GENERALINIO ADVOKATO PEDRO CRUZ VILLALÓN IŠVADA, pateikta 2010 m. gegužės 5 d.[1]

I — Įvadas

1. *Rechtbank van eerste aanleg te Antwerpen* (Antverpeno, Belgija, teisminės apylinkės pirmosios instancijos teismas, toliau – *Rechtbank*) prašo Teisingumo Teismo nuspręsti, ar Belgijos teisė gali būti laikoma neprieštaraujančia Direktyvos 96/71/EB[2] 5 straipsniui dėl darbuotojų komandiravimo ir SESV 56 bei SESV 57 straipsniams.

2. Ši byla iš esmės yra Teisingumo Teismo sprendimo byloje *Arblade ir kiti*[3] padarinys. Tame sprendime buvo nustatyti būtinieji kriterijai, kuriais reikia vadovautis pagal SESV 56 ir SESV 57 straipsnius, siekiant nustatyti, ar nacionalinės teisės aktai, skirti darbuotojų tranzito Bendrijos viduje teisėtumo kontrolei, neprieštarauja Sutarčiai. Įvairios abejonės kyla būtent dėl darbdaviui tenkančio įpareigojimo iš anksto Belgijos darbo inspekcijai pateikti komandiravimo paraišką bei turėti Belgijoje naudojamiems atskirai ataskaitai ar atlyginimo lapeliui analogiškus dokumentus teisėtumo.

3. Po dešimties metų Teisingumo Teismas turi spręsti panašų klausimą, kuris buvo nagrinėjamas byloje *Arblade ir kiti*, bet remdamasis nauja nacionalinės teisės baze ir atsižvelgdamas į vėlesnę Sąjungos teismų praktikos raidą socialinės teisės srityje. Todėl ši byla suteikia galimybę įsigaliojus Lisabonos sutarčiai nuspręsti, ar išvada, kad Sąjunga taip pat siekiama socialinio tikslo, kaip Teisingumo Teismas nurodė bylose *Viking Line* ir *Laval un Partneri*[4], turi kokią nors įtaką Sprendime *Arblade ir kiti* įtvirtintai teismų praktikai.

1 — Originalo kalba: ispanų.

2 — 1996 m. gruodžio 16 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva dėl darbuotojų komandiravimo paslaugų teikimo sistemoje (OL 1997, L 18, p. 1; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 5 sk., 2 t., p. 431).

3 — 1999 m. lapkričio 23 d. Sprendimas (C-369/96 ir C-376/96, Rink. p. I-8453).

4 — 2007 m. gruodžio 11 d. Sprendimas *International Transport Workers' Federation ir Finnish Seamen's Union*, dar vadinamas *Viking Line* (C-438/05, Rink. p. I-10779), ir 2007 m. gruodžio 18 d. Sprendimas *Laval un Partneri* (C-341/05, Rink. p. I-11767).

II — Taikomi teisės aktai

A — *Sąjungos teisė*

1. Laisvė teikti paslaugas

4. SESV 56 straipsnyje numatyta:

„Pagal toliau išdėstytas nuostatas Sąjungoje uždraudžiami laisvės teikti paslaugas apribojimai, taikomi valstybių narių nacionaliniams subjektams, kurie yra įsisteigę kitoje valstybėje narėje negu valstybė, kurios subjektu yra asmuo, kuriam tos paslaugos teikiamos.

Europos Parlamentas ir Taryba, spręsdami pagal įprastą teisėkūros procedūrą, šio skyriaus nuostatas gali taikyti ir paslaugas teikiantiems trečiosios šalies piliečiams, įsisteigusiems Sąjungoje.“

2. Direktyva 96/71

5. Siekiant suderinti darbuotojų komandiravimą paslaugų teikimo pasienyje atveju, Direktyvoje 96/71 buvo įtvirtintos tam tikros priemonės, susijusios su darbuotojų teisėmis ir darbdavių pareigomis. Dėl darbo sutarties sąlygų šios direktyvos 3 straipsnio 1 dalyje numatyta:

„Darbo sutarties sąlygos

1. Valstybės narės užtikrina, kad, nepriklausomai nuo to, kokia teisė yra taikoma darbo santykiams, 1 straipsnio 1 dalyje paminėtos įmonės garantuoja į jų teritoriją komandiruotiems darbuotojams darbo sutarties sąlygas dėl toliau nurodytų dalykų, kuriuos toje valstybėje narėje, kurioje darbas yra atliekamas, reglamentuoja:

— įstatymai ir kiti teisės aktai ir (arba)

— kolektyvinės sutartys ar arbitražo sprendimai, kurie buvo paskelbti visuotinai taikytinais, kaip numatyta šio straipsnio 8 dalyje, jeigu jie yra susiję su priede išvardyta veikla:

a) dėl maksimalaus darbo ir minimalaus poilsio laiko;

b) dėl minimalių mokamų metinių atostogų trukmės;

c) dėl minimalių užmokesčio normų, įskaitant viršvalandžių apmokėjimo normas; šis punktas netaikomas papildomo pensinio draudimo sistemoms;

d) dėl darbuotojų, ypač laikino įdarbinimo įmonių siūlomų, samdos sąlygų;

e) dėl darbuotojų sveikatos, higienos ir darbo saugos;

f) dėl apsaugos priemonių, skirtų nėščių ar neseniai pagimdžiusių moterų, vaikų ir jaunimo darbo sutarties sąlygoms vykdyti;

g) dėl vienodų sąlygų taikymo vyrams ir moterims bei kitų nediskriminavimo nuostatų.

Šioje direktyvoje šio straipsnio 1 dalies c punkte paminėtų minimalių užmokesčio normų sąvoką apibrėžia valstybės narės, į kurios teritoriją darbuotojas yra komandiruojamas, nacionalinės teisės aktai ir (arba) praktika. <...>“

6. 5 straipsniu valstybėms narėms suteikiama teisė imtis reikiamų priemonių, kad būtų užtikrintas Direktyvos 96/71 laikymasis, numatant:

„Priemonės

Jei nesilaikoma šios direktyvos nuostatų, valstybės narės imasi reikiamų priemonių.

Jos visų pirma užtikrina, kad darbuotojai ir (arba) jų atstovai galėtų pasinaudoti atitinkamomis procedūromis, kad būtų galima užtikrinti šia direktyva nustatytų pareigų vykdymą.“

B — *Nacionalinė teisė*

7. Direktyvą 96/71 Belgijos Karalystė įgyvendino 2002 m. kovo 5 d. Įstatymu[5], kuriuo atsižvelgė ir į Teisingumo Teismo sprendime *Arblade ir kiti* pateiktas gaires. Be kitų priemonių, ir, kiek tai susiję su šia byla, perkėlimo įstatymu buvo įtvirtinta supaprastinta tvarka, pagal kurią į Belgiją darbuotojus komandiruojančios įmonės privalo turėti tam tikrus socialinės apsaugos dokumentus

5 — *Moniteur belge*, 2002 m. kovo 13 d.

(toliau – supaprastinta tvarka). Ši tvarka buvo įgyvendinta 2002 m. kovo 29 d. Karaliaus dekretu[6], kuriame apibrėžta minėto perkėlimo įstatymo 6 straipsnio 2 dalyje paminėta veikla statybų srityje.

8. Kaip matyti iš Europos Komisijos, Belgijos vyriausybės ir kaltinamųjų pagrindinėje byloje teiginių, įstatyme ir 2002 m. kovo 29 d. Karaliaus dekrete numatyta supaprastinta socialinės apsaugos dokumentų turėjimo tvarka nebetaikoma nuo 2007 m. balandžio 1 d., nes ją pakeitė „nauja patogesnė ir prieinamesnė sistema“, grindžiama komandiravimo paraiškos elektronine versija, vadinama „Limosa paraiška“[7]. Tačiau šis prejudicinis klausimas pateiktas dėl 2002 m. teisės aktų, kurie *ratione temporis* taikomi nacionaliniame teisme nagrinėjamai situacijai.

9. Bylos faktinių aplinkybių dieną galiojusios redakcijos perkėlimo įstatymo 8 straipsniu darbdavys, atitinkantis 1978 m. spalio 23 d. Karaliaus dekreto Nr. 5 6 c straipsnio 2 dalies sąlygas, atleidžiamas nuo pareigos turėti tam tikrus socialinės apsaugos dokumentus, nors tik šešių mėnesių laikotarpiui, kurį pagal šią dalį nustatė Karalius. Taip darbdavys neprivalėjo rengti darbo reglamento[8], atlyginimo lapelio[9], su darbo sutartimis susijusių dokumentų[10], įdarbinimo rašto ir skubios paraiškos, jeigu jam netaikoma Belgijos socialinės apsaugos tvarka[11].

10. Vadovaujantis minėto Karaliaus dekreto Nr. 5 6c straipsnio 2 dalimi, darbdaviai atleidžiami nuo pareigos parengti ir turėti minėto Karaliaus dekreto II skyriuje ar juo remiantis numatytus socialinės apsaugos dokumentus, jeigu jie atitinka dvi sąlygas: pirma, prieš darbuotojams pradedant dirbti jie kompetentingiems valstybės tarnautojams nusiunčia 6 d straipsnyje numatytą komandiravimo paraišką. Antra, jie saugo ir 1 dalyje numatytu darbo laikotarpiu leidžia šiems valstybės tarnautojams susipažinti su valstybės, kurioje darbdavys yra įsteigtas, teisės aktuose numatytų dokumentų, lygiaverčių Karaliaus dekreto 4 straipsnio 1 dalyje numatytai „atskirai ataskaitai“ arba 1965 m. balandžio 12 d. Įstatymo dėl darbuotojų apmokėjimo apsaugos 15 straipsnyje numatytam „atlyginimo lapeliui“, kopijomis.

11. Jei darbdavys neturi „lygiaverčių dokumentų“, minėto Karaliaus dekreto Nr. 5 6 d straipsnio 4 dalyje nustatyta, kad jis privalo parengti ir turėti Belgijos teisės

6 — *Moniteur belge*, 2002 m. balandžio 17 d.

7 — Sutrumpinimas kilęs iš „Landenoverschrijdend Informatiesysteem ten behoeve van MigratieOnderzoek bij de Sociale Administratie“ (Tarptautinė informacinė sistema vertinti migracijos srautų įtaką socialinės apsaugos administravimui). Ši sistema, kaip nurodo Komisija rašytinėse pastabose, nagrinėjama procedūroje dėl SESV 56 straipsnio pažeidimo (Procedūra Nr. 2007/2367).

8 — 1965 m. balandžio 8 d. įstatymo 4 straipsnis.

9 — 1965 m. balandžio 12 d. įstatymo 15 straipsnis.

10 — 1978 m. liepos 3 d. įstatymo 4 ir 123 straipsniai.

11 — 1996 m. liepos 26 d. įstatymo 38 straipsnis.

aktuose numatytą atskirą ataskaitą ir atlyginimo lapelį.

12. 2002 m. kovo 29 d. Karaliaus dekreto III skyrius „Atleidimo nuo pareigos turėti ir parengti socialinės apsaugos dokumentus būdai“ apima 3 straipsnį, kuriuo reikalaujama, kad prieš prasidedant komandiruotų darbuotojų įdarbinimo laikotarpiui darbdaviai laišku, elektroniniu paštu arba faksu socialinės apsaugos įstatymų inspekcijai išsiunčia „išankstinę komandiravimo paraišką“, atitinkančią minėto dekreto 4 straipsnį. Šios paraiškos gavimas ir atitiktis yra patvirtinami per penkias darbo dienas skaičiuojant nuo dienos, kai inspekcija gavo šią paraišką, ir inspekcija šiuo tikslu tomis pačiomis rašytinėmis priemonėmis darbdaviui suteikia „registracijos numerį“ (2 dalis). Šie darbuotojai gali pradėti dirbti tik po tos dienos, kai inspekcija pranešė darbdaviui registracijos numerį. Neatlikęs šių veiksmų darbdavys negali būti atleistas nuo šių pareigų (3 dalis).

13. Šio Karaliaus dekreto IV skyrius, susijęs su „komandiravimo paraiška“, apima 4 straipsnį, kuriame nurodyti išankstinėje paraiškoje pateikiami duomenys:

„1. Dėl darbdavio, kuris komandiruoja darbuotojus Belgijoje: vardas, pavardė ir gyvenamoji vieta ar įmonės pavadinimas ir buveinė, įmonės veiklos rūšis, adresas, telefono numeris, fakso numeris, elektroninio pašto adresas ir identifikacijos numeris ar darbdavio registracijos numeris kompetentingoje kilmės valstybės socialinės apsaugos institucijoje.

2. Dėl darbdavio paskirto atsakingo asmens ar atstovo, kuris turi lygiaverčius dokumentus pagal šio dekreto 5 straipsnio 1 dalį: vardas ir pavardė, įmonės pavadinimas, adresas, telefono numeris, fakso numeris ir elektroninio pašto adresas.

3. Dėl visų darbuotojų, komandiruotų Belgijoje: vardas ir pavardė, gyvenamoji vieta, gimimo data, šeiminė padėtis, lytis, pilietybė, adresas, telefono numeris, tapatybės dokumento rūšis ir numeris, darbo sutarties sudarymo data, darbo Belgijoje pradžios data ir vykdoma veikla.

4. Dėl komandiruotiems darbuotojams taikomų darbo sąlygų: savaitinė darbo trukmė ir darbo laikas.

5. Dėl komandiravimo: komandiravimo metu teikiamų paslaugų rūšis, komandiravimo

pradžios data ir numatoma komandiravimo trukmė, vieta, kur vykdomas darbas.

6. Dėl lygiaverčių dokumentų: vieta, kurioje pagal šio dekreto 5 straipsnį šie dokumentai laikomi ir saugomi.“

14. Šio Karaliaus dekreto 4 straipsnio 2 dalimi reikalaujama, kad paraiška atitiktų prie Karaliaus dekreto pridėtą formą.

15. Teisės akto V skyrius reguliuoja „lygiaverčių dokumentų pateikimo ir saugojimo būdus“, juos išskiriant į „Belgijoje komandiruotų darbuotojų darbo laikotarpiu“ 1 dalyje (5 straipsnis) ir „pasibaigus Belgijoje komandiruotų darbuotojų darbo laikotarpiui“ 2 dalyje (6 straipsnis).

16. 5 straipsnio 1 dalyje numatyta darbdavių pareiga turėti lygiaverčių dokumentų kopiją, kad su ja galėtų susipažinti kontrolės inspekcija, darbo vietoje, į kurią darbuotojas yra komandiruotas, ar fizinio asmens, kuris juos laiko kaip darbdavio atsakingas asmuo ar atstovas, gyvenamojoje vietoje Belgijoje. Šis reikalavimas apima ir pareigą nuolat pildyti dokumentus vykdant pareigas, kurios kyla iš šiems dokumentams taikomų kilmės valstybės įstatymų. Esant pažeidimui, darbdaviai privalo pagal Belgijos teisės aktus parengti ir turėti atskirą ataskaitą ir atlyginimo lapelį, kaip tai numatyta 5 straipsnio 1 dalyje.

17. Pasibaigus Karaliaus dekreto 2 straipsnyje numatytam šešių mėnesių laikotarpiui darbdaviai privalo penkerius metus saugoti ir leisti atitinkamoms kontrolės inspekcijoms minėtose vietose susipažinti su šių lygiaverčių dokumentų kopija, o to nepadarius – turi būti parengti Belgijoje naudojami atskira ataskaita ir atlyginimo lapelis. Tačiau 5 straipsnio 3 dalyje leidžiama turėti bet kokios formos lygiaverčių dokumentų kopijas su sąlyga, kad jie yra įskaitomi ir kad juos atgaminus bus galima veiksmingai patikrinti.

18. Taip pat 6 straipsnyje nurodyta darbdavių pareiga pateikti socialinės apsaugos įstatymų inspekcijai lygiaverčių dokumentų kopiją ir ši pareiga išlieka visą darbo laikotarpį.

III — Pagrindinės bylos faktinės aplinkybės ir ginčas

19. Portugalijos bendrovė *Termiso Limitada* (toliau – *Termiso*), kurios specializacija – šilumos ir garso izoliacija laivų remonto sektoriuje, vykdydama subrangos sutartį komandiravo Portugalijoje jos įdarbintus suvirintojus ir montuotojus į bendrovei *Antwerp*

Ship Repair priklausančią laivo statybvietę Antverpene.

20. Kiekvieną kartą, kai buvo sudaroma sutartis, *Termiso* prašė Portugalijos valdžios institucijų formų E 101[12], o *Antwerp Ship Repair* pagal 1978 m. rugpjūčio 14 d. Ekonominės pertvarkos įstatymo 69 straipsnį informavo darbo inspekciją apie darbuotojų komandiravimą[13].

21. 2004 m. liepos 12 d. Federalinei viešajai socialinės apsaugos inspekcijai atliekant patikrinimą *Antwerp Ship Repair* laivų statybvietėje konstatuota, kad jose dirbo 53 *Termiso* komandiruoti metalurgijos technikai. Šių darbuotojų komandiravimas nebuvo nurodytas išankstinėje paraiškoje, todėl ji nebuvo iš anksto pateikta Belgijos inspekcijai. *Termiso* meistras negalėjo pateikti jokio atlyginimo dokumento.

22. 2004 m. liepos 14 d. darbo inspekcija pradėjo administracinį procesą prieš *Termiso* dėl Belgijos teisės aktų, susijusių su socialinės apsaugos dokumentų turėjimu, pažeidimo, o 2004 m. lapkričio 17 d. kaltinimai buvo perkvalifikuoti.

23. Belgijos Karalystė Belgijos socialinės apsaugos teisės aktuose numatytų sąlygų nesilaikymą kvalifikavo kaip nusikaltimą[14]. Po šio perkvalifikavimo pagal baudžiamąją teisę prokuratūra apkaltino *Termiso* (darbdavys ir asmeniškai atsakingas juridinis asmuo), Vítor Manuel dos Santos Palhota (akcininkas ir generalinis direktorius), Mário de Moura Gonçalves (miręs) ir Fernando Luis das Neves Palhota (akcininkas ir technikos direktorius) padarius pluoštą nusikaltimų, tai yra, neturėjus komandiruotų darbuotojų atskirų ataskaitų, nesumokėjus teisėto minimalaus atlyginimo ir už viršvalandžius, kaip tai numato Belgijos teisės aktai.

IV — Prejudicinis klausimas ir procesas Teisingumo Teisme

24. Rechtbank van eerste aanleg te Antwerpen nagrinėjant iškeltą baudžiamąją bylą prieš *Termiso*, V. M. Santos Palhota, M. Moura Gonçalves ir F. L. Neves Palhota, šis teismas sustabdė bylos nagrinėjimą ir,

12 — Kaip tai pripažįsta šalys atsakovės pagrindinėje byloje, nors šios formos buvo pateiktos ne laiku, Belgijos darbo inspekcija nenurodė jokių prieštaravimų dėl tokio vėlavimo.

13 — *Moniteur belge*, 1978 m. rugpjūčio 17 d.

14 — Taikomos baudžiamosios teisės nuostatos nebuvo nurodytos nei *Rechtbank* prašyme priimti prejudicinį sprendimą, nei įvairių byloje dalyvaujančių asmenų rašytinėse ar žodinėse pastabose.

vadovaudamasis SESV 267 straipsniu, pateikė Teisingumo Teismui šį prejudicinį klausimą:

„Ar 2002 m. kovo 5 d. Įstatymo 8 straipsnio ir 2002 m. kovo 29 d. Karaliaus dekreto (Įgyvendinimo dekretas) 3, 4 ir 5 straipsnių nuostatos, kuriomis užsieniečiams darbdaviams, ketinantiems komandiruoti darbuotojus, nustatoma pareiga pirmiausia socialinės apsaugos įstatymų kontrolės inspekcijai pateikti komandiravimo paraišką ir turėti dokumentus, atitinkančius Belgijoje naudojamus atskirą ataskaitą ar atlyginimo lapelį, taip neleidžiant ar kliudant įsidarbinti Belgijoje, neprieštarauja EB 49 ir EB 50 straipsniams?“

25. Prejudicinis klausimas Teisingumo Teismo kanceliarijoje užregistruotas 2008 m. lapkričio 26 d.

26. Per Teisingumo Teismo statuto 23 straipsnyje nurodytą terminą savo pastabas pateikė Belgijos, Vokietijos, Prancūzijos, Graikijos ir Danijos vyriausybės, taip pat Komisija ir kaltinamieji nacionalinėje baudžiamojoje byloje.

27. Belgijos, Graikijos, Prancūzijos, Europos laisvosios prekybos asociacijos (ELPA) priežiūros institucijos ir Komisijos atstovai atvyko į teismo posėdį, kuris vyko 2010 m. vasario 25 d.

V — Dėl priimtinumo

28. Belgijos Karalystė pateikia tris pagrindus, kuriais ginčija prejudicinio klausimo priimtinumą.

29. Pirma, ji patvirtina, kad prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo klausimas grindžiamas klaidingu Belgijos įstatymo, perkeliančio Direktyvą 96/71, 8 straipsnio ir jo taikymo teisės aktų išaiškinimu, pagal kurį nagrinėjama supaprastinta tvarka yra privaloma paslaugų teikėjams. Tačiau minėtuose teisės aktuose numatyta alternatyvi sistema, kuri leidžia atitinkamam darbdaviui pasirinkti arba supaprastintą tvarką, arba parengti ir turėti Belgijoje naudojamus dokumentus.

30. Antra, ji mano, kad nutartis dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą yra netinkamai motyvuota, nes iš jos faktinio ir teisinio pagrindo negalima nustatyti priežasčių, dėl kurių Belgijos teisės aktai prieštarauja dabartiniam SESV 56 straipsniui, o tai kelia abejonių, ar šią bylą reikia spręsti vadovaujantis Direktyva 96/71.

31. Trečia, ji nesutinka, kad Teisingumo Teismas gali aiškinti SESV 57 straipsnį, nes byloje nėra ginčo dėl to, jog *Termiso* darbuotojų Belgijoje atliekami darbai buvo paslaugų teikimas, be to, minėto straipsnio taikymas priklauso nacionaliniam teismui.

32. Pirmasis nepriimtinumo pagrindas yra akivaizdžiai nepakankamas pagrįsti *a limine* atsisakymą priimti prejudicinį klausimą. Pirma, kadangi Teisingumo Teismo kompetencijai nepriskirta nagrinėti nacionalinės teisės, o prejudicinė procedūra grindžiama griežtu nacionalinių teismų ir Teisingumo Teismo kompetencijos atskyrimu, Teisingumo Teismas turi teisę aiškinti Europos Sąjungos nuostatas ar spręsti dėl jų galiojimo remdamasis tik nacionalinio teismo nurodytomis faktinėmis aplinkybėmis[15]. Antra, kadangi, nesvarbu, kokios priežastys galėjo paskatinti *Rechtbank* abejones dėl suparastintos tvarkos, tik jis yra kompetentingas vertinti, ar būtina kreiptis į Teisingumo Teismą ir parinkti šį patarimą pagrindžiantį faktinį ir teisinį pagrindą[16].

33. Dėl antrojo nepriimtinumo pagrindo reikia pažymėti, kad, vadovaujantis nusistovėjusia teismų praktika, *a limine* atsisakymas priimti prejudicinį klausimą yra pateisinamas tik jeigu akivaizdu, kad prašomas Bendrijos teisės išaiškinimas neturi jokio ryšio su pagrindinės bylos aplinkybėmis arba dalyku[17], jeigu problema hipotetinė[18] arba jeigu Teisingumo Teismas neturi būtinos faktinės ir teisinės informacijos, kad naudingai atsakytų į jam pateiktus klausimus[19].

34. Iš tiesų faktinio ir teisinio pagrindo, kuriuo remiantis pateikiamas prejudicinis klausimas, apibrėžimas yra būtinas, kad Teisingumo Teismas nacionaliniam teismui galėtų pateikti naudingą Sąjungos teisės aiškinimą[20] ir kad prejudicinės procedūros šalys galėtų iš anksto pateikti savo pastabas[21].

35. Tokiomis aplinkybėmis ir, nepaisant nutarties lakoniškumo, neginčijama, kad joje pateikiamas minimalus, bet pakankamas santykio tarp SESV 56 straipsnio, Direktyvos 96/71 ir 2002 m. Belgijos teisės aktų bei faktinių aplinkybių aprašymas, kuriuo prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas grindžia savo abejones. Be to, tai, kad šia direktyva nėra remiamasi klausime, niekaip nepaveikia Teisingumo Teismo kompetencijos, nes prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas taip pat turėjo teisę remtis ir SESV 56 straipsniu, kuris yra tinkamas atsakyti į klausimą.

15 — 1994 m. birželio 2 d. Sprendimo *AC-ATEL Electronics Vertriebs* (C-30/93, Rink. p. I-2305) 16 punktas; 1997 m. kovo 20 d. Sprendimo *Phytheron International* (C-352/95, Rink. p. I-1729) 11 punktas ir 1998 m. liepos 16 d. Sprendimo *Dumon ir Froment* (C-235/95, Rink. p. I-4531) 25–27 punktai.

16 — 2001 m. spalio 25 d. Sprendimo *Ambulanz Glöckner* (C-475/99, Rink. p. I-8089) 10 punktas; 2005 m. birželio 2 d. Sprendimo *Dörr ir Ünal* (C-136/03, Rink. p. I-4759) 46 punktas ir 2006 m. birželio 22 d. Sprendimo *Conseil général de la Vienne* (C-419/04, Rink. p. I-5645) 24 punktas.

17 — 2009 m. spalio 1 d. Sprendimo *Compañía Española de Comercialización de Aceite* (C-505/07, Rink. p. I-8963) 26 punktas.

18 — 2002 m. sausio 22 d. Sprendimo *Canal Satélite Digital* (C-390/99, Rink. p. I-607) 19 punktas.

19 — 1993 m. sausio 26 d. Sprendimo *Telemarsicabruzzo ir kiti* (C-320/90–C-322/90, Rink. p. I-393) 6 punktas.

20 — 1993 m. kovo 19 d. Nutarties *Banchero* (C-157/92, Rink. p. I-1085) 4 punktas; 1995 m. balandžio 7 d. Nutarties *Grau Gomis ir kiti* (C-167/94, Rink. p. I-1023) 8 punktas ir 2009 m. gruodžio 23 d. Nutarties *Spector Photo Group ir Van Raemdonck* (C-45/08, Rink. p. I-12073) 26 punktas.

21 — 1982 m. balandžio 1 d. Sprendimo *Holdijk ir kiti* (141/81–143/81, Rink. p. 1299) 6 punktas.

36. Tokia pati išvada turėtų būti padaryta dėl Belgijos Karalystės nurodyto trečiojo nepriimtinumo pagrindo, nes SESV 57 straipsniu draudžiama diskriminacija paslaugų judėjimo laisvės srityje, o ši problema ir yra esminė *Rechtbank* nurodomame ginče.

37. Atsižvelgiant į nurodytus motyvus reikia atmesti visus prejudicinio klausimo nepriimtinumo pagrindus.

VI — Dėl esmės

A — *Vertinimo kriterijus*

1. Preliminari pastaba: darbuotojų komandiravimas, Direktyva 96/71 ir interesų pusiausvyra

38. Ši byla dar kartą parodo neišvengiamą vidaus rinkos sukūrimo ir socialinių vertybių apsaugos priešpriešą. Kaip matyti iš ankstesnių bylų, darbuotojų komandiravimas supriešina paslaugų judėjimo laisve besinaudojančias įmones, paslaugų teikimo tikslais perkeliamus jų darbuotojus ir įmonę bei jos darbuotojus priimančias valstybes nares. Direktyva 96/71, kurios tikslas yra išlaikyti pusiausvyrą tarp darbdavio laisvės teikti paslaugas ir minimalios socialinės apsaugos užtikrinimo, siekiama suderinti šią priešpriešą.

39. Pagrindinis direktyvos taikymą apibrėžiantis kriterijus yra susijęs su įmonės, kuri komandiruoja darbuotoją ir savo sąskaita, ir savo pavedimu, ekonominės veiklos vykdymu kitoje nei įmonės kilmės valstybė valstybėje narėje. Todėl Sąjungos teisės aktų leidėjas supranta, kad „šalių interesais reikia (patikslinti) darbo sutarties sąlygas“[22], ir dėl šios priežasties buvo apibrėžtos taikomą darbo teisę nustatančios nuostatos.

40. Klausimas, susijęs su taikomomis nuostatomis (ar tai būtų įsteigimo, ar priimančioji valstybė), sprendžiamas pažymint būtinybę derinti nacionalinės teisės aktus, siekiant nustatyti imperatyvių minimalios apsaugos nuostatų pagrindą[23], kurio turi būti laikomasi paskirties valstybėje, neatsižvelgiant į komandiravimo trukmę[24]. Ši mintis sukonkretinama direktyvos 3 straipsnio 1 dalyje, kurioje nurodyta, kad „nepriklausomai nuo to, kokia teisė yra taikoma darbo santykiams, <...> įmonės

22 — Direktyvos 96/71 6 konstatuojamoji dalis.
23 — Direktyvos 96/71 13 konstatuojamoji dalis.
24 — Direktyvos 96/71 14 konstatuojamoji dalis.

garantuoja į jų teritoriją komandiruotiems darbuotojams darbo sutarties sąlygas“, susijusias su tokiais svarbiais aspektais kaip, be kita ko, maksimalus darbo ir minimalus poilsio laikas, minimalios užmokesčio normos ar darbo sauga. Į šį sąrašą įtraukiama ir 7 dalis, kuria bet kuriuo atveju garantuojama, kad „darbuotojams [taikomos palankesnės] darbo sutarties [sąlygos]“[25].

41. Galiausiai minėto 3 straipsnio 10 dalyje valstybėms narėms pripažįstama galimybė, laikantis EB sutarties, įmonėms, kurios komandiruoja darbuotojus į jų teritoriją, taikyti darbo ir įdarbinimo sąlygas kitose nei 1 dalies pirmoje pastraipoje išvardytose srityse, kai remiamasi viešosios tvarkos nuostatomis.

42. Ką tik nurodyta tvarka, kuri patenka į dalykinę direktyvos taikymo sritį, kiek ji susijusi su darbo santykiais, egzistuoja šalia kaip papildomas, bet svarbus taisyklių blokas: nacionalinės kontrolės ir apsaugos nuostatos, kurios skirtos tikrinti komandiruotų darbuotojų teisių laikymasi. Būtent šiai grupei priklauso nagrinėjamoje byloje ginčijamos Belgijos teisės nuostatos. Šios nuostatos, kurias paprastai priima ir įgyvendina paskirties valstybė, nepriklauso direktyvos taikymo sričiai: pirma, todėl, kad jos nenurodytos 3 straipsnyje ir, antra, todėl, kad 5 straipsniu valstybėms narėms suteikiama veiksminga direktyvos tikslų garantija.

43. Taigi darytina išvada: kadangi minėtu 5 straipsniu valstybėms suteikiama galimybė priimti Direktyvos 96/71 užtikrinimo priemones, šių priemonių atitiktis Europos Sąjungos teisei turi būti vertinama atsižvelgiant į Sutartis[26]. Todėl šiai bylai išspręsti būtina aiškinti minėtą 5 straipsnį, SESV 56 ir SESV 57 straipsnius, kuriuose pripažįstama laisvė teikti paslaugas, bei valstybėms privalomas pagrindines šios laisvės veiksmingumo užtikrinimo sąlygas.

25 — Direktyva 96/71 įtvirtintos tvarkos ypatumas dar labiau išryškėja, kai ją palyginame su taikytinos teisės bendrosiomis nuostatomis, kurios numatytos 1980 m. birželio 19 d. Romos konvencijos dėl sutartinėms prievolėms taikytinos teisės (OL L 266, p. 1) 3 ir 6 straipsniuose. Konvencijoje ši situacija sureguliuota kitaip, t. y.numatant, kad jei šalys nepasirinko taikytinos teisės (pagrindinis požymis), darbo sutartį reglamentuoja tos valstybės, kurioje darbuotojas nuolatos dirba pagal sutartį, teisė, net jeigu jis laikinai dirba kitoje valstybėje, arba tos valstybės, kurioje yra įsikūrusi jį įdarbinusi įmonė, teisė (papildomas požymis), tačiau esant tam tikroms sąlygoms, nepažeidžiant galimybės kartu su paskelbta taikytina teise taikyti kitos valstybės privalomas teisės normas, pirmiausia tos valstybės, į kurios teritoriją darbuotojas yra laikinai komandiruotas, teisę (imperatyvios nuostatos kriterijus).

26 — 2004 m. spalio 12 d. Sprendimo *Wolff & Müller* (C-60/03, Rink. p. I-9553) 30 punktas.

44. Tokia išvada, be kita ko, atitinka naują Teisingumo Teismo praktiką, pagal kurią Direktyvos 96/71 materialinės nuostatos yra aiškinamos plačiai, o toks aiškinimas naudingas užtikrinant laisvę teikti paslaugas. Pripažįstama, kad minėtame Sprendime *Laval un Partneri* buvo pateikta tokia Direktyvos 96/71 3 straipsnio analizė, kuri riboja valstybių narių diskreciją nustatyti į jų teritoriją darbuotojus komandiruojančioms užsienio įmonėms kitokias socialinės apsaugos priemones nei tos, kurios nustatytos šiame straipsnyje. Ši Direktyvos 96/71 3 straipsnio analizė taip pat daro įtaką SESV 56 straipsnio taikymui, būtent – kontrolei, kuri gali būti taikoma nacionalinėms darbuotojų apsaugos priemonėms. Toks požiūris, kuris taip pat kritikuojamas ir dviprasmiškas[27], buvo neseniai patvirtintas bylose *Rüffert*[28] ir *Komisija prieš Liuksemburgą*[29].

45. Tačiau nors nagrinėjamos priemonės yra susijusios su kontrolės ir apsaugos priemonėmis, kurias priima valstybės narės, siekdamos užtikrinti Direktyvos 96/71 3 straipsnio laikymąsi, Teisingumo Teismas yra patvirtinęs, kad esminis kontrolės kriterijus yra Sutartis. Iš minėto Sprendimo *Komisija prieš Liuksemburgą*, kuriame Teisingumo Teismas sprendė dėl pagrindinių nacionalinių priemonių pagal Direktyvos 96/71 3 straipsnį, matyti, kad priežiūros ir apsaugos priemonės apibūdina Sutartimi grindžiamą kontrolę.

46. Todėl nagrinėjamoms nacionalinėms priemonėms taikytinas vertinimo kriterijus ir kontrolės būdai yra tie, kurie numatyti Sutartyse, kaip tai buvo nuspręsta byloje *Arblade ir kiti*. Taigi toje byloje įtvirtinta teismo praktika ir toliau gali būti visiškai taikoma, nepaisant naujos teismo praktikos raidos priėmus Sprendimą *Laval un Partneri*.

47. Tačiau, kaip Teisingumo Teismas patvirtino byloje *Arblade ir kiti*, tokia išvada nedraudžia prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusiam teismui „vadovaujantis nacionalinės baudžiamosios teisės principu, kiek tai reikalinga taikant vidaus teisę, atsižvelgti į palankesnes Direktyvos 96/71 nuostatas, net jei Bendrijos teisėje nėra įtvirtinta jokia pareiga šiuo klausimu“[30]. Todėl jei Direktyvoje 96/71 numatyti kriterijai, kuriems esant kaltinamieji atleidžiami nuo baudžiamosios atsakomybės, į šią direktyvą galima atsižvelgti taikant SESV 56 ir SESV 57 straipsnius.

2. Laisvės teikti paslaugas apribojimai ir jų pateisinimas

48. Nesant paslaugoms taikomų nuostatų suderinimo, iš SESV 56 straipsnio išplaukiančios

27 — C. Kilpatrick „The ECJ and Labour Law: A 2008 Retrospective“, *Industrial Law Journal*, t. 38, Nr.° 2, Oxford University Press, 2009, p. 196–202.

28 — 2008 m. balandžio 3 d. sprendimas (C-346/06, Rink. p. I-1989).

29 — 2008 m. birželio 19 d. sprendimas (C-319/06, Rink. p. I-4323).

30 — Minėto sprendimo 29 punktas.

kliūtys kartais atsiranda dėl polinkio priimant nacionalinės teisės aktus nustatyti pareigas visiems nacionalinėje teritorijoje esantiems asmenims, įskaitant kitose valstybėse narėse įsteigtus paslaugų teikėjus, kurie tuo metu yra jos teritorijoje. Teismo praktikoje daugelį kartų patvirtinta, kad šia pagrindine laisve reikalaujama panaikinti ne tik bet kokią kitoje valstybėje narėje įsteigto paslaugų teikėjo diskriminaciją dėl pilietybės, bet ir bet kokius apribojimus, net vienodai taikomus tiek nacionaliniams, tiek kitų valstybių narių paslaugų teikėjams, jeigu jie draudžia, trukdo ar daro mažiau patrauklią paslaugų teikėjo, įsteigto kitoje valstybėje narėje, kurioje jis teisėtai teikia panašias paslaugas, veiklą[31].

49. Todėl sąvoką „apribojimas“ Teisingumo Teismas, kalbėdamas apie laisvę teikti paslaugas, vartoja plačiąja prasme, kuri apima tiek veiksmingą veiklos draudimą, tiek aplinkybes, kurios ją padaro mažiau patrauklią. Tokia raida pripažįstama ir kitoms laisvėms, ypač laisvam prekių judėjimui.

50. Vadovaujantis SESV 52 straipsnio 1 dalies nuostatomis, kurios laisvei teikti paslaugas taikomos remiantis SESV 62 straipsnyje pateikta nuoroda, laisvės apribojimai gali būti pateisinami tik viešosios tvarkos, visuomenės saugumo ir visuomenės sveikatos sumetimais. Tačiau Teisingumo Teismas yra pripažinęs, kad jei priemonės taikomos vienodai ir nėra tiesioginės diskriminacijos, jos taip pat gali būti pateisinamos „imperatyviais bendrojo intereso pagrindais ir taikomos visiems asmenims ar įmonėms, kurios vykdo veiklą priimančiosios valstybės narės teritorijoje, jei šis interesas nėra užtikrinamas nuostatomis, kurios teikėjui taikomos jo įsteigimo valstybėje narėje“[32]. Šis pateisinimas turi būti aiškinamas siaurai[33] ir kontroliuojant jo proporcingumą[34].

51. Nuo 2009 m. gruodžio 1 d., įsigaliojus Lisabonos sutarčiai, reikia atsižvelgti į daugelį pirminės socialinės apsaugos teisės nuostatų, kurios susijusios su pagrindinėmis laisvėmis. Be kita ko, kadangi darbuotojų komandiravimas gali paveikti laisvės teikti paslaugas intensyvumą, jis turi būti aiškinamas atsižvelgiant į minėtoje sutartyje įtvirtintas socialinės apsaugos nuostatas. Iš tiesų SESV 9 straipsnyje buvo numatyta bendra socialinės apsaugos

31 — 1991 m. liepos 25 d. Sprendimo *Säger* (C-76/90, Rink. p. I-4221) 12 punktas; 1997 m. birželio 5 d. Sprendimo *SETTG* (C-398/95, Rink. p. I-3091) 16 punktas; 2006 m. sausio 19 d. Sprendimo *Komisija prieš Vokietiją* (C-244/04, Rink. p. I-885) 30 punktas ir 2009 m. spalio 1 d. Sprendimo *Komisija prieš Belgiją* (C-219/08, Rink. p. I-9213) 13 punktas.

32 — Šiuo klausimu – minėto Sprendimo *Arblade ir kiti* 34 punktas; 2001 m. kovo 15 d. Sprendimo *Mazzoleni ir ISA* (C-165/98, Rink. p. I-2189) 27 punktas; 2001 m. spalio 25 d. Sprendimo *Finalarte ir kiti* (C-49/98, C-50/98, C-52/98 – C-54/98 ir C-68/98– C-71/98, Rink. p. I-7831) 333 punktas; minėto Sprendimo *Viking Line* 77 punktas ir minėto Sprendimo *Laval un Partneri* 103 punktas.

33 — Minėto Sprendimo *Komisija prieš Liuksemburgą* 30 punktas.

34 — Minėto Sprendimo *Arblade ir kiti* 35 punktas.

sąlyga, kuri įpareigoja institucijas atsiželgti į „reikalavimus, susijusius su didelio užimtumo skatinimu, tinkamos socialinės apsaugos užtikrinimu, kova su socialine atskirtimi, aukšto lygio švietimu, mokymu ir žmonių sveikatos apsauga“. Šis reikalavimas buvo suformuluotas ES 3 straipsnio 3 dalyje pripažinus, kad vidaus rinkos kūrimas yra vykdomas politika, kuri grindžiama „didelio konkurencingumo socialine rinkos ekonomika, kuria siekiama visiško užimtumo ir socialinės pažangos“.

52. Ši socialinė užduotis dar aiškiau atsispindi pirmine Sąjungos teise tapusios Pagrindinių teisių chartijos 31 straipsnyje, kuriame skelbiama, kad „[kiekvienas] darbuotojas turi teisę į saugias, jo sveikatą ir orumą atitinkančias darbo sąlygas“. Tarp šių sąlygų numatyta garantija dėl darbo ir poilsio laiko bei mokamų atostogų, kuria iliustruojamas neišsamus minimalios darbuotojų apsaugos sąrašas.

53. Įsigaliojus Lisabonos sutarčiai reikalaujama, kad jei darbo sąlygos yra pripažįstamos imperatyviu bendrojo intereso pagrindu, pateisinančiu laisvės teikti paslaugas ribojimą, jos nebegali būti aiškinamos siaurai. Jei darbuotojo apsauga yra veiksnys, kuriuo vertinama pačių Sutarčių apsauga, tai nėra paprastas nukrypimas nuo laisvės ar iš teismo praktikos išplaukianti nerašyta išimtis. Naujoji pirminės teisės bazė, kuria nustatomas aukštesnis socialinės apsaugos laipsnis, leidžia valstybėms narėms tam tikro socialinės apsaugos lygio užtikrinimo tikslais riboti laisvę, o tai pagal Sąjungos teisę neturėtų būti laikoma išskirtiniu atveju, pateisinančiu siaurą aiškinimą. Šis teiginys, kuris grindžiamas naujomis ką tik nurodytomis Sutarties nuostatomis, praktiškai veikia taikant proporcingumo principą.

54. Todėl tam, kad šioje byloje ginčijamos priimančiosios valstybės narės priemonės būtų pateisinamos remiantis išvardytais pagrindais, jos turi būti tinkamos jomis siekiamo tikslo įgyvendinimui užtikrinti ir neviršyti to, kas būtina jam pasiekti. Šis proporcingumo kriterijus, kurį Teisingumo Teismas daugelį kartų taikė savo teismo praktikoje pagrindinių laisvių srityje, yra bendrai pripažįstamas atitinkamai tinkamumo ir būtinumo testu.

55. Atsižvelgiant į tai, reikia nustatyti, ar nagrinėjamos priemonės yra laisvės teikti paslaugas apribojimas, nes jei atsakymas yra teigiamas, reikia vertinti, ar jas galima pateisinti taikant proporcingumo kontrolę.

Vertinti reikia individualiai, atskirai vertinant kiekvieną nagrinėjamą priemonę ir atsižvelgiant į kontrolės rūšį, kuri taikant Sutartį yra labiausiai tinkama socialinei darbuotojų apsaugai.

B — *Belgijos kontrolės priemonės*

56. Pagal 2002 metais Belgijoje įtvirtintą supaprastą tvarką kitoje valstybėje narėje įsteigtas paslaugų teikėjas yra atleidžiamas nuo pareigos parengti tam tikrus priimančiosios valstybės teisėje numatytus dokumentus su sąlyga, kad: a) jis Belgijos socialinių įstatymų kontrolės inspekcijai pateikia išankstinę paraišką dėl kiekvienu jo komandiruojamo darbuotojo ir parengtą pagal tikslią formą: b) jis saugo ir leidžia atitinkamoms valdžios institucijoms susipažinti su įmonės įsteigimo valstybės dokumentais, analogiškais Belgijos teisės sistemoje numatytiems atskirai ataskaitai ir atlyginimo lapeliui: ir c) laikinas komandiravimas nėra ilgesnis nei šeši mėnesiai.

57. Todėl supaprastinta tvarka niekada netaikoma ilgesniam nei šeši mėnesiai komandiravimui ar išankstinės paraiškos sąlygų neatitinkančiam trumpesniam nei šešių mėnesių komandiravimui. Tokiais atvejais taikoma bendroji tvarka.

1. Išankstinė komandiravimo paraiška

a) Pareiškimas

58. Komisija ir kaltinamieji pagrindinėje byloje patvirtina, kad privaloma paraiška ir jos nepateikimo pasekmės realiai yra tikrasis leidimas, kliudantis laisvai teikti paslaugas. Priešingai, Belgijos vyriausybė pažymi, kad Bendrijos teismų praktika šis kontrolės mechanizmas aiškiai patvirtintas, tačiau neigia, kad jis yra būtina sąlyga norint išvengti bendrosios tvarkos taikymo.

59. Nepaisant Belgijos Karalystės pateikiamų argumentų, visos aplinkybės rodo, kad tai – laisvės teikti paslaugas apribojimas, nes valstybė narė taiko nevienodas sąlygas užsienio ir nacionaliniam teikėjui ir tik užsienio teikėjas privalo teikti išankstinę paraišką.

60. Visų pirma reikia priminti, kad teismų praktikoje yra nurodyta, jog išankstinė paraiška yra pateisinama darbuotojų apsaugos tikslais[35]. Iš tiesų neginčijama, kad paslaugų

35 — 2004 m. spalio 21 d. Sprendimo *Komisija prieš Liuksemburgą* (C-445/03, Rink. p. I-10191) 46 punktas; minėto Sprendimo *Komisija prieš Vokietiją* 41 ir 42 punktai bei minėto Sprendimo *Komisija prieš Belgiją* 16 punktas.

teikėjui keliamas toks formalus reikalavimas siekiant patvirtinti, jog atitinkamų darbuotojų padėtis valstybėje narėje, kurioje ši įmonė juos įdarbina, yra teisėta, ypač gyvenamosios vietos, leidimo dirbti ir socialinio draudimo atžvilgiu. Tokia priemonė neviršija to, kas būtina norint išvengti galimo piktnaudžiavimo laisve teikti paslaugas.

61. Šis pateisinimas, kaip bus nurodyta toliau, yra pagrįstas tiek, kiek susijęs su paraiškos turiniu ir forma. Tačiau tai, kad jis privalo būti priimtas prieš komandiravimą, bei tam tikri aspektai, susiję su jo praktiniu taikymu, kelia abejonių dėl jo atitikties SESV 56 straipsniui.

b) Paraiškos turinys

62. Duomenų, kurie pagal 2002 m. kovo 29 d. dekretą turi būti nurodomi išankstinėje paraiškoje, vertinimas atsižvelgiant į Sutartis nekelia daug abejonių. Kaip nurodė rašytines pastabas pateikusios valstybės, reikalavimu pateikti šią išsamią informaciją siekiama, atsižvelgiant į Direktyvoje 96/71 nustatytus parametrus, patikrinti darbuotojų padėties kilmės valstybėje teisėtumą ir nustatyti teises, kurias jie turėtų turėti toje vietoje, kur laikinai teikia paslaugas. Be to, šie duomenys būtini nustatyti jiems palankiausias nuostatas. Detalia informacija apie darbdavį ir pačius darbuotojus[36], taip pat taikomų darbo sąlygų, būtent – darbo savaitės trukmės ir darbo laiko, apibūdinimu siekiama patikrinti jų įdarbinimo teisėtumą kilmės valstybėje. Todėl tikslas apibrėžti įdarbintiems asmenims priimančiojoje valstybėje pripažįstamas teises yra proporcingas atsižvelgiant į kriterijų, susijusį su „komandiravimo metu teikiamų paslaugų rūšimi, komandiravimo pradžios data ir numatoma komandiravimo trukme, vieta, kur vykdomas darbas“.

63. Su veiksminga darbuotojų apsauga suderinamas ir reikalavimas pranešti vietą, kurioje lygiaverčiai dokumentai yra laikomi ir saugomi, bei pateikti informaciją apie atsakingą asmenį Belgijoje. Taip Teisingumo Teismas nusprendė Sprendime *Arblade ir kiti*, nurodydamas, kad užtikrinant šią apsaugą, ypač darbo saugumo, sveikatos ir laiko srityje, „gali būti neišvengiama reikalauti tam tikrus dokumentus laikyti darbo vietoje ar bent prieinamoje ir *aiškiai identifikuotoje* priimančiosios valstybės narės teritorijos vietoje, kad šios valstybės kompetentingos valdžios institucijos galėtų juos patikrinti, ypač tais atvejais, kai nėra organizuotos

36 — Ypač „darbo sutarties sudarymo data, darbo Belgijoje pradžios data ir užimamos pareigos“.

valstybių narių bendradarbiavimo ir informacijos keitimosi sistemos, kaip antai numatyta Direktyvos 96/71 4 straipsnyje“.

c) Paraiškos forma

64. Reikalavimas, kad paraiška būtų parengta pagal formą, taip pat neturėtų būti laikoma dideliu paslaugų teikėjų apsunkinimu. Priešingai, ši paraiška paslaugų teikėjui suteikia teisinį aiškumą ir palengvina jo užduotį atsiųsti paraišką. Be to, paslaugų teikėjas gali užpildyti šią formą savo kalba[37].

d) Išankstinės paraiškos atitikties patvirtinimas prieš komandiravimą

65. Belgijos teisės nuostatos, kuriomis papildomos šioje byloje ginčijami teisės aktai, turi būti vertinamos išsamiau, ypač tos, kuriomis atleidžiama nuo pareigos parengti ir turėti Belgijoje naudojamus socialinės apsaugos dokumentus, jei per penkias darbo dienas šios paraiškos gavimo inspekcija patvirtina „šios paraiškos gavimą ir atitiktį“, suteikia šios paraiškos registracijos numerį ir jį praneša darbdaviui.

66. Belgijos Karalystė išankstinės paraiškos sistemą vertina kaip „paprastą pranešimo procedūrą“[38] ir neigia, kad tai būtina komandiravimo sąlyga. Tačiau toks aiškinimas prieštarauja jos teiginiui, kad „supaprastintos tvarkos taikymas siejamas su išankstinės paraiškos išsiuntimu“[39], bei šiai paraiškai taikomų nuostatų formuluotėms.

67. Vadovaujantis minėtu Sprendimu *Komisija prieš Vokietiją*, paskirties valstybės valdžios institucijų *ex ante* kontrolė „viršija tai, kas yra būtina, kad būtų išvengta galimo piktnaudžiavimo laisve teikti paslaugas“[40]. Išankstinis sąlygų patikrinimas neatitinka vien informavimo tikslo, kuris teismų praktikoje pripažįstamas tokiems pranešimams, ir leidžia nacionalinėms valdžios institucijoms tik „patikrinti šiuos duomenis *a posteriori* bei imtis būtinų priemonių nustačius minėtų darbuotojų padėties pažeidimus“[41].

37 — Kaip tai teismo posėdyje paaiškino Belgijos vyriausybės atstovė.

38 — Rašytinių pastabų 32 punktas.
39 — Rašytinių pastabų 31 punktas.
40 — Sprendimo 42 punktas.
41 — Ten pat, 41 punktas.

68. Be to, dėl Europos Sąjungoje įsteigtos įmonės darbuotojų komandiravimo iš trečiosios valstybės svarbu papildomai nurodyti, kad teismų praktikoje buvo atmesta galimybė nacionalinėmis teisės nuostatomis susieti jų paslaugų teikimą su administracinio leidimo išdavimu[42]. Todėl atrodo pagrįsta, kad Teisingumo Teismas laikosi analogiškos nuomonės, kai kalbama apie dirbančius Europos Sąjungos darbuotojus, kaip tai yra *Termiso* darbuotojų atveju.

69. Tačiau ši byla yra specifinė, palyginti su teismų praktika, susijusia su trečiųjų valstybių piliečiais, nes darbdaviui pateikus išankstinę paraišką Belgijos valdžios institucijos privalo suteikti registracijos numerį. Kaip jau nurodžiau, priimančiosios valstybės valdžios institucijų atliekamas atitikties patvirtinimas ne visada reiškia, kad patikrinama, ar komandiravimas atitinka visus socialinės apsaugos teisės aktuose numatytus reikalavimus. Net priešingai, atitikties paraiškos pateikimas gali būti aiškinamas kaip formalumas, kuriuo tik konstatuojama, kad paraiška buvo užpildyta. Tačiau Belgijoje naudojama tvarka turėtų būti vertinama kitaip, kai paaiškėja, kad paslaugų teikimas negali būti pradėtas, kol nėra suteiktas ir darbdaviui praneštas minėtos paraiškos registravimo numeris, o be šio numerio, kaip buvo nurodyta, komandiruotė negali vykti.

70. Todėl paprastas informacijos pateikimas paskirties valstybės valdžios institucijoms ir jos gavimo patvirtinimas potencialiai gali tapti išankstinio patikrinimo mechanizmu ir leidimu teikti paslaugas. Toks rezultatas sunkiai suderinamas su Sutartimis ir jis būtų dar sunkiau suderinamas įvertinus paraišką pagal jos poveikį.

e) Paraiškos administracinis poveikis

71. Akivaizdu, kad su darbo santykiais susijusių aplinkybių žinojimas palengvina inspekcijos darbą. Reikalavimu gauti išankstinės paraiškos atitikties patvirtinimą užtikrinama, kad inspektorius bus informuotas apie darbo santykio turinį siekiant išvengti galimų pažeidimų, kurie gali būti padaromi prieš pradedant teikti paslaugas. Todėl nustačius tokius pažeidimus, darbdaviui nesuteikiamas registravimo numeris (tačiau, kaip jau esu nurodęs, be registravimo negali būti nei komandiravimo, nei darbo), taip išvengiant to, kad tokius pažeidimus inspektorius nustatytų darbo vietoje.

42 — Šis reikalavimas pripažintas laisvės teikti paslaugas apribojimu EB 49 straipsnio prasme šiuose sprendimuose: 1994 m. rugpjūčio 9 d. Sprendimo *Vander Elst* (C-43/93, Rink. p. I-3803) 15 punktas; minėto 2004 m. spalio 21 d. Sprendimo *Komisija prieš Liuksemburgą* 24 punktas ir minėto Sprendimo *Komisija prieš Liuksemburgą* 34 punktas.

72. Tačiau, atsižvelgiant į SESV 56 straipsnį, toks valdymo veiksmingumas nepateisina to, kad komandiravimas yra siejamas su paraiškos priėmimu suteikiant registracijos numerį.

73. Sprendime *Arblade ir kiti* vienareikšmiškai nurodyta, kad argumento apie valdžios institucijoms palengvėsiantį kontrolės funkcijos vykdymą „nepakanka <...> pateisinti tokio laisvės teikti paslaugas apribojimo“, nes „taip pat reikalaujama, jog kitaip šios valdžios institucijos negalėtų veiksmingai vykdyti savo kontrolės funkcijų“[43]. Sprendime *Komisija prieš Liuksemburgą* neproporcingu buvo pripažintas reikalavimas turėti Liuksemburge gyvenantį atstovą, kuris saugotų nustatytus dokumentus, nurodant, kad Liuksemburgo Didžioji Hercogystė „nepateikė jokio konkretaus argumento pagrindimo, kad tik saugojant aptariamus dokumentus pas Liuksemburge gyvenantį atstovą šios valdžios institucijos galėtų įvykdyti joms tenkančią kontrolę“[44].

74. Paraiškos duomenys yra pakankamai aiškūs, kad leistų inspekcijai imtis tolesnių veiksmų, todėl nesuprantama, kaip reikalavimas, kad ši paraiška būtų priimta per penkių dienų terminą, yra būtinas tokiems veiksmams vykdyti.

75. Toks reikalavimas nesuteikia ir realios ar papildomos naudos komandiruotiems darbuotojams lyginant *a posteriori* kontrolę[45]. Iš tiesų vien tai, kad nacionaliniame teisme pradėta byla, kurioje nagrinėjamas valdžios institucijų patikrinimas dėl *Termiso* darbuotojų teisių į darbo užmokestį, parodo, kad išankstinis konkrečios komandiravimo paraiškos patikrinimas nėra esminis Belgijos inspekcijai vykdant funkcijas.

76. Be to, įrodyta, kad nors penkių dienų terminas, per kurį Belgijos valdžios institucijos patvirtina paraiškos gavimą ir išduoda registracijos numerį, yra trumpas, jis gali kliudyti laisvei teikti paslaugas, kuria naudojasi įmonės, kaip antai *Termiso*, kai teikiant tam tikras siūlomas paslaugas yra būtinas skubus jos darbuotojų komandiravimas į Belgiją[46], kurio ji negali vykdyti, jei nustatytą laiką turi laukti inspekcijos atsakymo. Pavyzdžiui, pasyvaus pritarimo tvarka, pagal kurią numerio suteikimas būtų preziumuojamas per nustatytą terminą negavus valdžios institucijos atsakymo, galėtų būti alternatyvus būdas. Todėl toks sprendimas parodo, kad egzistuoja mažiau ribojančios priemonės nei patvirtinimo ir registravimo numerio laukimas. Todėl

43 — Minėto sprendimo 76 punktas.

44 — Minėto 2008 m. birželio 19 d. sprendimo 91 punktas.

45 — Papildomų lengvatų darbuotojams kriterijus, nors ir neatsiejamas nuo kilmės ir priimančiosios valstybės teisės aktų palyginimo, yra nurodomas minėtoje byloje *Finalarte ir kiti*.

46 — Kaip kaltinamieji pagrindinėje byloje nurodė rašytinėse pastabose ir patvirtino teismo posėdyje, *Termiso* vykdomiems remonto darbams buvo būtina skubiai komandiruoti darbuotojus.

tokio laukimo vertinimas neatitinka proporcingumo kontrolės testo[47].

f) Apibendrinimas

77. Atsižvelgiant į tai, kas išdėstyta, SESV 56 ir SESV 57 straipsniai turi būti aiškinami taip, kad jie draudžia nacionalinės teisės aktą, kuriame darbuotojų komandiravimas ir realaus paslaugų teikimo pradžia siejami su išankstinės paraiškos gavimo ir atitikties patvirtinimu per penkias darbo dienas nuo jos gavimo inspekcijoje dienos.

2. Priimančiosios valstybės dokumentams lygiaverčiai įsteigimo valstybės dokumentai

a) Pareiškimas

78. Antroji priemonė, kuri kelia abejonių *Rechtbank*, yra reikalavimas, kad kitoje valstybėje narėje įsteigta įmonė saugotų ir leistų kompetentingoms valdžios institucijoms susipažinti su tam tikrais kilmės valstybės dokumentais, kurie yra lygiaverčiai kitiems paskirties valstybės dokumentams, būtent Belgijoje naudojamai atskirai ataskaitai ir atlyginimo lapeliui.

79. Teisingumo Teismo praktikoje suformuotas „dvigubos kontrolės“ draudimas leidžia tvirtinti, kad Direktyva 96/71 reikalaujama, jog priimančiojoje valstybėje ir darbdavio kilmės valstybėje įtvirtinti garantijų mechanizmai būtų pakankamai lygiaverčiai. Dažnai reikalaujama, kad lygiavertiški būtų pirmiausia socialinės apsaugos dokumentai, nes paprastai darbo inspekcija nuo jų pradeda savo tyrimą.

80. Byloje *Arblade ir kiti* pateiktoje išvadoje generalinis advokatas D. Ruiz-Jarabo Colomer nagrinėjo šio lygiavertiškumo reikalavimo apimtį, pažymėdamas, kad paskirties valstybės privalo „užtikrinti, kad šios įmonės anksčiau neturėjo įvykdyti tokių pačių įpareigojimų pagal jų įsteigimo valstybės narės teisės aktus, nesvarbu, koks įvairių dokumentų pavadinimas, turinys ar tikslas. Tokiu atveju jos privalo pripažinti lygiavertiškumą“. Todėl paskirties valstybės „gali reikalauti, kad [paslaugų teikėjai] vykdytų jų teisės aktuose numatytus reikalavimus tik tiek, kiek jie papildo

47 — Svarbu, kad Komisijos atstovas tai pripažino teismo posėdyje.

įsteigimo valstybės teisės aktus, ir negali reikalauti perteklinių priemonių“ (89 punktas).

81. Tokios nuomonės laikėsi ir Teisingumo Teismas, toje byloje patvirtindamas, kad pareiga parengti ir turėti priimančiosios valstybės narės dokumentus „kitoje valstybėje narėje įsteigtoms įmonėms sukelia papildomų administracinių ir finansinių išlaidų, taigi konkurencijos požiūriu jų padėtis neprilygsta priimančioje valstybėje narėje įsisteigusio darbdavio padėčiai (58 punktas). Teisingumo Teismas nusprendė, kad vien tai, jog egzistuoja tam tikri formos ar turinio skirtumai, negali pateisinti pareigos turėti du lygiaverčių dokumentų rinkinius – vieną pagal įsteigimo valstybės narės teisės aktus, kitą – pagal priimančiosios valstybės narės teisės aktus, jei visa informacija, kuri pagal įsteigimo valstybės narės teisės aktus privalo būti nurodyta šiuose dokumentuose, yra pakankama, kad priimančiojoje valstybėje narėje galėtų būti atlikta būtina kontrolė“[48]. Todėl buvo padaryta išvada, kad „tokios pareigos nustatymas yra <...> laisvės teikti paslaugas ribojimas Sutarties 59 straipsnio prasme“[49].

82. Teismo praktikoje, kuriai priskiriama ir byla *Arblade ir kiti*, įtvirtintas valstybių narių abipusio pasitikėjimo principas, nes „dvigubos pareigos“ draudimas galiausiai reiškia, kad kitos valstybės narės (kilmės valstybės) teisė pripažįstama kaip tinkama priemonė užtikrinti bendrąjį interesą paskirties valstybėje.

83. Atsižvelgiant į tai, kas išdėstyta, galima patvirtinti, kad kilmės valstybės dokumentų reikalavimas (*in abstracto*, nevertinant turėjimo ir saugojimo pareigos) nėra SESV 56 straipsnio ribojimas, atsižvelgiant į tai, kad, pirma, įmonė turi juos parengti valstybėje, kurioje ji yra įsteigta, kaip ir visos kitos įmonės, ir, antra, paslaugų teikimo vietoje įsteigtos įmonės taip pat privalo pateikti Belgijos teisės aktuose numatytus „lygiaverčius“ dokumentus. Tačiau, kaip nurodysiu toliau, konkrečios Belgijos sistemos nuostatos, ypač minėtų dokumentų saugojimo pareiga, gali lemti kitokią išvadą.

b) Priimančiojoje valstybėje naudojamai atskirai ataskaitai ir atlyginimo lapeliui lygiaverčiai dokumentai

84. Neanalizuojant pasirinkimo, kurį, Belgijos vyriausybės nuomone, jos sistema suteikia paslaugų teikėjui (pasirinkimas tarp supaprastintos tvarkos ir tiesioginio Belgijoje numatytų dokumentų parengimo), reikšmės galima pastebėti, kad supaprastinta tvarka

48 — Minėto Sprendimo *Arblade ir kiti* 64 punktas.
49 — Ten pat, 59 punktas.

siekiama atleisti darbdavius nuo tam tikrų formalumų, kaip antai – parengti ir turėti tam tikrus dokumentus (be kita ko, atskiros ataskaitos ir atlyginimo lapelio), kurie, vadovaujantis SESV 56 straipsniu, gali būti reikalaujami laikinai komandiruojant darbuotojus, tik jei įmonės įsteigimo valstybės narės teisės aktuose numatyti dokumentai neužtikrina tokių darbuotojų socialinės apsaugos.

85. Belgijos Karalystė pateikia tokį aiškinimą: atsižvelgiant į tai, kad Sprendime *Arblade ir kiti* daudžiama užsienio darbdaviams įtvirtinti bendrą pareigą parengti pagal Belgijos teisę numatytą atskirą ataskaitą, ji atleidžia darbdavį nuo šios pareigos esant tam tikros sąlygoms.

86. Iš tiesų teismų praktikoje buvo išskirti pagrindinis ir papildomas požymiai, kaip aiškiai apibrėžti valdžios institucijoms ar prireikus priimančiosios valstybės narės teismams suteikiamus įgaliojimus „vėliau, prieš reikalaujant parengti ir šios valstybės teritorijoje turėti socialinės apsaugos ar darbo dokumentus pagal šios valstybės teisės aktus, įvertinti, kad darbuotojų socialinė apsauga, kuri gali pateisinti šiuos reikalavimus, nėra pakankamai užtikrinama per pagrįstą terminą pateikiant įsteigimo valstybėje narėje turimus dokumentus ar jų kopijas“[50].

87. Tuo atveju, kai darbdavys neturi lygiaverčių dokumentų, priimančiosios valstybės teisės aktai jį įpareigoja parengti ir turėti Belgijos teisės sistemoje numatytus atskirą ataskaitą ir atlyginimo lapelį. Todėl negalima ginčyti tvarkos, pagal kurią reikalaujama socialinės apsaugos dokumentams lygiaverčių įsteigimo valstybės dokumentų, ir tik papildomai taikomas įprastos dokumentų tvarkos reikalavimas. Akivaizdu, kad tokia sistema yra suderinama su Teisingumo Teismo praktika Sprendime *Arblade ir kiti*.

88. Tai konstatavus, sunkiau pateisinti faktą, kad Belgijos Karalystė Teisingumo Teismo praktiką taiko tik trumpesniems nei šešių mėnesių komandiravimams, nes ilgesniems nei šis terminas komandiravimams taip pat taikomas SESV 56 straipsnis. Galiausiai ilgesni nei šešių mėnesių komandiravimai vis tiek yra laikini, kaip tai galima matyti iš sprendimų *Rush Portuguesa*, *Vander Elst*, *Finalarte ir kiti* ar *Komisija prieš Liuksemburgą*, kuriuose Teisingumo Teismas patikslino, kad kai darbuotojai komandiruojami įmonės, kuri nėra įsteigiama priimančiojoje valstybėje, bet joje teikia paslaugas, sąskaita, jie „nepatenka į

50 — Minėto Sprendimo *Arblade ir kiti* 65 punktas.

valstybės narės, į kurią komandiruojami, darbo rinką“[51].

c) Dokumentų turinys

89. Kiekvieno darbuotojo atskira ataskaita atspindi per vienus metus darbuotojų suteiktas paslaugas ir gautą atlyginimą. Atlyginimo lapelyje, kuris siunčiamas darbuotojui už kiekvieną atlyginimo mokėjimo terminą, nurodomi tikslūs darbo užmokesčio ir atitinkamų atidėjimų skaičiavimo metodai.

90. Akivaizdu, kad šie du dokumentai yra tinkami darbuotojo ekonominėms teisėms nustatyti, nes leidžia patikrinti, kaip laikomasi teisės nuostatose ar kolektyvinėje sutartyje nustatytų reikalavimų, realų darbo užmokestį už visas dienas, kuriomis buvo teiktos paslaugos, įskaitant švenčių dienas ir kasmetines atostogas. Šie dokumentai taip pat būtini siekiant patikrinti minimalų atlyginimą ir atlyginimą už viršvalandžius. Be to, jie reikalingi nustatyti įdarbinto asmens teises pagal įvairius teisės aktus ir, paisant įsteigimo valstybės dokumentų ir paskirties valstybės dokumentams lygiavertiškumo, jie yra mažiau ribojantys nei kitos alternatyvos, susijusios su pareiga tiesiogiai pildyti Belgijoje naudojamus dokumentus.

d) Dokumentų saugojimas

91. Dėl dokumentų saugojimo reikia pažymėti tris skirtingus aspektus: pirmasis susijęs su lygiaverčių dokumentų pateikimu ir saugojimu į Belgiją komandiruotų darbuotojų darbo laikotarpiu; antrasis siejamas su pareiga juos saugoti penkerius metus nuo šešių mėnesių po pirmo komandiravimo laikotarpio pabaigos, o trečiasis susijęs su saugojimo vieta, tai yra, darbo vieta, į kurią darbuotojas yra komandiruotas, ar fizinio asmens, kuris kaip atstovas šiuos dokumentus saugo, gyvenamąja vieta Belgijoje.

92. Kalbant apie šios pareigos galiojimą laiko atžvilgiu, pažymėtina, kad Direktyvos 96/71

51 — 1990 m. kovo 27 d. Sprendimo *Rush Portuguesa* (C-113/89, Rink. p. I-1417) 15 punktas; minėto Sprendimo *Vander Elst* 21 punktas; minėto Sprendimo *Finalarte ir kiti* 22 punktas ir minėto 2004 m. spalio 21 d. Sprendimo *Komisija prieš Liuksemburgą* 38 punktas.

4 straipsnyje numatyta bendradarbiavimo ir pasikeitimo informacija tarp valstybių narių sistema šių dokumentų saugojimą priimančiojoje valstybėje narėje po to, kai darbdavys nutraukė darbuotojų komandiruotę joje, yra pertekliné[52]. Be to, teismų praktikoje leidžiamas „tam tikrų dokumentų saugojimas fizinio asmens, gyvenančio priimančiojoje valstybėje narėje, gyvenamojoje vietoje“, bet jis ribojamas komandiravimo terminu[53]. Todėl nors reikalavimas, kadb lygiaverčiai dokumentai būtų saugomi komandiravimo laikotarpiu, atitinka proporcingumo principą, dėl šios pareigos pratęsimo penkeriems metams po paslaugų teikimo kyla daugiau abejonių, kaip tai matyti iš Sprendimo *Arblade ir kiti* 77 ir 78 punktų bei 2008 m. birželio 19 d. Sprendimo *Komisija prieš Liuksemburgą* 90–94 punktų. Tai, kad valstybės narės turi alternatyvius bendradarbiavimo mechanizmus, papildančius šią darbdavio prisiimtą pareigą, kuri, be kita ko, neatsiejama nuo dokumentų tvarkymo išlaidų, be pagrindo atgrasančių nuo paslaugų teikimo kitoje nei įsteigimo valstybėje narėje, patvirtina, kad tai – neproporcinga ir SESV 56 straipsnį pažeidžianti sąlyga.

e) Apibrendrinimas

93. Atsižvelgiant į tai, kas išdėstyta, matyti, kad SESV 56 ir SESV 57 straipsniai turi būti aiškinami kaip nedraudžiantys nacionalinės teisės akto, kuriuo reikalaujama pateikti įsteigimo valstybėje naudojamus dokumentus, lygiaverčius paskirties valstybėje naudojamiems (šioje byloje – atskirą ataskaitą ir atlyginimo lapelį). Tačiau tokia tvarka, kaip antai nustatyta Belgijoje, kai reikalaujama saugoti tam tikrus lygiaverčius įsteigimo valstybės dokumentus faktiškai pasibaigus darbuotojų komandiruotei, yra neproporcinga ir negali būti pateisinama pagal SESV 56 ir SESV 57 straipsnius. Tokią pačią išvadą reikia daryti ir dėl sistemos, kuria tiesiogiai reikalaujama pateikti priimančiosios valstybės dokumentus tuo atveju, kai laikinosios komandiruotės terminas yra ilgesnis nei šeši mėnesiai.

52 — Minėto 2008 m. birželio 19 d. Sprendimo *Komisija prieš Liuksemburgą* 92 punktas ir minėto Sprendimo *Arblade ir kiti* 79 punktas.

53 — Tai *sensu contrario* matyti iš 2007 m. liepos 18 d. Sprendimo *Komisija prieš Vokietiją* (C-490/04, Rink. p. I-6095) 74 punkto: „Aišku, kad Teisingumo Teismas šio sprendimo [*Arblade ir kiti*] 76 punkte nusprendė, jog laisvės teikti paslaugas apribojimo, įpareigojant užsienio darbdavį saugoti tam tikrus dokumentus priimančioje valstybėje narėje gyvenančio asmens namuose, pateisinti nepakanka, jog tokių dokumentų buvimas šioje valstybėje bendrai palengvintų šios valstybės valdžios institucijoms kontrolės vykdymą; vis dėlto šio sprendimo punktas susijęs su tuo, kad darbdaviui nustatyta pareiga pateikti kompetentingoms valdžios institucijoms tam tikrus dokumentus, net kai jis priimančioje valstybėje narėje darbuotojų nebeįdarbina“.

VII — Išvada

94. Remdamasis tuo, kas išdėstyta, siūlau Teisingumo Teismui į prejudicinį klausimą atsakyti taip:

„1. SESV 56 ir SESV 57 straipsniai turi būti aiškinami kaip draudžiantys nacionalinės teisės aktą, kuriuo darbuotojų komandiravimas ir faktinė paslaugų teikimo pradžia siejami su išankstinės paraiškos gavimo ir atitikties patvirtinimu, išduodamu per penkias darbo dienas nuo paraiškos gavimo inspekcijoje.

2. SESV 56 ir SESV 57 straipsniai turi būti aiškinami taip, kad jie nedraudžia nacionalinės tvarkos, kuria reikalaujama pateikti tam tikriems paskirties valstybės dokumentams lygiaverčius įsteigimo valstybės dokumentus (šioje byloje – atskirą ataskaitą ir atlyginimo lapelį). Priešingai, SESV 56 ir SESV 57 straipsniai turi būti aiškinami taip, kad jie draudžia nacionalinę tvarką, pagal kurią reikalaujama:

— saugoti tam tikrus priimančiosios valstybės dokumentus, lygiaverčius naudojamiems įsteigimo valstybėje, pasibaigus faktinei darbuotojų komandiruotei,

— gauti priimančiosios valstybės dokumentus, jei laikinosios komandiruotės laikas yra ilgesnis nei šei mėnesiai.“