GENERALINIO ADVOKATO
MACIEJ SZPUNAR IŠVADA,
pateikta 2018 m. lapkričio 15 d.[1]

Byla C-483/17

Neculai Tarola
prieš
Minister for Social Protection

(*Court of Appeal* (Apeliacinis teismas, Airija) pateiktas prašymas priimti prejudicinį sprendimą)

„Prašymas priimti prejudicinį sprendimą – Sąjungos pilietybė – Laisvas asmenų judėjimas – Direktyva 2004/38/EB – Teisė laisvai judėti ir gyventi valstybių narių teritorijose – 7 straipsnio 1 dalies a punktas – Pagal darbo sutartį dirbantys asmenys – 7 straipsnio 3 dalies c punktas – Teisė gyventi šalyje ilgiau kaip tris mėnesius – Valstybės narės pilietis, kitoje valstybėje narėje penkiolika dienų dirbęs pagal darbo sutartį – Priverstinis nedarbas – Darbuotojo statuso išlaikymas ne trumpiau kaip šešis mėnesius“

I. Įvadas

1. Ar Sąjungos pilietis, kuris, pagal Direktyvą 2004/38/EB[2] pasinaudojęs savo teisėmis laisvai judėti ir gyventi šalyje, dvi savaites dirbo kitoje valstybėje narėje ir ne savo noru nustojo dirbti pagal darbo sutartį, išlaiko darbuotojo statusą, taigi ir atitinkamą teisę gyventi šalyje?

2. Toks iš esmės yra prejudicinis klausimas, kurį *Court of Appeal* (Apeliacinis teismas, Airija) pateikia Teisingumo Teismui. Šis klausimas kilo nagrinėjant Rumunijos piliečio apeliacinį skundą, pateiktą *Minister for Social Protection* (socialinės apsaugos ministras, Airija) atžvilgiu, kai šis atmetė jo prašymą skirti bedarbio pašalpą.

3. Taigi šioje byloje Teisingumo Teismo pirmą kartą prašoma išaiškinti šios direktyvos 7 straipsnio 3 dalies c punktą.

1 Originalo kalba: prancūzų.

2 2004 m. balandžio 29 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva dėl Sąjungos piliečių ir jų šeimos narių teisės laisvai judėti ir gyventi valstybių narių teritorijoje [teritorijose], iš dalies keičianti Reglamentą (EEB) Nr. 1612/68 ir panaikinanti [d]irektyvas 64/221/EEB, 68/360/EEB, 72/194/EEB, 73/148/EEB, 75/34/EEB, 75/35/EEB, 90/364/EEB, 90/365/EEB ir 93/96/EEB (OL L 158, 2004, p. 77; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 5 sk., 5 t., p. 46; klaidų ištaisymas OL L 274, 2009 10 20, p. 47).

II. Teisinis pagrindas

A. Sąjungos teisė

4. Direktyvos 2004/38 3, 9 ir 10 konstatuojamosiose dalyse pažymima:

„(3) Sąjungos pilietybė turėtų būti pagrindinis valstybių narių piliečių statusas, kai jie naudojasi savo teise laisvai judėti ir gyventi šalyje. Todėl būtina sisteminti ir persvarstyti esamus Bendrijos instrumentus, atskirai skirtus darbuotojams [pagal darbo sutartį dirbantiems asmenims], savarankiškai dirbantiems asmenims ir studentams bei kitiems nedirbantiems asmenims, kad būtų supaprastinta ir sustiprinta visų Sąjungos piliečių laisvo judėjimo ir apsigyvenimo teisė.

<…>

(9) Sąjungos piliečiai turėtų turėti teisę ne ilgesnį kaip trijų mėnesių laikotarpį gyventi priimančiojoje valstybėje narėje netaikant jiems jokių reikalavimų ir formalumų, išskyrus reikalavimą turėti galiojančią tapatybės kortelę ar pasą, nepažeidžiant galimybės taikyti palankesnį traktavimą ieškantiesiems darbo, pripažintą Teisingumo Teismo precedentine teise [pagal Teisingumo Teismo jurisprudenciją].

(10) Tačiau savo teisėmis gyventi [šalyje] besinaudojantys asmenys neturėtų tapti nepagrįsta našta priimančiosios valstybės narės paramos sistemai per pradinį gyvenimo joje laikotarpį. Todėl Sąjungos piliečių ir jų šeimos narių teisė gyventi šalyje ilgesnį kaip trijų mėnesių laikotarpį turėtų būti suteikiama taikant tam tikrus reikalavimus.“

5. Šios direktyvos 1 straipsnyje nurodyta:

„Ši direktyva nustato:

a) naudojimosi Sąjungos piliečių ir jų šeimos narių laisvo judėjimo ir gyvenimo valstybių narių teritorijoje [teritorijose] teise reikalavimus;

<…>“

6. Minėtos direktyvos 7 straipsnio „Teisė gyventi šalyje ilgiau kaip tris mėnesius“ 1 ir 3 dalyse įtvirtinta:

„1. Visi Sąjungos piliečiai turi teisę gyventi kitos valstybės narės šalyje [teritorijoje] ilgiau kaip tris mėnesius, jei jie:

a) yra darbuotojai ar savarankiškai dirbantieji [pagal darbo sutartį ar savarankiškai dirbantys asmenys] priimančiojoje valstybėje narėje <…>.

<…>

3. Taikant šio straipsnio 1 dalies a punktą, Sąjungos pilietis, kuris nebėra darbuotojas ar savarankiškai dirbantysis [pagal darbo sutartį ar savarankiškai dirbantis asmuo], išlaiko darbuotojo ar savarankiškai dirbančiojo [pagal darbo sutartį ar savarankiškai dirbančio asmens] statusą tokiais atvejais:

<…>

b) asmuo yra tinkamai užregistruotas bedarbis ne savo noru po to, kai išdirbo daugiau kaip vienerius metus ir yra užregistruotas kaip ieškantis darbo atitinkamame įdarbinimo biure [kompetentingoje užimtumo tarnyboje yra užregistruotas kaip darbo ieškantis asmuo];

c) asmuo yra tinkamai užregistruotas bedarbis ne savo noru po to, kai dirbo pagal terminuotą darbo sutartį trumpiau kaip vien[us] metus arba tapo bedarbi[s] ne savo noru per pirmuosius dvylika mėnesių ir yra užregistruotas kaip ieškantis darbo atitinkamame įdarbinimo biure [kompetentingoje užimtumo tarnyboje yra užregistruotas kaip darbo ieškantis asmuo]. Tokiu atveju darbuotojo statusas išlaikomas ne trumpiau kaip šešis mėnesius;

<…>“

B. Airijos teisė

7. *European Communities (Free Movement of Persons) (nº 2) Regulations 2006* (2006 m. Europos Bendrijų taisyklės (laisvas asmenų judėjimas) (Nr. 2) (toliau – 2006 m. taisyklės)) 6 straipsnio 2 dalies, kuria į Airijos teisę perkelta Direktyvos 2004/38 7 straipsnio 3 dalis, a ir c punktuose nustatyta:

„a) Atsižvelgiant į 20 straipsnį, Sąjungos pilietis gali gyventi valstybės narės teritorijoje ilgiau kaip tris mėnesius, jeigu:

i) jis yra toje valstybėje pagal darbo sutartį arba savarankiškai dirbantis asmuo;

<…>

c) Atsižvelgiant į 20 straipsnį, asmuo, kuriam taikomas a punkto i papunktis, gali likti valstybėje, nebevykdydamas šiame papunktyje minėtos veiklos, jeigu:

<…>

ii) jis yra tinkamai užregistruotas kaip bedarbis ne savo noru po to, kai dirbo ilgiau kaip vienus metus ir kompetentingoje *Department of Social and Family Affairs* (Socialinių ir šeimos reikalų departamentas) ir *FÁS* (*Foras Áiseanna Saothair* (Mokymo ir užimtumo įstaiga, Airija)) tarnyboje yra užregistruotas kaip darbo ieškantis asmuo <…>“

iii) atsižvelgiant į d punktą, jis yra tinkamai užregistruotas kaip bedarbis ne savo noru po to, kai dirbo pagal terminuotą darbo sutartį trumpiau kaip vienus metus arba tapo bedarbis ne savo noru per pirmuosius dvylika mėnesių ir kompetentingoje *Department of Social and Family Affairs* (Socialinių ir šeimos reikalų departamentas) ir *FÁS* (*Foras Áiseanna Saothair* (Mokymo ir užimtumo įstaiga)) tarnyboje yra užregistruotas kaip darbo ieškantis asmuo <…>“

III. Faktinės pagrindinės bylos aplinkybės, prejudicinis klausimas ir procesas Teisingumo Teisme

8. Neculai Tarola yra Rumunijos pilietis, 2007 m. gegužės mėn. pirmą kartą atvykęs į Airiją, kur nuo 2007 m. liepos 5 d. iki liepos 30 d., paskui nuo 2007 m. rugpjūčio 15 d. iki rugsėjo 14 d. dirbo pagal darbo sutartį. Nenustatyta, kad jis buvo Airijoje nuo 2007 m. iki 2013 metų. Tačiau neginčijama, kad jis vėl dirbo pagal darbo sutartį Airijoje nuo 2013 m. liepos 22 d. iki rugsėjo 24 d. *ASF Recruitment Ltd*, paskui – nuo 2014 m. liepos 8 d. iki 22 d. *Marren Brothers Ltd*. Pastarojoje darbovietėje jis uždirbo 1 309 EUR. Be to, nuo 2014 m. lapkričio 17 d. iki gruodžio 5 d. jis taip pat dirbo kaip savarankiškai dirbantis subrangovas.

9. 2013 m. rugsėjo 21 d. N. Tarola socialinės apsaugos ministrui pateikė prašymą skirti bedarbio pašalpą (angl. *jobseeker's allowance*). Šis prašymas buvo atmestas, remiantis tuo, kad dėl laikotarpio 2007 m. rugsėjo 15 d.–2013 m. liepos 22 d. jis nepateikė nei jo įprastą gyvenamąją vietą Airijoje, nei jo išteklius patvirtinančių įrodymų.

10. 2013 m. lapkričio 26 d. N. Tarola pateikė prašymą skirti papildomą socialinę pašalpą (angl. *supplementary welfare allowance*). Šis prašymas taip pat buvo atmestas, nes N. Tarola negalėjo pateikti dokumentų, įrodančių, iš ko pragyveno ir mokėjo nuomą 2013 m. rugsėjo mėn.–2014 m. balandžio 14 d. laikotarpiu.

11. N. Tarola socialinės apsaugos ministrui (Airija) pateikė prašymą peržiūrėti 2014 m. lapkričio 26 d. sprendimą. Šis prašymas buvo atmestas, remiantis tuo, kad dėl trumpo darbo laikotarpio, kurį N. Tarola įgijo 2014 m. liepos mėn., negali būti paneigta išvada, kad Airija nėra jo įprasta gyvenamoji vieta. Pripažįstama, kad N. Tarola buvo užsiregistravęs kompetentingoje užimtumo tarnyboje kaip darbo ieškantis asmuo.

12. 2015 m. kovo 10 d. N. Tarola antrą kartą paprašė socialinės apsaugos ministro peržiūrėti 2014 m. lapkričio 26 d. sprendimą, pirmiausia teigdamas, kad pagal Direktyvos 2004/38 7 straipsnio 3 dalies c punktą jis, kaip darbuotojas, turi teisę gyventi Airijoje šešis mėnesius po profesinės veiklos nutraukimo 2014 m. liepos mėnesį. 2015 m. kovo 31 d. šis prašymas buvo atmestas remiantis tuo, kad nuo atvykimo į Airiją N. Tarola neišdirbo daugiau kaip metų ir neturėjo pakankamai išteklių pragyventi.

13. Tada N. Tarola pareiškė ieškinį dėl 2015 m. kovo 31 d. sprendimo *High Court* (Aukštasis teismas, Airija). Šis ieškinys buvo atmestas, remiantis tuo, kad N. Tarola neatitinka 2006 m. taisyklių 6 straipsnio 2 dalies c punkto iii papunktyje nustatytų sąlygų. Konkrečiau kalbant, *High Court* (Aukštasis teismas) nusprendė, kad N. Tarola negali būti laikomas „darbuotoju“, taigi ir nuolatiniu Airijos gyventoju, todėl negali tuo remdamasis gauti socialinės paramos. Iš tikrųjų šis teismas nusprendė, kad ši nuostata taikoma tik asmenims, kurie trumpiau kaip metus išdirbo pagal terminuotą sutartį. Jis taip pat nusprendė, kad N. Tarola įgytas darbo laikotarpis nuo 2014 m. liepos 8 d. iki 22 d. negali būti laikomas pagal terminuotą darbo sutartį, kaip tai suprantama pagal šią nuostatą, išdirbtu laikotarpiu ir kad jo teisei į bedarbio pašalpą taikytinas 2006 m. taisyklių 6 straipsnio 2 dalies c punkto ii papunktis. Tuo remdamasis minėtas teismas padarė išvadą, kad N. Tarola neįrodė, jog iki prašymo skirti socialinę paramą pateikimo nepertraukiamai dirbo ilgiau kaip vienus metus, todėl socialinės apsaugos ministras pagrįstai atmetė minėtą prašymą.

14. *Court of Appeal* (Apeliacinis teismas), kuriam N. Tarola pateikė apeliacinį skundą ir, kurio nuomone, šioje byloje kyla Direktyvos 2004/38 7 straipsnio 3 dalies c punkto išaiškinimo klausimas, pirmiausia atsižvelgiant į šia direktyva siekiamus tikslus, 2017 m. rugpjūčio 2 d. sprendimu, kurį Teisingumo Teismas gavo 2017 m. rugpjūčio 9 d., nusprendė sustabdyti bylos nagrinėjimą ir pateikti Teisingumo Teismui šį prejudicinį klausimą:

„Ar po pirmųjų dvylikos naudojimosi laisvo judėjimo teise mėnesių kitos ES valstybės narės pilietis, atvykęs į priimančiąją valstybę [narę] ir dirbęs (ne pagal terminuotą darbo sutartį) dvi savaites, už kurias gavo atlyginimą, paskui ne savo noru netekęs darbo, išsaugo darbuotojo statusą ne mažiau nei šešis mėnesius, kaip numatyta direktyvos [2004/38] 7 straipsnio 3 dalies c punkte ir 7 straipsnio 1 dalies a punkte, ir atitinkamai turi teisę gauti socialinės paramos išmokas arba tam tikrais atvejais socialinės apsaugos išmokas taip, tarsi būtų priimančiojoje valstybėje gyvenantis jos pilietis?“

15. N. Tarola, Airijos, Čekijos ir Prancūzijos vyriausybės, taip pat Europos Komisija pateikė rašytines pastabas.

16. N. Tarola, Airijos, Danijos ir Vokietijos vyriausybės bei Komisija buvo išklausyti per 2018 m. rugsėjo 6 d. posėdį.

IV. Analizė

17. Šiuo prašymu priimti prejudicinį sprendimą iš esmės siekiama išsiaiškinti, ar Direktyvos 2004/38 7 straipsnio 1 dalies a punktą ir 3 dalies c punktą reikia aiškinti taip, kad valstybės narės pilietis, kuris kitoje valstybėje narėje dvi savaites išdirbo ne pagal terminuotą darbo sutartį, paskui tapo bedarbis ne savo noru, išlaiko darbuotojo statusą pagal šias nuostatas.

18. Iškart reikia patikslinti, kad analize bus siekiama ne nustatyti, ar N. Tarola turi darbuotojo statusą, o išsiaiškinti, ar jis išlaiko darbuotojo statusą, kaip tai suprantama pagal Direktyvos 2004/38 7 straipsnio 1 dalies a punktą ir 3 dalies c punktą. Iš tikrųjų tik prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas gali nustatyti, ar apeliantas pagrindinėje byloje turi darbuotojo statusą[3]. Be to, priešingai, nei gali pasirodyti iš Airijos vyriausybės išdėstytų argumentų, Teisingumo Teismui pateiktas klausimas su šiuo aspektu nesusijęs[4]. Priminęs Teisingumo Teismo jurisprudenciją, pagal kurią sąvoka „darbuotojas“[5], kaip ji suprantama pagal SESV 45 straipsnį, apibrėžiama SESV įtvirtintos pagrindinės laisvės taikymo sritis, todėl ji turi būti aiškinama plačiai[6], prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas laikosi nuomonės, kad asmuo, kuris išdirbo dvi savaites ir faktiškai gavo užmokestį už šį darbą, yra „darbuotojas“, kaip jis suprantamas pagal Sąjungos teisę[7]. Iš nutarties dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą matyti, kad įvertinęs faktinę padėtį šį prašymą pateikęs teismas padarė išvadą, jog atsižvelgiant į darbą, kurį dirbo N. Tarola[8], jis laikytinas darbuotoju, kaip šis suprantamas pagal Sąjungos teisę.

19. Taigi analizuosiu tik vieną *Court of Appeal* (Apeliacinis teismas) pateiktą klausimą, kuriuo jis siekia išsiaiškinti, ar, atsižvelgiant į Sąjungos teisės aktų leidėjo siekiamą tikslą[9], N. Tarola išlaiko darbuotojo statusą, kaip tai suprantama pagal Direktyvos 2004/38 7 straipsnio 3 dalies c punktą.

3 Primenu, kad tik prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas yra kompetentingas, be kita ko, konstatuoti ir vertinti faktines aplinkybes, susiklosčiusias jo nagrinėjamoje byloje. Kaip vieną naujausių šios suformuotos jurisprudencijos pavyzdžių žr. 2016 m. birželio 8 d. Sprendimą *Hünnebeck* (C-479/14, EU:C:2016:412, 36 punktas). Dėl darbuotojo statuso Teisingumo Teismas nurodė, be kita ko, kad „tokį faktinį vertinimą turi atlikti tik nacionalinis teismas“ (žr. 2009 m. birželio 4 d. Sprendimą *Vatsouras ir Koupatantze* (C-22/08 ir C-23/08, EU:C:2009:344, 31 punktas)).

4 Primintina, kad Teisingumo Teismui pateiktas klausimas nesusijęs ir su bedarbio pašalpa.

5 Po 1964 m. kovo 19 d. priimto Sprendimo *Unger* (75/63, EU:C:1964:19) Teisingumo Teismas išplėtojo savarankišką Sąjungos teisės sąvoką „darbuotojas“, kaip ji suprantama pagal SESV 45 straipsnį.

6 1982 m. kovo 23 d. Sprendimas *Levin* (53/81, EU:C:1982:105, 13 punktas) ir 1986 m. liepos 3 d. Sprendimas *Lawrie-Blum* (66/85, EU:C:1986:284, 16 punktas). Taip pat žr. 2014 m. birželio 19 d. Sprendimą *Saint Prix* (C-507/12, EU:C:2014:2007, 33 punktas ir jame nurodyta jurisprudencija). Šiuo atžvilgiu primintina, kad pagal suformuotą jurisprudenciją sąvoka „darbuotojas“, kaip ji suprantama pagal SESV 45 straipsnį, yra savarankiška Sąjungos teisės sąvoka ir *neturi būti aiškinama siaurai*. Žr. 1992 m. vasario 26 d. Sprendimą *Bernini* (C-3/90, EU:C:1992:89, 14 punktas), 1999 m. birželio 8 d. Sprendimą *Meeusen* (C-337/97, EU:C:1999:284, 13 punktas), 2003 m. lapkričio 6 d. Sprendimą *Ninni-Orasche* (C-413/01, EU:C:2003:600, 23 punktas), 2008 m. liepos 17 d. Sprendimą *Raccanelli* (C-94/07, EU:C:2008:425, 33 punktas), 2013 m. vasario 21 d. Sprendimą *N.* (C-46/12, EU:C:2013:97, 39 punktas) ir 2015 m. spalio 1 d. Sprendimą *O* (C-432/14, EU:C:2015:643, 22 punktas).

7 Teisingumo Teismas, priminęs, kad darbuotoju turi būti laikomas „bet kuris asmuo, kuris užsiima realia ir efektyvia veikla, išskyrus nereikšmingą ir pagalbinę veiklą“, ir kad „pagal [jo jurisprudenciją] darbo santykių esminis požymis yra tas, kad asmuo tam tikrą laiką kito asmens naudai ir jo vadovaujamas vykdo veiklą, už kurią gauna atlyginimą“, taip pat nusprendė, jog vien aplinkybė, kad darbas pagal darbo sutartį yra trumpalaikis, negali lemti jo nepatekimo į SESV 45 straipsnio taikymo sritį. Žr. 2009 m. birželio 4 d. Sprendimą *Vatsouras ir Koupatantze* (C-22/08 ir C-23/08, EU:C:2009:344, 26 ir 29 punktai bei juose nurodyta jurisprudencija). Taip pat žr. 2015 m. spalio 1 d. Sprendimą *O* (C-432/14, EU:C:2015:643, 23–27 punktai ir juose nurodyta jurisprudencija).

8 Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas pažymi, kad N. Tarola dirbo „ne pagal terminuotą darbo sutartį“. Šiuo atžvilgiu iš pastabų, kurias apeliantas pagrindinėje byloje pateikė per posėdį, matyti, viena vertus, kad jis dirbo „laikinuoju darbuotoju“ statybų sektoriuje, ir, kita vertus, kad, atsižvelgiant į darbo statybų sektoriuje rinkos pokyčius, laikinojo darbo sutarties trukmė iš anksto nėra nustatyta. Be to, Airijos vyriausybė, per posėdį atsakydama į pateiktą klausimą, pati patvirtino, kad laikinasis darbuotojas – tai „ne visą darbo dieną dirbantis darbuotojas, kuris dirba mažiau kaip trylika savaičių ir kurio darbas nėra reguliarus“. Šios vyriausybės teigimu, pagal Airijos teisę laikinasis darbuotojas gali būti laikomas turinčiu darbuotojo statusą. Kalbant apie laikinojo darbo sutartį, primintina, kad Teisingumo Teismas jau yra nusprendęs, jog „darbuotojo, dirbančio pagal [laikinojo darbo sutartį], darbo sąlygos nekliudo laikyti jo darbuotoju, kaip tai suprantama pagal EEB sutarties 48 straipsnį [dabar – SESV 45 straipsnis]“ (1992 m. vasario 26 d. Sprendimas *Raulin* (C-357/89, EU:C:1992:87, 11 punktas).

9 Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas daro nuorodą į tinkamą pusiausvyrą tarp pagrindinio tikslo užtikrinti laisvo darbuotojų judėjimo apsaugą ir tikslo užtikrinti, kad priimančiosios valstybės narės socialinės apsaugos sistemoms netektų nepagrįsta našta. Žr. Direktyvos 2004/38 1–4 ir 10 konstatuojamąsias dalis ir šios išvados 26 išnašą.

20. Visų pirma pažymėtina, jog Prancūzijos, Čekijos vyriausybės ir Komisija, kaip ir N. Tarola, mano, kad jo situacija patenka į Direktyvos 2004/38 7 straipsnio 3 dalies c punkto taikymo sritį. Tokiai nuomonei kalbėdamos pritarė Danijos ir Vokietijos vyriausybės, o Airijos vyriausybė savo rašytinėse pastabose laikėsi priešingos nuomonės. Ji teigė, kad Direktyvos 2004/38 7 straipsnio 3 dalies c punktas apeliantui pagrindinėje byloje netaikomas, nes jis nedirbo pagal terminuotą darbo sutartį.

21. Reikia pažymėti, kad kiekviena į bylą įstojusi šalis, pateikusi rašytines pastabas ir per savo nuomonių pareiškimus, įskaitant Airijos vyriausybę [10], skirtingai aiškino
Direktyvos 2004/38 7 straipsnio 3 dalies c punktą. Šie skirtingi požiūriai patvirtina, kad būtina patikslinti, kaip aiškintina ši nuostata.

A. Direktyvos 2004/38 7 straipsnio 3 dalies c punkto išaiškinimas

22. Pagal Teisingumo Teismo suformuotą jurisprudenciją aiškinant Sąjungos teisės nuostatą reikia atsižvelgti ne tik į jos formuluotę, bet ir į kontekstą bei teisės aktu, kuriame ji įtvirtinta, siekiamus tikslus [11]. Todėl pateiksiu pažodinį, teleologinį ir sisteminį Direktyvos 2004/38 7 straipsnio 3 dalies c punkto aiškinimą.

1. Dėl Direktyvos 2004/38 7 straipsnio 3 dalies c punkto pažodinio aiškinimo

23. Pagal Direktyvos 2004/38 7 straipsnio 1 dalį kiekvienas Sąjungos pilietis turi teisę gyventi kitos valstybės narės teritorijoje ilgiau kaip tris mėnesius. Pagal šios direktyvos 7 straipsnio 3 dalies c punktą Sąjungos pilietis, kuris nebėra pagal darbo sutartį ar savarankiškai dirbantis asmuo, išlaiko pagal darbo sutartį ar savarankiškai dirbančio asmens statusą – taigi ir teisę gyventi Sąjungos valstybėje narėje ilgiau kaip tris mėnesius, – jei „yra tinkamai užregistruotas bedarbis ne savo noru po to, kai dirbo pagal terminuotą darbo sutartį trumpiau kaip vien[us] metus arba tapo bedarbi[s] ne savo noru per pirmuosius dvylika mėnesių ir yra užregistruotas kaip ieškantis darbo atitinkamame įdarbinimo biure [kompetentingoje užimtumo tarnyboje yra užregistruotas kaip darbo ieškantis asmuo]“. Tokiu atveju pagal šią nuostatą „darbuotojo statusas išlaikomas ne trumpiau kaip šešis mėnesius“.

24. Perskaičius šią nuostatą matyti, kad jos tekstas nėra visai aiškus gramatikos ir sintaksės požiūriais. Tačiau tai, kad Sąjungos teisės aktų leidėjas nusprendė vartoti skiriamąjį jungtuką „arba“, reiškia, kad antrasis atvejis skiriasi nuo pirmojo. Taigi ši nuostata apima du skirtingus atvejus. Dėl pirmojo atvejo aiškinimo sunkumų nekyla, nes jis susijęs su situacija, kai Sąjungos pilietis, kuris nebedirba pagal terminuotą darbo sutartį, sudarytą trumpesniam kaip vienų metų laikotarpiui, pasibaigus šiai sutarčiai yra tinkamai užregistruotas bedarbis ne savo noru.

25. O dėl antrojo atvejo formuluotės aiškinimo kyla abejonių. Konkrečiau kalbant, iš šios formuluotės nėra aišku, ar žodžių junginys „per pirmuosius dvylika mėnesių“ yra siejamas su Sąjungos piliečio pradiniu darbo laikotarpiu priimančiojoje valstybėje, ar su šioje valstybėje sudarytos darbo sutarties rūšimi (terminuota sutartimi, neterminuota sutartimi ar kokia nors kita sutartimi).

26. Vien pažodžiui aiškinant Direktyvos 2004/38 7 straipsnio 3 dalies c punktą prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo aiškinimas iš pirmo žvilgsnio atrodo pagrįstas. Šio teismo nuomone, šioje nuostatoje nurodytas pirmasis atvejis („yra tinkamai užregistruotas bedarbis ne savo noru po to, kai dirbo pagal terminuotą darbo sutartį trumpiau kaip vien[us] metus“) susijęs su terminuotų darbo sutarčių, sudarytų trumpesniam kaip vienų metų laikotarpiui, pasibaigimu, o antrasis

10 Šią nuomonę Airijos vyriausybė pateikė tik papildomai.

11 Žr., be kita ko, 1983 m. lapkričio 17 d. Sprendimą *Merck* (292/82, EU:C:1983:335, 12 punktas), 2010 m. gruodžio 22 d. Sprendimą *Feltgen ir Bacino Charter Company* (C-116/10, EU:C:2010:824, 12 punktas) ir 2017 m. rugsėjo 13 d. Sprendimą *Khir Amayry* (C-60/16, EU:C:2017:675, 29 punktas).

(„tapo bedarbi[s] ne savo noru per pirmuosius dvylika mėnesių <…>“) – su terminuotų darbo sutarčių, sudarytų ilgesniam nei vienų metų laikotarpiui, pasibaigimu. Iš tikrųjų logiška manyti, kad jei pirmasis atvejis susijęs su terminuota sutartimi, sudaryta trumpesniam kaip vienų metų laikotarpiui, sakinio dalis „per pirmuosius dvylika mėnesių“ gali būti susijusi tik su ilgiau kaip vienus metus vykdyta veikla.

27. Vis dėlto, pirma, mano manymu, reikia patikslinti, kad antruoju atveju sakinio dalis „per pirmuosius dvylika mėnesių“ nesiejama su konkrečia darbo sutarties rūšimi ir joje nėra nuorodos į tikslią sutarties galiojimo trukmę. Joje paprasčiausiai numatyta galimybė, kad pilietis tampa bedarbis per pirmuosius dvylika darbo mėnesių, t. y. per laikotarpį nuo darbo santykių pradžios iki laikotarpio, kai jis ne savo noru tampa bedarbis, pradžios, neatsižvelgiant, viena vertus, į sutarties, pagal kurią jis dirbo, rūšį ir trukmę (terminuota ar neterminuota darbo sutartis, darbo visą ar ne visą darbo dieną sutartis ar kokia nors kita sutartis) [12], ir, kita vertus, į dirbto darbo pobūdį (pagal darbo sutartį ar savarankiškai) [13].

28. Taigi pažodžiui aiškinant Direktyvos 2004/38 7 straipsnio 3 dalies c punkto versiją prancūzų kalba, iš esmės matyti, kad šioje nuostatoje numatytas antrasis atvejis siejamas tik su laikotarpio nuo darbo santykių pradžios iki nedarbo ne savo noru laikotarpio pradžios, trukme, o sudarytos darbo sutarties rūšis ar Sąjungos piliečio per pirmuosius dvylika darbo mėnesių vykdytos veiklos pobūdis šiam aiškinimui neturi reikšmės. Palyginus įvairias šios nuostatos kalbines versijas, darytina tokia pati išvada [14].

29. Dėl formuluotės „per pirmuosius dvylika mėnesių“ pažymėtina, kad nė viena iš nagrinėtų kalbinių versijų nėra labai aiški. Toks pats žodžių junginys vartojamas, be kita ko, versijose vokiečių kalba („der ersten zwölf Monate“), anglų kalba („during the first twelve months“), italų kalba („durante i primi dodici mesi“), lenkų kalba („przez pierwsze dwanaście miesięc“), estų kalba („esimese kaheteistkümne kuu“), portugalų kalba („durante os primeiros 12 meses“), ispanų kalba („durante los primeros doce meses“), rumunų kalba („în timpul primelor douăsprezece luni“) ir lietuvių kalba („per pirmuosius dvylika mėnesių“).

30. Vis dėlto vien pirma pasiūlytas aiškinimas neleidžia atsakyti į pateiktą klausimą. Todėl reikia išaiškinti antrąjį atvejį, numatytą Direktyvos 2004/38 7 straipsnio 3 dalies c punkte, atsižvelgiant į šios nuostatos kontekstą, taip pat į šios direktyvos bendrąją sistemą ir tikslą.

2. Dėl Direktyvos 2004/38 7 straipsnio 3 dalies c punkto aiškinimo atsižvelgiant į kontekstą

31. Direktyvos 2004/38 7 straipsnio 3 dalies c punktą reikia aiškinti atsižvelgiant į jį supančias šios direktyvos nuostatas.

32. Šiuo atžvilgiu pabrėžtina, kad Direktyvos 2004/38 7 straipsnyje numatyti keli atvejai, kai Sąjungos pilietis turi teisę gyventi kitos valstybės narės teritorijoje ilgiau kaip tris mėnesius. Konkrečiau kalbant, šio straipsnio 3 dalyje neišsamiai nustatyta [15], kad taikant šios direktyvos 7 straipsnio 1 dalies a punktą Sąjungos pilietis, kuris nebėra pagal darbo sutartį ar savarankiškai dirbantis asmuo, tam tikrais atvejais

12 Žr. šios išvados 8 išnašą.

13 Šiuo atžvilgiu nereikia pamiršti, kad Direktyvos 2004/38 7 straipsnio 1 dalyje nedaroma skirtumo tarp ekonominiu požiūriu aktyvių Sąjungos piliečių, kurie dirba pagal darbo sutartis, ir tų, kurie savarankiškai vykdo profesinę veiklą priimančiojoje valstybėje narėje, todėl pažymėtina, kad antrasis atvejis, numatytas Direktyvos 2004/38 7 straipsnio 3 dalies c punkte, pirmiausia žodžių junginys „per pirmuosius dvylika mėnesių“, yra susijęs ne tik su darbo pagal darbo sutartį, bet ir su savarankiškos veiklos nutraukimu. Žr. 2014 m. birželio 19 d. Sprendimą *Saint Prix* (C-507/12, EU:C:2014:2007, 27 punktas) ir 2017 m. gruodžio 20 d. Sprendimą *Gusa* (C-442/16, EU:C:2017:1004, 27, 37 ir 38 punktai). Taip pat žr. generalinio advokato M. Wathelet išvadą, pateiktą byloje *Gusa* (C-442/16, EU:C:2017:607, 62–64 punktai).

14 Kaip teisingai pažymi Komisija ir, priešingai, nei teigia Airijos vyriausybė, žodžių junginiu „per pirmuosius dvylika mėnesių“ daroma nuoroda ne į pirmuosius naudojimosi teise laisvai judėti metus, o į laikotarpį nuo darbo santykių pradžios iki nedarbo ne savo noru laikotarpio pradžios.

15 2014 m. birželio 19 d. Sprendimas *Saint Prix* (C-507/12, EU:C:2014:2007, 38 punktas).

vis dėlto išlaiko pagal darbo sutartį ar savarankiškai dirbančio asmens statusą[16]. Šie atvejai susiję su tam tikrais laikinais profesinės veiklos pokyčiais[17], kai darbuotojas laikinai negali dirbti dėl ligos ar nelaimingo atsitikimo (minėtos nuostatos a punktas), tampa bedarbis ne savo noru (b ir c punktai) ir mokosi profesijos (d punktas).

33. Pagal Direktyvos 2004/38 7 straipsnio 3 dalį Sąjungos teisės aktų leidėjas norėjo nustatyti laipsnišką Sąjungos piliečio, kuris dėl šioje nuostatoje nurodytų priežasčių laikinai negali dirbti, teisės gyventi šalyje apimtį. Kartu nagrinėjant atvejus, numatytus šios nuostatos a–d punktuose, matyti, kad šis laipsniškumas nustatytas atsižvelgiant ne tik į minėto piliečio negalėjimo dirbti priežastį (laikinas darbuotojo negalėjimas dirbti dėl ligos ar nelaimingo atsitikimo, bedarbis ne savo noru arba profesinis mokymas), bet ir į pradinę jo profesinės veiklos priimančiojoje valstybėje narėje trukmę (ilgiau kaip vieni metai ar trumpiau kaip vieni metai).

34. Iš tikrųjų šis laipsniškumas išreikštas taip. Pilietis išlaiko darbuotojo statusą *be laiko apribojimų* tik tuo atveju, jei laikinai negali dirbti dėl ligos ar nelaimingo atsitikimo (minėtos nuostatos a punktas), jei mokosi profesijos (d punktas) arba jei prieš tai, kai tapo bedarbis ne savo noru, pagal darbo sutartį ar savarankiškai dirbo priimančiojoje valstybėje narėje ilgiau kaip vienus metus (b punktas). Priešingai, pilietis, kuris ne savo noru tapo bedarbis pasibaigus terminuotai darbo sutarčiai, sudarytai trumpesniam kaip vienų metų laikotarpiui, arba per pirmuosius dvylika [darbo] mėnesių, išlaiko darbuotojo statusą, taigi ir teisę gyventi šalyje, *su galimu laiko apribojimu*, t. y. „ne trumpiau kaip šešis mėnesius“ (c punktas).

35. Kalbant apie laikotarpį, kurį Sąjungos pilietis, tapęs bedarbis ne savo noru, išlaiko darbuotojo statusą, pažymėtina, kad Direktyvos 2004/38 7 straipsnio 3 dalies b ir c punktų *ratio legis* – nustatyti dvi skirtis. *Pirmoji skirtis* aiškiai nustatyta atsižvelgiant į pradinį veiklos, kurią pilietis vykdė priimančiojoje valstybėje narėje, laikotarpį. Taigi šios nuostatos b punkte nurodomas *pradinis ilgesnis kaip vienų metų laikotarpis*, neatsižvelgiant į Sąjungos piliečio vykdytą veiklą ar su juo sudarytos darbo sutarties rūšį, o šios nuostatos c punkte – *pradinis trumpesnis kaip vienų metų laikotarpis*, kartu nustatant *antrąją skirtį*, atsižvelgiant į tai, ar Sąjungos pilietis *gali arba negali numatyti, kokia bus tiksli* jo sutarties arba veiklos vykdymo *trukmė*.

36. Pirmasis atvejis, numatytas Direktyvos 2004/38 7 straipsnio 3 dalies c punkte, apima situaciją, kai Sąjungos pilietis, turėjęs dirbti terminuotą, trumpesnį kaip vienų metų, laikotarpį, pasibaigus sutarčiai tampa tinkamai užsiregistravęs bedarbis ne savo noru. Mano manymu, akivaizdu: kadangi šiuo atveju kalbama apie terminuotą sutartį, galima teigti, kad atitinkamas pilietis žinojo, taigi, galėjo numatyti, savo sutarties, sudarytos trumpesniam kaip vienų metų laikotarpiui, pabaigos datą.

37. Antrasis atvejis susijęs su situacija, kai pilietis, priešingai, nei tikėjosi ir neatsižvelgiant į vykdytos veiklos pobūdį (darbas pagal darbo sutartį ar savarankiška veikla) arba su juo sudarytos darbo sutarties rūšį (terminuota sutartis, neterminuota sutartis ar kitos rūšies sutartis), tampa bedarbis ne savo noru per pirmuosius dvylika darbo mėnesių. Šiuo atveju pilietis arba negalėjo numatyti tikslios dirbamo darbo ar vykdomos veiklos trukmės, arba žinojo šią trukmę, bet buvo numatyta, kad tai ilgesnis kaip vienų metų laikotarpis. Tai, ar Sąjungos pilietis dirbo penkiolika dienų, ar tris mėnesius, ar vienuolika

16 2014 m. birželio 19 d. Sprendimas *Saint Prix* (C-507/12, EU:C:2014:2007, 27 punktas).

17 Primintina, kad Teisingumo Teismas jau yra nusprendęs, jog galimybė Sąjungos piliečiui, kuris laikinai nustojo dirbti kaip pagal darbo sutartį arba savarankiškai dirbantis asmuo, išlaikyti darbuotojo statusą pagal Direktyvos 2004/38 7 straipsnio 3 dalį ir, remiantis šiuo statusu, teisę gyventi šalyje pagal šios direktyvos 7 straipsnio 1 dalį, grindžiama prielaida, kad šis pilietis yra pasiruošęs ir gali per protingą laikotarpį grįžti į priimančiosios valstybės darbo rinką. Žr. 2018 m. rugsėjo 13 d. Sprendimą *Prefeta* (C-618/16, EU:C:2018:719, 37 punktas ir jame nurodyta jurisprudencija).

mėnesių, ar kaip savarankiškai dirbantis asmuo, ar pagal terminuotą, neterminuotą arba kokios nors kitos rūšies sutartį, kaip antai laikinojo darbo sutartį, neturi reikšmės. Šiuo atveju svarbu tik tai, kad Sąjungos pilietis, priešingai, nei tikėjosi, tampa bedarbis ne savo noru per pirmuosius dvylika darbo mėnesių [18].

38. Tokį aiškinimą patvirtina Direktyvos 2004/38 7 straipsnio sistema; primenu, kad ši direktyva reglamentuoja Sąjungos piliečio teisę tam tikromis aplinkybėmis ilgiau kaip tris mėnesius gyventi kitos valstybės narės teritorijoje [19]. Prie šių aplinkybių, mano manymu, priskirtinos aplinkybės, nurodytos šios nuostatos c punkte, t. y. kad Sąjungos pilietis, prieš tapdamas bedarbis ne savo noru, dirbo priimančiojoje valstybėje narėje pagal terminuotą sutartį, sudarytą trumpesniam kaip vienų metų laikotarpiui (pirmasis atvejis), arba, kad jis dirbo pagal darbo sutartį ar vykdė savarankišką veiklą, bet tapo bedarbis ne savo noru per pirmuosius dvylika darbo mėnesių, nes negalėjo numatyti savo veiklos laikotarpio faktinės trukmės (antrasis atvejis). Tokiu atveju pagal Direktyvą 2004/38 jis gali išlaikyti darbuotojo statusą, taigi ir teisę gyventi priimančiojoje valstybėje narėje ne trumpiau kaip šešis mėnesius, su sąlyga, kad „yra užregistruotas kaip ieškantis darbo atitinkamame įdarbinimo biure [kompetentingoje užimtumo tarnyboje yra užregistruotas kaip darbo ieškantis asmuo]“.

39. Taigi, atsižvelgiant į šias aplinkybes, antrąjį atvejį, numatytą Direktyvos 2004/38 7 straipsnio 3 dalies c punkte, reikia aiškinti taip, kad jis susijęs su pagal darbo sutartį ar savarankiškai dirbančiu asmeniu, kuris tampa bedarbis ne savo noru per pirmuosius dvylika darbo mėnesių.

40. Tik toks aiškinimas gali leisti įgyvendinti Direktyva 2004/38 siekiamus tikslus [20].

3. Dėl Direktyvos 2004/38 7 straipsnio 3 dalies c punkto teleologinio aiškinimo

41. Padarytą išvadą patvirtina Direktyva 2004/38, konkrečiau kalbant, jos 7 straipsnio 3 dalies c punktu, siekiamo tikslo analizė.

42. Iš Direktyvos 2004/38 1–4 konstatuojamųjų dalių matyti, kad ja visų pirma siekiama „supaprastinti [ir sustiprinti] pagrindinę ir individualią teisę [naudojimąsi pagrindine ir asmenine teise] laisvai judėti ir gyventi valstybių narių teritorijoje [teritorijose], kuri tiesiogiai suteikiama pagal Sutartį Sąjungos piliečiams“ [21]. Pirmiausia iš Direktyvos 2004/38 3 ir 4 konstatuojamųjų dalių matyti, kad jos „tikslas – siekiant supaprastinti ir sustiprinti Sąjungos piliečių pagrindinę ir asmeninę teisę laisvai judėti ir apsigyventi valstybių narių teritorijoje [teritorijose] ir palengvinti naudojimąsi šia teise – atsisakyti sektorinio ir fragmentiško požiūrio taikymo, būdingo iki šios direktyvos galiojusiems Sąjungos teisės aktams, atskirai susijusiems, be kita ko, su pagal darbo sutartį dirbančiais asmenimis ir savarankiškai dirbančiais asmenimis [nustojusiais vykdyti profesinę veiklą], parengiant vieną teisės aktą, kuris

18 Pavyzdžiui, jei pilietis, pasinaudodamas teise laisvai judėti, pasirašo terminuotą sutartį trejų metų laikotarpiui, jis negali numatyti kai kurių aplinkybių, kaip antai jo atleidimo iš darbo ar jį įdarbinusios bendrovės bankroto. Laikinojo darbuotojo, persikėlusio į priimančiąją valstybę narę dirbti, atveju pagrįstai galima manyti, kad taip persikeliant buvo siekiama dirbti ilgiau kaip dvi savaites, ypač jei šis pilietis neteko darbo ne savo noru.

19 Toks aiškinimas visiškai atitinka Direktyvos 2004/38 7 straipsnio loginį pagrindą. Iš tikrųjų tam, kad Sąjungos pilietis galėtų gyventi priimančiojoje valstybėje narėje ilgiau kaip tris mėnesius, jis turi būti „darbuotoj[as] ar savarankiškai dirbant[ysis] [pagal darbo sutartį ar savarankiškai dirbant[is] asm[uo]]“ (1 dalies a punktas) arba turėti pakankamai išteklių, kad per savo gyvenimo šalyje laikotarpį netaptų našta priimančiosios valstybės narės socialinės paramos sistemai, taip pat visavertį sveikatos draudimą (1 dalies b punktas), arba būti studentas (1 dalies c punktas), arba būti Sąjungos pilietį, kuris pats atitinka pirmiau nurodytas sąlygas, lydintis ar pas jį atvykstantis šeimos narys (1 dalies d punktas). Jei pilietis atitinka vieną šių sąlygų, teisė gyventi šalyje ilgiau kaip tris mėnesius taikoma (atsižvelgiant į 4 dalyje numatytus apribojimus) ir jo šeimos nariams, kurie nėra valstybės narės piliečiai (2 dalis).

20 Primenu, kad, „atsižvelgiant į Direktyvos 2004/38 kontekstą ir ja siekiamus tikslus, jos nuostatų negalima aiškinti siaurai ir bet kuriuo atveju negalima panaikinti jų veiksmingumo“. 2008 m. liepos 25 d. Sprendimas *Metock ir kt.* (C-127/08, EU:C:2008:449, 84 punktas) ir 2014 m. gruodžio 18 d. Sprendimas *McCarthy ir kt.* (C-202/13, EU:C:2014:2450, 32 punktas).

21 2008 m. liepos 25 d. Sprendimas *Metock ir kt.* (C-127/08, EU:C:2008:449, 82 punktas), 2011 m. gegužės 5 d. Sprendimas *McCarthy* (C-434/09, EU:C:2011:277, 28 punktas) ir 2013 m. rugsėjo 19 d. Sprendimas *Brey* (C-140/12, EU:C:2013:565, 71 punktas).

susistemina ir pertvarko tuos aktus“ [22]. Konkrečiau kalbant, šiomis aplinkybėmis Teisingumo Teismas nusprendė, kad Direktyvos 2004/38 7 straipsnio 3 dalimi siekiama „apsaugoti asmenų, nutraukusių profesinę veiklą dėl darbo nebuvimo, kurį lėmė *nuo jų nepriklausančios aplinkybės*, teisę gyventi šalyje išlaikant darbuotojo statusą“ [23].

43. Be to, Teisingumo Teismas patikslino, kad Direktyvos 2004/38 tikslas, kaip matyti iš jos 1 straipsnio a punkto, yra susijęs su naudojimosi teise laisvai judėti ir gyventi valstybių narių teritorijose sąlygomis, tarp kurių, kalbant apie gyvenimą šalyje ilgiau kaip trijų mėnesių laikotarpį, yra šios direktyvos 7 straipsnyje nurodytos sąlygos [24]. Šiuo atžvilgiu primintina, kad iš šios direktyvos 10 konstatuojamosios dalies matyti, jog „šiais reikalavimais visų pirma siekiama, kad šie asmenys netaptų nepagrįsta našta priimančiosios valstybės narės socialinės paramos sistemai“ [25].

44. Bendrame Direktyvos 2004/38 kontekste šių tikslų, kurie yra hierarchinio pobūdžio [26], siekiama pagal laipsnišką sistemą, reglamentuojančią teisę gyventi priimančiojoje valstybėje narėje. Pagal šią sistemą, į kurią iš esmės perkelti įvairiuose iki šios direktyvos galiojusiuose Sąjungos teisės aktuose ir jurisprudencijoje nustatyti etapai ir sąlygos, galiausiai įgyjama teisė nuolat gyventi šalyje [27]. Taigi tarp teisės gyventi šalyje tris mėnesius ir teisės nuolat gyventi šalyje esančiai teisei ilgiau kaip tris mėnesius gyventi šalyje taikomos Direktyvos 2004/38 7 straipsnio 1 dalyje nustatytos sąlygos. Be to, pagal šios direktyvos 14 straipsnio 2 dalį Sąjungos pilietis išlaiko teisę gyventi šalyje tik tuo atveju, jei atitinka šios direktyvos 7 straipsnyje nurodytas sąlygas, kuriomis, kaip minėta, siekiama, kad jis netaptų nepagrįsta našta priimančiosios valstybės narės socialinės apsaugos sistemai.

45. Esu įsitikinęs, kad mano siūlomas Direktyvos 2004/38 7 straipsnio 3 dalies c punkto aiškinimas visiškai atitinka ne tik šioje direktyvoje nustatytą laipsnišką sistemą, kuria reglamentuojama teisė gyventi priimančiojoje valstybėje narėje, bet ir siauresnę *laipsnišką darbuotojo statuso išlaikymo sistemą*, kuria siekiama užtikrinti teisę gyventi šalyje ir galimybę gauti socialinę paramą [28]. Nustatant šią sistemą pačioje Direktyvoje 2004/38 atsižvelgiama į įvairius veiksnius, apibūdinančius asmeninę kiekvieno socialinės paramos išmokų prašytojo situaciją, pirmiausia į ekonominės veiklos vykdymo trukmę [29], taip pat, kiek tai susiję su nagrinėjama nuostata, *tokios trukmės nuspėjamumo laipsnį* [30]. Kaip nusprendė Teisingumo Teismas, ši laipsniška sistema sudaro atitinkamiems piliečiams galimybę vienareikšmiškai žinoti savo teises, pareigas ir jiems suteikiamas garantijas, ja paisoma proporcingumo principo ir vengiama nepagrįstų išlaidų, kurios tektų priimančiosios valstybės narės socialinės apsaugos sistemai [31].

46. Aiškinant antrąjį atvejį, numatytą Direktyvos 2004/38 7 straipsnio 3 dalies c punkte, kaip susijusį tik su asmenimis, kurie dirbo pagal terminuotą sutartį, neapimant tų, kurie dirbo pagal kitos rūšies sutartį ar vykdė savarankišką veiklą, būtų prieštaraujama šia direktyva siekiamam tikslui [32]. Be to, aiškinimas, pagal kurį būtų skiriami darbuotojai atsižvelgiant į su jais sudarytos darbo sutarties rūšį ar jų vykdytą veiklą, reikštų nepagrįstą skirtingą požiūrį. Toks skirtingas požiūris lemtų tai, kad pirmasis

22 2017 m. gruodžio 20 d. Sprendimas *Gusa* (C-442/16, EU:C:2017:1004, 40 punktas ir jame nurodyta jurisprudencija).

23 Išskirta mano. 2017 m. gruodžio 20 d. Sprendimas *Gusa* (C-442/16, EU:C:2017:1004, 42 punktas ir jame nurodyta jurisprudencija).

24 Žr., be kita ko, 2011 m. gegužės 5 d. Sprendimą *McCarthy* (C-434/09, EU:C:2011:277, 33 punktas).

25 2011 m. gruodžio 21 d. Sprendimas *Ziolkowski ir Szeja* (C-424/10 ir C-425/10, EU:C:2011:866, 40 punktas), 2012 m. spalio 4 d. Sprendimas *Komisija / Austrija* (C-75/11, EU:C:2012:605, 60 punktas) ir 2013 m. rugsėjo 19 d. Sprendimas *Brey* (C-140/12, EU:C:2013:565, 54 punktas).

26 Žr. generalinio advokato M. Wathelet išvadą, pateiktą byloje *Gusa* (C-442/16, EU:C:2017:607, 51 ir 52 punktai). „Šis antrasis tikslas[, kuris išryškėja iš 10 konstatuojamosios dalies,] pagrįstas pirmuoju: kadangi direktyva siekiama palengvinti naudojimąsi teise gyventi šalyje, valstybės narės mano, jog būtina pasirūpinti, kad būtų apibrėžta su šia laisve susijusi finansinė našta“.

27 2011 m. gruodžio 21 d. Sprendimas *Ziolkowski ir Szeja* (C-424/10 ir C-425/10, EU:C:2011:866, 38 punktas). Dėl teisės gyventi šalyje iki trijų mėnesių žr. Direktyvos 2004/38 6 ir 14 straipsnių 1 dalį dėl teisės gyventi šalyje ilgiau kaip tris mėnesius – šios direktyvos 7 ir 14 straipsnių 2 dalį, o dėl teisės nuolat gyventi šalyje – šios direktyvos 16 straipsnį.

28 2015 m. rugsėjo 15 d. Sprendimas *Alimanovic* (C-67/14, EU:C:2015:597, 60 punktas).

29 2015 m. rugsėjo 15 d. Sprendimas *Alimanovic* (C-67/14, EU:C:2015:597, 60 punktas).

30 Žr. šios išvados 37 ir 38 punktus.

31 Šiuo klausimu žr. 2015 m. rugsėjo 15 d. Sprendimą *Alimanovic* (C-67/14, EU:C:2015:597, 61 punktas).

32 Žr. Direktyvos 2004/38 3 ir 4 konstatuojamąsias dalis.

direktyva siekiamas tikslas – supaprastinti ir sustiprinti naudojimąsi pagrindine ir asmenine teise laisvai judėti ir gyventi valstybių narių teritorijose – būtų „siejamas tik“ su darbuotojais, kurių padėtis stabilesnė, nes jie yra sudarę terminuotas ar neterminuotas darbo sutartis, ir neapimtų kitų kategorijų darbuotojų, sudariusių „lankstesnes“ sutartis (be kita ko, darbo ne visą darbo dieną sutartis ar laikinojo darbo sutartis), kurių padėtis dėl to yra akivaizdžiai nestabili [33].

47. Iš tikrųjų, kaip pagal darbo sutartį dirbantis asmuo, sudaręs terminuotą sutartį, gali prarasti darbą, pavyzdžiui, dėl atleidimo iš darbo, darbuotojas, sudaręs kitos rūšies sutartį [34], taip pat gali netekti darbo, o savarankiškai dirbantis asmuo gali būti priverstas nutraukti veiklą. Taigi tokiomis aplinkybėmis nestabili atitinkamo asmens padėtis gali būti panaši į nestabilią darbuotojo, kuris dirbo pagal terminuotą darbo sutartį ir buvo atleistas, padėtį [35].

48. Ar šiomis aplinkybėmis būtų pateisinama tai, kad minėtam asmeniui, kiek tai susiję su teisės gyventi šalyje išlaikymu, netaikoma tokia pati apsauga kaip ir ta, kuria naudojasi asmuo, nustojęs dirbti pagal terminuotą darbo sutartį?

49. Aš taip nemanau. Abiem atvejais asmuo tampa bedarbis ne savo noru dėl darbo trūkumo ir dėl nuo jo nepriklausančių aplinkybių, po to, kai pagal darbo sutartį ar savarankiškai dirbo trumpiau kaip vienus metus, taigi jam turi būti taikoma apsauga, teikiama pagal Direktyvos 2004/38 7 straipsnio 3 dalies c punktą, jeigu jis kompetentingoje užimtumo tarnyboje yra užsiregistravęs kaip darbo ieškantis asmuo.

50. Be to, mano nuomone, nėra jokio objektyvaus pagrindo laikytis skirtingo požiūrio, kuriuo remiantis būtų galima nesuteikti teisės gyventi šalyje asmeniui, pagal darbo sutartį ar savarankiškai trumpiau kaip vienus metus dirbusiam priimančiojoje valstybėje narėje, taigi mokėjusiam įnašus į šios valstybės narės socialinę ir mokesčių sistemą, ir suteikti teisę gyventi šalyje darbo ieškančiam asmeniui, kuris niekada nevykdė ekonominės veiklos šioje valstybėje narėje ir niekada nemokėjo mokesčių pagal šią socialinę ir mokesčių sistemą, bet kuris atitinka Direktyvos 2004/38 14 straipsnio 4 dalies b punkte nustatytas sąlygas [36].

4. Direktyvos 2004/38 7 straipsnio 3 dalies c punkto aiškinimas atsižvelgiant į jo genezę

51. Šios nuostatos genezė leidžia patvirtinti tokį aiškinimą. Pirminio Komisijos pasiūlymo [37] 8 straipsnio 7 dalies c punkte ir Europos Parlamento teisėkūros rezoliucijos [38] 9 straipsnio 3 dalies c punkte nurodomas tik atvejis, kai „suinteresuotasis asmuo tampa bedarbis ne savo noru pasibaigus jo terminuotai darbo sutarčiai, sudarytai trumpesniam kaip vienų metų laikotarpiui“ [39]. Parlamentas tik perkėlė Komisijos pradinio pasiūlymo 8 straipsnio 7 dalies c punkto turinį į Parlamento teisėkūros

33 Šiuo klausimu žr. O'Brien, Ch., „Civis Capitalism Sum: Class as the New Guiding Principle of ES Free Movement Rights“, *Common Market Law Review*, t. 53, 2016, p. 937–978, pirmiausia p. 975: „Vienodo požiūrio laikomasi į tuos, kurių darbinė padėtis geresnė, nes yra nustatytas darbo laikas ir reguliarus darbo užmokestis, o sunkiau darbuotojo statusą išlaikyti tiems, kurie yra sudarę laikinojo darbo sutartis, ir tiems, kurie turi įrodyti savo ankstesnio darbo „tikrumą“; taip pat Nic Shuibhne, N., „Limits Rising, Duties Ascending: The Changing Legal Shape of Union Citizenship“, *Common Market Law Review*, t. 52, 2015, p. 889–938, pirmiausia 926 ir paskesni puslapiai: „Sąjungos pilietybė, atrodo, reiškia ne tiek teisėmis grindžiamą statusą, kiek vis didėjančia laikoma privilegiją, su kintančiais naudojimosi ja būdais, pirmiausia tais atvejais, kai nėra nustatyta apribojimų“.

34 Kaip antai neterminuotą sutartį ar laikinojo darbo sutartį.

35 Pavyzdžiui, dėl asmens, nutraukusio savarankišką veiklą, pagal analogiją žr. 2017 m. gruodžio 20 d. Sprendimą *Gusa* (C-442/16, EU:C:2017:1004, 43 punktas).

36 „<…> Tokiu atveju Sąjungos piliečiai <…> negali būti išsiųsti iš šalies tol, kol jie gali pateikti įrodymus, kad tebeieško darbo ir kad jie turi realių galimybių įsidarbinti“. Dėl galimybės, kurią turi valstybė narė, tokiu atveju nesuteikti teisės į socialinę paramą žr. Direktyvos 2004/38 24 straipsnio 2 dalį.

37 Pasiūlymas dėl Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos dėl Sąjungos piliečių ir jų šeimos narių teisės laisvai judėti ir gyventi valstybių narių teritorijose, COM(2001) 257 *final* (OL C 270 E, 2001, p. 150). 8 straipsnis buvo susijęs su piliečiams taikomais administraciniais formalumais.

38 Europos Parlamento teisėkūros rezoliucija dėl pasiūlymo dėl Europos Parlamento ir tarybos direktyvos dėl Sąjungos piliečių ir jų šeimos narių teisės laisvai judėti ir gyventi valstybių narių teritorijose, COM(2001) 257 – C5-0336/2001 – 2001/0111(COD) (OL C 43 E, 2004, p. 42).

39 9 straipsnis buvo skirtas naudojimosi teise gyventi šalyje ilgiau kaip šešis mėnesius sąlygoms.

rezoliucijos 9 straipsnio 3 dalies c punktą. Šį pakeitimą Komisija įtraukė į savo iš dalies pakeistą pasiūlymą [40], o vėliau Europos Sąjungos Taryba – į savo bendrąją poziciją [41]. Tačiau, kaip matyti iš jos aiškinamojo memorandumo, „Taryba iš dalies pakeitė c punkto formuluotę, patikslindama, kad šiuo konkrečiu atveju darbuotojo statusas išlaikomas ne mažiau kaip šešis mėnesius“. Pažymėtina, kad ši nuostata buvo iš dalies pakeista ir pridedant sakinio dalį „arba tapo bedarbis ne savo noru per pirmuosius dvylika mėnesių“.

52. Mano nuomone, šios sakinio dalies įtraukimas į Direktyvos 2004/38 parengiamuosius dokumentus patvirtina Sąjungos teisės aktų leidėjo norą į šios direktyvos 7 straipsnio 3 dalies c punkto taikymo sritį, apėmusią tik terminuotas sutartis, įtraukti ir kitų rūšių sutartis.

B. Valstybė narė negali darbuotojo statuso išlaikymo sieti su sąlyga, kad turi būti išdirbta pagal darbo sutartį minimalų laikotarpį

53. Danijos, Vokietijos ir Prancūzijos vyriausybės teigia, kad atsižvelgiant į Direktyvos 2004/38 10 konstatuojamąją dalį būna atvejų, kai valstybė narė pagrįstai gali manyti, kad asmuo nedirbo pagal darbo sutartį pakankamai ilgai, kad galėtų remtis šios direktyvos 7 straipsnio 3 dalies c punktu. Todėl, jų manymu, nacionalinės valdžios institucijos turi galėti nustatyti darbuotojo statuso išlaikymo sąlygas.

54. Pabrėžtina, kad, kaip teisingai teigia Komisija, Direktyvoje 2004/38 numatyta pakankamai garantijų siekiant, kad būtų išvengta nepagrįstos naštos priimančiosios valstybės narės socialinės apsaugos sistemai, kurią lemtų piktnaudžiaujant teise pateikti prašymai skirti socialinę paramą [42].

55. Primintina, pirma, kad pagal šios direktyvos 24 straipsnio 1 dalį „visiems Sąjungos piliečiams, pagal šią direktyvą gyvenantiems priimančiosios valstybės narės teritorijoje <…>, taikomas vienodas traktavimas kaip ir tos valstybės narės piliečiams“. Todėl jei pagal nacionalinę teisę asmenims, kurie trumpai dirbo pagal darbo sutartį ar vykdė savarankišką veiklą, nesuteikiama teisė į socialinę paramą, ji nesuteikiama ir iš kitų valstybių atvykusiems darbuotojams.

56. Antra, pagal Direktyvos 2004/38 7 straipsnio 3 dalies c punktą „ne trumpiau kaip šešis mėnesius“ išlaikomas darbuotojo statusas, taigi išlaikoma teisė į vienodą požiūrį. Todėl darbuotojo statuso išlaikymas nebūtinai suteikia teisę gauti bedarbio pašalpą. Teisė į vienodą požiūrį reiškia tik tai, kad darbuotojas turi turėti tokias pačias teises, kokios užtikrinamos priimančiosios valstybės narės piliečiams.

40 Žr. 7 straipsnio 2a dalį (30 pakeitimas). Iš dalies pakeistas pasiūlymas dėl Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos dėl Sąjungos piliečių ir jų šeimos narių teisės laisvai judėti ir gyventi valstybių narių teritorijose (Komisijos pateiktas pagal EB sutarties 250 straipsnio 2 dalį), COM(2003) 0199 *final* – COD 2001/0111.

41 2003 m. gruodžio 5 d. Tarybos bendroji pozicija, priimta siekiant priimti <…> Europos Parlamento ir Tarybos direktyvą 2004/[38]/EB dėl Sąjungos piliečių ir jų šeimos narių teisės laisvai judėti ir gyventi valstybių narių teritorijose, kuria iš dalies keičiamas Reglamentas (EEB) Nr. 1612/68 ir panaikinamos direktyvos 64/221/EEB, 68/360/EEB, 72/194/EEB, 73/148/EEB, 75/34/EEB, 75/35/EEB, 90/364/EEB, 90/365/EEB ir 93/96/EEB (OL C 54 E, 2004, p. 12).

42 Būtent šiomis aplinkybėmis Teisingumo Teismas nusprendė, kad „[šioje] direktyvoje, nustatančioje laipsnišką darbuotojo statuso išsaugojimo sistemą, pagal kurią siekiama užtikrinti teisę gyventi šalyje ir [galimybę] gauti socialinę paramą, atsižvelgiama į skirtingus [įvairius] veiksnius, apibūdinančius kiekvieno socialinių išmokų prašytojo individualią situaciją, pirmiausia į ekonominės veiklos vykdymo trukmę“. 2015 m. rugsėjo 15 d. Sprendimas *Alimanovic* (C-67/14, EU:C:2015:597, 60 punktas).

57. Trečia, Direktyvos 2004/38 7 straipsnio 3 dalies c punkte nustatyta, kad siekiant išlaikyti darbuotojo statusą reikia būti ne savo noru netekus pagal darbo sutartį ar savarankiškai dirbto darbo ir būti kompetentingoje užimtumo tarnyboje užsiregistravus kaip darbo ieškančiam asmeniui. Kaip pažymėjo Komisija, šiuo reikalavimu siekiama užtikrinti, kad asmenys patys nesistengtų dirbtinai tapti teisę į vienodą požiūrį turinčiais asmenimis. Šiuo atžvilgiu pabrėžtina, jog iš nutarties dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą nematyti, kad N. Tarola būtų piktnaudžiaudamas teise naudojęsis šios direktyvos 7 straipsnio 3 dalimi [43].

58. Galiausiai, ketvirta, aišku, jog valstybės narės negali darbuotojo statuso išlaikymui nustatyti sąlygos, kad turi būti išdirbta pagal darbo sutartį kitokį minimalų laikotarpį, nei nustatytas Direktyvos 2004/38 7 straipsnio 3 dalies c punkte. Kitoks požiūris leistų nustatyti papildomą apribojimą, kurio Sąjungos teisės aktų leidėjas nenumatė.

59. Mano nuomone, iš šios išvados 22–52 punktų aiškiai matyti, kad antrasis atvejis, nurodytas Direktyvos 2004/38 7 straipsnio 3 dalies c punkte, taikomas darbuotojui, kuris tampa bedarbis ne savo noru per pirmuosius dvylika darbo mėnesių, neatsižvelgiant į jo vykdytos veiklos pobūdį (darbas pagal darbo sutartį ar savarankiška veikla) arba į jo sudarytos darbo sutarties rūšį (terminuota, neterminuota ar kokios nors kitos rūšies sutartis).

V. Išvada

60. Atsižvelgdamas į tai, kas išdėstyta, siūlau Teisingumo Teismui taip atsakyti į *Court of Appeal* (Apeliacinis teismas, Airija) pateiktą prejudicinį klausimą:

2004 m. balandžio 29 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2004/38 dėl Sąjungos piliečių ir jų šeimos narių teisės laisvai judėti ir gyventi valstybių narių teritorijoje [teritorijose], iš dalies keičiančios Reglamentą (EEB) Nr. 1612/68 ir panaikinančios [d]irektyvas 64/221/EEB, 68/360/EEB, 72/194/EEB, 73/148/EEB, 75/34/EEB, 75/35/EEB, 90/364/EEB, 90/365/EEB ir 93/96/EEB, 7 straipsnio 1 dalies a punktą ir 3 dalies c punktą reikia aiškinti taip, kad valstybės narės pilietis, kuris dvi savaites išdirbo kitoje valstybėje narėje ne pagal terminuotą darbo sutartį, paskui tapo bedarbis ne savo noru, išlaiko darbuotojo statusą, kaip tai suprantama pagal šias nuostatas.

43 Šiuo atžvilgiu dėl sąvokos „piktnaudžiavimas teise“ žr. mano išvadą, pateiktą byloje *McCarthy ir kt.* (C-202/13, EU:C:2014:345, 108–115 punktai).