CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER prezentate la 15 mai 2008 [1]

I — Introducere

1. Ființei umane i se întâmplă uneori să imagineze categorii care durează numai în lumea ideilor. Dar, dacă clasificările se înrădăcinează și par să aibă o viață proprie, apare riscul de a angaja discuții care nu duc nicăieri. Acest rezultat este deosebit de dramatic atunci când aceste categorii au un domeniu de aplicare eminamente practic, astfel cum este cazul în domeniul dreptului.

2. În prezenta cauză Verwaltungsgerichtshof (Curtea Administrativă) (Austria) își exprimă o îndoială care, în sine, nu găsește niciun răspuns corect. Curtea este, așadar, chemată să găsească soluția *cea mai corectă*, chiar dacă nu este *unica viabilă;* este vorba despre o prestație socială a cărei calificare în temeiul Regulamentului (CEE) nr. 1408/71 al Consiliului din 14 iunie 1971 [2] admite două răspunsuri posibile, amândouă convingătoare; dar dilema rezidă nu în clasificarea specifică, ci în scopul urmărit de dreptul comunitar care este strâns legat de crearea unei cetățenii a Uniunii, concept al cărui conținut a fost dezvoltat în jurisprudența Curții de Justiție.

3. Astfel cum intuia prințul Hamlet, primul existențialist al epocii moderne, diferența între a fi și a nu fi este pură fantezie [3]. În consecință, trebuie să se absolutizeze rigoarea pentru a elabora o propunere corectă și conformă cu legea.

1 — Limba originală: spaniola.

2 — Regulamentul de aplicare a regimurilor de securitate socială în raport cu lucrătorii salariați, cu lucrătorii care desfășoară activități independente și cu membrii familiilor acestora care se deplasează în cadrul Comunității în forma modificată și actualizată prin Regulamentul (CE) nr. 118/97 al Consiliului din 2 decembrie 1996 (JO 1997, L 28, p. 1, Ediție specială, 05/vol. 4, p. 35).

3 — Ideea potrivit căreia nu există adevăr absolut, ci numai un adevăr relativ provine de la sofiști care argumentau că este imposibil să se capteze realitatea prin intermediul simțurilor, întrucât fiecare simț interpretează lumea în mod diferit. Această deziluzie în privința adevărului explică monologul binecunoscut al prințului Hamlet, în care acesta afirmă că diferența între a fi și a nu fi ține de imaginația fiecăruia (Rosenberg, M., *The Masks of Hamlet*, Associated University Presses, Londra, 1992, p. 65-82).

II — Situația de fapt din acțiunea principală

4. Domnul Petersen, cetățean european de naționalitate germană, desfășura o activitate salarizată în Austria, țară în care își avea reședința. În aprilie 2000 a depus la Pensionsversicherungsanstalt (organismul de asigurare de pensii) austriac o cerere de pensionare pentru incapacitate de muncă care a fost respinsă și împotriva căreia a formulat o acțiune în fața instanțelor. În timpul derulării procedurii jurisdicționale, Arbeitsmarktservice (Biroul de ocupare a forței de muncă) i-a acordat domnului Petersen un avans din prestația de șomaj în temeiul articolului 23 din Legea privind asigurările pentru șomaj din 1977 (Arbeitslosenversicherungsgesetz 1977, denumită în continuare „AlVG"). Prin această prestație, legislația austriacă permite, pe durata procedurii, garantarea unui minim de resurse pentru persoanele care solicită o pensie de invaliditate, pe perioada cât sunt fără loc de muncă.

5. După ce i-a fost acordat avansul, domnul Petersen a informat autoritățile austriece cu privire la intenția sa de a se muta în Republica Federală Germania, în speranța că prestația nu va face obiectul unei suspendări sau al unei modificări. Dar, la 28 octombrie 2003, autoritățile i-au retras acest ajutor, invocând schimbarea domiciliului. Domnul Petersen a sesizat din nou instanțele împotriva acestei decizii, formulând o acțiune care a dus la prezenta cerere de pronunțare a unei hotărâri preliminare.

III — Cadrul juridic

A — *Reglementarea comunitară*

6. În cauza care ne este remisă de instanța de trimitere austriacă, unui lucrător care își transferă reședința într-un alt stat membru, și anume în Germania, i se retrage o prestație socială pe care o primea în Austria, unde și-a desfășurat activitatea profesională. În consecință, cererea de pronunțare a unei hotărâri preliminare se referă la libera circulație a persoanelor și în special la libera circulație a lucrătorilor salariați. Pentru început trebuie, așadar, să reamintim dispozițiile relevante din Tratatul CE:

„Articolul 17

(1) Se instituie cetățenia Uniunii. Este cetățean al Uniunii orice persoană care are cetățenia unui stat membru. Cetățenia Uniunii nu înlocuiește cetățenia națională, ci o completează.

(2) Cetățenii Uniunii se bucură de drepturile și au obligațiile prevăzute de prezentul tratat.

Articolul 18

(1) Orice cetățean al Uniunii are dreptul de liberă circulație și ședere pe teritoriul statelor membre, sub rezerva limitărilor și condițiilor prevăzute de prezentul tratat și de dispozițiile adoptate în vederea aplicării sale.

[…]"

„*Articolul 39*

(1) Libera circulație a lucrătorilor este garantată în cadrul Comunității.

(2) Libera circulație implică eliminarea oricărei discriminări pe motiv de cetățenie între lucrătorii statelor membre, în ceea ce privește încadrarea în muncă, remunerarea și celelalte condiții de muncă.

(3) Sub rezerva restricțiilor justificate de motive de ordine publică, siguranță publică și sănătate publică, libera circulație a lucrătorilor implică dreptul:

(a) de a accepta ofertele reale de încadrare în muncă;

(b) de a circula liber în acest scop pe teritoriul statelor membre;

(c) de ședere într-un stat membru pentru a desfășura o activitate salarizată în conformitate cu legile, regulamentele și normele administrative care reglementează încadrarea în muncă a lucrătorilor statului respectiv;

(d) de a rămâne pe teritoriul unui stat membru după ce a fost încadrat în muncă în acest stat, în condițiile care vor face obiectul unor regulamente de aplicare adoptate de Comisie.

[…]”

„*Articolul 42*

Consiliul, hotărând în conformitate cu procedura prevăzută la articolul 251, adoptă, în domeniul securității sociale, măsurile necesare pentru instituirea liberei circulații a lucrătorilor, în special prin instituirea unui sistem care să asigure lucrătorilor migranți și persoanelor aflate în întreținerea acestora dreptul la:

(a) cumulul tuturor perioadelor luate în considerare de către diferitele legislații interne, în vederea dobândirii și păstrării dreptului la prestații, precum și pentru calcularea acestora;

(b) plata prestațiilor pentru persoanele rezidente pe teritoriile statelor membre.

[…]”

7. Normele de drept derivat la care se referă articolul 42 CE figurează în principal în Regulamentul nr. 1408/71 [4] și în special la articolele 4, 10 și 69 din acesta:

„*Articolul 4*

1. Prezentul regulament se aplică tuturor legislațiilor referitoare la următoarele domenii de securitate socială:

[…]

(b) prestații de invaliditate, inclusiv cele destinate menținerii sau ameliorării capacității de a realiza un venit;

[…]

4 — Acest regulament a fost înlocuit de Regulamentul (CE) nr. 883/2004 al Parlamentului European și al Consiliului din 29 aprilie 2004 privind coordonarea sistemelor de securitate socială (JO L 166, p. 1, Ediție specială, 05/vol. 7, p. 82).

(e) prestații în caz de accident de muncă sau boală profesională;

[…]

(g) prestații de șomaj;

[…]”

„*Articolul 10*

Dacă prezentul regulament nu prevede altceva, prestațiile de invaliditate, de limită de vârstă sau de urmaș în numerar, indemnizațiile pentru accidente de muncă sau boli profesionale și ajutoarele de deces obținute în temeiul legislației unuia sau mai multor state membre nu sunt supuse niciunei reduceri, modificări, suspendări, retrageri sau confiscări pe motiv că beneficiarul are reședința pe teritoriul altui stat membru decât cel în care se află instituția debitoare.

[…]”

„*Articolul 69*

(1) Lucrătorul salariat sau lucrătorul care desfășoară o activitate independentă care este în șomaj complet și care îndeplinește condițiile legislației unui stat membru pentru a avea dreptul la prestații și care se deplasează într-unul sau mai multe alte state membre în vederea căutării unui loc de muncă își păstrează dreptul la astfel de prestații conform următoarelor condiții și în următoarele limite:

(a) înaintea plecării, el trebuie să fi fost înregistrat ca solicitant al unui loc de muncă și să fi rămas la dispoziția serviciilor de ocupare a forței de muncă ale statului competent timp de cel puțin patru săptămâni după intrarea în șomaj; cu toate acestea, serviciile sau instituțiile competente pot autoriza plecarea sa înaintea expirării acestui termen;

(b) el trebuie să se înregistreze ca persoană în căutarea unui loc de muncă la birourile de ocupare a forței de muncă ale fiecărui stat membru în care se deplasează și să se supună procedurii de control organizate de acestea; această condiție se consideră îndeplinită pentru perioada anterioară înregistrării dacă persoana în cauză s-a înregistrat în termen de șapte

zile de la data la care a încetat să fie la dispoziția birourilor de ocupare a forței de muncă ale statului din care a plecat; în cazuri excepționale, acest termen poate fi prorogat de birourile sau instituțiile competente;

(c) dreptul la prestații continuă să existe pentru o perioadă maximă de trei luni de la data la care persoana în cauză a încetat să fie la dispoziția birourilor de ocupare a forței de muncă ale statului pe care l-a părăsit, cu condiția ca durata totală de acordare a prestațiilor să nu depășească durata perioadei de prestații la care era îndreptățit conform legislației statului respectiv. În plus, în cazul unui lucrător sezonier, o astfel de durată este limitată la perioada rămasă până la finele sezonului pentru care a fost angajat.

[…]"

B — *Reglementarea națională*

8. Prestația socială în discuție în prezenta cauză este prevăzută de AlVG, în special la articolele 7, 16 și 23 din aceasta.

„Articolul 7

1. Are dreptul la indemnizația de șomaj persoana care:

1) se află la dispoziția serviciului de plasare,

2) îndeplinește condițiile privind stagiul de cotizare și

3) nu a epuizat încă perioada de acordare a prestației.

2. Se află la dispoziția serviciului de plasare persoana care este în măsură și are dreptul să ocupe un loc de muncă (alineatul 3) și care are capacitate de muncă (articolul 8), care dorește să muncească (articolul 9) și care este în șomaj (articolul 12).

[…]

4. Sunt scutiți de condiția de a avea capacitate de muncă șomerii care au beneficiat de măsuri de reintegrare profesională al căror obiectiv a fost atins (articolul 300 alineatele 1 și 3 [din Codul securității sociale (Allgemeines Sozialversicherungsgesetz, denumit în continuare «ASVG»)]) și care au îndeplinit stagiul de cotizare necesar după aplicarea acestei măsuri.

[…]"

„*Articolul 16*

1. Dreptul la indemnizația de șomaj se suspendă pe durata

[…]

g) șederii în străinătate, în măsura în care nu este aplicabil alineatul 3 sau dispoziții adoptate în temeiul unor convenții internaționale;

[…]

3. La cererea șomerului și după obținerea avizului consiliului regional, suspendarea indemnizației de șomaj în temeiul alineatului 1 litera g) nu produce efecte, atunci când există circumstanțe deosebite, timp de maximum trei luni în cursul perioadei în care există dreptul la prestații (articolul 18). Sunt astfel de circumstanțe deosebite împrejurările care contribuie la încheierea perioadei de șomaj, în special atunci când șomerul se deplasează în străinătate în scopul clar de a căuta un loc de muncă sau de a se prezenta unui angajator ori de a urma un curs de formare sau împrejurările determinate de motive familiale.

[…]"

„*Articolul 23*

1. Șomerii care au solicitat acordarea

1) unei prestații pentru scăderea capacității de muncă sau de invaliditate ori a unei prestații tranzitorii în temeiul regimului

obligatoriu de asigurări de pensii sau de asigurări pentru accidente ori

2) a unei prestații fie în temeiul asigurării de pensie pentru limită de vârstă din cadrul regimului obligatoriu de asigurări sociale, fie în temeiul Codului securității sociale, fie în temeiul sistemului de asigurări sociale al comercianților sau al agricultorilor, fie o pensie specială în temeiul Legii privind condițiile dificile de lucru pe timp de noapte,

pot beneficia, până când se adoptă o decizie cu privire la cererea lor de acordare a acestor prestații, de un avans din indemnizația de șomaj sau din ajutorul de urgență.

2. Pentru acordarea unui avans din indemnizația de șomaj sau din ajutorul de urgență este necesar ca

1) pe lângă îndeplinirea condițiilor privind capacitatea de muncă, dorința de a munci și disponibilitatea prevăzute la articolul 7 alineatul 3 punctul 1), să fie îndeplinite și celelalte condiții privind dobândirea dreptului la aceste prestații,

2) împrejurările concrete să indice probabilitatea acordării prestațiilor de securitate socială și

3) în cazul alineatului 1 punctul 2), instituția competentă în materie de asigurare de pensii să fi eliberat în plus o adeverință din care să rezulte că este previzibilă imposibilitatea luării unei decizii definitive cu privire la acordarea prestației într-un termen de două luni de la data dobândirii dreptului la prestație.

[...]

4. Cuantumul avansului acordat corespunde valorii indemnizației de șomaj (sau a ajutorului de urgență) care urmează să fie plătită, reprezentând cel mult a treizecea parte din valoarea medie a prestațiilor, incluzând alocația pentru copii, datorate în temeiul alineatului 1 punctele 1) și 2). În măsura în care agenția regională a Oficiului de Ocupare a Forței de Muncă este informată, printr-o notă scrisă a instituției de securitate socială, că prestația care se anticipează că va fi acordată va avea o valoare mai mică, avansul plătit trebuie redus în mod proporțional. În cazul menționat la alineatul 1 punctul 2), avansul se acordă retroactiv, începând din ziua dobândirii dreptului la pensie, cu condiția ca persoana interesată să fi depus cererea în termen de 14 zile de la eliberarea adeverinței menționate la alineatul 2 punctul 3).

5. În cazul în care o agenție regională a acordat un avans în temeiul alineatului 1 sau o indemnizație de șomaj ori un ajutor de urgență, dreptul șomerului de a primi o prestație în temeiul alineatului 1 punctul 1) sau 2) este transferat pentru aceeași perioadă statului federal, în scopul gestionării politicii pieței muncii, în limita prestației acordate de agenția regională, cu excepția prestațiilor în numerar din cadrul asigurărilor de sănătate, atunci când agenția regională solicită acest transfer instituției de asigurări sociale (cesiune legală). Transferarea dreptului la prestații nu operează decât în limita cuantumului care este încă datorat și trebuie satisfăcută cu prioritate.

6. Prestațiile în numerar din cadrul asigurărilor de sănătate care au fost plătite din fondul asigurărilor pentru șomaj (articolul 42 alineatul 3) pentru perioada menționată la alineatul 5 trebuie să fie rambursate de către instituțiile din sistemul legal de asigurări de sănătate prin intermediul Federației Instituțiilor Austriece de Asigurări Sociale, conform procentului stabilit la articolul 73 alineatul 2 din ASVG, aplicat sumelor care au fost rambursate de către instituțiile de asigurări de pensii în temeiul alineatului 5.

7. În cazul în care acordarea unei pensii în temeiul alineatului 1 este refuzată, avansul este considerat drept indemnizație de șomaj sau ajutor de urgență pentru perioada în care a fost acordat și în ceea ce privește valoarea acestuia, ceea ce înseamnă în special că nu se mai efectuează ulterior nicio plată a unei eventuale diferențe, iar durata prestației este redusă în temeiul articolului 18.”

IV — Întrebările preliminare și procedura în fața Curții de Justiție

9. În acest context Verwaltungsgerichtshof a adresat Curții, la 25 aprilie 2007, următoarele întrebări preliminare:

„1) Prestația în numerar din cadrul asigurării pentru șomaj, acordată șomerilor care au solicitat o prestație de asigurare pentru scăderea capacității de muncă sau de invaliditate în temeiul regimului obligatoriu de asigurări de pensii sau de asigurări pentru accidente până la adoptarea deciziei cu privire la cererea lor, cu titlu de avans din aceste prestații până la compensarea ulterioară cu acestea din urmă, care presupune îndeplinirea condițiilor privind aflarea în șomaj și stagiul de cotizare, însă nu și îndeplinirea celorlalte condiții impuse în mod normal pentru a beneficia de indemnizația de șomaj, și anume capacitatea de muncă, disponibilitatea și dorința de a munci, și care, în plus, nu se acordă decât dacă

împrejurările concrete indică probabilitatea acordării prestațiilor din cadrul regimului obligatoriu de asigurări de pensii sau de asigurări pentru accidente, constituie o prestație de șomaj în sensul articolului 4 alineatul (1) litera (g) din Regulamentul (CEE) nr. 1408/71 al Consiliului din 14 iunie 1971 de aplicare a regimurilor de securitate socială în raport cu lucrătorii salariați, cu lucrătorii care desfășoară activități independente și cu membrii familiilor acestora care se deplasează în cadrul Comunității sau o prestație de invaliditate în sensul articolului 4 alineatul (1) litera (b) din același regulament?

când șomerul locuiește în străinătate (într-un alt stat membru)?"

10. Cererea de pronunțare a unei hotărâri preliminare a fost înscrisă în registrul grefei Curții la 9 mai 2007.

2) În cazul în care s-ar răspunde la prima întrebare că prestația în cauză reprezintă o prestație de șomaj în sensul articolului 4 alineatul (1) litera (g) din Regulamentul nr. 1408/71:

11. Au fost depuse observații scrise de către domnul Petersen, de către guvernele german, austriac, spaniol și italian și de către Comisie.

Articolul 39 CE se opune unei dispoziții de drept național conform căreia se suspendă dreptul la această prestație, cu excepția cazului unei dispense de cel mult trei luni, care nu este acordată decât la cererea șomerului atunci când sunt îndeplinite condițiile impuse, atunci

12. La ședința din 3 aprilie 2008 erau prezenți pentru a-și susține observațiile orale reprezentantul domnului Petersen, precum și agentul guvernului austriac și cel al Comisiei.

V — Analiza întrebărilor preliminare

A — *Clarificări prealabile:cetățenia Uniunii Europene și criteriile de coerență în jurisprudența Curții de Justiție*

1. Normele privind cetățenia și interpretarea lor în jurisprudență

13. Întrebările adresate se referă la libera circulație a lucrătorilor. Cu toate acestea, așa cum se întâmplă frecvent în astfel de cazuri, dezbaterea se referă, în cele din urmă, la cetățenii europeni care își exercită dreptul la libera circulație. Noțiunea de cetățenie fiind astfel introdusă, litigiul nu se mai încadrează deja exclusiv în coordonatele articolului 39 CE, întrucât apar alte dispoziții ale tratatului, și anume articolele 17 CE și 18 CE, al căror conținut nu a fost încă pe deplin definit în jurisprudența Curții.

14. Părțile din procedura jurisdicțională au confirmat rolul pe care îl are în speță conceptul de cetățenie prevăzut în tratat. Domnul Petersen, precum și Comisia și guvernele german și spaniol au invocat articolul 18 CE în susținerea pozițiilor lor, dar articolele 17 CE și 18 CE sunt norme cu caracter general, aplicabile numai în lipsa unor norme speciale. Această cerință este îndeplinită în prezenta cauză, în care un lucrător își exercită dreptul la liberă circulație și se bazează pe articolul 39 CE pentru a-și valorifica drepturile în fața unui stat membru.

15. Recent, jurisprudența a progresat în mod semnificativ în acest domeniu. De la Hotărârea Martínez Sala [5], cetățenia europeană a cunoscut un impuls neobișnuit situându-se în fruntea domeniilor de avangardă în repertoriul Curții care, după introducerea în 1992 a celei de a doua părți a tratatului, a știut să interpreteze voința legiuitorului, atribuindu-i cetățeanului care se deplasează un statut mai important decât al operatorului economic [6]. Încet dar sigur, protecția comunitară a fost extinsă asupra unor subiecți care în mod tradițional nu intrau în domeniul de aplicare al tratatelor, precum studenții [7], cei care solicitau ajutoare [8] sau resortisanții statelor

5 — Hotărârea din 12 mai 1998 (C-85/96, Rec., p. I-2691).

6 — Se va citi cu interes analiza istorică a negocierii care a dus la apariția conceptului de cetățenie europeană în Tratatul privind Uniunea Europeană: O'Leary, S., *The Evolving Concept of Community Citizenship. From the Free Movement of Persons to Union Citizenship*, Kluwer Law International, Haga, 1996, p. 23-30.

7 — Hotărârea din 15 martie 2005, Bidar (C-209/03, Rec., p. I-2119), și Hotărârea din 23 octombrie 2007, Morgan și Bucher (C-11/06 și C-12/06, Rep., p. I-9161).

8 — Hotărârea din 20 septembrie 2001, Grzelczyk (C-184/99, Rec., p. I-6193), și Hotărârea din 26 octombrie 2006, Tas-Hagen și Tas (C-192/05, Rec., p. I-10451).

terțe care aveau o legătură cu un cetățean al Uniunii [9]. Pentru a o exprima mai schematic, Curtea a transformat paradigma *homo economicus* în *homo civitatis* [10].

16. Am avut ocazia să ne pronunțăm asupra motivelor care justifică această evoluție angajată cu curaj, dar și cu discernământ, pentru a întări situația individuală a cetățeanului, lăsând pe plan secundar dezbaterea privind restricțiile de intrare și discriminarea [11]. Pe scurt, astfel cum prezintă avocatul general Jacobs în cauza Konstantinidis, „un resortisant comunitar care se deplasează într-un alt stat membru în calitate de lucrător salariat sau de lucrător care desfășoară o activitate independentă [...] nu are numai dreptul de a-și desfășura activitatea sau de a-și exercita profesia și de a beneficia de aceleași condiții de viață și de muncă precum resortisanții statului gazdă; în plus, acesta are dreptul de a prezuma că, oriunde s-ar deplasa pentru a-și câștiga traiul în Comunitatea Europeană, va fi tratat în conformitate cu un cod comun de valori fundamentale [...]. Altfel spus, are dreptul de a spune «*civis europaeus sum*» și de a invoca acest statut pentru a se opune oricărei încălcări a drepturilor sale fundamentale” [12].

17. Deși concluziile citate anterior ale avocatului general Jacobs se concentrează pe invocarea drepturilor fundamentale ale Uniunii, în opinia noastră dialectica acestora a fost acceptată de Curte [13]. Cauze precum Carpenter [14], Baumbast [15], Bidar [16], Tas-Hagen și Tas [17] sau Morgan [18] demonstrează o grijă privind apărarea individului, o preocupare pentru situația juridică personală a celui care invocă un drept în temeiul tratatelor, care în trecut erau mult mai puțin evidente. În acest fel, libera circulație a persoanelor dobândește o identitate proprie impregnată cu o materie primă mai mult constituțională decât legală, transformându-

9 — Hotărârea din 11 iulie 2002, Carpenter (C-60/00, Rec., p. I-6279), și Hotărârea din 17 septembrie 2002, Baumbast și R (C-413/99, Rec., p. I-7091).

10 — Editorii revistei *Common Market Law Review* studiază, în nr. 1, vol. 45, 2008, p. 2 și 3, evoluția jurisprudenței cu privire la acest subiect, constatând că diferențele între indivizii activi din punct de vedere economic și cei inactivi sau între situațiile pur interne și situațiile comunitare, la fel ca și logica discriminării din articolul 12 CE, și-au pierdut din putere. Gradat, a apărut noțiunea de cetățenie, consacrată la articolele 17 CE și 18 CE, ca un nou motor al integrării.

11 — Concluzii prezentate în cauzele în care s-au pronunțat Hotărârea din 17 iunie 1997, Shingara și Radiom (C-65/95 și C-111/95, Rec., p. I-3343, punctul 34), și Hotărârea din 16 septembrie 2004, Baldinger (C-386/02, Rec., p. I-8411, punctul 25). De asemenea punctele 56-74 din Concluziile noastre prezentate în cauza Collins (Hotărârea din 23 martie 2004, C-138/02, Rec., p. I-2703) și punctele 37-68 din Concluziile prezentate în cauza Morgan și Bucher (hotărâre citată la nota de subsol 7).

12 — Punctul 46 din Concluziile prezentate la 9 decembrie 1992 în cauza Konstantinidis (Hotărârea din 30 martie 1993, C-168/91, Rec., p. I-1191).

13 — Curtea nu a urmat propunerea specifică formulată de avocatul general, dar a reținut, dimpotrivă, filozofia pe care se bazează aceasta, întrucât ideile apărate de avocatul general Jacobs au fost preluate integral în Concluziile avocatului general Poiares Maduro prezentate la 12 septembrie 2007 în cauza Centro Europa 7 (Hotărârea din 31 ianuarie 2008, C-380/05, Rep., p. I-349, punctele 16-22).

14 — Hotărâre citată anterior (nota de subsol 9).

15 — Hotărâre citată anterior (nota de subsol 9).

16 — Hotărâre citată anterior (nota de subsol 7).

17 — Hotărâre citată anterior (nota de subsol 8).

18 — Hotărâre citată anterior (nota de subsol 7).

se într-o libertate adaptată dinamicii drepturilor fundamentale [19].

18. Cu această abordare jurisprudențială nu este surprinzător că, din ce în ce mai frecvent, hotărârile Curții privind circulația lucrătorilor se întemeiază pe articolele 17 CE și 18 CE. Unii avocați generali, utilizând o tehnică mai ortodoxă, apreciază că articolul 39 CE este singurul aplicabil pentru a rezolva problemele care îi afectează pe salariați. Cu toate acestea, Curtea a afirmat posibilitatea de a aplica simultan principiile privind cetățenia și pe cele ce reglementează circulația lucrătorilor. Considerăm că această viziune este coerentă cu jurisprudența formulată în acest domeniu de drept, dar rezultatul atins nu este întotdeauna nici clar, nici convingător. Această carență este evidentă dacă se trec în revistă câteva hotărâri recente ale Curții.

19. Cauza Comisia/Germania [20] se referea la o subvenție pentru proprietatea imobiliară acordată persoanelor supuse în totalitate plății impozitului pe venit, cu condiția ca imobilul să fie situat pe teritoriul german. Curtea a declarat că este o încălcare a dreptului comunitar, dar a precizat că infracțiunea era dublă: pe de o parte exista încălcarea articolelor 39 CE și 43 CE când persoanele supuse plății impozitelor exercitau o activitate economică și, pe de altă parte, o încălcare a articolului 17 CE dacă persoana în cauză nu exercita nicio activitate în scop lucrativ [21]. În concluziile prezentate în cauza menționată, avocatul general Bot constată numai încălcarea articolelor 39 CE și 43 CE menționate. Acesta apreciază că nu este necesar să se analizeze implicațiile pe care le au în situații similare normele privind cetățenia [22]. Curtea nu a împărtășit acest punct de vedere.

20. Hotărârea Gaumain-Cerri [23], analizând o condiție de rezidență pentru obținerea unui ajutor social de către persoane care asistă o persoană dependentă a confirmat aplicabilitatea Regulamentului nr. 1408/71 și, în consecință, a dreptului derivat în domeniul securității sociale; cu toate acestea, față de îndoielile privind statutul persoanelor interesate ale căror servicii pentru persoanele dependente nu corespundeau exact noțiunii comunitare de „lucrător”, Curtea a trebuit să extindă normele importante în speță. Înainte de a aborda calificarea care ar fi trebuit să influențeze soluția, Curtea a afirmat ilegalitatea condiției privind rezidența „fără a fi nevoie să se pronunțe […] cu privire la calitatea de lucrător, în sensul articolului 39 CE sau în sensul Regulamentului nr. 1408/71, a

19 — Spaventa, E., „Seeing the wood despite the trees? On the scope of Union citizenship and its constitutional effects”, în *Common Market Law Review*, 45, 2008, p. 40, a descris această abordare a cauzelor privind cetățenia insistând pe faptul că „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 — Hotărârea din 17 ianuarie 2008 (C-152/05, Rep., p. I-39).

21 — Hotărârea Comisia/Germania, citată anterior (nota de subsol 20), punctele 29 și 30.

22 — Concluziile prezentate la 28 iunie 2007 în cauza Comisia/Germania, citată anterior (nota de subsol 20).

23 — Hotărârea din 8 iulie 2004 (C-502/01 și C-31/02, Rec., p. I-6483).

persoanelor terțe interesate. Într-adevăr este cert că în acțiunile principale aceste părți terțe au cetățenia Uniunii conferită prin articolul 17 CE” [24].

21. Așadar, este lipsit de importanță dacă persoanele care furnizează servicii unor persoane dependente sunt „lucrători”, întrucât protecția dreptului comunitar ar decurge din articolul 39 CE (și din normele de drept derivat care îl pun în aplicare) sau din articolul 17 CE. Astfel cum a procedat în cauza Comisia/Germania, citată anterior, Curtea nu a acceptat teza avocatului său general care, după ce a trasat un tablou detaliat al contextului în care lucrează persoanele care asistă persoane dependente, a apreciat că acestea sunt „lucrători” în sensul dreptului comunitar [25].

22. Hotărârile citate se refereau la indivizi care invocau normele comunitare față de statul a cărui cetățenie o dețineau, justificând astfel aplicarea articolului 17 CE, al cărui conținut se limitează să declare că cetățenii Uniunii „se bucură de drepturile și au obligațiile” prevăzute în tratat. Articolul 18 CE poate fi interpretat la fel de extensiv, întrucât proclamă dreptul de a circula și de a se stabili în mod liber pe teritoriul tuturor statelor membre. Această normă, destinată în esență resortisanților care invocă drepturi față de statele membre, altele decât cele a căror cetățenie o dețin, s-a integrat progresiv în articolele 39 CE, 43 CE și 49 CE.

23. Hotărârea Baumbast i-a permis unui german care utilizase libertatea de circulație în Regatul Unit să își păstreze reședința în acest stat în temeiul articolului 18 CE [26]. În cauza Trojani, Curtea a apreciat că, dacă un francez, rezident temporar în Belgia, nu beneficia de statutul de subiect economic (problemă cu privire la care era competentă să se pronunțe instanța națională), acesta putea în orice caz să beneficieze de protecția articolului 18 CE [27]. Hotărârea Schwarz și Gootjes-Schwarz a mers mai departe în această direcție, lăsându-i instanței naționale grija de a aplica articolul 49 CE sau articolul 18 CE, dar confirmând în ambele cazuri existența unei infracțiuni [28]. Pe scurt, deși există încă o anumită sterilitate conceptuală când este vorba de a separa domeniul de aplicare al articolului privind cetățenia de domeniul de aplicare al articolului privind și libera circulație, această separare nu determină mari diferențe practice. Curtea înaintează cu

24 — Hotărârea Gaumain-Cerri, citată anterior (nota de subsol 23), punctele 32 și 33.

25 — Concluziile avocatului general Tizzano prezentate la 2 decembrie 2003 în cauza Gaumain-Cerri (hotărâre citată la nota de subsol 23).

26 — Hotărârea Baumbast, citată anterior (nota de subsol 9).

27 — Hotărârea din 7 septembrie 2004, Trojani (C-456/02, Rec., p. I-7573).

28 — Hotărârea din 11 septembrie 2007 (C-76/05, Rep., p. I-6849).

pași siguri spre realizarea unui nivel omogen de protecție în domeniul liberei circulații a persoanelor, utilizând instrumentul prețios al normelor privind cetățenia.

24. În acest context trebuie să se recapituleze unele considerații pentru a formula un substrat dogmatic de natură să faciliteze soluționarea prezentei cauze și să ofere criterii clare pentru cauzele viitoare. Procedura preliminară conciliază particularitățile unui caz concret cu cerințele unei jurisprudențe care este importantă pentru o comunitate de 500 de milioane de locuitori care cer răspunsuri atât individuale, cât și universale. În acest scop, prezentăm Curții o metodologie pentru normele privind cetățenia, care să rezolve litigiul domnului Petersen și să furnizeze o orientare pentru multe dintre cazurile care vor apărea în Uniune în anii următori.

2. Circulația cetățenilor liberi într-o Uniune guvernată de statul de drept

25. Curtea a determinat o schimbare decisivă privind conceptul de cetățenie pe care statele membre l-au introdus în Tratatele constitutive în 1992. Această evoluție pornește de la două forțe motrice care furnizează criterii pentru a aduce jurisprudenței coerență și capacitate pragmatică: pe de o parte, apariția drepturilor fundamentale și, pe de altă parte, crearea unei identități democratice în comunitatea politică europeană.

26. La origine, noțiunea de cetățenie europeană, astfel cum apare în cea de a doua parte a tratatului, a furnizat o acoperire mai mult simbolică decât reală pentru dispozițiile care garantează libera circulație. Crearea procedurilor de participare în procesele democratice locale sau de protecție diplomatică și consulară furnizau un statut destinat să se circumscrie în contextul articolelor 17 CE-22 CE [29]. Dar Curtea a realizat că libertățile de circulație erau supuse unor limitări grave. În mod frecvent, aceste deficiențe se traduceau prin nedreptăți evidente pentru beneficiarul drepturilor conferite prin ordinea juridică comunitară. Cauze atât de cunoscute precum Martínez Sala, Baumbast sau Carpenter au pus Curtea în fața unei serioase dileme: dacă aceasta ar aplica normele privind libera circulație într-un mod rigid, ar ajunge la un rezultat care nu s-ar putea susține pentru

29 — Closa, C., „The Concept of Citizenship in the Treaty on European Union", în *Common Market Law Review*, nr. 29, 1992, p. 1140- 1146.

părțile interesate care cer dreptate; dacă, dimpotrivă, Curtea ar extinde protecția dincolo de aceste libertăți, atunci ar putea să lărgească domeniul de aplicare al tratatelor spre un teren cu destinație incertă. Pentru a evita ambele posibilități, Curtea a recurs la noțiunea de cetățenie din articolele 17 CE și 18 CE, cu scopul de a conferi libertăților un conținut mai sofisticat [30].

27. Considerăm că această nouă dialectică trebuie să fie înțeleasă în felul următor: noțiunea de cetățenie care implică un *statut juridic al individului* impune ca statele membre să acorde *o atenție specială situației juridice individuale.* În acest scop, drepturile fundamentale joacă un rol esențial. Drepturile fundamentale care fac parte integrantă din statutul de cetățean întăresc poziția juridică a persoanei, introducând o dimensiune decisivă pentru justiția materială a cauzei. Cetățeanul european, purtându-și drepturile fundamentale ca pe niște prerogative ale libertății, conferă revendicărilor sale o mai mare legitimitate. În unele cazuri în care nu este în joc niciun drept fundamental, dar în care s-a comis o nedreptate evidentă se efectuează un control aprofundat al proporționalității [31]. Această accepțiune obligă la reinterpretarea libertăților de circulație, atunci când titularii acestora se bucură de statutul recunoscut la articolele 17 CE și 18 CE.

28. În acest mod, *libera circulație a persoanelor* se transformă într-o *circulație a cetățenilor liberi.* O schimbare de perspectivă care nu pare a fi nesemnificativă, întrucât circulația nu mai constituie centrul de interes, ci individul.

29. Dacă drepturile fundamentale introduc o dimensiune individuală, elementul democratic acordă o mai mare atenție condițiilor

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

31 — Spaventa, E., *op. cit.*, p. 37 și 38, analizează jurisprudența Curții privind cetățenia în situații pur interne și admite că „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". Într-adevăr, logica discriminării poate să conducă în mod paradoxal la consecințe nedrepte. În cea mai recentă jurisprudență a sa, Curtea a înțeles să evite tocmai această împrejurare.

privind apartenența la o comunitate politică. Atâta timp cât libertățile de circulație s-au limitat la eliminarea restricțiilor și la interzicerea discriminării era implicit faptul că individul care se deplasa aparținea unei comunități de origine: statul a cărei cetățenie o deținea. Această realitate ar justifica în sine faptul ca răspunderea pentru resortisanții naționali să îi revină statului acestora, făcând astfel ca politicile de solidaritate să se limiteze la cei care dispun de mijloace și participă la formarea *polisului* [32].

30. Curtea a depășit această viziune etatistă, incorporând în acquis-ul comunitar o sensibilitate mai adaptată naturii cetățeniei europene [33]. Se constată în jurisprudență o scădere a ponderii răspunderii și obligațiilor statelor *de origine*, în favoarea răspunderii și obligațiilor statelor *gazdă* [34]. La fel, un stat membru nu poate refuza să îi acorde protecție unui cetățean european pentru că nu are reședința oficială pe teritoriul său, dacă viața sa personală și profesională se desfășoară între granițele acestuia [35]. De asemenea, deși aceasta devine o sarcină pentru bugetul public, statele ar trebui să furnizeze servicii identice pentru toți

32 — Dimensiune care se reflectă cu un profil propriu în politica socială, ca o forță specială de integrare a persoanelor. Hantrais, L., *Social policy in the European Union*, St. Martin's Press, New York, 1995, p. 34-42, și Majone, G., „The EC Between Social Policy and Social Regulations", în *Journal of Common Market Studies* 31, nr. 2, 1993. Trebuie să se menționeze în special raportul binecunoscut întocmit în 1996 de Comitetul înțelepților prezidat de doamna Pintasilgo, intitulat *Pentru o Europă a drepturilor civile și sociale*, care se referă de asemenea la rolul politicilor sociale ca instrumente de integrare.

33 — Cazul cel mai reprezentativ al acestei rupturi cu elementele statale de legătură democratică a fost furnizat de Hotărârea Curții din 12 septembrie 2006, Spania/Regatul Unit (C-145/04, Rec., p. I-7917), în care era vorba despre legalitatea unei legi electorale britanice care permitea cetățenilor unor state terțe care aveau legături de identitate cu Regatul Unit să participe la alegerile pentru Parlamentul European. Curtea a confirmat legalitatea acestei măsuri în linii mari, apreciind că legătura cetățeanului cu statul a cărui cetățenie o deține nu exclude alte manifestări de participare democratică în alte comunități politice. La punctul 78 din hotărârea menționată, Curtea a afirmat în mod categoric că „stabilirea titularilor dreptului de vot și de a fi ales la alegerile pentru Parlamentul European este de competența fiecărui stat membru, cu respectarea dreptului comunitar, și dacă articolele 189 CE, 190 CE, 17 CE și 19 CE nu se opun ca aceste state membre să acorde acest drept de vot și de a fi ales unor anumite persoane care au legături strânse cu aceste state, altele decât propriii resortisanți sau decât cetățenii Uniunii care au reședința pe teritoriul lor". Pentru situația acestei probleme la scară națională, unde procesul democratic poate să includă persoane care nu sunt învestite cu un mandat de reprezentare și viceversa, a se vedea Presno Linera, M. A., *El derecho de voto*, Tecnos, Madrid, 2003, p. 155-172.

34 — Trebuie să se arate că și Curtea Supremă a Statelor Unite a adoptat aceeași idee într-un secol de jurisprudență, în special după adoptarea celui de al 14-lea amendament ai cărui termeni, se știe, rezultă din Hotărârea Dred Scott împotriva Sandford (60 U. S. [19 How.] 393 [1856]) și din războiul civil care a însângerat ulterior tânăra confederație între 1861 și 1865. Amendamentul menționat proclamă că „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". Este semnificativ că, și astăzi, după aproape un secol și jumătate de la adoptarea acestei dispoziții, Curtea Supremă continuă să combată normele statale care impun condiții privind rezidența persoanelor care invocă beneficiul unui drept. În recenta Hotărâre Saenz împotriva Roe, 526 U. S. 489 (1999), Curtea Supremă a declarat neconstituțională o lege californiană care împiedica accesul la o prestație socială al persoanelor care nu au avut reședința timp de mai mult de 12 luni în acest stat. Cu două voturi individuale împotrivă, Curtea Supremă a apreciat că era vorba despre o măsură incompatibilă cu libertatea de mișcare a fiecărui cetățean al Uniunii. A se vedea în această privință, deși a fost exprimat înainte de decizia menționată, opinia autorizată al lui Warren, E., „Fourteenth Amendment: Retrospect and Prospect", Schwartz, B. (ed.), în *The Fourteenth Amendment*, New York University Press, New York, 1970, p. 216 și următoarele.

35 — Hotărârea Grzelczyk, citată anterior (nota de subsol 8).

cetățenii europeni, indiferent de cetățenie și de locul în care au reședința, dacă demonstrează că exercită activități comparabile cu cele exercitate de indivizi care dovedesc că au o legătură cu comunitatea politică a acelui stat [36]. Acest aspect se întărește atunci când cetățeanul european dovedește că nu reprezintă o sarcină financiară pentru statul gazdă, indiferent de propria sursă de venit sau de metoda folosită pentru a obține cetățenia [37].

31. Așadar, noțiunea de *apartenență* în sens material, fără nicio cerință administrativă, este cea care justifică includerea cetățeanului european în comunitatea politică [38]. Rupând legăturile de identitate cu un singur stat, pentru a le împărți cu alte state, se țese o legătură într-un spațiu mai larg. Se creează, prin urmare, această noțiune de *apartenență europeană,* pe care tratatele doresc să o întărească. Judecătorul Benjamín Cardozo a exprimat acest lucru în mod memorabil în Hotărârea Baldwin împotriva G. A. F. Seelig, subliniind, în legătură cu Constituția Statelor Unite ale Americii, că „aceasta se întemeiază pe teoria conform căreia popoarele diferitelor state trebuie să se scufunde sau să înoate împreună și că, pe termen lung, prosperitatea și salvarea sunt în uniune și nu în separare" [39].

36 — Hotărârea Bidar, citată anterior (nota de subsol 7).

37 — Hotărârea din 19 octombrie 2004, Zhu și Chen (C-200/02, Rec., p. I-9925).

38 — Ceea ce exclude, dimpotrivă, apartenența celui care înțelege să se bazeze pe normele privind cetățenia, fără a dovedi nicio legătură cu o comunitate politică, astfel cum era cazul în cauza Collins, citată anterior.

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

32. Prin urmare, apariția drepturilor fundamentale, pe de o parte, și a legăturii cu statul care îl integrează efectiv pe cetățean, pe de altă parte, conferă jurisprudenței un caracter constituțional. Astfel se stabilește poziția cetățeanului liber în mediul democratic al Uniunii, aspect care consacră realitatea unui stat de drept în cadrul Uniunii în care normele, în special cele prevăzute în tratate, garantează libertatea individuală și egalitatea democratică [40].

3. Libertăți și cetățenie: criterii de coabitare

33. După această prezentare sugerăm Curții să continue să întărească conceptul de cetățenie, dar să desăvârșească metodele legale de protecție întrucât, în unele cazuri, aplicarea tratatelor nu este corectă. De aceea apreciem că este esențial să se stabilească dimensiunea exactă a articolelor 17 CE și 18 CE pentru a defini statutul de cetățean european, în special când faptele sunt legate de libera circulație a persoanelor, indiferent dacă este vorba despre salariați sau despre angajatori.

40 — Am preluat expresia „*Uniune guvernată de statul de drept*" din lucrarea lui Rideau, J., „L'incertaine montée vers l'Union de droit", în *De la Communauté de droit à l'Union de droit. Continuités et avatars européens*, LGDJ, Paris, 2000, p. 1.

34. Curtea a descris în detaliu domeniul libertății de circulație a lucrătorilor (articolul 39 CE), al libertății de stabilire (articolul 43 CE) și al libertății de a presta servicii (articolul 49 CE). În pofida evoluției jurisprudenței, există îndoieli privind posibilitatea de a invoca aceste norme din tratat, fie pentru că persoana în cauză nu este un lucrător, chiar în sensul tratatului, fie pentru că nu desfășoară o activitate economică. În această situație, articolele 17 CE și 18 CE ar intra în joc ca prevederi care completează sistemul de protecție a cetățeanului care se deplasează, când nu este protejat de alte norme sau când acestea nu îi asigură decât o protecție limitată, fie din lipsă de armonizare în domeniu, fie din cauza particularităților cauzelor apărute în acest context.

35. În același timp se constată o anumită redundanță în jurisprudență, care tinde să analizeze condițiile diferențiind dispozițiile privind cetățenia de dispozițiile privind libertățile, pentru a le trata ulterior în mod identic. Aceasta rezultă din Hotărârile Schwarz și Gootjes-Schwarz, precum și Comisia/Germania, citate anterior, în care se constată o separare, dar și o unitate de conținut și de rezultate. Dacă această identitate este mai mult de fond decât de formă, nu ni se pare util să se mențină domenii de aplicare diferite.

36. Așadar, propunem Curții să se pronunțe asupra acestei spețe corelând-o cu libera circulație a lucrătorilor salariați și a lucrătorilor care desfășoară o activitate independentă (articolele 39 CE, 43 CE și 49 CE), ținând cont de particularitățile speței. Dacă exista o legătură cu drepturile fundamentale sau cu factorii democratici de apartenență la comunitatea politică, libertățile ar trebui să fie interpretate *în lumina articolelor 17 CE și 18 CE* pentru a oferi cea mai mare protecție cetățeanului european.

37. Dimpotrivă, dacă libertățile stipulate la articolele 39 CE, 43 CE și 49 CE nu ar fi aplicabile în speță, invităm Curtea să constate două niveluri de protecție în articolele 17 CE și 18 CE: când sunt îndeplinite condițiile privind libertatea și democrația menționate anterior i se acordă persoanei cel mai înalt nivel de protecție; când aceste condiții nu sunt îndeplinite trebuie să crească puterea de decizie a legiuitorului european și a autorităților naționale.

38. Adoptând acest punct de vedere, spiritul cu care este impregnată jurisprudența se va înzestra cu o tehnică juridică mai rafinată. În același timp, articolele 17 CE și 18 CE ar dobândi deplina lor semnificație, inclusiv când ating limitele libertăților de circulație tradiționale. În final, Curtea ar întări poziția cetățeanului european atât în ceea ce privește drepturile acestuia, cât și integrarea.

39. După aceste aspecte preliminare trebuie să se analizeze întrebările preliminare adresate de Verwaltungsgerichtshof.

VI — Prima întrebare: avansul din alocația de șomaj acordat persoanelor care au solicitat o indemnizație pentru incapacitate de muncă și calificarea acestuia

A — *Întrebarea adresată*

40. Domnul Petersen a beneficiat de o prestație socială care întrunește elementele specifice unei indemnizații de șomaj și ale unei prestații pentru incapacitate de muncă. Deși nu există nicio îndoială că este vorba de o prestație în temeiul Regulamentului nr. 1408/71 [41], este necesar să se aleagă între aceste două categorii, întrucât textul regulamentului atribuie regimuri diferite măsurilor naționale de suspendare sau de modificare în cazul în care titularul își schimbă reședința. Deși interzice suspendarea sau modificarea prestațiilor pentru incapacitate de muncă din acest motiv [42], regulamentul recunoaște statelor membre o mai mare capacitate de acțiune atunci când prestația în cauză este o indemnizație de șomaj [43].

41. Folosind raționamentul avansat în prezentele concluzii, subliniem că alegerea uneia sau a alteia dintre calificări conduce la același rezultat. Dacă s-ar opta pentru prestația de invaliditate, interdicția impusă de regulament ar furniza Verwaltungsgerichtshof un răspuns categoric. Dacă, dimpotrivă, se preferă indemnizația de șomaj, domnul Petersen îndeplinește una dintre condițiile prevăzute la punctele 25-38 din prezentele concluzii, ceea ce îi permite să beneficieze de nivelul cel mai înalt de protecție comunitară, în temeiul articolelor 18 CE și 39 CE.

42. În pofida acestor consecințe identice trebuie să se analizeze problema clasificării prestației, întrucât întrebările preliminare se referă în primul rând la această temă.

41 — Această prestație îndeplinește toate condițiile regulamentului menționat și ale jurisprudenței întrucât o prestație poate fi considerată drept prestație de securitate socială dacă, pe de o parte, „este acordată beneficiarilor independent de orice apreciere individuală și discreționară a nevoilor personale, pe baza unei situații definite de lege” și dacă, pe de altă parte „se referă la unul dintre riscurile expres enumerate la articolul 4 alineatul (1) din Regulamentul nr. 1408/71” (Hotărârea din 27 martie 1985, Hoeckx, 249/83, Rec., p. 973, punctele 12-14, și Hotărârea din 16 iulie 1992, Hughes, C-78/91, Rec., p. I-4839, punctul 15).

42 — Articolul 10 din Regulamentul nr. 1408/71.

43 — Articolul 69 din Regulamentul nr. 1408/71.

B — *Argumente ale guvernelor, ale Comisiei și ale domnului Petersen*

43. Guvernele german, austriac și italian, precum și Comisia au susținut în observațiile lor că prestația în cauză este o indemnizație de șomaj în sensul articolului 4 alineatul (1) litera (g) din Regulamentul nr. 1408/71. Toate au invocat Hotărârea De Cuyper [44], care a ales finalitatea și baza de calcul a prestației drept criterii pentru stabilirea calificării corecte [45].

44. Astfel, guvernele german și austriac arată că avansul în speță urmărește să acopere o situație de șomaj, întrucât acest statut trebuie să contribuie la acordarea indemnizației. Acestea arată de asemenea că riscul inerent prestației de invaliditate se bazează pe fapte necunoscute până la momentul deciziei administrative care acordă indemnizația. În sfârșit, guvernele menționate arată că prestația este stabilită în conformitate cu normele privind indemnizația de șomaj, cu excepția unui coeficient de corecție aplicat pentru a evita decalajele când se acordă prestația de invaliditate.

45. Comisia este de acord, în esență, cu aceste argumente, subliniind că, atunci când este plătită prestația de invaliditate, autoritatea însărcinată cu administrarea acesteia este obligată să ramburseze organului responsabil cu prestațiile de șomaj sumele plătite în perioada în care s-a acordat avansul; în ipoteza în care prestația nu se acordă, sumele plătite sunt deduse din indemnizația de șomaj la care solicitantul avansului avea dreptul de la început (întrucât se impunea ca acesta să fie în șomaj).

46. În final, guvernele german, austriac și italian, precum și Comisia relativizează faptul că persoana interesată nu este obligată să caute de lucru pentru a primi avansul, întrucât s-ar denatura o prestație destinată să susțină o persoană care invocă propria invaliditate, dar care ignoră soarta cererii sale și care este, în plus, în șomaj. Pentru a atenua aceste împrejurări, în Austria s-a creat o a treia categorie, cu toate elementele prestației de șomaj, dar cu o excepție logică, întrucât ar fi dificil să se impună unei persoane care a solicitat o prestație de invaliditate să caute de lucru.

44 — Hotărârea din 18 iulie 2006, De Cuyper (C-406/04, Rec., p. I-6947).

45 — Hotărârea De Cuyper, citată anterior (nota de subsol 44), punctul 25: „[…]pentru a fi calificate drept prestații de securitate socială, prestațiile trebuie să fie privite, indiferent de caracteristicile specifice ale diferitelor legislații naționale, ca având aceeași natură când obiectul și finalitatea lor, precum și baza lor de calcul sau condițiile de acordare a acestora sunt identice. În schimb, caracteristici strict formale nu trebuie considerate ca fiind elemente constitutive pentru clasificarea prestațiilor”.

47. În ceea ce îl privește pe domnul Petersen și guvernul spaniol, aceștia nu sunt de acord cu celelalte guverne și cu Comisia, întrucât apreciază că prestația în cauză este o prestație de asistență socială pentru invaliditate, în sensul articolului 4 alineatul (1) litera (b) din Regulamentul nr. 1408/71.

48. Regatul Spaniei, adoptând o interpretare literală a Hotărârii De Cuyper, susține că, în lipsa capacității de muncă, prestația în cauză are ca scop să acopere eventuala invaliditate a domnului Petersen. Or, indemnizația de șomaj „are ca scop să permită lucrătorilor interesați să se îngrijească de nevoile lor, ca urmare a pierderii involuntare a locului de muncă atunci când încă au capacitatea de a lucra” [46]. Această ultimă mențiune care ar impune ca persoana care solicită o indemnizație de șomaj să fie aptă pentru piața muncii, l-ar exclude pe domnul Petersen și ar transforma avansul său într-o prestație de invaliditate.

49. Reprezentantul domnului Petersen nu invocă Hotărârea De Cuyper și își bazează apărarea pe calificarea indemnizației drept prestație de securitate socială, prevalându-se de Hotărârile Jauch [47] și Offermanns [48].

C — *Apreciere*

50. Argumentele prezentate reflectă dilema cu care se confruntă Curtea, întrucât există argumente în favoarea și împotriva fiecărei opțiuni. În principiu, este vorba despre o prestație *sui generis*, dificil de încadrat în tipologia comunitară, care este destinată să rezolve dificultățile persoanelor care consideră că au dreptul la anumite ajutoare sociale.

51. Dar există motive importante pentru a califica prestația în cauză mai degrabă drept indemnizație de șomaj decât drept prestație de invaliditate.

52. Este adevărat că avansul în litigiu nu impune celui care îl solicită nici să aibă capacitate de muncă [49], nici să stea la dispoziția autorităților competente în domeniul ocupării forței de muncă [50]. Dacă prestația de invaliditate este acordată, decizia dobândește o anumită retroactivitate în ceea ce privește avansul, făcând din acesta punctul de plecare al uneia dintre indemnizațiile prevăzute la articolul 4 alineatul (1) litera (b) din

46 — Hotărârea De Cuyper, citată anterior (nota de subsol 44), punctul 27.

47 — Hotărârea din 8 martie 2001 (C-215/99, Rec., p. I-1901).

48 — Hotărârea din 15 martie 2001 (C-85/99, Rec., p. I-2261).

49 — Articolul 23 alineatul 2 punctul 1) din AlVG.

50 — O consecință logică a scutirii anterioare.

Regulamentul nr. 1408/71, și organul responsabil cu regimul de invaliditate rambursează cheltuielile legate de avans autorității însărcinate cu prestațiile de șomaj [51]. În sfârșit, Hotărârea De Cuyper a definit prestația de șomaj în termeni stricți, subliniind necesitatea ca persoana interesată să aibă capacitate de muncă [52].

53. Pe aceste premise ar fi posibil să se considere că avansul în litigiu este o prestație de invaliditate, dar există motive importante care impun să se revină asupra acestei concluzii precipitate.

54. Primul motiv ține de caracterul *sui generis* al avansului, conceput ca o prestație specifică pentru a remedia o situație particulară. Astfel cum a arătat Comisia în cadrul ședinței, avansul în speță există într-un fel de „limb" juridic. Acesta prezintă caracteristicile ambelor categorii, dar îi *lipsesc* totuși unele elemente reprezentative ale celor două tipologii, astfel încât se dovedește imposibil să fie clasificat sub o rubrică care să reunească sută la sută trăsăturile care caracterizează prestațiile de invaliditate sau de șomaj în dreptul comunitar.

55. Pornind de la această idee, trebuie să se relativizeze faptul că domnul Petersen, la fel ca orice alt beneficiar al avansului nu putea nici să lucreze, nici să răspundă în fața autorității competente în domeniul ocupării forței de muncă în perioada de șomaj. În același mod în care avansul diferă de prestația de șomaj cu privire la aceste aspecte [care constituie cerințe esențiale în lumina articolului 7 alineatul 1 punctul 1) din AlVG], acesta nici nu îndeplinește o condiție esențială a prestației de invaliditate, și anume conținutul economic, care este calculat în conformitate cu normele privind indemnizațiile de șomaj [53].

56. Cel de al doilea motiv pune în discuție faptul că prestația de invaliditate este retroactivă pentru a compensa din punct de vedere financiar suma plătită ca indemnizație de șomaj. Natura avansului în speță se modifică atunci când cererea pentru prestația de invaliditate duce la o decizie favorabilă, dar, atunci când este refuzată, aceasta devine indemnizație de șomaj în sens strict, fără să ducă la nicio compensare de sume între autoritățile competente [54].

57. De asemenea nu trebuie să se supraevalueze importanța Hotărârii De Cuyper pentru a o înțelege în adevărata sa dimensiune. În

51 — Articolul 23 alineatul 5 din AlVG.

52 — Hotărârea De Cuyper, citată anterior (nota de subsol 44), punctul 27.

53 — Articolul 23 alineatul 4 din AlVG.

54 — Articolul 23 alineatele 5 și 6 din AlVG.

această cauză, un resortisant belgian încasa o indemnizație de șomaj a cărei particularitate consta în faptul că era scutit să se înscrie ca solicitant al unui loc de muncă și, în consecință, era scutit de obligația de a rămâne disponibil pe piața muncii [55]. Această scutire, care constituia o excepție de la condițiile impuse de lege pentru acordarea prestațiilor de șomaj, nu a împiedicat Curtea să califice ajutorul drept prestație de șomaj. Hotărârea, la punctul 27, a descris aceste prestații ca fiind cele al căror beneficiar încă are capacitatea de a lucra, dar a apreciat că o prestație asemănătoare putea să fie calificată drept indemnizație de șomaj, chiar dacă una dintre condiții nu era îndeplinită, ceea ce s-ar putea aplica în prezenta cauză, întrucât avansul austriac, deși este lipsit de o condiție esențială pentru a corespunde definiției indemnizației de șomaj, reunește o gamă largă de trăsături care îl fac similar cu acest tip de prestații.

58. În primul rând, avansul se plătește întrucât există un lucrător în șomaj care, în plus, a solicitat o prestație de invaliditate, ceea ce sugerează că este vorba despre o persoană deosebit de vulnerabilă [56]. În aceste împrejurări se acordă o indemnizație de șomaj din fondurile de asigurări pentru șomaj și în conformitate cu normele aplicabile acestor ajutoare. În al doilea rând, acordarea avansului încetează automat dacă beneficiarul acceptă un loc de muncă în timpul procedurii de analiză a prestației de invaliditate. După cum șomerul pierde dreptul la o prestație de șomaj atunci când se angajează, titularul avansului are aceeași soartă. În al treilea rând, sistemul de calcul al avansului funcționează în conformitate cu normele privind prestațiile de șomaj, dar totuși cu includerea unui criteriu corector, pentru a evita plăți importante în cazul în care prestația de invaliditate ar fi acordată ulterior. În al patrulea rând, invaliditatea beneficiarului avansului nu este decât o ipoteză, șomajul fiind singura certitudine, astfel încât pare adecvat ca avansul să se bazeze pe acest fapt.

59. Dar elementul primordial pentru ca balanța să se încline în favoarea calificării avansului drept prestație de șomaj îl reprezintă scopul acestuia [57]. Din litera și spiritul legislației austriece rezultă că acest ajutor își propune să înlocuiască veniturile din muncă pentru o perioadă care se poate finaliza, fără

55 — Hotărârea De Cuyper, citată anterior (nota de subsol 44), punctul 30.

56 — Articolul 23 alineatul 2 punctul 3) din AlVG impune pentru acordarea avansului persoanelor care solicită o prestație de invaliditate, ca „instituția competentă în materie de asigurare de pensii să fi eliberat în plus o adeverință din care să rezulte că este previzibilă imposibilitatea luării unei decizii definitive cu privire la acordarea prestației într-un termen de două luni de la data dobândirii dreptului la prestație", ceea ce arată că avansul este acordat pentru a acoperi întârzierea produsă de o procedură administrativă prelungită.

57 — Hotărârea De Cuyper, citată anterior (nota de subsol 44), punctul 25.

să se știe cu certitudine, cu o revenire sau cu o excludere de pe piața muncii. În acest mod se urmărește ca solicitantul să rămână activ din punct de vedere economic pe această piață, dar și ca acesta să rămână motivat din punct de vedere psihologic, astfel cum a subliniat guvernul german.

60. De aceea, avansul acoperă un risc dublu: acela ca cererea privind o prestație de invaliditate să fie respinsă și ca solicitantul să decidă să revină pe piața muncii, abandonându-și pretenția inițială.

61. Din cele ce precedă rezultă că avansul prevăzut la articolul 23 din AlVG este o prestație de șomaj în sensul articolului 4 alineatul (1) litera (g) din Regulamentul nr. 1408/71, deși această calificare nu este determinantă pentru scopul celei de a doua întrebări preliminare adresate, care este, fără îndoială, cheia pentru rezolvarea acestei probleme.

VII — Cea de a doua întrebare preliminară: condiția de rezidență aplicată avansului

A — *Preambul*

62. Întrebarea următoare a Verwaltungsgerichtshof, consecință logică a celei dintâi, se referă la condiția de rezidență impusă domnului Petersen pentru a putea beneficia de avans.

63. Calificând ajutorul drept prestație de șomaj, articolul 69 din Regulamentul nr. 1408/71 impune trei condiții pentru ca o persoană particulară să poată locui într-un alt stat membru, continuând să primească o prestație de șomaj: să fi fost înregistrat înaintea plecării la birourile de ocupare a forței de muncă, să se înregistreze ulterior în statul gazdă și să înceapă să lucreze după o anumită perioadă.

64. În mod evident, domnul Petersen nu îndeplinește niciuna dintre aceste condiții.

65. Spre deosebire de Comisie și de solicitant, toate guvernele care au prezentat observații în prezenta cauză au susținut faptul că nu erau îndeplinite condițiile menționate, pentru a justifica suspendarea avansului încasat de domnul Petersen. Dar această argumentare conține o capcană care trebuie evitată.

B — *Argumentele guvernelor, ale Comisiei și ale domnului Petersen*

66. Guvernele german, austriac, spaniol și italian invocă, toate, două motive. Pe de o parte, acestea arată că domnul Petersen nu îndeplinește niciuna dintre condițiile prevăzute de Regulamentul nr. 1408/71 pentru a transfera prestația sa socială și, pe de altă parte, arată că este aplicabilă Hotărârea De Cuyper, citată anterior.

67. Pentru cele patru guverne nu este disproporționat să se impună o condiție privind rezidența unui lucrător ca domnul Petersen, întrucât articolele 69-71 din Regulamentul nr. 1408/71 au în vedere mai multe ipoteze în care sunt exportate prestațiile și solicitantul nu se regăsește în niciuna dintre acestea. Există, așadar, un anumit consens cu privire la faptul că Regulamentul nr. 1408/71 conține o enumerare exhaustivă, în afara căreia prestația este exclusă când beneficiarul se mută într-un alt stat membru.

68. Mai mult, Hotărârea De Cuyper susține teza guvernelor, declarând compatibilitatea unei condiții privind rezidența cu articolul 18 CE; Curtea s-a pronunțat în această hotărâre că, într-un caz precum cel aflat pe rolul său, controalele autorității competente în domeniul ocupării forței de muncă nu ar fi eficiente decât dacă beneficiarul indemnizațiilor care ar trebui să fie la dispoziția biroului de ocupare a forței de muncă ar fi rezident în statul care plătește prestația.

69. Comisia consideră, cu toate acestea, că o clauză privind rezidența încalcă articolul 39 CE, întemeindu-se de asemenea pe Hotărârea De Cuyper; conform Comisiei, există o diferență esențială între situația de fapt din cauza menționată și cea din prezenta cauză: în timp ce domnul Cuyper trebuia să rămână la dispoziția biroului de ocupare a forței de muncă, avansul domnului Petersen implică scutirea totală de această obligație. Dacă lupta împotriva fraudei trece pe plan secund, o măsură precum cea pronunțată la momentul respectiv devine disproporționată. În consecință, chiar dacă Regulamentul nr. 1408/71 nu se referă la o situație asemănătoare cu aceasta, nu înseamnă că o astfel de situație rămâne în afara protecției asigurate de tratate. Dimpotrivă, ordinea juridică comunitară o protejează și interzice o condiție privind rezidența precum cea impusă în speță.

70. Domnul Petersen analizează ilegalitatea condiției privind rezidența sub două aspecte: încălcarea dreptului fundamental de proprietate și încălcarea principiului egalității de tratament. Reducerea exorbitantă a unui activ patrimonial, împreună cu tratamentul discriminatoriu rezervat solicitantului față de cetățenii austrieci care nu se deplasează într-un alt stat membru, implică incompatibilitatea deciziei naționale cu dreptul comunitar.

C — *Apreciere*

71. Nici Verwaltungsgerichtshof, nici părțile nu au contestat statutul de „lucrător" al domnului Petersen. Comisia s-a limitat să afirme că, dacă se consideră că acesta este un lucrător salariat, atunci i se aplică articolul 39 CE și că, în caz contrar, i se aplică articolul 18 CE.

72. Suntem înclinați să îi recunoaștem solicitantului statutul de lucrător, întrucât dreptul în litigiu decurge dintr-o relație de muncă. Deși Hotărârea De Cuyper este ambiguă în această privință, considerăm că jurisprudența Curții a confirmat aplicarea articolului 39 CE când drepturile în cauză derivă direct dintr-o relație de muncă [58]. În prezenta cauză, legătura dintre prestație și calitatea de lucrător a domnului Petersen este evidentă, întrucât este vorba despre un avans care depinde de două împrejurări simultane: șomajul și invaliditatea, amândouă asociate cu o relație de muncă anterioară.

73. Dar, deși articolul 39 CE are o importanță deosebită pentru a rezolva întrebarea preliminară, trebuie să se ia în considerare și articolul 18 CE. Astfel cum am arătat, domnul Petersen reprezintă un exemplu de *circulație a cetățenilor liberi* care, în termenii prezentați la punctele 25-38 din prezentele concluzii, conferă o forță normativă specială situației individuale și colective a solicitantului.

1. Poziția juridică individuală a domnului Petersen

74. Domnul Petersen este un șomer care a avut anterior, ca urmare a muncii sale salarizate, o perioadă de stagiu lipsă care îi dă dreptul la o prestație de invaliditate. Când a devenit șomer, domnul Petersen a solicitat un avans, conceput pentru a veni în ajutorul

58 — Hotărârea Martínez Sala, citată anterior (nota de subsol 5), punctul 32, Hotărârea din 27 noiembrie 1997, Meints (C-57/96, Rec., p. I-6689, punctele 16 și 17), și Hotărârea din 6 noiembrie 2003, Ninni-Orasche (C-413/01, Rec., p. I-13187, punctul 34).

șomerilor care solicită în același timp o prestație de invaliditate. Avansul menționat este acordat în ipoteza în care sunt îndeplinite condițiile de acordare a indemnizației de șomaj, dar beneficiarul este scutit de obligația de a căuta de lucru. Normele naționale de securitate socială sunt *flexibile* în această privință, dar guvernele care au intervenit în prezenta cauză solicită Curții o interpretare *strictă* a normelor comunitare de securitate socială, întrucât domnul Petersen nu îndeplinește condițiile prevăzute la articolele 69-71 din regulament pentru a autoriza exportul prestațiilor, astfel încât trebuie ca avansul să fie retras atunci când persoana interesată își transferă reședința în alt stat membru.

75. Acest scenariu îl situează pe domnul Petersen într-o dilemă tragică, întrucât, orice ar face, pierde mereu. Dacă îndeplinește condițiile, nu primește avans. Dacă le îndeplinește pe toate, cu excepția celei de care este scutit, tot nu primește avansul întrucât și-a schimbat reședința. Și dacă nu primește avans, riscul este ca ulterior prestația de invaliditate să nu i se mai acorde și să fie exclus de pe piața muncii. Nu îi mai rămâne decât să solicite o indemnizație de șomaj obișnuită, dar, ținând cont de dificultățile pe care le traversează (care îl determină să solicite o prestație de invaliditate), poate că nu se află în cea mai bună situație pentru a obține un loc de muncă într-un mediu mai degrabă concurențial.

76. Nu are importanță că situația specifică a domnului Petersen nu apare printre ipotezele enumerate în Regulamentul nr. 1408/71, întrucât acest text are ca scop nu să excludă toate celelalte ipoteze, ci să pună în aplicare articolul 39 CE. Orice dispoziție de drept derivat trebuie să fie interpretată și aplicată în lumina dreptului primar, ceea ce implică faptul că o condiție privind rezidența, precum cea în discuție în prezenta cauză, este lipsită de o justificare obiectivă și rezonabilă, la care trebuie să adăugăm faptul că niciuna dintre părțile din prezenta cauză, nici chiar, în special, guvernul austriac, nu a ajuns să explice refuzul autorităților de a autoriza schimbarea de reședință a domnului Petersen [59].

77. Deși cetățenia europeană impune o atenție specială pentru statutul juridic al individului, este evident că, deși nu sunt în discuție drepturi fundamentale, decizia austriacă ar rezista cu dificultate unui control comunitar de proporționalitate [60]. Prin urmare, în lumina articolelor 39 CE și 18 CE, o măsură precum cea în discuție în prezenta cauză, care implică o diferență de tratament în funcție de locul de reședință al beneficiarului unei prestații sociale, este incompatibilă cu dreptul comunitar.

59 — Punctele 12-14 din observațiile scrise ale guvernului austriac se limitează la a prelua termenii articolului 39 CE, precum și pe cei ai articolelor 10 și 67 din Regulamentul nr. 1408/71. Acestea nu aduc elemente de fond în sprijinul unui refuz de a-i permite domnului Petersen să își exporte avansul cu ocazia transferului reședinței sale într-un alt stat membru.

60 — Punctul 27 din prezentele concluzii.

2. Condițiile de apartenență la comunitatea politică

78. Domnul Petersen este un resortisant german care a desfășurat o mare parte din activitatea sa profesională în Austria. După ce a locuit în mod legal mai mulți ani în această țară, s-a reîntors în țara sa natală după ce a solicitat de la autoritățile austriece o prestație de invaliditate și un avans din această prestație. Nu încape îndoială că solicitantul este legat în mod direct de statul austriac fie pentru simplul fapt că a plătit contribuțiile sale sociale autorităților austriece competente în domeniul ocupării forței de muncă până la acoperirea totală a stagiului de cotizare. Legătura domnului Petersen cu Austria vorbește de la sine, în special în lumina tipului de prestație care îi este refuzată.

79. Dacă Curtea hotărăște să califice avansul drept prestație de invaliditate, trebuie să se ia în considerare faptul că Regulamentul nr. 1408/71 împiedică suspendarea sau modificarea acestui tip de prestații sociale din motive de reședință [61]. Această limitare își are logica sa, întrucât urmărește să permită libera circulație a persoanelor care și-au încetat activitatea profesională și decid să se stabilească în alte state membre, indiferent dacă din motive de climă, familiale sau sentimentale.

80. Dar dacă Curtea preferă să considere că domnul Petersen beneficiază de o indemnizație de șomaj, nu ar trebui să se uite că avansul reprezintă anticamera pentru a primi o prestație de invaliditate și că, dacă aceasta nu este obținută, ajutorul este transformat într-o prestație de șomaj, în măsura în care persoana interesată îndeplinește condițiile prevăzute la articolele 69-71 din Regulamentul nr. 1408/71 atunci când își schimbă reședința. Cu toate acestea, una dintre aceste condiții este că „pe baza împrejurărilor existente este previzibil că prestația [de invaliditate] va fi acordată” [62]. Prin urmare, domnul Petersen poate locui în Germania, fiind scutit de controlul autorităților competente în domeniul ocupării forței de muncă, pentru o perioadă determinată: durata procedurii de acordare a prestației de invaliditate.

81. De-a lungul acestei perioade, autoritățile austriece, care îl încurajaseră anterior pe domnul Petersen să solicite un avans prin care i se recunoștea implicit că se poate „prevedea *a priori* acordarea prestațiilor” pe care le-a solicitat, pot să suporte sarcina economică a prestației în discuție în prezenta cauză. Dacă prestația de invaliditate îi este refuzată, solicitantul revine la situația sa inițială. Dar, în acest timp, schimbarea reședinței domnului Petersen, care a avut loc în timpul unei proceduri care trebuia probabil să conducă la acordarea unui ajutor care să îi permită să se stabilească în orice stat membru, nu afectează cu nimic

61 — Articolul 10 din Regulamentul nr. 1408/71.

62 — Faptul că dreptul la prestație i-a fost inițial refuzat domnului Petersen nu ni se pare determinant. Astfel cum a explicat în cadrul ședinței reprezentantul guvernului austriac, 60 % din cererile de prestații pentru incapacitate de muncă sunt respinse, ceea ce demonstrează o politică administrativă restrictivă în aprecierea condițiilor care permit nașterea dreptului de a primi ajutorul. Apreciem, așadar, că respingerea inițială a cererii domnului Petersen nu înseamnă *a priori* că eventuala acordare a prestației nu era previzibilă.

capacitatea de acțiune sau integritatea financiară a autorităților austriece.

82. Legătura a cărei existență a dovedit-o domnul Petersen confirmă caracterul disproporționat al măsurii adoptate de autoritățile austriece competente în domeniul ocupării forței de muncă. Pentru a aprecia apartenența domnului Petersen la comunitatea de care a fost legat în mod efectiv trebuie ca articolul 39 CE să fie interpretat în lumina articolului 18 CE. De aceea, aplicând un nivel ridicat de protecție a cetățeanului european, încheiem prezentele concluzii considerând că aceste două dispoziții au fost încălcate.

VIII — Concluzie

83. În lumina considerațiilor precedente, sugerăm Curții să răspundă întrebării preliminare adresate de Verwaltungsgerichtshof după cum urmează:

„O prestație în numerar a asigurării de șomaj plătită șomerilor care au solicitat acordarea unei prestații pentru incapacitate de muncă constituie o prestație de șomaj în sensul articolului 4 alineatul (1) litera (g) din Regulamentul (CEE) nr. 1408/71 al Consiliului din 14 iunie 1971 de aplicare a regimurilor de securitate socială în raport cu lucrătorii salariați, cu lucrătorii care desfășoară activități independente și cu membrii familiilor acestora care se deplasează în cadrul Comunității, în forma modificată și actualizată prin Regulamentul (CE) nr. 118/97 al Consiliului din 2 decembrie 1996.

Articolele 18 CE și 39 CE se opun unei dispoziții de drept național care prevede că dreptul la această prestație este suspendat atunci când șomerul se stabilește într-un alt stat membru.”