ĢENERĀLADVOKĀTA DAMASO RUISA-HARABO KOLOMERA [*DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER*] SECINĀJUMI,

sniegti 2008. gada 15. maijā [1]

I — Ievads

1. Dažkārt cilvēki izprāto iedalījumus, kas pastāv tikai domu pasaulē. Bet, ja taksonomijas iesakņojas un šķiet pastāvam savrupi, rodas risks iesaistīties neauglīgās diskusijās. Šis iznākums ir it īpaši dramatisks, ja attiecīgajām kategorijām ir izteikti praktiska nozīme, kā tas ir tiesību jomā.

2. Šajā lietā Austrijas *Verwaltungsgerichtshof* (Augstākā administratīvā tiesa) uzdod jautājumu, kuram nav pareizās atbildes. Tādēļ Tiesai tiek lūgts meklēt *vispareizāko* atbildi, lai arī tā nebūtu *vienīgā iespējamā*; jautājums ir par sociālo pabalstu, kuru Padomes 1971. gada 14. jūnija Regulas Nr. 1408/71 [2] gaismā iespējams raksturot divējādi un abos gadījumos pārliecinoši; bet dilemma slēpjas nevis konkrētajā iedalījumā, bet gan mērķī, uz kuru vērstas Kopienu tiesības un kas ir cieši saistīts ar Savienības pilsonības radīšanu, kuras saturs ir ticis izvērsts šīs Tiesas judikatūrā.

3. Kā apjauta pirmais modernā laikmeta eksistenciālists — princis Hamlets, atšķirība starp būtību un nebūtību ir viena vienīga iztēle [3]. Tāpēc jārīkojas ārkārtīgi rūpīgi, lai sagatavotu pareizu un tiesībām atbilstošu atbildi.

1 — Oriģinālvaloda — spāņu.

2 — Padomes 1971. gada 14. jūnija Regula (EEK) Nr. 1408/71 par sociālā nodrošinājuma sistēmu piemērošanu [darba ņēmējiem, pašnodarbinātām personām] un viņu ģimenēm, kas pārvietojas Kopienā (OV L 149, 2. lpp.).

3 — Domu, ka nav absolūtas patiesības, bet ir vienīgi relatīva patiesība, ieviesa sofisti, kuri uzskatīja, ka realitāti nav iespējams uztvert ar maņu orgāniem, jo katrs maņu orgāns pasauli interpretē atšķirīgi. Šī vilšanās attiecībā uz patiesību izraisa pazīstamo prinča Hamleta monologu, kurā viņš apgalvo, ka atšķirība starp esamību un neesamību ir personīgās iztēles ziņā. (Rosenberg, M. T*he Masks of Hamlet*. Londona: Associated University Presses, 1992, 65.–82. lpp.).

II — Pamata prāvas fakti

4. Jerns Petersens [*Jörn Petersen*], Vācijai valstspiederīgs Eiropas pilsonis, strādāja algotu darbu savas dzīvesvietas valstī — Austrijā. 2000. gada aprīlī viņš lūdza Austrijas *Pensionsversicherungsanstalt* (Pensiju apdrošināšanas iestāde) darbnespējas pensiju, kas viņam tika atteikta, un tādēļ viņš vērsās tiesā. Tiesvedības laikā *Arbeitsmarktservice* (Nodarbinātības dienests) piešķīra Petersenam bezdarbnieka pabalsta avansu saskaņā ar 1977. gada *Arbeitslosenversicherungsgesetz* (Likums par apdrošināšanu bezdarba gadījumam, turpmāk tekstā — "*AlVG*") 23. pantu. Ar šo pabalstu Austrijas tiesību akti formalitāšu kārtošanas laikā ļauj nodrošināt ienākumu minimumu bez darba esošām personām, kuras pieprasa darbnespējas pensiju.

5. Pēc avansa piešķiršanas Petersens paziņoja Austrijas iestādēm par savu nodomu pārcelties uz Vācijas Federatīvo Republiku, cerot, ka pabalsts netiks nedz apturēts, nedz pārveidots. Tomēr 2003. gada 28. oktobrī dienests viņam pabalstu atcēla, pamatojoties uz dzīvesvietas maiņu. Šo lēmumu Petersens atkal pārsūdzēja tiesā, aizsākot tiesvedību, kurā uzdoti šie prejudiciālie jautājumi.

III — Atbilstošās tiesību normas

A — *Kopienu tiesiskais regulējums*

6. Austrijas tiesas iesniegtajā lietā darba ņēmējam, kas pārcēlis savu dzīvesvietu uz citu dalībvalsti, konkrēti Vāciju, tiek atņemts sociālais pabalsts, ko viņš saņēma Austrijā, kur viņš bija strādājis. Tādēļ lūgums sniegt prejudiciālu nolēmumu attiecas uz personu brīvu pārvietošanos un, konkrētāk, uz darba ņēmēju brīvu pārvietošanos. Iesākumā būtu īsumā jāizklāsta atbilstīgās EK līguma tiesību normas:

"17. pants

1. Ar šo ir izveidota Savienības pilsonība. Ikviena persona, kam ir kādas dalībvalsts pilsonība [valstspiederība], ir Savienības pilsonis. Savienības pilsonība papildina, nevis aizstāj valsts pilsonību.

2. Savienības pilsoņiem ir ar šo Līgumu piešķirtās tiesības un ar to uzliktie pienākumi.

18. pants

1. Ikvienam Savienības pilsonim ir tiesības brīvi pārvietoties un dzīvot dalībvalstīs, ievērojot šajā Līgumā noteiktos ierobežojumus un nosacījumus, kā arī tā īstenošanai paredzētos pasākumus.

[..].

39. pants

1. Kopienā nodrošina darba ņēmēju pārvietošanās brīvību.

2. Pārvietošanās brīvība nozīmē to, ka likvidē jebkādu dalībvalstu darba ņēmēju diskrimināciju pilsonības [valstspiederības] dēļ attiecībā uz nodarbinātību, darba samaksu un citiem darba un nodarbinātības nosacījumiem.

3. Tā nozīmē turpmāk norādītās tiesības, ko var ierobežot, vienīgi pamatojoties uz sabiedriskās kārtības, valsts drošības vai veselības aizsardzības apsvērumiem:

a) tiesības pieņemt faktiskos darba piedāvājumus;

b) tiesības šajā nolūkā brīvi pārvietoties dalībvalstu teritorijā;

c) tiesības darba nolūkos uzturēties kādā dalībvalstī saskaņā ar normatīviem un administratīviem aktiem, kas reglamentē šīs valsts pilsoņu [valstspiederīgo] nodarbinātību;

d) tiesības palikt kādā dalībvalstī pēc tam, kad darba attiecības šajā valstī beigušās, atbilstīgi nosacījumiem, kas ietverti īstenošanas regulās, kuras izstrādās Komisija.

[..].

42. pants

Padome saskaņā ar 251. pantā minēto procedūru paredz tādus pasākumus sociālā nodrošinājuma jomā, kas vajadzīgi, lai īstenotu darba ņēmēju pārvietošanās brīvību; šajā nolūkā tā izveido sistēmu, kas nodrošina to, ka migrējošiem darba ņēmējiem un personām, kas ir viņu apgādībā:

a) summē visus laikposmus, ko saskaņā ar dažu [dažādu] valstu tiesību aktiem ņem vērā, lai piešķirtu un saglabātu tiesības saņemt pabalstu un aprēķinātu tā lielumu;

b) maksā pabalstus personām, kas ir dalībvalstu iedzīvotāji.

[..]"

7. Atvasināto tiesību normas, uz kurām izdarīta atsauce 42. pantā, atrodas galvenokārt Regulā Nr. 1408/71 [4], kuras 4., 10. un 69. pantam ir īpaša nozīme šajā lietā:

"4. pants

1. Šī regula attiecas uz visiem tiesību aktiem, kuri skar šādas sociālā nodrošinājuma jomas:

[..]

b) invaliditātes pabalsti, to skaitā pabalsti, kuru uzdevums ir saglabāt vai uzlabot pelnītspēju [darbspēju];

[..]

4 — Šis tiesību akts aizstāts ar Eiropas Parlamenta un Padomes 2004. gada 29. aprīļa Regulu (EK) Nr. 883/2004 par sociālās nodrošināšanas sistēmu koordinēšanu (OV L 166, 1. lpp.).

e) pabalsti ar darbu saistītos nelaimes gadījumos un arodslimību gadījumā;

[..]

g) bezdarbnieka pabalsti;

[..].

10. pants

Izņemot gadījumus, kad šajā regulā paredzēts citādi, invaliditātes, vecuma pabalstus vai naudas pabalstus apgādnieka zaudējuma gadījumā [naudas pabalstus invaliditātes, vecuma vai apgādnieka zaudējuma gadījumā], pensijas par nelaimes gadījumu darbā vai arodslimību un apbedīšanas pabalstus, kas iegūti saskaņā ar vienas vai vairāku dalībvalstu tiesību aktiem, nevar nekādā veidā samazināt, pārveidot, apturēt, atsaukt vai konfiscēt tāda iemesla dēļ, ka to saņēmējs dzīvo citā dalībvalstī, kas nav tā dalībvalsts, kurā atrodas institūcija, kura ir atbildīga par to maksāšanu.

[..].

69. pants

1. Darba ņēmējs, kurš ir pilnīgs bezdarbnieks un kurš atbilst dalībvalsts tiesību aktu nosacījumiem par tiesībām uz pabalstiem, un kurš dodas uz vienu vai vairākām citām dalībvalstīm, lai meklētu tur darbu, saglabā tiesības uz šādiem pabalstiem saskaņā ar šeit norādītajiem nosacījumiem un šeit norādītajās robežās:

a) pirms aizbraukšanas viņam jābūt reģistrētam kompetentās valsts nodarbinātības dienestā kā darba meklētājam un vismaz četras nedēļas kopš paliksanas bez darba jābūt bijušam tā rīcībā. Kompetentie dienesti vai institūcijas tomēr var atļaut viņam aizbraukt pirms šāda termiņa beigām;

b) viņam jāreģistrējas kā darba meklētājam katras tādas dalībvalsts nodarbinātības dienestā, uz kurieni viņš dodas, un jābūt pakļautam tur organizētajai pārbaudes kārtībai. Šo nosacījumu uzskata par izpildītu attiecībā uz laikposmu pirms reģistrēšanās, ja attiecīgā persona ir reģistrējusies septiņu dienu laikā kopš dienas,

kad pārstāja būt tās valsts nodarbinātības dienestu rīcībā, no kuras aizbrauca. Izņēmuma gadījumos kompetentie dienesti vai institūcijas var pagarināt šo termiņu;

c) tiesības uz pabalstiem turpina saglabāties ne vairāk kā trīs mēnešus kopš dienas, kad attiecīgā persona pārstājusi būt tās valsts nodarbinātības dienestu rīcībā, no kuras tā aizbrauca, ar noteikumu, ka kopējais pabalstu ilgums nepārsniedz to pabalstu ilgumu, uz kādu šai personai bija tiesības saskaņā ar šīs valsts tiesību aktiem. Turklāt sezonas strādniekiem šādu ilgumu var ierobežot līdz tādam laikposmam, kas atlicis līdz tās sezonas beigām, attiecībā uz kuru viņš bija pieņemts darbā.

[..].”

B — *Valsts tiesiskais regulējums*

8. Šajā tiesvedībā iztirzātais sociālais pabalsts tiek regulēts *AlVG*, it īpaši tā 7., 16. un 23. pantā:

“7. pants

1. Tiesības uz bezdarbnieka pabalstu ir personai:

1) kura ir nodarbinātības dienesta rīcībā;

2) kurai ir noteikts apdrošināšanas stāžs, un

3) kura vēl nav pārsniegusi pabalsta saņemšanas termiņu.

2. Nodarbinātības dienesta rīcībā ir personas, kas var un drīkst stāties darba tiesiskajās attiecībās (3. punkts), ir darbspējīgas (8. pants), vēlas stāties darba tiesiskajās attiecībās (9. pants) un kam nav darba (12. pants).

[..]

4. Nosacījums par darbspēju netiek piemērots bezdarbniekiem, kuriem ir piemēroti rehabilitācijas pasākumi arodslimības dēļ un kuri ir sasnieguši šo pasākumu mērķi (*Allgemeines Sozialversicherungsgesetz* [Vispārīgais sociālās apdrošināšanas likums] 300. panta 1. un 3. punkts), un kuriem pēc šo pasākumu veikšanas ir prasītais apdrošināšanas stāžs.

[..]

16. pants

1. Tiesības uz bezdarbnieka pabalstu aptur, ja:

[..]

g) bezdarbnieks uzturas ārvalstīs, izņemot gadījumus, ja piemērojams 3. punkts vai noteikumi, kas piemērojami saskaņā ar starptautiskiem līgumiem;

[..]

3. Pēc bezdarbnieka lūguma, kamēr ir spēkā tiesības saņemt pabalstu, bezdarbnieka pabalsta izmaksas apturēšanu saskaņā ar 1. punkta g) apakšpunktu vērā ņemamos apstākļos pēc *Regionalbeirat* (reģionālā padome) uzklausīšanas var nepiemērot uz laiku līdz trijiem mēnešiem. Vērā ņemami apstākļi ir tādi, kas radušies, cenšoties novērst bezdarba situāciju, it īpaši, ja bezdarbnieks pierāda, ka dodas uz ārvalstīm, lai tur meklētu darbu vai tiktos ar darba devēju, vai arī lai mācītos, kā arī tādi, kas pamatoti ar īpašiem ģimenes apstākļiem.

[..]

23. pants

1. Bezdarbniekiem, kas iesnieguši pieteikumu:

1) piešķirt pabalstu darbspēju samazinājuma vai darbnespējas dēļ vai izmaksāt pārejas maksājumu no obligātās pensijas

vai nelaimes gadījumu apdrošināšanas līdzekļiem, vai

2) piešķirt vecuma pabalstu no pensijas apdrošināšanas saskaņā ar Tirdzniecībā un rūpniecībā strādājošo sociālās apdrošināšanas likumu [*Allgemeines Sozialversicherungsgesetz, Gewerbliches Sozialversicherungsgesetz*], Lauksaimnieku sociālās apdrošināšanas likumu [*Bauern-Sozialversicherungsgesetz*] vai īpašu pabalstu saskaņā ar Likumu par smagu nakts darbu [*Nachtschwerarbeitsgesetz*],

līdz pieteikuma izlemšanai var izmaksāt avansā bezdarbnieka pabalstu vai palīdzību, kas paredzēta īpašiem gadījumiem.

2. Lai bezdarbnieka pabalstu vai palīdzību, kas paredzēta īpašiem gadījumiem, saņemtu avansā, ir nepieciešams, lai:

1) papildus darbspējai, gatavībai un vēlmei stāties darba tiesiskajās attiecībās saskaņā ar 7. panta 3. punkta 1) apakšpunktu būtu izpildīti arī pārējie nosacījumi attiecīgā pabalsta saņemšanai;

2) ņemot vērā konkrētos apstākļus, varētu paredzēt, ka pabalsts tiks piešķirts no sociālās apdrošināšanas līdzekļiem, un

3) 1. punkta 2) apakšpunkta gadījumā būtu iesniegts pensijas apdrošināšanas institūcijas apliecinājums, ka ar pieteikumu saistītu iemeslu dēļ divu mēnešu laikā pēc datuma, no kura izmaksājama pensija, nebūs iespējams konstatēt, vai pastāv pienākums izmaksāt pabalstu.

[..]

4. Avansu izmaksā piešķiramā bezdarbnieka pabalsta (vai piešķiramās palīdzības, kas paredzēta īpašiem gadījumiem) apmērā, nepārsniedzot vienu trīsdesmito daļu no pabalsta vidējā apmēra, ieskaitot piemaksas par aprūpē esošiem bērniem, saskaņā ar 1. punkta 1) un 2) apakšpunktu. Ja *Arbeitsmarktservice* reģionālajai iestādei, pamatojoties uz rakstisku paziņojumu no sociālās apdrošināšanas institūcijas, ir zināms, ka piešķiramais pabalsts būs mazāks, avansa apmērs ir atbilstoši jāsamazina. 1. punkta 2) apakšpunkta gadījumos avanss ir izmaksājams ar atpakaļejošu spēku, skaitot no dienas, kad izmaksājama pensija, ja pieteikums ir iesniegts 14 dienu laikā pēc tam, kad izsniegts apstiprinājums saskaņā ar 2. punkta 3) apakšpunktu.

5. Ja reģionālā iestāde atbilstoši 1. punktam ir piešķīrusi avansu vai bezdarbnieka pabalstu, vai palīdzību, kas paredzēta īpašiem gadījumiem, tad bezdarbnieka tiesības uz pabalstu saskaņā ar 1. punkta 1) apakšpunktu vai 1. punkta 2) apakšpunktu nodarbinātības politikas interesēs par šo periodu tiek nodotas federālajai valdībai tādā apmērā, kādā to izmaksājusi reģionālā iestāde, izņemot veselības apdrošināšanas iemaksas, tiklīdz reģionālā iestāde sociālās apdrošināšanas institūcijā pieprasījusi tiesību pārņemšanu (*cessio legis*). Šī prasījuma tiesību pārņemšana ir spēkā tikai attiecībā uz vēl izmaksājamajām summām; tai atbilstošās prasījuma tiesības ir prioritāras.

6. Veselības apdrošināšanas iemaksas, kas par 5. punktā norādīto periodu veiktas no apdrošināšanas bezdarba gadījumam līdzekļiem, ir jāatlīdzina obligātās veselības apdrošināšanas institūcijām ar *Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger* (Austrijas sociālās apdrošināšanas iestāžu galvenā apvienība) starpniecību *ASVG* [*Allgemeines Sozialversicherungsgesetz*] 73. panta 2. punktā noteiktajā procentuālajā apmērā no summām, ko saskaņā ar 5. punktu ir atlīdzinājušas pensijas apdrošināšanas institūcijas.

7. Ja pensija atbilstoši 1. punktam netiek piešķirta, tad avanss tiek uzskatīts par bezdarbnieka pabalstu vai palīdzību, kas tiek sniegta īpašos gadījumos, par attiecīgo periodu un tādā apmērā, kādā tas izmaksāts, proti, vēlāk netiek izmaksāta starpība un pabalsta saņemšanas termiņš tiek saīsināts atbilstoši 18. pantam."

IV — Prejudiciālie jautājumi un tiesvedība Tiesā

9. Ņemot vērā šos apstākļus, 2007. gada 25. aprīlī Austrijas *Verwaltungsgerichtshof* uzdeva Tiesai šādus prejudiciālos jautājumus:

"1. Vai bezdarbniekiem, kas iesnieguši pieteikumu, lai viņiem tiktu piešķirts pabalsts no obligātās pensijas vai nelaimes gadījumu apdrošināšanas līdzekļiem darbspēju samazinājuma vai darbnespējas dēļ, līdz pieteikuma izlemšanai izmaksātais minētā pabalsta naudas avanss, kas vēlāk tiek atskaitīts no šī pabalsta un kura saņemšanai turklāt ir jābūt izpildītiem tādiem nosacījumiem, ka personai ir jābūt bezdarbniekam un ar noteiktu apdrošināšanas stāžu, bet ne citiem bezdarbnieka pabalsta

saņemšanai raksturīgajiem nosacījumiem (par darbspēju, gatavību un vēlmi stāties darba tiesiskajās attiecībās), un kas turklāt tiek piešķirts tikai tad, ja ir paredzams, ka, ņemot vērā konkrētos apstākļus, pabalsts tiks piešķirts no obligātās pensijas vai nelaimes gadījumu apdrošināšanas līdzekļiem, ir bezdarbnieka pabalsts Padomes 1971. gada 14. jūnija Regulas (EEK) Nr. 1408/71 par sociālā nodrošinājuma sistēmu piemērošanu [darba ņēmējiem, pašnodarbinātām personām] un viņu ģimenēm, kas pārvietojas Kopienā, 4. panta 1. punkta g) apakšpunkta izpratnē vai arī invaliditātes pabalsts šīs regulas 4. panta 1. punkta b) apakšpunkta izpratnē?

2. Ja uz iepriekšējo jautājumu tiek atbildēts, ka iepriekš minētais pabalsts ir bezdarbnieka pabalsts Regulas Nr. 1408/71 4. panta 1. punkta g) apakšpunkta izpratnē:

Vai valsts tiesību norma, saskaņā ar kuru tiesības uz šādu pabalstu tiek apturētas, ja bezdarbnieks uzturas ārvalstīs (citā dalībvalstī), izņemot gadījumus, kad, pamatojoties tikai uz bezdarbnieka pieteikumu un pastāvot vērā ņemamiem apstākļiem, apturēšana tiek atlikta uz laiku līdz trim mēnešiem, ir pretrunā EKL 39. pantam?"

10. Lūgums sniegt prejudiciālu nolēmumu Tiesas kancelejā tika reģistrēts 2007. gada 9. maijā.

11. Rakstveida apsvērumus iesniedza Petersens, Vācijas, Austrijas, Spānijas, Itālijas valdība un Eiropas Komisija.

12. 2008. gada 3. aprīļa tiesas sēdē savu prasījumu paušanai mutvārdos piedalījās Petersena pārstāvis, kā arī Austrijas valdības un Eiropas Komisijas pārstāvji.

V — Prejudiciālo jautājumu vērtējums

A — *Ievada paskaidrojumi: Savienības pilsonība un saskaņotības kritēriji Tiesas judikatūrā*

1) Noteikumi par pilsonību un to skaidrojums judikatūrā

13. Uzdotie jautājumi attiecas uz darba ņēmēju brīvu pārvietošanos. Tomēr, kā allaž šādos gadījumos, strīds galu galā attiecas uz Eiropas pilsoņiem, kuri izmanto pārvietošanās brīvību. Tādējādi kopš pilsonības jēdziena parādīšanās prāva vairs neattiecas tikai un vienīgi uz EKL 39. pantu, jo pavīd citi Līguma noteikumi, konkrēti EKL 17. un 18. pants, kuru saturs šīs Tiesas judikatūrā joprojām nav pilnībā noteikts.

14. Šīs prejudiciālās tiesvedības dalībnieki ir apstiprinājuši EK līgumā paredzētās pilsonības nozīmi šajā lietā. Petersens, kā arī Komisija un Vācijas un Spānijas valdība savu viedokli pamatoja ar EKL 18. pantu, tomēr EKL 17. un 18. pants ir vispārīga rakstura tiesību normas, kas piemērojamas, ja nav speciālo tiesību normu. Tā tas ir noticis šajā lietā, kurā darba ņēmējs izmanto pārvietošanās brīvību un pamatojas uz EKL 39. pantu, lai izmantotu savas tiesības attiecībā pret dalībvalsti.

15. Pēdējā laikā judikatūra šajā jautājumā ir ievērojami attīstījusies. Kopš sprieduma lietā *Martínez Sala* [5] Eiropas pilsonība ir guvusi nepieredzētu impulsu un izvirzījusies svarīgāko šajā Tiesā izskatāmo jautājumu saraksta galvgalī, un kopš EK līguma otrās daļas ietveršanas 1992. gadā [Tiesa] likumdevēja vēlmi mēdz interpretēt tādējādi, ka pilsonim, kas pārceļas, tiek piešķirts plašāks statuss nekā uzņēmējam [6]. Lēnām, bet neatlaidīgi Kopienu aizsardzība ir paplašinājusies, aptverot tādus Līgumu piemērošanas jomā tradicionāli neietilpstošus subjektus kā studenti [7], pabalstu pieprasītāji [8] vai ar Savienības pilsoni sais-

5 — 1998. gada 12. maija spriedums lietā C-85/96 *Martínez Sala* (*Recueil*, I-2691. lpp.).

6 — Interesanta ir pie Eiropas pilsonības parādīšanās Līgumā par Eiropas Savienību novedušo sarunu gaitas analīze, kas veikta O'Leary, S. *The Evolving Concept of Community Citizenship. From the Free Movement of Persons to Union Citizenship*. Kluwer Law International, Hāga, 1996, 23.–30. lpp.

7 — 2005. gada 15. marta spriedums lietā C-209/03 *Bidar* (Krājums, I-2119. lpp.) un 2007. gada 23. oktobra spriedums apvienotajās lietās C-11/06 un C-12/06 *Morgan* un *Bucher* (Krājums, I-9161. lpp.).

8 — 2001. gada 20. septembra spriedums lietā C-184/99 *Grzelczyk* (*Recueil*, I-6193. lpp.) un 2006. gada 26. oktobra spriedums lietā C-192/05 *Tas-Hagen* un *Tas* (Krājums, I-10451. lpp.).

tīti trešo valstu pilsoņi [9]. Izklāstot uzskatāmāk, Tiesa *homo œconomicus* paradigmu ir pārvērtusi *homo civitatis* [10].

16. Man ir bijusi izdevība izteikt savu viedokli par apsvērumiem, kas pamato šo nevien drosmīgi, bet arī viedi uzsākto evolūciju pilsoņa personiskā statusa nostiprināšanai, ieceļošanas šķēršļu un diskriminācijas iztirzāšanu nobīdot otrajā plānā [11]. Īsumā sakot, kā ģenerāladvokāts Džeikobss [*Jacobs*] izklāsta lietā *Konstantinidis*, "Kopienu pilsonis, kas pārceļas uz citu dalībvalsti kā darba ņēmējs vai pašnodarbināta persona, [..] ir tiesīgs nevien nodarboties ar savu darbību vai arodu un baudīt tos pašus dzīves un darba apstākļus kā uzņemošās valsts valstspiederīgie, bet arī tiesīgs pieņemt, ka, lai arī kur viņš vēlētos doties strādāt Eiropas Kopienā, pret viņu jāattiecas atbilstoši kopīgajai pamatvērtību sistēmai [..]. Citiem vārdiem sakot, viņš ir tiesīgs teikt "*civis europeus sum*" un atsaukties uz attiecīgo statusu, lai iebilstu pret jebkādu savu pamattiesību aizskārumu" [12].

17. Lai arī iepriekš minēto ģenerāladvokāta Džeikobsa secinājumu uzmanības centrā ir atsaukšanās uz Savienības pamattiesībām, Tiesa, manuprāt, ir pieņēmusi to dialektiku [13]. Tādās lietās kā *Carpenter* [14], *Baumbast* [15], *Bidar* [16], *Tas-Hagen* [17] vai *Morgan* [18] rodams apliecinājums indivīda aizstāvībai, proti, rūpēm par saskaņā ar Līgumiem tiesības izmantojošās personas tiesisko stāvokli, kuras agrāk mēdza parādīties tikai bikli. Šādi personu brīva pārvietošanās iegūst savu drīzāk uz konstitucionāla nekā likumiska

9 — 2002. gada 11. jūlija spriedums lietā C-60/00 *Carpenter* (*Recueil*, I-6279. lpp.) un 2002. gada 17. septembra spriedums lietā C-413/99 *Baumbast* un *R* (*Recueil*, I-7091. lpp.).

10 — Izdevuma *Common Market Law Review* izdevēji tā 45. sēj. 1. numurā, 2008, 2. un 3. lpp., pēta judikatūras attīstību šajā jautājumā, konstatējot, ka atšķirības starp saimnieciski aktīvām un neaktīvām personām vai tikai un vienīgi iekšzemes un Kopienu situāciju, kā arī EKL 12. pantā paredzētās diskriminācijas loģika ir zaudējušas nozīmi. Kā jaunais integrācijas dzinējspēks pakāpeniski ieviesies EKL 17. un 18. pantā iedibinātais pilsonības jēdziens.

11 — Secinājumi lietās, kurās pieņemts 1997. gada 17. jūnija spriedums apvienotajās lietās C-65/95 un C-111/95 *Shingara* un *Radiom* (*Recueil*, I-3343. lpp., 34. punkts) un 2004. gada 16. septembra spriedums lietā C-386/02 *Baldinger* (Krājums, I-8411. lpp., 25. punkts). Skat. arī manu secinājumu lietā *Collins* (2004. gada 23. marta spriedums lietā C-138/02 (*Recueil*, I-2703. lpp.)) 56.–74. punktu, kā arī secinājumu lietā *Morgan* un *Bucher* (7. zemsvītras piezīmē minētais spriedums) 37.–68. punktu.

12 — 1992. gada 9. decembra secinājumi lietā C-168/91 *Konstantinidis* (1993. gada 30. marta spriedums (*Recueil*, I-1191. lpp.)), 46. punkts.

13 — Lai arī nerīkodamās atbilstoši ģenerāladvokāta konkrēti ierosinātajam, Tiesa tomēr ir vadījusies no tā pamatā esošās filozofijas, tā kā Džeikobsa izklāstīto domu kopumu ir mēģināts izvērst ģenerāladvokāta Pojareša Maduru [*Poiares Maduro*] 2007. gada 12. septembra secinājumos lietā *Centro Europa 7* (2008. gada 31. janvāra spriedums lietā C-380/05, Krājums, I-349. lpp.), 16.–22. punkts.

14 — Iepriekš 9. zemsvītras piezīmē minētais spriedums lietā *Carpenter*.

15 — Iepriekš 9. zemsvītras piezīmē minētais spriedums lietā *Baumbast*.

16 — Iepriekš 7. zemsvītras piezīmē minētais spriedums lietā *Bidar*.

17 — Iepriekš 8. zemsvītras piezīmē minētais spriedums lietā *Tas-Hagen*.

18 — Iepriekš 7. zemsvītras piezīmē minētais spriedums lietā *Morgan*.

pamata veidotu identitāti, kļūstot par pamattiesību dinamikai pietuvinātu brīvību [19].

18. Ņemot vērā šādu skatījumu judikatūrā, nepārsteidz, ka arvien biežāk Tiesas lēmumi par darba ņēmēju pārvietošanos tiek balstīti uz EKL 17. un 18. pantu. Daži ģenerāladvokāti, izmantodami ortodoksālāku paņēmienu, apgalvo, ka darbiniekus skarošo problēmu atrisināšanai piemērojams tikai un vienīgi EKL 39. pants. Tomēr Tiesa ir sekmējusi iespēju tiesību normas par pilsonību piemērot vienlaikus ar tām, kas attiecas uz darba ņēmēju pārvietošanos. Manuprāt, šāda nostāja atbilst šajā tiesību jomā pieņemtajai judikatūrai, tomēr sasniegtais rezultāts ne vienmēr ir skaidrs un pārliecinošs. Šis trūkums ir skaidri redzams, pārskatot dažus no nesenākajiem Tiesas nolēmumiem.

19. Lietā Komisija/Vācija [20] tika spriests par nekustamā īpašuma [mājokļa] pabalstu, kas piešķirts fizisku personu ienākuma nodokļa maksātājiem, ar nosacījumu, ka nekustamais īpašums atrodas Vācijas teritorijā. Tiesa konstatēja Kopienu tiesību pārkāpumu un norādīja, ka pārkāpums esot divkāršs: no vienas puses, gadījumā, kad nodokļu maksātāji veica saimniecisko darbību, tika pārkāpti EKL 39. un 43. pants; no otras puses, ja privātpersona nedarbojās peļņas nolūkā, tika aizskarts EKL 17. pants [21]. Ģenerāladvokāts Bots [*Bot*] secinājumos minētajā lietā konstatē tikai iepriekš jau minēto EKL 39. un 43. panta pārkāpumu. Viņaprāt nav jāiedziļinās sekās, ko tamlīdzīgā gadījumā rada noteikumi par pilsonību [22]. Tiesa šim viedoklim nepiekrita.

20. Spriedumā lietā *Gaumain-Cerri* [23], izvērtējot nosacījumu par dzīvesvietu sociālās palīdzības saņemšanai tiem, kas uztur aprūpējamu personu, tika apstiprināts, ka piemērojama Regula Nr. 1408/71 un līdz ar to atvasinātās tiesības sociālā nodrošinājuma jomā; lai arī, ņemot vērā jautājumu par to, kā kvalificējamas ieinteresētās personas, kuru pakalpojumi aprūpējamām personām ne gluži atbilda Kopienu jēdzienam "darba ņēmējs", tai nācās izsvērt lietā piemērojamās tiesību normas. Pirms iedziļināšanās atbildi noteicošajā kvalifikācijā Tiesa nosacījumu par dzīvesvietu atzina par nelikumīgu, noteikdama, ka "[..] nav nepieciešams lemt [..], vai attiecīgajām trešajām personām ir vai nav darbinieka [darba ņēmēja] statuss EKL

19 — Spaventa, E., "Seeing the wood despite the trees? On the scope of Union citizenship and its constitutional effects", *Common Market Law Review*, 45.[sēj.], 2008, 40. lpp., ir aprakstījis šo pieeju lietām par pilsonības jautājumiem, uzsverot, ka "the national authorities must take into due consideration the personal situation of the claimant so that even when the rule in the abstract is compatible with Community law, its application to that particular claimant might be contrary to the requirements of proportionality or fundamental rights protection. [..] This qualitative change is of constitutional relevance both in relation to the Community's own system, and in relation to the domestic constitutional systems".

20 — 2008. gada 17. janvāra spriedums lietā C-152/05 Komisija/Vācija (Krājums, I-39. lpp.).

21 — Iepriekšējā zemsvītras piezīmē minētais spriedums lietā Komisija/Vācija, 29. un 30. punkts.

22 — 2007. gada 28. jūnija secinājumi lietā Komisija/Vācija, kurā pieņemts iepriekš 20. zemsvītras piezīmē minētais 2008. gada 17. janvāra spriedums.

23 — 2004. gada 8. jūlija spriedums apvienotajās lietās C-502/01 un C-31/02 *Gaumain-Cerri* (Krājums, I-6483. lpp.).

39. panta vai Regulas Nr. 1408/71 izpratnē. Faktiski netiek apstrīdēts, ka pamata lietās šīm trešajām personām ir Savienības pilsonība, kura viņām piešķirta saskaņā ar EKL 17. pantu" [24].

21. Tādēļ nav svarīgi, lai tie, kas sniedz pakalpojumus aprūpējamām personām, būtu "darba ņēmēji", tā kā Kopienu tiesību aizsardzība izrietētu no EKL 39. panta (un no citām atvasināto tiesību normām, ar kurām tas tiek ieviests) vai EKL 17. panta. Tāpat kā lietā Komisija/Vācija, Tiesa nepiekrita ģenerāladvokāta nostājai, kurš, pamatīgi noskaidrodams aprūpes pakalpojumu sniedzēju darba situāciju, konstatēja, ka tie ir "darba ņēmēji" Kopienu tiesību izpratnē [25].

22. Iepriekš minētie spriedumi attiecās uz indivīdiem, kas atsaucās uz Kopienu tiesību normām pret savas valstspiederības valstīm, tādējādi pamatojot to, ka piemērojams EKL 17. pants, kura redakcijā vienīgi noteikts, ka Savienības pilsoņiem piekrīt "tiesības un [..] pienākumi", ko paredz EK līgums. Tāpat izvēršams EKL 18. pants, kurā noteiktas tiesības brīvi pārvietoties un dzīvot visu dalībvalstu teritorijā. Šis noteikums, kas būtībā paredzēts pilsoņiem, kuri izmanto tiesības attiecībā pret dalībvalstīm, kuru valstspiederības tiem nav, pakāpeniski ir ieviesies arī EKL 39., 43. un 49. pantā.

23. Spriedumā lietā *Baumbast* vācietim, kas bija izmantojis pārvietošanās brīvību Apvienotajā Karalistē, tika ļauts šajā valstī saglabāt savu dzīvesvietu saskaņā ar EKL 18. pantu [26]. Lietā *Trojani* Tiesa noteica, ka pat gadījumā, ja Beļģijā laiku pa laikam dzīvojošam Francijas valstspiederīgajam nebūtu saimnieciskās darbības subjekta statusa (šā jautājuma noskaidrošanu atstājot valsts tiesas ziņā), viņam joprojām piekristu iepriekš jau minētā EKL 18. panta aizsardzība [27]. Spriedumā lietā *Schwarz* un *Gootjes-Schwarz* šī doma tika padziļināta, valsts tiesnesim uzticot EKL 49. panta vai EKL 18. panta piemērošanu, lai arī abos gadījumos apstiprinot pārkāpuma esamību [28]. Īsumā sakot, šim nodalījumam, lai arī ar zināmu konceptuālu aseptiku nošķirot uz pilsonību un pārvietošanās brīvību attiecošos pantu piemērošana jomu,

24 — Iepriekšējā zemsvītras piezīmē minētais spriedums lietā *Gaumain-Cerri*, 32. un 33. punkts.

25 — Ģenerāladvokāta Ticano [*Tizzano*] 2003. gada 2. decembra secinājumi lietā *Gaumain-Cerri* (iepriekš 23. zemsvītras piezīmē minētais spriedums).

26 — Iepriekš 9. zemsvītras piezīmē minētais spriedums lietā *Baumbast*.

27 — 2004. gada 7. septembra spriedums lietā C-456/02 *Trojani* (Krājums, I-7573. lpp.).

28 — 2007. gada 11. septembra spriedums lietā C-76/05 *Schwarz* un *Gootjes-Schwarz* (Krājums, I-6849. lpp.).

nav būtiskas praktiskas nozīmes. Tiesa sper noteiktu soli virzienā uz to, lai panāktu vienveidīgu aizsardzības līmeni personu brīvas pārvietošanās jomā, kā noderīgu rīku izmantojot noteikumus par pilsonību.

24. Šajos apstākļos jārezumē vairākas domas, lai sagatavotu teorētisko pamatu, kas ļautu izspriest šo lietu un sniegtu skaidrus norādījumus turpmākajām. Prejudiciālajā tiesvedībā konkrēta gadījuma īpatnības tiek saskaņotas ar tādas judikatūras vajadzībām, pēc kuras vadās piecsimt miljonu iedzīvotāju kopiena, kurai vajadzīgas gan individuālas, gan vispārējas atbildes. Tamdēļ Tiesai piedāvāju metodoloģiju attiecībā uz noteikumiem par pilsonību, ar kuru atrisināt Petersena strīdu un pēc kuras vadīties virknē citu strīdu, kas Savienībā radīsies turpmākajos gados.

2) Brīvu pilsoņu pārvietošanās tiesiskā Savienībā

25. Šī Tiesa ir rosinājusi ievērojamu pavērsienu 1992. gadā dibināšanas līgumos dalībvalstu ieviestās pilsonības izpratnē. Šīs attīstības pamatā ir divi idejiskie dzinējspēki, kas nosaka kritērijus judikatūras padarīšanai par konsekventu un pragmatisku: no vienas puses, pamattiesību iedibināšanās; [un] no otras puses, demokrātiskas identitātes veidošanās Eiropas politiskajā kopienā.

26. Savos pirmsākumos Eiropas pilsonības jēdziens, kāds tas rodams EK līguma otrajā daļā, kalpoja par drīzāk simbolisku nekā faktisku pamatu noteikumiem, kas garantē pārvietošanās brīvību. Radot līdzekļus dalībai vietējos demokrātiskajos procesos vai nodrošinot diplomātisko un konsulāro aizsardzību, tika piešķirts statuss, ko regulētu tikai EKL 17.–22. pantā [29]. Tomēr Tiesa apzinājās, ka pārvietošanās brīvības bija gaužām ierobežotas. Bieži vien šie trūkumi izpaudās kā acīmredzama netaisnība attiecībā pret Kopienu tiesību [sistēmā] piešķirto tiesību subjektu. Tik pazīstamas lietas kā *Martínez Sala*, *Baumbast* vai *Carpenter* nostādīja Tiesu sarežģītas dilemmas priekšā: stingri piemērojot noteikumus par brīvu pārvietošanos, tiktu nonākts pie iznākuma, ka netiek aizsargātas ieinteresētās personas, kas meklē

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

taisnību; turpretim, izvēršot aizsardzību ārpus šīm brīvībām, Līgumu piemērošanas joma varētu tikt paplašināta nenosakāmā virzienā. Lai novērstu abas iespējamības, Tiesa ņēma talkā EKL 17. un 18. panta pilsonības jēdzienu, lai brīvībām piešķirtu izsmalcinātāku jēgu [30].

27. Manuprāt, šī jaunā dialektika ir jāsaprot šādi: pilsonības jēdziens, kas ietver *indivīda tiesisko statusu*, prasa, lai dalībvalstis pievērstu *īpašu uzmanību individuālajam tiesiskajam stāvoklim.* Šajā ziņā būtiska loma ir pamattiesībām. Kā pilsoņa statusa neatņemama sastāvdaļa, pamattiesības nostiprina personas tiesisko stāvokli, tam piešķirot izšķirošu nozīmi lietas izspriešanā pēc būtības. Ar pamattiesībām kā brīvības prerogatīvām apveltīta Eiropas pilsoņa prasījumi kļūst leģitīmāki. Pat dažkārt, kad netiek skartas pamattiesības, bet tiek nodarīta klaja netaisnība, tiek veikta samērīguma stingra pārbaude [31]. Atbilstoši šai izpratnei pārvietošanās brīvības nākas pārinterpretēt gadījumā, kad personām, kam tās pienākas, ir EKL 17. un 18. pantā piešķirtais statuss.

28. Tādējādi *personu brīva pārvietošanās* pārtop par *brīvu pilsoņu pārvietošanos*. Šī skatījuma maiņa nešķiet mazsvarīga, jo uzmanības centrs no pārvietošanās tiek pārnests uz indivīdu.

29. Pamattiesības ievieš individuālu dimensiju, savukārt demokrātijas faktors paredz lielākas rūpes par nosacījumiem attiecībā uz

30 — Besselink, L. "Dynamics of European and national citizenship: inclusive or exclusive?". *European Constitutional Law Review*, Nr. 3, I sēj., 2007, 1. un 2. lpp.; Castro Oliveira, Á. "Workers and other persons: step-by-step from movement to citizenship – Case Law 1995–2001". *Common Market Law Review* Nr. 39, 2002; Dougan, M. un Spaventa, E. "Educating Rudy and the (non-) English patient: A double-bill on residency rights under Article 18 EC". *European Law Review*, Nr. 28, 2003, 700.–704. lpp.; Martin, D. "A Big Step Forward for Union Citizens, but a Step Backwards for Legal Coherence". *European Journal of Migration and Law*, 4. sējums, 2002, 136.–144. lpp.; O'Leary, S. "Putting flesh on the bones of European Union citizenship". *European Law Review*, Nr. 24, 1999, 75.–79. lpp.; Shaw, J. un Fries, S. Citizenship of the Union: First Steps in the European Court of Justice". *European Public Law*, Nr. 4, 1998, 533. lpp.

31 — Spanventa, E., iepriekš minētais darbs, 37. un 38. lpp., analizē Tiesas judikatūru par pilsonību tikai un vienīgi iekšzemes situācijās un atzīst, ka "either one argues that the Court has gone too far in say Baumbast, Bidar, and also Carpenter, or there is a challenging argument to be made as to why crossing a border should make such a difference to claimants' rights". Atšķirīgas attieksmes loģika paradoksālā kārtā tiešām var novest pie netaisnīga iznākuma. Tieši to Tiesa ir mēģinājusi novērst savā nesenākajā judikatūrā.

piederību kādai politiskai kopienai. Tikmēr, kamēr pārvietošanās brīvības attiecās vienīgi uz šķēršļu novēršanu un diskriminācijas aizliegumu, tika netieši pieņemts, ka indivīds, kas pārceļas, ir piederīgs kādai izcelsmes vietas kopienai: savas valstspiederības valstij. Šis fakts pats par sevi pamatoja to, ka atbildība par valstspiederīgajiem gūlās uz viņu attiecīgajām valstīm, tādējādi izraisot to, ka solidaritātes politika attiecās tikai uz personām, kas nodrošina resursus un līdzdarbojas *polis* veidošanā [32].

30. Tiesa ir pārvarējusi šo valstisko skatījumu, *acquis communautaire* ieviešot viedokli, kas ir pielāgotāks Eiropas pilsonības būtībai [33]. Judikatūrā novērojama *izcelsmes* valstu atbildības un pienākumu pārsvara mazināšanās attiecībā pret *uzņemošo* valstu atbildību un pienākumiem [34]. Tādējādi dalībvalsts nedrīkst liegt aizsardzību Eiropas pilsonim tāpēc, ka viņš oficiāli nedzīvo tās teritorijā, ja viņa privātā un profesionālā dzīve noris tās robežās [35]. Turklāt, lai arī tas top par nastu valsts budžetam, valstīm jānodrošina līdzvērtīgi pakalpojumi visiem Eiropas pilsoņiem neatkarīgi no viņu valstspiederības un dzīvesvietas, ja viņi uzskatāmi parāda, ka

32 — Dimensija, kas ar sev raksturīgām aprisēm iezīmējas sociālajā politikā kā īpašs personu integrācijas dzinējspēks. Hantrais, L. *Social policy in the European Union*. St. Martin's Press, Ņujorka, 1995, 34.–42. lpp. un Majone, G. The EC Between Social Policy and Social Regulations". *Journal of Common Market Studies*, 31.[sēj.], Nr. 2, 1993. Īpašas pieminēšanas vērts ir pazīstamais 1996. gadā Ekspertu komitejas ("Comité des Sages") sagatavotais Pintasilgu [*Pintasilgo*] ziņojums ar nosaukumu *Par pilsoņa un sociālo tiesību Eiropu*, kurā arī uzsvērts sociālās politikas kā integrācijas līdzekļa nozīmīgums.

33 — Šīs demokrātiskās saites valstisko elementu iziršanas visspilgtākais piemērs rodams Tiesas 2006. gada 12. septembra spriedumā lietā C-145/04 Spānija/Apvienotā Karaliste (Krājums, I-7917. lpp.), kurā iztirzāts jautājums par to Apvienotās Karalistes vēlēšanu tiesību aktu pieļaujamību, kuros Eiropas Parlamenta vēlēšanās tika ļauts piedalīties trešo valstu pilsoņiem, kurus ar Apvienoto Karalisti saista identitātes saites. Tiesa šā pasākuma likumību apstiprināja plašos vilcienos, uzskatot, ka pilsoņa saikne ar valsti, kurai tas ir piederīgs, neizslēdz citās politiskās kopienās ņemtas demokrātiskas dalības izpausmes. Savu nostāju Tiesa skaidri izklāstīja minētā sprieduma 78. punktā: "[..] to personu noteikšana, kurām ir tiesības balsot un tikt ievēlētām Eiropas Parlamenta vēlēšanās, ievērojot Kopienu tiesības, ir katras dalībvalsts kompetencē un [..] EKL 189., 190., 17. un 19. pants neaizliedz dalībvalstīm piešķirt šīs balsstiesības un tiesības tikt ievēlētām noteiktām personām, kurām ir ciešas saiknes ar tām un kuras nav to pilsoņi vai Savienības pilsoņi, kas dzīvo to teritorijā." Par jautājuma stāvokli valsts jomā, kur demokrātijas process var ietvert tos, kas var arī nebūt apveltīti ar pārstāvību, kā arī otrādi, skat. Presno Linera, M. A., *El derecho de voto*, Madride: Tecnos, 2003, 155.–172. lpp.

34 — Jānorāda, ka Amerikas Savienoto Valstu Augstākā tiesa ir pieņēmusi šo pašu domu simtgadīgas judikatūras gaitā [un] ļoti izteikti kopš brīža, kad pieņemts [Konstitūcijas] 14. labojums, kura saturs, kā labi zināms, cēlies no sprieduma lietā *Dred Scott* pret *Sandford* (60 U.S. [19 How.] 393 [1856]) un tam sekojošā pilsoņu kara, kas jauno Valstu Federāciju "peldināja" asinīs laikā no 1861. līdz 1865. gadam. Iepriekš minētais labojums paredz, ka "all persons born or naturalized in the United States, and subject to the jurisdiction thereof, are citizens of the United States and of the State wherein they reside. No State shall make or enforce any law which shall abridge the privileges or immunities of citizens of the United States". Zīmīgi, ka vēl patlaban, pēc gandrīz pusotra gadsimta kopš šīs tiesību normas pieņemšanas, minētā Augstākā tiesa joprojām turpina cīnīties pret pavalstu tiesību normām, kurās tiem, kas pretendē uz kādām tiesībām, tiek izvirzīti nosacījumi par dzīvesvietu. Nesenākajā spriedumā lietā *Saenz* pret *Roe*, 526 U.S. 489 (1999) Augstākā tiesa par neatbilstošu Konstitūcijai atzina kādu Kalifornijas likumu, kurā personām, kas nav minētajā pavalstī dzīvojušas ilgāk par divpadsmit mēnešiem, tika liegta sociālā pabalsta saņemšana. Ar divām atsevišķām balsīm "pret" Augstākā tiesa uzskatīja, ka tas ir ar ikviena Savienības pilsoņa pārvietošanās brīvību nesaderīgs pasākums. Šajā ziņā skat. autoritatīvo viedokli, ko pauž Warren, E., "Fourteenth Amendment: Retrospect and Prospect", Schwartz, B. (red.), *The Fourteenth Amendment*, Ņujorka: New York University Press, 1970, 216. un turpm. lpp., lai arī tas uzrakstīts pirms nupat minētā sprieduma.

35 — Iepriekš 8. zemsvītras piezīmē minētais spriedums lietā *Grzelczyk*.

veic darbību, kas pielīdzināma tai, ko veic personas, kam ir saikne ar minētās valsts politisko kopienu [36]. Šis viedoklis kļūst jo pamatotāks, ja Eiropas pilsonis pierāda, ka viņš nerada finansiālu apgrūtinājumu uzņemošajai valstij neatkarīgi no savu ienākumu avota un veida, kādā iegūta pilsonība [37].

32. Tādēļ pamattiesību iespiešanās, no vienas puses, un saikne ar valsti, kurā faktiski integrēts pilsonis, no otras puses, piešķir judikatūrai konstitucionālu nozīmi. Šādi tiek gādāts par brīva pilsoņa stāvokli demokrātiskā Savienības vidē, un šis apstāklis apliecina, ka pastāv tiesiska Savienība, kurā noteikumi, it īpaši Līgumu noteikumi, garantē indivīdu brīvību un demokrātisku vienlīdzību [40].

3) Brīvības un pilsonība: līdzāspastāvēšanas kritēriji

31. Tādējādi no jebkādām administratīvām prasībām nodalīts *piederības* jēdziens pēc būtības ir tas, kas pamato Eiropas pilsoņa iekļaušanu politiskajā kopienā [38]. Saraujot identitātes saites ar vienu vienīgu valsti, lai tās dalītu ar citām, tiek austa saite plašākā telpā. Līdz ar to tiek radīts jēdziens *piederība Eiropai*, uz kura nostiprināšanu ir vērsti Līgumi. Tiesnesis Bendžamins Kardoso [*Benjamín Cardozo*] to nepārspējami ir izklāstījis spriedumā lietā *Baldwin* pret *G.A.F. Seelig*, attiecībā uz Amerikas Savienoto Valstu Konstitūciju norādot, ka "tā ir balstīta uz domu, ka dažādo pavalstu tautām ir kopā jānoslīkst vai jāizpeld, un galu galā labklājība un glābiņš ir vienotībā, nevis šķirtībā" [39].

33. Pēc šā skaidrojuma ierosinu Tiesai turpināt pilsonības nostiprināšanu, tomēr izsmalcinot aizsardzības tiesiskās metodes, jo dažkārt Līgumu piemērošana nav pareizais risinājums. Šajā ziņā uzskatu, ka obligāti jāprecizē EKL 17. un 18. panta vēriens, lai noteiktu Eiropas pilsoņa statusu, it īpaši gadījumā, kad fakti ir saistīti ar personu brīvu pārvietošanos, neatkarīgi no tā, vai tās ir darba ņēmēji vai uzņēmēji.

36 — Iepriekš 7. zemsvītras piezīmē minētais spriedums lietā *Bidar*.

37 — 2004. gada 19. oktobra spriedums lietā C-200/02 *Zhu* un *Chen* (Krājums, I-9925. lpp.).

38 — Kas turpretim izslēdz tādas personas piederību, kura mēģina izmantot pilsonības noteikumus, nepierādot nekādu saikni ar kādu politisku kopienu, kā noticis lietā *Collins* (2004. gada 23. marta spriedums lietā C-138/02 *Collins* (*Recueil*, I-2703. lpp.)).

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

40 — Jēdzienu "tiesiska Savienība" aizgūstu no Rideau, J., "L'incertaine montée vers l'Union de droit", *De la Communauté de droit à l'Union de droit. Continuités et avatars européens*, LGDJ, Parīze, 2000, 1. lpp.

34. Šī Tiesa ir pamatīgi izskaidrojusi jautājumu par darba ņēmēju pārvietošanās brīvību (EKL 39. pants), brīvību veikt uzņēmējdarbību (43. pants) un pakalpojumu sniegšanas brīvību (EKL 49. pants). Lai gan judikatūra ir attīstījusies, joprojām ir šaubas par iespēju uz šīm Līguma normām atsaukties vai nu tāpēc, ka ieinteresētā persona nav darba ņēmējs paša Līguma izpratnē, vai tāpēc, ka tā neveic saimniecisku darbību. Šajos apstākļos talkā nāk EKL 17. un 18. pants kā sistēmu noslēdzošās klauzulas, kas aizsargā pārceļošos pilsoni gadījumā, kad citas tiesību normas to neaizsargā vispār vai to dara nepietiekamā apmērā vai nu tāpēc, ka attiecīgā joma nav saskaņota, vai dēļ šajā sakarā radušos lietu īpatnībām.

35. Vienlaikus judikatūrā manāma zināma liekvārdība un tendence gadījumus izvērtēt, nošķirot pilsonības bloku no brīvību jautājumu bloka, lai vēlāk tos iztirzātu vienādi. Tas konstatējams iepriekš minētajos spriedumos lietā *Schwarz* un lietā Komisija/Vācija, no kuriem secināma gan nošķiršana, gan arī vienotība satura un iznākumu ziņā. Ja šāds identiskums ir drīzāk saturisks nekā formāls, piemērošanas jomas nodalīt, manuprāt, nav lietderīgi.

36. Tādēļ ierosinu Tiesai šo lietu izspriest, to saistot ar darba ņēmēju un pašnodarbinātu personu pārvietošanās brīvībām (EKL 39., 43. un 49. pants), ievērojot lietas īpatnības. Ja tām būtu kāda saistība ar pamattiesībām vai demokrātiskajiem faktoriem sakarā ar piederību politiskajai kopienai, brīvības būtu jāinterpretē *EKL 17. un 18. panta gaismā*, lai pēc iespējas vairāk aizsargātu Eiropas pilsoni.

37. Turpretim, ja EKL 39., 43. un 49. panta brīvības uz šo lietu neattiektos, aicinu Tiesu EKL 17. un 18. pantā saskatīt divus aizsardzības līmeņus: kad ir izpildīti iepriekš minētie brīvības un demokrātijas nosacījumi, indivīdam tiek nodrošināta augstākā līmeņa aizsardzība; kad šādi nosacījumi nav izpildīti, jāpaplašina Kopienu likumdevēja un valstu iestāžu rīcības brīvība.

38. Ieņemot šādu nostāju, judikatūru pārņēmušais gars tiktu apveltīts ar izsmalcinātāku juridisku tehniku. Vienlaikus EKL 17. un 18. pants pilnībā atgūtu nozīmi, pat gadījumos, kad tie skar tradicionālo pārvietošanās brīvību aprises. Galu galā Tiesa nostiprinātu Eiropas pilsoņa stāvokli gan attiecībā uz viņa tiesībām, gan attiecībā uz integrāciju.

39. Pēc šiem ievada apsvērumiem jāiztirzā Austrijas *Verwaltungsgerichtshof* uzdotie prejudiciālie jautājumi.

VI — Pirmais jautājums: bezdarbnieka pabalsta avanss personām, kas lūdz darbnespējas pabalstu, un tā kvalifikācija

A — *Jautājuma izklāsts*

40. Petersens saņēma sociālo pabalstu, kam piemīt bezdarbnieka pabalstam un darbnespējas pabalstam raksturīgās īpašības. Lai arī nav šaubu, ka tas tiek uzskatīts par pabalstu Regulas Nr. 1408/71 izpratnē [41], jāizlemj, vai tas atbilst vienai vai otrai kategorijai, jo iepriekš minētajā tiesību aktā paredzēts atšķirīgs regulējums attiecībā uz apturēšanas vai pārveidošanas valsts pasākumiem saņēmēja dzīvesvietas maiņas gadījumā. Šā iemesla dēļ ir aizliegts apturēt vai pārveidot darbnespējas [invaliditātes] pabalstus [42], turpretim gadījumā, ja strīdīgais pabalsts ir bezdarbnieka pabalsts, dalībvalstīm tiek piešķirta plašāka ieskatu brīvība [43].

41. Pamatojoties uz šajos secinājumos izklāstītajiem argumentiem, uzsveru, ka vienas vai otras kvalifikācijas izvēle noved pie viena un tā paša iznākuma. Ja to uzskatītu par darbnespējas pabalstu, regulas aizliegums nodrošinātu *Verwaltungsgerichtshof* kategorisku atbildi. Turpretim, ja to uzskatītu par bezdarbnieka pabalstu, Petersens atbilstu vienam no šo secinājumu 25.–38. punktā izklāstītajiem nosacījumiem, kas viņam ļautu baudīt Kopienu augstākā līmeņa aizsardzību saskaņā ar EKL 18. un 39. pantu.

42. Neraugoties uz šo iznākuma vienādību, jāpauž viedoklis jautājumā par kvalifikāciju, jo prejudiciālie jautājumi pirmām kārtām attiecas uz to.

41 — Tas atbilst visiem iepriekš minētās regulas un judikatūras nosacījumiem, jo pabalsts uzskatāms par sociālā nodrošinājuma pabalstu "ja, pirmkārt, to saņēmējiem piešķir, neveicot jebkādu individuālu un diskrecionāru personas vajadzību novērtējumu, un, otrkārt, pamatojoties uz likumā noteiktu situāciju, kas atbilst Regulas Nr. 1408/71 4. panta 1. punktā skaidri nosauktajiem riskiem" (1985. gada 27. marta spriedums lietā 249/83 *Hoeckx* (*Recueil*, 973. lpp., 12.–14. punkts) un 1992. gada 16. jūlija spriedums lietā C-78/91 *Hughes* (*Recueil*, I-4839. lpp., 15. punkts)).

42 — Regulas Nr. 1408/71 10. pants.

43 — Regulas Nr. 1408/71 69. pants.

B — *Valdību, Komisijas un Petersena argumenti*

43. Vācijas, Austrijas un Itālijas valdības, kā arī Komisija savos apsvērumos ir apgalvojušas, ka strīdīgais pabalsts esot bezdarbnieka pabalsts, kas paredzēts Regulas Nr. 1408/71 4. panta 1. punkta g) apakšpunktā. Visas atsaucas uz spriedumu lietā *De Cuyper* [44], kurā pabalsta mērķis un tā aprēķina bāze tika atzīti par kritērijiem, pēc kuriem veicama pareiza kvalifikācija [45].

44. Tādējādi Vācijas un Austrijas valdības norāda, ka strīdīgais avanss esot paredzēts, lai sniegtu nodrošinājumu bezdarba gadījumā, jo pabalsta piešķiršana esot pakārtota šāda statusa esamībai. Tās turklāt uzsver, ka bezdarba risks pastāvot vienmēr, turpretim invaliditātes pabalstam raksturīgais risks balstoties uz faktiem, kas nav zināmi, kamēr nav pieņemts iestādes lēmums par pabalsta piešķiršanu. Visbeidzot tās apgalvo, ka pabalstu nosaka saskaņā ar noteikumiem par bezdarbnieka pabalstu, izņemot izlīdzinošo koeficientu, lai novērstu starpību, kad tiek saņemts darbnespējas pabalsts.

45. Komisija būtībā piekrīt šiem argumentiem, tomēr uzsver, ka gadījumā, ja tiek maksāts darbnespējas pabalsts, par tā pārvaldību atbildīgajai iestādei jāatmaksā par bezdarbnieka pabalstu atbildīgajai iestādei summas, kas izmaksātas avansa pārskaitīšanas laikā; gadījumā, ja pabalsts netiek piešķirts, izmaksātās summas aprēķina kā bezdarbnieka pabalstu, uz kuru sākotnēji bija tiesības avansa pieprasītājam (jo viņam bija jābūt bezdarbniekam).

46. Visbeidzot, Vācijas, Austrijas un Itālijas valdības, kā arī Komisija uzskata par mazsvarīgu apstākli, ka, lai saņemtu avansu, ieinteresētajai personai netiek uzlikts pienākums meklēt darbu, tā kā tādējādi tiktu padarīts par bezjēdzīgu pabalsts, ar kuru tiek atbalstīta persona, kas lūdz to atzīt par darbnespējīgu, tomēr nezina sava prasījuma iznākumu un turklāt ir bezdarbnieks. Lai atvieglotu šos apstākļus, Austrijā tika radīts *tertium genus* ar visām bezdarbnieka pabalsta īpašībām, tomēr ar vienu loģisku izņēmumu, jo diez vai drīkst mudināt meklēt darbu personu, kura lūdz invaliditātes pabalstu.

44 — 2006. gada 18. jūlija spriedums lietā C-406/04 *De Cuyper* (Krājums, I-6947. lpp.).

45 — Iepriekšējā zemsvītras piezīmē minētā sprieduma lietā *De Cuyper* 25. punktā ir noteikts: "[..] lai pabalsti varētu tikt uzskatīti par sociālā nodrošinājuma pabalstiem, tiem neatkarīgi no iezīmēm, kas raksturīgas katras valsts tiesību aktiem, jātiek uzskatītiem par tāda paša veida pabalstiem, ja to nolūks un mērķis, kā arī aprēķina bāze un piešķiršanas nosacījumi ir identiski. Savukārt iezīmes, kas ir tikai formālas, nevar tikt uzskatītas par klasifikācijai būtiskiem kritērijiem."

47. Savukārt Petersens un Spānijas valdība nepiekrīt iepriekš minētajām valdībām un Komisijai, uzskatot, ka strīdīgais pabalsts ir sociālā palīdzība darbnespējas [invaliditātes] gadījumā Regulas Nr. 1408/71 4. panta 1. punkta b) apakšpunkta izpratnē.

C — *Vērtējums*

50. Izklāstītās nostājas atspoguļo dilemmu, ar kuru sastopas Tiesa, jo ir argumenti gan par labu katrai alternatīvai, gan pret katru no tām. Principā tas ir *sui generis* pabalsts, kas neatbilst Kopienu iedalījumam un kura mērķis ir pārvarēt trūkumu, ko cieš personas, kuras uzskata, ka tām ir tiesības uz noteiktiem sociālajiem pabalstiem.

48. Pamatojoties uz sprieduma lietā *De Cuyper* burtisku interpretāciju, Spānijas Karaliste apgalvo, ka neesot darbspējai, pabalsta mērķis ir sniegt nodrošinājumu Petersena iespējamās invaliditātes gadījumā. Bezdarbnieka pabalsts ir paredzēts, lai "attiecīgajiem darbiniekiem [strādājošajiem] ļautu apmierināt viņu vajadzības pēc tam, kad viņi neatkarīgi no savas gribas zaudējuši darbu, ja viņi vēl ir darba spējīgi" [46]. Šī pēdējā teikuma daļa, kurā noteikts, ka bezdarbnieka pabalsta pieprasītājam jābūt piemērotam darba tirgum, Petersenu izslēgtu un pārvērstu viņa avansu par darbnespējas [invaliditātes] pabalstu.

51. Tomēr ir pārliecinoši iemesli tam, lai pabalstu raksturotu drīzāk kā bezdarbnieka pabalstu nekā darbnespējas pabalstu.

49. Petersena pārstāvis neatsaucas uz spriedumu lietā *De Cuyper* un savu argumentāciju galvenokārt vērš uz to, ka pabalsts raksturojams kā sociālā nodrošinājuma pabalsts, atsaucoties uz spriedumiem lietā *Jauch* [47] un lietā *Offermanns* [48].

52. Strīdīgais pabalsts patiešām nav pakārtots nosacījumam par tā pieprasītāja darbspēju [49], nedz atrašanos nodarbinātības dienesta rīcībā [50]. Ja tiek nolemts, ka tas ir darbnespējas pabalsts, lēmums iegūst zināma veida atpakaļejošu spēku attiecībā uz avansu, to pilnībā pārvēršot vienā no pabalstiem, kas paredzēti Regulas Nr. 1408/71 4. panta 1. punkta b) apakšpunktā, un par invaliditātes [pabalstu] atbildīgā organizācija

46 — Iepriekš 44. zemsvītras piezīmē minētais spriedums lietā *De Cuyper*, 27. punkts.

47 — 2001. gada 8. marta spriedums lietā C-215/99 *Jauch* (*Recueil*, I-1901. lpp.).

48 — 2001. gada 15. marta spriedums lietā C-85/99 *Offermanns* (*Recueil*, I-2261. lpp.).

49 — *AlVG* 23. panta 2. punkta 1) apakšpunkts.

50 — Iepriekš minētā atbrīvojuma loģisks iznākums.

atlīdzina izmaksāto avansu dienestam, kas atbildīgs par bezdarbnieka pabalstu [maksāšanu] [51]. Visbeidzot spriedumā lietā *De Cuyper* bezdarbnieka pabalsts tika definēts stingrā izpratnē, uzsverot ieinteresētās personas darbspēju [52].

53. Šo iemeslu dēļ varētu uzskatīt, ka strīdīgais avanss ir darbnespējas pabalsts, tomēr svarīgu iemeslu dēļ no šīs pārsteidzīgās nostājas ieņemšanas jāatsakās.

54. Pirmais iemesls rodams avansa *sui generis* raksturā, jo tas ir paredzēts kā īpašs pabalsts konkrētas situācijas atvieglošanai. Kā tiesas sēdē norādīja Komisija, strīdīgais avanss atrodas zināmā juridiskā "nenoteiktībā". Tam piemīt gan vienas, gan otras kategorijas iezīmes, tomēr arī *trūkst* vairāki abām tipoloģijām raksturīgie elementi, padarot neiespējamu tā ietilpināšanu kādā kategorijā, kam simtprocentīgi piemistu Kopienu tiesībās darbnespējas [invaliditātes] vai bezdarbnieka pabalstam piedēvētās īpašības.

55. Pamatojoties uz šo domu, mazāka nozīme piešķirama apstāklim, ka Petersens, gluži tāpat kā jebkurš cits avansa saņēmējs, nevar nedz strādāt, nedz atskaitīties nodarbinātības dienestam bezdarba laikā. Līdzīgi, kā tas nošķiras no bezdarbnieka pabalsta šajā ziņā (kas ir būtiskie nosacījumi saskaņā ar *AIVG* 7. panta 1. punkta 1) apakšpunktu), avanss neatbilst arī būtiskam darbnespējas [invaliditātes] pabalsta nosacījumam, proti, finansiālā satura ziņā, jo to aprēķina atbilstoši noteikumiem par bezdarbnieka pabalstu [53].

56. Otrais iemesls liek apšaubīt, ka darbnespējas pabalstam būtu atpakaļejošs spēks, lai finansiāli atlīdzinātu bezdarbnieka pabalsta summu. Līdzko tiek pieņemts lēmums par darbnespējas pabalsta pieteikuma apmierināšanu, iepriekš minētais avanss pārtop tajā, savukārt gadījumā, kad tas tiek liegts, tas nostiprinās kā bezdarbnieka pabalsts stingrā izpratnē, un atbildīgo iestāžu starpā nav jāatmaksā nekādas summas [54].

57. Lai spriedumu lietā *De Cuyper* izprastu pareizi, nebūtu jāpārspīlē arī tā nozīme. Iepriekš minētajā lietā Beļģijas

51 — *AIVG* 23. panta 5. punkts.

52 — Iepriekš 44. zemsvītras piezīmē minētais spriedums lietā *De Cuyper*, 27. punkts.

53 — *AIVG* 23. panta 4. punkts.

54 — *AIVG* 23. panta 5. un 6. punkts.

valstspiederīgais saņēma bezdarbnieka pabalstu ar tādu īpatnību, ka viņš bija atbrīvots no pienākuma reģistrēties kā darba meklētājs un līdz ar to no pienākuma būt pieejamam darba tirgū [55]. Šis atbrīvojums, kas bija atkāpe no nosacījumiem, kas ar likumu izvirzīti bezdarbnieka pabalstu piešķiršanai, neliedza Tiesai pabalstu uzskatīt par bezdarbnieka pabalstu. Sprieduma 27. punktā šie pabalsti aprakstīti kā tādi, kuru gadījumā saņēmējs joprojām ir darbspējīgs, tomēr [Tiesa] uzskatīja, ka tamlīdzīgs pabalsts, kas gan neatbilda vienam nosacījumam, bija uzskatāms par bezdarbnieka pabalstu, un to varētu attiecināt uz šo lietu, jo, lai arī nav izpildīts viens būtisks nosacījums, lai tas atbilstu bezdarbnieka pabalsta definīcijai, Austrijas avansam piemīt plaša virkne iezīmju, kas to pielīdzina šā veida pabalstiem.

58. Pirmkārt, avansu maksā tāpēc, ka darba ņēmējs ir bezdarbnieks un turklāt ir lūdzis darbnespējas pabalstu, un tas liecina, ka runa ir par it īpaši neaizsargātu personu [56]. Šajos apstākļos tiek paredzēts bezdarbnieka pabalsts, ko maksā par apdrošināšanu bezdarba gadījumam atbildīgie fondi saskaņā ar noteikumiem par šiem pabalstiem. Otrkārt, avanss izbeidzas automātiski, ja darbnespējas pabalsta piešķiršanas procedūras gaitā saņēmējs pieņem darba piedāvājumu. Avansa saņēmēju piemeklē tāds pats liktenis kā bezdarbnieku, kurš zaudē tiesības saņemt bezdarbnieka pabalstu, kad tas iestājas darbā. Treškārt, avansu aprēķina kārtībā, kas atbilst noteikumiem par bezdarbnieka pabalstu, lai arī ar vienu koriģējošu faktoru, lai novērstu būtisku maksājumu veikšanu gadījumā, ja turpmāk tiek piešķirts darbnespējas pabalsts. Ceturtkārt, avansa saņēmēja darbnespēja ir viens vienīgs pieņēmums, tā kā droši zināms ir tikai par bezdarbu, un tādēļ šķiet pareizi, ka avanss tiek uzskatīts par tādu.

59. Tomēr noteicošais faktors, kas svaru kausam liek nosliekties par labu avansa uzskatīšanai par bezdarbnieka pabalstu, ir tā mērķis [57]. No Austrijas tiesību aktu burta un gara izriet, ka ar šo pabalstu paredzēts aizstāt ienākumus no darba kādā laika posmā, kas var, lai arī tas vēl nav droši zināms, noslēgties

55 — Iepriekš 44. zemsvītras piezīmē minētais spriedums lietā *De Cuyper*, 30. punkts.

56 — Avansa piešķiršana personām, kas lūdz invaliditātes pabalstu, *AlVG* 23. panta 2. punkta 3) apakšpunktā pakārtota nosacījumam, ka "būtu iesniegts pensijas apdrošināšanas institūcijas apliecinājums, ka ar pieteikumu saistītu iemeslu dēļ divu mēnešu laikā pēc datuma, no kura izmaksājama pensija, nebūs iespējams konstatēt, vai pastāv pienākums izmaksāt pabalstu", kas apliecina, ka avansu piešķir, lai atsvērtu ilgstošas administratīvas procedūras radītu nobīdi laikā.

57 — Iepriekš 44. zemsvītras piezīmē minētais spriedums lietā *De Cuyper*, 25. punkts.

ar atgriešanos darba tirgū vai izslēgšanu no tā. Šādi tiek mēģināts nodrošināt, lai pieprasītājs minētajā tirgū joprojām paliktu ne vien saimnieciski aktīvs, bet arī, kā norādījusi Vācijas valdība, psiholoģiski iedvesmots.

60. Tādējādi avanss paredz nodrošinājumu pret divējādu risku: to, ka darbnespējas pabalsta pieteikums tiks noraidīts, un to, ka pieprasītājs nolems atgriezties darba tirgū, atsakoties no sava sākotnējā prasījuma.

61. No visa iepriekš izklāstītā secināms, ka *AlVG* 23. pantā regulētais avanss ir bezdarbnieka pabalsts Regulas Nr. 1408/71 4. panta 1. punkta g) apakšpunkta izpratnē, lai arī šai kvalifikācijai nav noteicošas nozīmes saistībā ar otro uzdoto prejudiciālo jautājumu, kurā, bez šaubām, rodams šīs lietas atrisinājums.

VII — Otrais prejudiciālais jautājums: avansam izvirzītais nosacījums par dzīvesvietu

A — *Ievads*

62. Nākamais *Verwaltungsgerichtshof* jautājums, kas loģiski izriet no pirmā, attiecas uz Petersenam avansa saņemšanai izvirzīto nosacījumu par dzīvesvietu.

63. Kvalificējot pabalstu kā bezdarbnieka pabalstu, Regulas Nr. 1408/71 69. pantā tiek izvirzīti trīs nosacījumi, lai bezdarbnieka pabalsta saņemšanas laikā persona varētu dzīvot citā dalībvalstī: pirms pārcelšanās tai jābūt reģistrētai nodarbinātības dienestos; vēlāk jāreģistrējas uzņemošajā valstī un noteiktā termiņā jāsāk strādāt.

64. Skaidrs, ka Petersens neatbilst nevienam no šiem trijiem nosacījumiem.

65. Atšķirībā no Komisijas un apelācijas sūdzības iesniedzēja, uz minēto neatbilstību neatlaidīgi atsaukušās visas šajā prejudiciālajā tiesvedībā apsvērumus sniegušās valdības, ar to pamatojot Petersena saņemtā avansa [izmaksāšanas] apturēšanu. Tomēr šajā apgalvojumā ir lamatas, no kurām jāizvairās.

B — *Valdību, Komisijas un Petersena argumenti*

66. Vācijas, Austrijas, Spānijas un Itālijas valdības vienprātīgi izvirza divus pamatus. Pirmkārt, ka Petersens neatbilst nevienam no nosacījumiem, kas Regulā Nr. 1408/71 izvirzīti viņa sociālā pabalsta pārnešanai. Otrkārt, ka ir piemērojams iepriekš jau minētais spriedums lietā *De Cuyper*.

67. Visas četras valdības uzskata, ka nosacījuma par dzīvesvietu izvirzīšana tādam darba ņēmējam kā Petersens nav nesamērīga, jo Regulas Nr. 1408/71 69.–71. pantā paredzēti vairāki gadījumi, kuros iespējams eksportēt pabalstus, bet uz apelācijas sūdzības iesniedzēju neattiecas neviens no tiem. Tādēļ valda noteikta vienprātība jautājumā par to, ka Regulā Nr. 1408/71 esošais uzskaitījums ir pilnīgs un nepieļauj pabalsta izmaksāšanu citos gadījumos, kad saņēmējs pārceļas uz citu dalībvalsti.

68. Turklāt valdību nostāju pamato spriedums lietā *De Cuyper*, kurā atzīta nosacījuma par dzīvesvietu saderība ar EKL 18. pantu; tajā tika noteikts, ka tādā gadījumā kā izskatītais nodarbinātības dienesta pārbaudes būtu iedarbīgas tikai tad, ja pabalstu saņēmējs, kam bija jābūt nodarbinātības dienesta rīcībā, dzīvotu maksātājā valstī.

69. Turpretim Komisija, arī pamatodamās uz spriedumu lietā *De Cuyper*, uzskata, ka nosacījums par dzīvesvietu ir pretējs EKL 39. pantam; pēc tās domām, minētās lietas fakti būtiski atšķiroties no šajā lietā esošajiem: de Keiperam [*De Cuyper*] bija jābūt nodarbinātības dienesta rīcībā, savukārt Petersens tiek pilnībā atbrīvots no šā pienākuma saistībā ar avansu. Ja krāpšanas apkarošana pāriet otrā plānā, tāds pasākums kā šajā lietā izvērtētais kļūst nesamērīgs. Tādēļ, lai arī Regulā Nr. 1408/71 nav paredzēts tāds gadījums kā šajā lietā esošais, tas nenozīmē, ka uz to neattiecas Līgumos paredzētā aizsardzība. Gluži pretēji, Kopienu tiesību sistēma paredz aizsardzību arī tādā gadījumā un aizliedz tādu nosacījumu par dzīvesvietu kā šajā gadījumā izvirzītais.

70. Petersens nosacījuma par dzīvesvietu nelikumību izvērtē divos aspektos: kā pamattiesību uz īpašumu un vienlīdzības principa pārkāpumu. Valsts lēmuma nesaderību ar Kopienu tiesībām apliecinot pārmērīgs mantiskā īpašuma samazinājums apvienojumā ar diskriminējošu attieksmi pret apelācijas sūdzības iesniedzēju salīdzinājumā ar tiem austriešiem, kuri nepārceļas uz citu dalībvalsti.

C — *Vērtējums*

71. Nedz *Verwaltungsgerichtshof*, nedz lietas dalībnieki nav apstrīdējuši Petersena "darba ņēmēja" statusu. Komisija tikai apgalvoja, ka gadījumā, ja viņu uzskatītu par algotu darbinieku, viņam būtu piemērojams EKL 39. pants; pretējā gadījumā — EKL 18. pants.

72. Sliecos atzīt apelācijas sūdzības iesniedzējam darba ņēmēja statusu, jo strīdīgās tiesības izriet no darba tiesiskajām attiecībām. Lai arī spriedums lietā *De Cuyper* šajā jautājumā nav nepārprotami skaidrs, uzskatu, ka Tiesas judikatūrā ir apstiprināta EKL 39. panta piemērojamība gadījumos, kad attiecīgās tiesības tieši izriet no darba tiesiskajām attiecībām [58]. Šajā lietā pabalsta saistība ar Petersena darba ņēmēja statusu ir skaidri redzama, jo tas ir avanss, kas atkarīgs no diviem vienlaikus esošiem apstākļiem: bezdarba un darbnespējas, kuri abi ir saistīti ar agrākām darba tiesiskajām attiecībām.

73. Tomēr, lai arī prejudiciālā jautājuma atbildēšanai īpaša nozīme ir EKL 39. pantam, jāņem vērā arī EKL 18. pants. Kā esmu norādījis, Petersens ir *brīvu pilsoņu pārvietošanās* piemērs, un tas, kā izklāstīts šo secinājumu 25.–38. punktā, apelācijas sūdzības iesniedzēja individuālo un kolektīvo situāciju apvelta ar īpašu normatīvu spēku.

1) Petersena individuālais tiesiskais stāvoklis

74. Petersens ir bezdarbnieks, kurš, savulaik strādājot algotu darbu, ieguva stāžu, kas viņam dod tiesības uz darbnespējas pabalstu. Būdams bezdarbnieks, viņš lūdza avansu, kas paredzēts, lai atbalstītu bezdarbniekus, kuri vienlaikus lūdz darbnespējas pabalstu.

58 — Iepriekš 5. zemsvītras piezīmē minētais spriedums lietā *Martínez Sala*, 32. punkts; 1997. gada 27. novembra spriedums lietā C-57/96 *Meints* (*Recueil*, I-6689. lpp., 16. un 17. punkts) un 2003. gada 6. novembra spriedums lietā C-413/01 *Ninni-Orasche* (*Recueil*, I-13187. lpp., 34. punkts).

Iepriekš minētais avanss tiek piešķirts, ja vien tiek izpildīti nosacījumi bezdarbnieka pabalsta saņemšanai, tomēr atbrīvojot saņēmēju no pienākuma meklēt darbu. Valstu tiesību normas par sociālo nodrošinājumu šajā ziņā *kļūst piekāpīgākas*, tomēr šajā prejudiciālajā tiesvedībā iesaistītās valdības lūdz Tiesai Kopienu tiesību normas par sociālo nodrošinājumu interpretēt *stingri*, jo Petersens neatbilst 69.–71. panta nosacījumiem, lai atļautu pabalstu eksportēšanu, un tādējādi avansa izmaksa ir jāizbeidz, līdzko apelācijas sūdzības iesniedzējs pārceļ savu dzīvesvietu uz citu dalībvalsti.

75. Šis scenārijs liek Petersenam saskarties ar traģisku dilemmu, jo, lai arī darītu ko darīdams, viņš tomēr zaudētu. Ja viņš atbilst nosacījumiem, viņš nesaņem avansu. Ja viņš atbilst visiem, izņemot tam, kuram viņam ļauts neatbilst, viņš to tik un tā nesaņem dzīvesvietas maiņas dēļ. Un, ja viņš to nesaņem, pastāv risks, ka vēlāk viņam netiek piešķirts darbnespējas pabalsts un viņš tiek izslēgts no darba tirgus. Viņam atliek vienīgi lūgt parastu bezdarbnieka pabalstu, lai arī, ņemot vērā grūtības, ar kurām viņš saskaras (lūdzot darbnespējas pabalstu), iespējams, ka viņam nav tās labākās izredzes atrast darbu diezgan sīvas sāncensības apstākļos.

76. Nav būtiski, ka konkrētais Petersena gadījums nav minēts Regulā Nr. 1408/71 uzskaitīto gadījumu starpā, jo ar minēto tiesību aktu ir nevis paredzēts izslēgt visus pārējos gadījumus, bet gan īstenot EKL 39. pantu. Ikvienu atvasināto tiesību normu interpretē un piemēro atbilstoši primārajām tiesībām, un tas nozīmē, ka tāds nosacījums par dzīvesvietu kā šajā lietā esošais nav objektīvi un pietiekami pamatots, turklāt jāpiebilst, ka nevienam šajā tiesvedībā, pat ne Austrijas valdībai, nav izdevies pamatot pārvaldes atteikumu atļaut Petersena dzīvesvietas maiņu [59].

77. Lai arī Eiropas pilsonība rada vajadzību uzmanību vispirms pievērst indivīda tiesiskajam stāvoklim, ir skaidrs, ka, pat ja runa nav par pamattiesībām, Austrijas lēmumam būtu grūti izturēt Kopienu samērīguma pārbaudi [60]. Tādēļ saskaņā ar EKL 39. pantu un EKL 18. pantu tāds pasākums kā apstrīdētais, kas paredz atšķirīgu attieksmi atkarībā no sociālā pabalsta saņēmēja dzīvesvietas, nav saderīgs ar Kopienu tiesībām.

59 — Austrijas valdības rakstveida apsvērumu 12.–14. punktā vienīgi atkārtots EKL 39. panta, kā arī Regulas Nr. 1408/71 10. un 67. panta saturs. Tajos nav norādīti būtiski apstākļi, kas pamatotu atteikumu Petersenam eksportēt avansu, pārceļoties uz citu dalibvalsti.

60 — Šo secinājumu 27. punkts.

2) Nosacījumi par piederību politiskai kopienai

78. Petersens ir Vācijas valstspiederīgais, kurš ievērojamu daļu savas aroddarbības ir veicis Austrijā. Pēc tam, kad viņš daudzus gadus bija legāli uzturējies šajā valstī, viņš atgriezās savā dzimtenē, lūdzot Austrijas iestādēm darbnespējas pabalstu un tā avansu. Nav šaubu par to, ka apelācijas sūdzības iesniedzējs ir tieši saistīts ar Austrijas valsti, pat ja arī tāpēc vien, ka līdz likumā noteiktā apdrošināšanas stāža sasniegšanai savas sociālās [apdrošināšanas] iemaksas ir veicis Austrijas nodarbinātības dienestam. Petersena saikne ar Austriju runā pati par sevi, vēl jo vairāk ņemot vērā viņam atteiktā pabalsta veidu.

79. Ja Tiesa sliektos avansu uzskatīt par darbnespējas [invaliditātes] pabalstu, tā saskartos ar to, ka Regulā 1408/71 ir aizliegta šā veida sociālo pabalstu apturēšana vai pārveidošana dzīvesvietas dēļ[61]. Šis ierobežojums ir loģiski pamatots, jo ir vērsts uz to, lai sekmētu to personu brīvu pārvietošanos, kuras beigušas savu darba dzīvi un nolemj dzīvot citās dalībvalstīs klimatisku, ģimenes vai sentimentālu apsvērumu dēļ.

80. Savukārt, ja tā izvēlētos uzskatīt, ka Petersens saņem bezdarbnieka pabalstu, nebūtu jāaizmirst, ka avanss ir pirmais solis ceļā uz darbnespējas pabalsta saņemšanu, kas gadījumā, ja tas netiek iegūts, pabalstu pārvērš bezdarbnieka pabalstā, ja vien ieinteresētā persona atbilst Regulas Nr. 1408/71 69.–71. panta nosacījumiem, kad tā maina dzīvesvietu. Tomēr viens no minētajiem nosacījumiem ir tāds, lai, "ņemot vērā konkrētos apstākļus, varētu paredzēt, ka [darbnespējas] pabalsts tiks piešķirts"[62]. Tādējādi Petersens drīkst dzīvot Vācijā, būdams atbrīvots no nodarbinātības dienesta uzraudzības, noteiktu laikposmu: kamēr ilgst darbnespējas pabalsta piešķiršanas procedūra.

81. Pa to laiku šeit apspriestā pabalsta finansiālo nastu var uzņemties Austrijas dienests, kas iepriekš mudinājis Petersenu lūgt avansu, ar kuru netieši tiek atzīts, ka var "paredzēt, ka [viņa pieprasītais darbnespējas] pabalsts tiks piešķirts". Ja viņam tiek atteikts darbnespējas pabalsts, apelācijas sūdzības iesniedzējs atgriežas sākotnējā situācijā. Tomēr pa to laiku Petersena dzīvesvietas maiņa, kas izdarīta tādas procedūras gaitā, kuras iznākumā viņam, iespējams, tiks piešķirts pabalsts, kas viņam ļautu dzīvot jebkurā dalībvalstī, nekādi

61 — Regulas Nr. 1408/71 10. pants.

62 — Tas, ka Petersenam pabalsts sākotnēji tika atteikts, man nešķiet būtiski. Kā tiesas sēdes gaitā paskaidroja Austrijas valdības eksperts, 60 % pieteikumu darbnespējas pabalstiem tiek noraidīti, un tas liecina par ierobežojošu pārvaldes politiku, izvērtējot apstākļus, kas ļauj iegūt tiesības saņemt pabalstu. Tādēļ uzskatu, kas Petersena pieteikuma sākotnējais noraidījums *prima facie* nenozīmē, ka nebija paredzama pabalsta iespējama piešķiršana.

neietekmē nedz Austrijas iestāžu iespējas rīkoties, nedz to finansiālo integritāti.

82. Saikne, kuras esamību ir pierādījis Petersens, norāda uz Austrijas nodarbinātības dienesta īstenotā pasākuma nesamērīgumu. Izvērtējot Petersena piederību kopienai, ar kuru viņš ir bijis faktiski saistīts, EKL 39. pants ir jāinterpretē EKL 18. panta gaismā. Tādēļ, Eiropas pilsonim piemērojot augsta līmeņa aizsardzību, nobeigumā secinu, ka ir tikušas pārkāptas abas tiesību normas.

VIII — Secinājumi

83. Ievērojot iepriekš izklāstīto pamatojumu, ierosinu Tiesai uz *Verwaltungsgerichtshof* prejudiciālajiem jautājumiem atbildēt šādi:

Apdrošināšanas bezdarba gadījumam pabalsta naudas avanss, ko piešķir bezdarbniekiem, kas lūguši pabalstu darbnespējas dēļ, ir bezdarbnieka pabalsts Padomes 1971. gada 14. jūnija Regulas (EEK) Nr. 1408/71 par sociālā nodrošinājuma sistēmu piemērošanu [darba ņēmējiem, pašnodarbinātām personām] un viņu ģimenēm, kas pārvietojas Kopienā, 4. panta 1. punkta g) apakšpunkta izpratnē.

Valsts tiesību norma, kurā paredzēts apturēt tiesības uz šādu pabalstu, kad bezdarbnieks dzīvo citā dalībvalstī, ir pretrunā EKL 18. un 39. pantam.