimas byloje 118/75 *Watson ir Belmann* [1976] ECR 1185.
- 47) 1976 m. balandžio 8 d. sprendimas byloje 48/75 *Royer* [1976].
- 48) 1980 m. liepos 3 d. sprendimas byloje 157/79 *Regina prieš Pieck* .
- 49) 1980m. gruodžio 18d. sprendimas byloje 149/79 *Komisija v Belgija* [1980] ECR I-3881.
- 50) 1982m. kovo 23d. sprendimas byloje 53/81 *Levin v. Staatssecretaris van Justitie* [1982] ECR 1035.
- 51) sprendimas sujungtose bylose *Adoui ir Cornuaille* [1982] ECR 1665.
- 52) 1986 spalio 3d. sprendimas byloje 139/85 *Kempf v. Staatsecretaris van Justitie* [1986] ECR 1741.
- 53) 1986m. liepos 3d. sprendimas byloje 66/85 *Lawrie-Blum v. Land Baden-Wurttemberg* [1986] ECR 2121.

- 54) 1986m. gegužės 7d. sprendimas byloje C-131/85 *Gül* [1986].
- 55) 1987 m. liepos 18 d. sprendimas byloje 316/85 *Lebon* [1987] ECR I-2978.
- 56) 1998 m. birželio 21 d. sprendimas byloje 39/86 *Lair v Universitat Hannover* [1988] ECR 3161.
- 57) 1988 spalio 5d. sprendimas byloje 196/87 *Steymann v. Staatssecretaris van Justitie* [1988] ECR 6159.
- 58) 1989m. vasario 26d. sprendimas byloje 344/87 *Bettray v. Staatssecretaris van Justitie* [1989] ECR 1621.
- 59) 1991m. vasario 26d. byla C-292/89, *R v. Immigratio Appeal Tribunal, ex parte Antonissen* [1991] ECR I-745.
- 60) 1992 vasario 26d. sprendimas byloje C-357/89 *Raulin v. Minister van Onderwijs en Wetenschappen* [1992] ECR I-1027.
- 61) 1995m. kovo 17d. sprendimas byloje C-415/93 *Bosman* [1995] ECR -I-04921.
- 62) 1996m. sausio 19d. sprendimas byloje C-214/95 *Boukhalfa v. BRD* ECR I-2253.
- 63) 1996m. birželio 27d. sprendimas byloje C-107/94 *Asscher v. Staatssecretaris van Financien* [1996] ECR I-3089.
- 64) 1997 lapkričio 27d. sprendimas byloje C- 237/94 *O'Flynn v. Adjudication Officer* [1996] ECR I-2617.
- 65) 1997m. lapkričio 27d. sprendimas byloje C-57/96 *H.Meints v Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij* [1997]. ECR-5631.
- 66) 1998m. gegužės 12d. sprendimas byloje C-85/96 *Maria Martinez Sala v Freistaat Bayern* [1998] ECR I-2691.
- 67) 1999m. kovo 2d. sprendimas byloje C-416/96 *Nour Eddline El-Yassini v Secretary of State for Home Department.*[1999] I-1209.
- 68) 1999 sausio 19d. sprendimas byloje C-348/96 *Calfa* [1999] ECR I-11.
- 69) 2000m. gegužės 25d. sprendimas byloje C-424/98 *Komisija prieš Italiją.* I-04001.
- 70) 2001 m. gegužės 31. sprendimas byloje C-43/99 *Ghislain Leclere, Alina Deaconescu v Caisse nationale des prestations familiales* [2001]. ECR I-1901.
- 71) 2001m. lapkričio 20d. sprendimas byloje C-268/99 *Aldona Malgorzata Jany v. Staatsseretaris van Justitie* [2001] ECR I-8615.
- 72) 2001m. spalio 20d. sprendimas byloje C-268/99 *Jany v Staatssecretaris van Justitie* [2001] ECR I-8615.
- 73) 2000 birželio 6d. sprendimas byloje C-281/98 *Angonese v. Cassa di Riparmio di Bolzano Spa* [2002] ECR I-4139.

- 74) 2002m. kovo 11d. sprendimas byloje C-60/00 *Carpenter Mary Carpenter v Secretary of State for the Home Department* [2002] ECR I-6279.
- 75) 2002 m. liepos 25d. sprendimas byloje C-459/99 *Mouvement contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie ASBL (MRAX) v État belge* [2002].
- 76) 2002m. lapkričio 19d. sprendimas byloje C-188/00 *Bülent Kurz, né Yüce, v Land Baden-Württemberg* [2002]. ECR I-10691.
- 77) 2002m. liepos 11d. sprendimas byloje C-224/98 *D'Hoop v Office national de l'emploi* [2002] ECR I-6191.
- 78) 2003 m. rugsėjo 23 d. sprendimas byloje C-109/01 *Secretary of State for the Home Department v Hacene Akrich* [2003].
- 79) Sprendimas byloje C-257/00 *Nani Givane and Others v Secretary of State for the Home Department* [2003] ECR I-345.
- 80) 2005m. balandžio 12d. sprendimas byloje C-265/03 *Simutenkov v Abogado del Estado, Real Federacion Espanola de Futbol and Ministerio Fiscal* (2003/C213/20).
- 81) 2004m. rugsėjo 7d. sprendimas byloje C-456/02 *Michel Trojani v Centre public d'aide sociale de Bruxelles (CPAS)* [2004].
- 82) 2004 kovo 23d. sprendimas byloje C-138/02 *Brian Francis Collins v. Secretary of State for Work and Pensions*. [2004].
- 83) 2004m. spalio 19 d. sprendimas byloje C-200/02 *Zhu ir Chen* [2004]. I-09925.
- 84) 2004 m. balandžio 24 d. sprendimas byloje *Orfanopoulos* (sujungtos bylos C-482/01 ir C-493/01).
- 85) 2005 m. balandžio 14 d. sprendimas byloje C-157/03 *Komisija prieš Ispanijos Karalystę* [2005].
- 86) 2006m. gegužės 9d. sprendimas byloje C-109/04 *Karl Robert Kranemann v Šiaurės Reino-Vestfalijos žemė* [2005] .ECR I-02421.
- 87) 2006 kovo 30d. sprendimas byloje C-10/05 *Cynthia Mattern, Hajrudin Cikotic prieš Ministre du Travail et de l'Emploi* [2006]. *OL C 143, 2006 6 17, p. 17—17.*
- 88) 2006m. kovo 23d. sprendimas byloje C-408/03 *Komisija v. Belgijos Karalystė* [2006]. ECR I-142
- 89) 2006 m. birželio 27 d. sprendimas byloje C-540/03 *Parlamentas prieš Tarybą*.

- 90) 2006 m. gruodžio 14 d. sprendimas byloje C-97/05 *Mohamed Gattoussi prieš Stadt Rüsselsheim* [2006]. OL C 331, 2006 12 30, p. 8—8
- 91) 2006 m. spalio 26 d. sprendimas byloje C-4/05 *Hasan Güzeli prieš Oberbürgermeister der Stadt Aachen* OL C 326/7 2006 12 30.
- 92) 2006 m. vasario 16 d. sprendimas byloje C-502/04 *Ergün Torun prieš Augsburg miesto miestą* [2006].
- 93) 2006 m. spalio 26 d. sprendimas byloje C-371/04 *Europos Bendrijų Komisija v Italija* OL C 326, 30.12.2006, p.5
- 94) 2006 m. sausio 19 d. sprendimas byloje C-330/03 *Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos v Administración del Estad* OL C 60 - 11.03.2006, p. 2
- 95) 2007 m. sausio 25 d. sprendimas byloje C-370/05 *Uwe Kay Festersen prieš Daniją*. [2007]
- 97) 2007 m. sausio 9 d. sprendimas byloje C-1/05 *Yunying Jia prieš Migrationsverket* [2007] OL C 42, 2007 2 24, p.3—3.

Santrauka

Šio darbo objektas – laisvo darbuotojų judėjimo teisinis turinys. Darbuotojų judėjimo laisvė yra vienas esminių pagrindų, sudarančių laisvą asmenų judėjimą, kuri sąlygoja ES pilietybės turėjimas, bei ES vidaus rinką.

Visų pirma aptariamas teisinis darbuotojų judėjimo laisvės pagrindas, kuris įtvirtina darbuotojams garantuojamas teises, taikant nediskriminacijos dėl pilietybės principą.

Toliau darbe remiantis EB sutarties 39 straipsniu, EB antrine teise bei EBTT praktika, kuri turi nemažą įtaką atskleidžiant laisvo darbuotojų judėjimo teisinį turinį, bandoma išskiriamos ir detalios analizuojamos tiek darbuotojo asmeninės teisės, tiek teisės, suteikiamos kartu apsigyvenantiems šeimos nariams, atskirai aptariant šeimos narių, ne valstybių narių piliečių padėtį bei, remiantis naujausia Teisingumo Teismo praktika, kylančias problemas naudojantis EB teise garantuojamomis teisėmis.

Atskleidžiant laisvo darbuotojų judėjimo teisinį turinį, būtina aptarti ir šiai teisei taikomus apribojimus. Pirmiausia aptariama pereinamųjų laikotarpių, kurie nustatyti po 2004 metų ES plėtros pirmosioms valstybėms narėms išreiškus baimę dėl masiško darbuotojų antplūdžio iš naujų valstybių narių, reikšmė.

Be to, pats EB sutarties 39 straipsnis numato tam tikrą sritį, kada pati valstybė narė gali apriboti darbuotojų judėjimo laisvę, būtent dėl darbo valstybės tarnyboje. Tačiau vis labiau šis klausimas perduodams į Bendrijos kompetencijos ribas, siekiant šį klausimą spręsti remiantis funkcinio metodu.

Darbo pabaigoje aptariamas paskutinis apribojimas dėl viešosios tvarkos, siekiant atskirti, ar teisei įsidarbinti taip pat taikoma ši išlyga.

Vis labiau aktyvėjant darbuotojų judėjimui ES vidaus rinkoje bei iš trečiųjų šalių, šiame darbe siekiama, remiantis naujausia Teisingumo Teismo praktika, nustatyti šių dienų aktualias problemas, kylančias naudojantis minėta laisve, kad būtų užtikrintas vieningos ES rinkos siekis.

Legal Content of the Free Movement of Workers Based on the Recent Case Law of the European Court of Justice

Summary

The subject of the analysis in this final paper is the legal content of the free movement of workers within EU. The free movement of workers is a fundamental principle of the EC Treaty and central to the achievement of the overall objectives of the single market of EU. It is also one of the four pillars underlying the creation of the Single Market set out in the Treaty. The legal basis is the Article 39 of the Treaty, where the free movement of workers is defined more precisely. It entails the abolition of any discrimination based on nationality as regards employment, remuneration and other conditions of work and employment. Subject to limitations justified on grounds of public order, public security or public health, the freedom of movement for workers entails the right to accept offers of employment actually made and to move freely within the territory of Member States for this purpose. It also gives them the right to stay in a Member State for the purpose of employment and to remain in that State after having been employed there. However, the Treaty excludes certain posts in the public service from the provisions on the freedom of movement, insofar as they entail the exercise of official authority. The rights of the family members, third countries nationals are discussed separately in this master paper. The basic Regulation (EEC) No 1612/68, in its interpretation of the Treaty, attaches great importance to the principle of equality of treatment for national workers and for those from other Member States.

Article 39 of the Treaty does not yet apply to all countries of the enlarged EU. After enlargement of European Union in 2004, there are clauses establishing a transitional period of a maximum of seven years, during which the fifteen old Member States can restrict access to their labour market for workers from the eight new Member States. The meaning and effect of this method is emphasized.

The main aim of free movement of workers is to enable workers throughout the Community to apply for jobs in other Member States, to improve their living and working conditions and to advance their careers and lives in general, as well as to allow employers to meet their needs in terms of human resources. The result hoped for is a genuine European labour market with lower unemployment rates and a smaller skills shortfall.