TEISINGUMO TEISMO (pirmoji kolegija) SPRENDIMAS

2006 m. rugsėjo 21 d. *

Byloje C-168/04

dėl 2004 m. balandžio 5 d. pagal EB 226 straipsnį pareikšto ieškinio dėl įsipareigojimų neįvykdymo

Europos Bendrijų Komisija, atstovaujama B. Eggers, E. Traversa ir G. Braun, nurodžiusi adresą dokumentams įteikti Liuksemburge,

ieškovė,

prieš

Austrijos Respubliką, atstovaujamą E. Riedl, G. Hesse ir C. Pesendorfer, nurodžiusią adresą dokumentams įteikti Liuksemburge,

atsakovę,

* Proceso kalba: vokiečių.

TEISINGUMO TEISMAS (pirmoji kolegija),

kurį sudaro kolegijos pirmininkas P. Jann, teisėjai J. N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts, M. Ilešič ir E. Levits (pranešėjas),

generalinis advokatas P. Léger,
posėdžio sekretorė M. Ferreira, vyriausioji administratorė,

atsižvelgęs į rašytinę proceso dalį ir įvykus 2005 m. spalio 6 d. posėdžiui,

susipažinęs su 2006 m. vasario 23 d. posėdyje pateikta generalinio advokato išvada,

priima šį

Sprendimą

1 Savo ieškiniu Europos Bendrijų Komisija Teisingumo Teismo prašo pripažinti, kad 1975 m. kovo 20 d. Austrijos Įstatymo dėl darbuotojų iš užsienio įdarbinimo (*Ausländerbeschäftigungsgesetz*, BGBl. I, 218/1975), BGBl. I, 120/1999 redakcijos (toliau – *AuslBG*) 18 straipsniu ir 1997 m. liepos 14 d. Įstatymo dėl užsieniečių (*Fremdengesetz*, BGBl. I, 75/1997), BGBl. I, 34/2000 redakcijos (toliau – *FrG*)

10 straipsnio 1 dalies 3 punktu neproporcingai apribodama pagal darbo sutartį dirbančių darbuotojų, trečiųjų valstybių piliečių, komandiravimą teikiant paslaugas, Austrijos Respublika neįvykdė įsipareigojimų pagal EB 49 straipsnį.

Teisinis pagrindas

2 *AuslBG* 18 straipsnio 1 dalis įtvirtina darbdavio, kurio buveinė nėra Austrijoje ir kuris šios valstybės narės teritorijoje nori įdarbinti užsieniečius, pareigą gauti leidimą. Kai valstybėje narėje buveinę turinti įmonė komandiruoja trečiųjų šalių piliečius, kad šie teiktų paslaugas Austrijoje, *AuslBG* 18 straipsnio 12–16 dalys numato specialią procedūrą. Leidimas pakeičiamas liudijimu apie komandiravimą Europoje, kuris išduodamas laikantis tam tikrų sąlygų.

3 *AuslBG* 18 straipsnio 12 dalis nustato:

„Apie užsieniečių, kuriems netaikomas 1 straipsnio 2 dalies m punktas ir kurie į federacinę teritoriją yra siunčiami Europos Sąjungos valstybėje narėje buveinę turinčio užsienio darbdavio siekiant laikinai teikti paslaugas, įdarbinimą turi būti pranešta Darbo tarnybos regioniniam skyriui, iki pradedant paslaugą teikti. Per šešių savaičių laikotarpį kompetentingas Darbo tarnybos regioninis skyrius turi išduoti pranešimo patvirtinimą (liudijimas apie komandiravimą Europoje) <...>“.

4 Liudijimo apie komandiravimą Europoje išdavimo sąlygas nustato šio 18 straipsnio 13 dalis. Liudijimas išduodamas:

— jei komandiruotas darbuotojas, trečiosios valstybės pilietis, komandiruojančioje įmonėje kilmės valstybėje narėje nuolat ir teisėtai dirbo bent vienerius metus arba su šia įmone jį sieja neterminuota darbo sutartis, ir

— jei komandiruotės laikotarpiu buvo laikytasi Austrijos teisės aktais nustatytų darbo užmokesčio, darbo sąlygų bei su socialine apsauga susijusių nuostatų.

5 Remiantis *FrG*, pagal darbo sutartį dirbantys darbuotojai iš trečiųjų valstybių, kuriuos siekiant teikti paslaugas į Austriją komandiravo kitoje Sąjungos valstybėje narėje buveinę turinti įmonė, atvykdami į Austriją ir apsigyvendami jos teritorijoje privalo turėti vizą ir leidimą gyventi.

6 Pagal *FrG* 8 straipsnio 1 dalį:

„Leidimas atvykti ir leidimas gyventi gali būti išduoti užsieniečiams pastarųjų prašymu, jei jie turi galiojantį kelionės dokumentą ir jei nėra jokios kitos priežasties jų prašymui atmesti (10–12 straipsniai). Vizos išduodamos tik ribotam laikotarpiui, leidimai gyventi gali būti išduoti ir neribotam laikotarpiui. Vizų ir ribotos trukmės leidimų gyventi galiojimo terminas negali viršyti kelionės dokumente nurodyto laikotarpio <...>“.

7 *FrG* 10 straipsnio 1 dalies 3 punktas numato, kad leidimą atvykti ar leidimą gyventi išduoti atsisakoma tada, kai šį leidimą prašoma išduoti į Austrijos teritoriją jau atvykus neturint vizos. Iš šios nuostatos matyti, jog kai trečiosios valstybės pilietis į Austrijos teritoriją yra atvykęs nelegaliai, jo situacija negali būti įteisinta vietoje išduodant leidimą atvykti ar leidimą gyventi.

8 Galiausiai 1993 m. Įstatymas dėl darbo sutarčių (*Arbeitsvertragsrechts – Anpassungsgesetz*) (BGBl. 459/1993, toliau – AVRAG), kuris į Austrijos teisę perkelia 1996 m. gruodžio 16 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvą 96/71/EB dėl darbuotojų komandiravimo paslaugų teikimo sistemoje (OL L 18, p. 1), Sąjungos valstybėje narėje buveinę turinčiam darbdaviui nustato bendrą pranešimo pareigą. Taigi, remiantis AVRAG 7b straipsnio 3 dalimi, apie į Austriją tam tikros trukmės darbui siunčiamų darbuotojų komandiravimą darbdavys turi pranešti Centrinei nelegalaus darbo kontrolės koordinavimo tarnybai bent prieš savaitę iki darbo pradžios.

9 Šiuo atžvilgiu darbdavys turi pateikti tam tikrą informaciją apie save, apie nacionalinį klientą, komandiruojamus darbuotojus, nagrinėjamą veiklą ir jų atlyginimą. Šios pranešimo pareigos pažeidimo atveju šio 7b straipsnio 9 dalis numato baudas.

Ikiteisminė procedūra

10 Gavusi skundą dėl Austrijos taisyklių trečiųjų valstybių komandiravimo srityje nesuderinamumo su EB 49 straipsniu garantuota laisve teikti paslaugas, 1997 m. liepos 14 d. Komisija Austrijos Respublikai nusiuntė oficialų pranešimą. Jame ji nurodė, kad Austrijos reikalaujami leidimas komandiruoti ir leidimas gyventi yra kliūtys prekybai Bendrijoje. Komisijos kaltinimai buvo susiję ypač su materialiomis

komandiravimo leidimo sąlygomis ir automatiniu atsisakymu išduoti leidimą gyventi tuo atveju, jei užsienio darbuotojas į Austrijos teritoriją buvo atvykęs neturėdamas vizos.

11 Į tai Austrijos vyriausybė atsakė 1997 m. gruodžio 12 d. laišku, kuriame nurodė, jog 1998 m. sausio 1 d. įsigaliojo užsienio darbuotojų komandiravimą reglamentuojančių nacionalinės teisės nuostatų pakeitimas. Siekiant patikrinti, ar egzistuoja tam tikros išankstinės komandiravimo sąlygos, buvo nustatyta nauja pranešimo apie komandiravimą procedūra „liudijimas apie komandiravimą Europoje“, kuri pakeitė leidimo procedūrą.

12 1998 m. liepos 2 d. Komisija Austrijos Respublikai nusiuntė papildomą oficialų pranešimą, nurodydama, kad, jos nuomone, ši nauja procedūra yra ne vien tik paprasčiausias pranešimas, o sudėtinga leidimo procedūra, panaši į tas, kurios Teisingumo Teismo praktikoje buvo pripažintos apribojimu EB 49 straipsnio prasme.

13 1998 m. rugsėjo 2 d. laiške Austrijos vyriausybė pažymėjo, kad liudijimo apie komandiravimą Europoje procedūra yra tik pranešamojo pobūdžio ir kad ji atitinka šioje srityje Teisingumo Teismo praktikos nustatytus reikalavimus. Be to, dėl nuostatos, susijusios su automatiniu atsisakymu išduoti leidimą gyventi, ji pažymėjo, kad laisvė teikti paslaugas nedaro įtakos valstybių narių teisei spręsti dėl trečiųjų valstybių piliečių atvykimo į jų teritoriją ir apsigyvenimo joje.

14 Kadangi šie paaiškinimai Komisijos neįtikino, 2002 m. balandžio 5 d. ji Austrijos Respublikai nusiuntė pagrįstą nuomonę, nurodydama šiai valstybei narei per du mėnesius nuo jos gavimo imtis būtinų priemonių, kad į ją būtų tinkamai atsižvelgta.

Komisija laikėsi nuomonės, kad administracinė našta, kurią lemia komandiravimo procedūra pagal Austrijos teisės aktus, bei negalimumas įteisinti komandiruoto darbuotojo, į Austrijos teritoriją atvykusio be leidimo atvykti ir be leidimo gyventi situacijos, turi atgrasantį poveikį kitoje valstybėje narėje įsteigtoms įmonėms, ir dėl to šios nuostatos yra kliūtis laisvei teikti paslaugas.

15 Savo 2002 m. birželio 7 d. atsakyme Austrijos vyriausybė nurodė, jog su liudijimu apie komandiravimą Europoje susijusios nuostatos yra pateisinamos būtinumu saugoti komandiruojamus darbuotojus nuo galimo piktnaudžiavimo, o automatinio atsisakymo sąlyga yra paremta 1990 m. birželio 19 d. Šengene (Liuksemburgas) pasirašytos Konvencijos, įgyvendinančios 1985 m. birželio 14 d. Šengeno susitarimą tarp Beniliukso ekonominės sąjungos valstybių, Vokietijos Federacinės Respublikos ir Prancūzijos Respublikos vyriausybių dėl laipsniško jų bendrų sienų kontrolės panaikinimo (OL L 239, 2000, p. 19), valstybėms narėms suteikta galia.

16 Manydama, kad Austrijos Respublika neatitiko pagrįstoje nuomonėje išdėstytų reikalavimų, Komisija pareiškė šį ieškinį.

Dėl ieškinio

Šalių argumentai

17 Komisija mano, kad liudijimo apie komandiravimą Europoje išdavimo procedūra bei automatinio atsisakymo išduoti leidimą gyventi, jei komandiruotas darbuotojas į Austrijos teritoriją atvyko neturėdamas nei leidimo atvykti, nei leidimo gyventi, galimybė yra EB 49 straipsniu draudžiamos laisvės teikti paslaugas kliūtys, kurios negali būti pateisintos Austrijos Respublikos nurodytais tikslais.

18 Austrijos vyriausybė neginčija aplinkybės, kad *AuslBG* 18 straipsnis ir *FrG* 10 straipsnis reiškia laisvės teikti paslaugas apribojimus. Remdamasi Teisingumo Teismo praktika, konkrečiai tariant, 2001 m. spalio 25 d. Sprendimu *Finalarte ir kt.* (C-49/98, C-50/98, C-52/98–C-54/98 ir C-68/98–C-71/98, Rink. p. I-7831) bei 2002 m. sausio 24 d. Sprendimu *Portugaia Construções* (C-164/99, Rink. p. I-787), ji vis dėlto mano, kad šie apribojimai yra pateisinami privalomaisiais bendrojo intereso pagrindais, o būtent *AuslBG* 18 straipsnio atveju – darbuotojų apsauga, o *FrG* 10 straipsnio atveju – viešosios tvarkos ir visuomenės saugumo apsauga. Šiuo atžvilgiu šios nuostatos yra proporcingos jomis siekiamiems tikslams.

Dėl liudijimo apie komandiravimą Europoje išdavimo procedūros

19 Komisija visų pirma teigia, kad liudijimas apie komandiravimą Europoje nėra procedūros, kurios metu pakanka tik pranešti, pasekmė; jis yra tikras administracinio pobūdžio leidimas. Iš tiesų jis gali būti išduotas tik kompetentingoms nacionalinės valdžios institucijoms patikrinus *AuslBG* 18 straipsnio 13 dalyje numatytas sąlygas. Be to, jo išdavimas yra būtina išankstinė sąlyga bet kokios paslaugos Austrijos teritorijoje teikimui, nes jo reikia komandiruojamų darbuotojų leidimui gyventi gauti, o jei paslaugos būtų pradėtos teikti prieš gavus tokį liudijimą, tokį leidimą gyventi būtų atsisakyta išduoti automatiškai.

20 Komisija taip pat tvirtina, kad nors liudijimas apie komandiravimą Europoje turėtų būti tik pranešamojo pobūdžio, pats dvigubos procedūros, būtent vizos išdavimo ir liudijimo apie komandiravimą, buvimas savaime reiškia laisvo paslaugų teikimo principui neproporcingą apribojimą, kaip tai išplaukia iš 1994 m. rugpjūčio 9 d. Sprendimo *Vander Elst* (C-43/93, Rink. p. I-3803).

21 Iš tiesų kiekvieno kitoje valstybėje narėje įsisteigusio paslaugų teikėjo, norinčio darbuotojus, kurie yra trečiųjų šalių piliečiai, komandiruoti į Austrijos teritoriją, pareiga gauti liudijimą apie komandiravimą Europoje, greta *FrG* numatytos vizos išdavimo procedūros ir AVRAG numatytos pranešimo procedūros, pažeidžia proporcingumo principą. Šiuo atžvilgiu Austrijos vyriausybės nurodyti tikslai galėtų būti pasiekti mažiau ribojančiomis priemonėmis.

22 Austrijos vyriausybė savo ruožtu teigia, kad liudijimo apie komandiravimą Europoje išdavimo procedūra nėra tokia apsunkinanti, kaip ją apibūdina Komisija.

23 Pirma, liudijimo apie komandiravimą Europoje procedūra yra pranešamojo pobūdžio. Tai įrodo nedidelis šio formalumo nesilaikymo atveju skiriamos baudos dydis. Be to, tai yra lanksti procedūra, nes *AuslBG* 18 straipsnio 16 dalis ją pradėti leidžia įvairiems komandiravimu suinteresuotiems asmenims.

24 Antra, Austrijos vyriausybės nuomone, negalima kalbėti apie dvigubą procedūrą, nes su liudijimu apie komandiravimą Europoje susijusi procedūra turi kitą tikslą negu su leidimo gyventi išdavimu susijusi procedūra; kiekvienu atveju kompetentingos administracinės institucijos atlieka skirtingus patikrinimus.

25 Komisija taip pat ginčija esmines sąlygas, reikalingas liudijimo apie komandiravimą Europoje išdavimui.

26 Visų pirma, *AuslBG* 18 straipsnio 13 dalies 2 punkte nacionalinių sąlygų dėl darbo užmokesčio ir darbo laikymosi reikalavimas teikiant paslaugas, kai kertamos valstybių sienos, jau yra numatytas Direktyvoje 96/71, į Austrijos teisę perkeltoje

AVRAG. Kadangi šios direktyvos nuostatos numato galimybę šių sąlygų laikymąsi patikrinti *a posteriori*, Austrijos valdžios institucijos turi mažiau ribojančią priemonę užtikrinti šių sąlygų laikymąsi.

27 Antra, *AuslBG* 18 straipsnio 13 dalies 1 punkte numatyto reikalavimo būti išdirbusiam komandiruojančioje įmonėje bent vienerius metus arba kad su šia įmone darbuotoją sietų neterminuota darbo sutartis atveju Komisija mano, kad minėtame sprendime *Vander Elst* pasitelkta „teisėto ir nuolatinio darbo" formulė negali pateisinti tokio laikino ar teisinio pobūdžio apribojimo, koks yra nagrinėjamas. Iš tiesų ši formulė glaudžiai susijusi su toje byloje Teisingumo Teismui pateikto prejudicinio klausimo kontekstu.

28 Galiausiai Austrijos vyriausybės nurodyti su ekonomine tvarka susiję motyvai nepateisina tokio laisvo paslaugų teikimo apribojimo, nes 1990 m. kovo 27 d. Sprendime *Rush Portuguesa* (C-113/89, Rink. p. I-1417) ir minėtame sprendime *Finalarte ir kt.* Teisingumo Teismas aiškiai atmetė valstybės narės galimybę remtis su darbo rinka susijusiais motyvais. Dėl motyvo, susijusio su darbuotojų apsauga, vienerių metų darbo stažo sąlyga turėtų neigiamą poveikį trečiųjų šalių pilietybę turintiems darbuotojams, nes ši nuostata būtų kliūtis juos įdarbinant. Be to, ji yra absoliučiai neproporcinga tada, kai paslaugos teikiamos nereguliariai.

29 Austrijos vyriausybė tvirtina, kad vien tik AVRAG nuostatų nepakanka leisti trečiųjų valstybių pilietybę turinčių darbuotojų komandiravimą, o tai pateisina papildomų reikalavimų, kuriuos numato liudijimo apie komandiravimą Europoje išdavimo procedūra, taikymą.

30 Be to, nagrinėjamais teisės aktais tik įgyvendinama Teisingumo Teismo praktika, kaip ji išplaukia iš minėto sprendimo *Vander Elst*, kuriuo remiantis komandiruojamas darbuotojas, kuris yra trečiosios valstybės pilietis, savo kilmės valstybėje narėje

turi dirbti „teisėtai ir nuolat“, kad būtų išduotas leidimas komandiruoti. Šiuo atveju jis turi įrodyti tam tikrą ryšį su savo darbdaviu tuo, kad darbo santykiai tęsėsi bent vienerius metus arba egzistuoja neterminuota darbo sutartis. Šis reikalavimas leidžia komandiruojamą darbuotoją apsaugoti nuo galimo piktnaudžiavimo.

Dėl automatinio atsisakymo išduoti leidimą atvykti ir gyventi

31 Komisija tvirtina, kad laisvės teikti paslaugas srityje bet kuris paslaugų teikėjas savo darbuotojams perduoda „išvestinę teisę“ gauti paslaugos teikimo trukmei reikalingą leidimą gyventi. Kadangi komandiruojami darbuotojai nesiekia patekti į komandiravimo valstybės darbo rinką, *FrG* 10 straipsnio 1 dalies 3 punkte numatytas automatinio atsisakymo motyvas yra neproporcingas, palyginti su viešosios tvarkos ir visuomenės saugumo apsaugos tikslu.

32 Iš tiesų vizos išdavimas trečiosios valstybės piliečiams, kurių teisė apsigyventi kyla iš Bendrijos teisės, yra visiškai formalaus pobūdžio, ir teisė apsigyventi turėtų būti pripažįstama automatiškai. Taigi automatinis atsisakymas „formaliai nelegalaus“ atvykimo į teritoriją atveju žymiai apribotų laisvą paslaugų teikimą ir tam tikrų sektorių atveju jį padarytų tik tariamą. Šiuo klausimu Austrijos valdžios institucijos disponuoja mažiau ribojančiomis, bet vis dėlto veiksmingomis priemonėmis, kurias naudojant galima patikrinti, ar trečiosios valstybės pilietis nekelia grėsmės viešajai tvarkai ir visuomenės saugumui.

33 Austrijos vyriausybė teigia, kad automatinio atsisakymo išduoti leidimą atvykti ir gyventi motyvas iš esmės netaikomas Šengeno susitarimo valstybės signatarės išduotą leidimą gyventi turintiems ir trumpesniam negu trijų mėnesių laikotarpiui į Austriją komandiruotiems darbuotojams.

34 Ši vyriausybė primena, kad liudijimo apie komandiravimą Europoje išdavimo procedūrą reikia skirti nuo leidimo atvykti ir gyventi išdavimo procedūros. Antroji procedūra yra susijusi ne su laisve teikti paslaugas, o su užsieniečių teise. Tokiomis aplinkybėmis atvykimo į teritoriją teisėtumas priklauso ne tik nuo komandiravimo teisėtumo, bet taip pat ir nuo kitų su užsieniečių kontrole susijusių faktorių.

35 Be to, ji laikosi nuomonės, kad komandiravimo valstybė privalo turėti teisę patikrinti, ar asmuo kelia grėsmę viešajai tvarkai ir visuomenės saugumui, arba patikrinti, ar jam yra uždrausta apsigyventi Austrijos teritorijoje. Ji tvirtina, kad nebūtų tikslinga priimti priemonių dėl draudimo apsigyventi tuo atveju, kai leidimo gyventi prašantis asmuo jau yra Austrijos teritorijoje.

Teisingumo Teismo vertinimas

36 Pirmiausia reikia priminti, kad pagal nusistovėjusią teismo praktiką EB 49 straipsnis reikalauja ne tik panaikinti bet kokią kitoje valstybėje narėje įsteigto paslaugų teikėjo diskriminaciją dėl pilietybės, bet taip pat panaikinti bet kokį apribojimą, net vienodai taikomą tiek nacionaliniams, tiek kitų valstybių narių paslaugų teikėjams, jei jis draudžia, trukdo ar daro mažiau patrauklią paslaugų teikėjo, įsteigto kitoje valstybėje narėje, kurioje jis teisėtai teikia analogiškas paslaugas, veiklą (ypač žr. minėto sprendimo *Portugaia Construções* 16 punktą ir nurodytą teismo praktiką).

37 Kita vertus, nacionalinės teisės aktai, kurie reglamentuoja Bendrijos lygiu nesuderintą sritį ir kurie vienodai taikomi bet kuriam asmeniui ar įmonei, vykdančiai veiklą atitinkamos valstybės narės teritorijoje, nepaisant jų ribojančio poveikio laisvei teikti paslaugas, gali būti pateisinami, jei jie atitinka privalomąjį bendrojo intereso, kuris vis dar neginamas pagal paslaugų teikėjui jo įsteigimo

valstybėje narėje taikomas taisykles, pagrindą, yra tinkami užtikrinti jais siekiamo tikslo įgyvendinimą ir neviršija to, kas būtina jam pasiekti (žr. 1999 m. lapkričio 23 d. Sprendimo *Arblade ir kt.*, C-369/96 ir C-376/96, Rink. p. I-8453, 34 ir 35 punktus bei minėto sprendimo *Portugaia Construções* 19 punktą).

38 Kadangi pagal darbo sutartį dirbančių darbuotojų, kurie yra trečiųjų valstybių piliečiai, komandiravimas siekiant teikti kitoje valstybėje paslaugas šiuo metu nėra suderintas Bendrijos lygiu, Austrijos teisės aktų darbuotojų komandiravimo srityje atitiktį EB 49 straipsniui reikia nagrinėti atsižvelgiant į šio sprendimo dviejuose pirmesniuose punktuose nurodytus principus.

Dėl pirmo kaltinimo: reikalavimas gauti tokį liudijimą apie komandiravimą Europoje, koks numatytas *AuslBG* 18 straipsnio 12–16 dalyse

39 Neginčytina, kad *AuslBG* 18 straipsnio 12–16 dalyse nustatytos sąlygos, kurias turi atitikti paslaugas teikianti įmonė, ketinanti į Austrijos teritoriją komandiruoti trečiosios valstybės pilietybę turinčius darbuotojus, dėl administracinės naštos ir ypač dėl šešių savaičių termino, reikalingo liudijimui apie komandiravimą Europoje išduoti, sudaro kliūčių planuojamai komandiruotei bei šios įmonės paslaugų teikimo veiklai (šiuo klausimu žr. 2004 m. spalio 21 d. Sprendimo *Komisija prieš Liuksemburgą*, C-455/03, Rink. P. I-10191, 23 punktą ir nurodytą teismo praktiką).

40 Dėl Bendrijos įmonės paslaugos teikėjos darbuotojų, kurie yra trečiosios valstybės piliečiai, komandiravimo jau buvo nuspręsta, jog nacionalinės teisės aktai, siejantys kitoje valstybėje narėje įsteigtos įmonės paslaugų teikimą nacionalinėje teritorijoje su

administracinio leidimo išdavimu, riboja šią laisvę EB 49 straipsnio prasme (žr. minėtų sprendimo *Vander Elst* 15 punktą ir sprendimo *Komisija prieš Liuksemburgą* 24 punktą).

41 Šiuo atžvilgiu ir priešingai tam, ką tvirtina Austrijos vyriausybė, liudijimo apie komandiravimą Europoje išdavimo procedūra prilygsta leidimo išdavimo procedūrai. Iš tiesų, kadangi šis liudijimas yra reikalingas norint komandiruoti ir jis išduodamas tik po to, kai kompetentingos nacionalinės valdžios institucijos yra patikrinusios *AuslBG* 18 straipsnio 13 dalyje nustatytų reikalavimų atitikimą, negali būti tvirtinama, kad kalbama tik apie paprastą pranešimo procedūrą.

42 Be to, ši procedūra gali dar labiau apsunkinti paslaugų teikimą įdarbinant komandiruojamus trečiųjų valstybių pilietybę turinčius darbuotojus ar net jį daryti neįmanomą, nes ji reiškia, kad terminas, per kurį prašymas dėl šio liudijimo turi būti išnagrinėtas, gali siekti šešias savaites.

43 Reikia priminti, kad Teisingumo Teismas pripažino valstybių narių galimybę tikrinti paslaugų teikimą reglamentuojančių nacionalinių ir Bendrijos nuostatų laikymąsi. Jis taip pat pripažino, kad kontrolės priemonės, būtinos patikrinti reikalavimų laikymąsi, yra pagrįstos bendrojo intereso sumetimais (žr. minėto sprendimo *Arblade ir kt.* 38 punktą). Tačiau Teisingumo Teismas taip pat nusprendė, kad tokia kontrolė turi atitikti Bendrijos teisės nustatytas ribas ir laisvės teikti paslaugas negali padaryti neįgyvendinamos (žr. minėto sprendimo *Rush Portuguesa* 17 punktą).

44 Tokiomis aplinkybėmis reikia nagrinėti, ar iš *AuslBG* 18 straipsnio 12–16 dalių kylantys laisvės teikti paslaugas apribojimai gali būti pateisinami bendrojo intereso tikslu ir prireikus ar jie yra būtini veiksmingai ir tinkamomis priemonėmis siekiant šio tikslo (žr. minėto sprendimo *Liuksemburgas prieš Komisiją* 26 punktą ir 2006 m. sausio 19 d. Sprendimo *Komisija prieš Vokietiją*, C-244/04, Rink. p. I-885, 37 punktą).

45 Šiuo atveju, siekiant pagrįsti *AuslBG* 18 straipsnio 12–16 dalyse nustatytus reikalavimus, nurodomi motyvai dėl darbuotojų apsaugos ir darbo rinkos stabilumo.

46 Austrijos vyriausybė visų pirma remiasi būtinumu užtikrinti, kad būtų įvykdytos komandiravimo naudojantis laisve teikti paslaugas sąlygos. Šiuo atveju reikia užtikrinti, kad komandiruojanti įmonė nepiktnaudžiautų jai EB sutartimi suteikiama teise komandiruojamų darbuotojų nenaudai. Konkrečiai kalbant, *AuslBG* 18 straipsnio 13 dalyje numatytomis sąlygomis, šios vyriausybės teigimu, siekiama užkirsti kelią piktnaudžiavimui, kai pasitelkiami trečiųjų valstybių darbuotojai, ir ypač kad pastarieji nebūtų įdarbinami vien tik komandiravimo tikslu.

47 Tarp Teisingumo Teismo pripažintų privalomųjų bendrojo intereso pagrindų yra ir darbuotojų apsauga (žr., be kita ko, minėto sprendimo *Finalarte ir kt.* 33 punktą ir sprendimo *Portugaia Construções* 20 punktą). Be to, Bendrijos teisei neprieštarauja tai, kad valstybės narės išplečia savo teisės aktų ar socialinių partnerių sudarytų kolektyvinių darbo sutarčių taikymą kiekvienam net laikinai pagal darbo sutartį jų teritorijoje dirbančiam asmeniui, neatsižvelgiant į darbdavio įsisteigimo šalį, ir ji nedraudžia valstybėms narėms tinkamomis priemonėmis užtikrinti, kad būtų laikomasi šių taisyklių (žr. 1982 m. vasario 3 d. Sprendimo *Seco ir Desquenne & Giral*, 62/81 ir 63/81, Rink. p. 223, 14 punktą), jei pasirodo, kad šių teisės aktų ir sutarčių suteikiamos apsaugos neužtikrina identiškos ar iš esmės panašios įmonių pareigos, nustatytos jų įsteigimo valstybėje narėje (žr. minėto sprendimo *Komisija prieš Liuksemburgą* 29 punktą ir nurodytą teismo praktiką).

48 Vis dėlto *AuslBG* 18 straipsnio 12–16 dalyse numatyto liudijimo apie komandiravimą Europoje negalima pripažinti tinkama priemone nurodomam tikslui pasiekti.

49 Iš tiesų, pirma, reikalaujant, jog būtų sistemingai laikomasi su darbo užmokesčiu ir darbu susijusių Austrijos sąlygų, šioje procedūroje neatsižvelgiama į darbuotojų apsaugos priemones, kurios komandiruoti darbuotojus ketinančiai įmonei yra nustatytos kilmės valstybėje, o būtent, darbo sąlygų ir darbo užmokesčio srityje pagal konkrečios valstybės teisę arba galimą Europos bendrijos ir atitinkamos trečiosios valstybės sudarytą bendradarbiavimo sutartį, kurių taikymas pašalina pastebimą darbuotojų išnaudojimo ir įmonių konkurencijos iškraipymo riziką (šiuo klausimu žr. minėto sprendimo *Vander Elst* 25 punktą ir sprendimo *Komisija prieš Liuksemburgą* 35 punktą).

50 Be to, liudijimo apie komandiravimą Europoje išdavimą siedama su reikalavimu turėti neterminuotą arba įsigaliojusią bent prieš vienerius metus darbo sutartį, ši priemonė viršija tai, ko galima reikalauti socialinės apsaugos tikslais kaip būtinos sąlygos, siekiant teikti paslaugas komandiruojant trečiosios šalies pilietybę turinčius darbuotojus (minėtų sprendimo *Komisija prieš Liuksemburgą* 32 ir 33 punktai ir sprendimo *Komisija prieš Vokietiją* 58 punktas).

51 Taip pat reikia nurodyti, kad Austrijos vyriausybė neturėtų remtis formuluote, kuria Teisingumo Teismas pasinaudojo minėto sprendimo *Vander Elst* 26 punkte, teigdama, kad toks reikalavimas leidžia patikrinti, ar komandiruojamas darbuotojas, kuris yra trečiosios valstybės pilietis, teisėtai ir nuolat dirba savo darbdavio įsteigimo valstybėje narėje. Iš tiesų reikia priminti, kad, kalbėdamas apie „teisėtą ir nuolatinį darbą“, Teisingumo Teismas nepriskyrė šiai sąvokai gyvenimo ar apibrėžtos trukmės darbo įmonės paslaugų teikėjos įsteigimo valstybėje sąlygos (minėto sprendimo *Komisija prieš Vokietiją* 55 punktas).

52 Šiuo atžvilgiu AVRAG numatyta paslaugas teikiančios įmonės pareiga iš anksto įspėti vietos valdžios institucijas apie vieno ar daugiau pagal darbo sutartį dirbančių darbuotojų komandiravimą, numatomą jų buvimo laiką ir paslaugas, pateisinančias komandiravimą, yra taip pat veiksminga ir mažiau ribojanti priemonė nei ginčijamas reikalavimas. Iš tiesų ji leidžia šioms valdžios institucijoms kontroliuoti Austrijos

socialinės ir darbo teisės aktų laikymąsi komandiruotės laikotarpiu, atsižvelgiant į pareigas, kurios įmonei jau nustatytos pagal socialinės teisės normas kilmės valstybėje narėje.

53 Taigi reikia laikyti, kad liudijimo apie komandiravimą Europoje išdavimo procedūra viršija tai, kas yra būtina siekiant darbuotojų apsaugos tikslo.

54 Antra, Austrijos vyriausybė nurodo, jog liudijimo apie komandiravimą Europoje išdavimo procedūra siekiama išvengti nacionalinės darbo rinkos sutrikdymo dėl trečiųjų valstybių pilietybę turinčių darbuotojų antplūdžio.

55 Šiuo klausimu reikia priminti, kad vienoje valstybėje narėje įsteigtos įmonės darbuotojai, komandiruojami į kitą valstybę narę paslaugų teikimo tikslais, nesiekia patekti į šios antros valstybės darbo rinką, nes pabaigę užduotį jie grįžta į savo kilmės arba gyvenamosios vietos valstybę (žr. minėto sprendimo *Komisija prieš Liuksemburgą* 38 punktą).

56 Tiesa, valstybė narė gali tikrinti, ar kitoje valstybėje įsteigta įmonė, kuri į jos teritoriją komandiruoja trečiosios valstybės pilietybę turinčius darbuotojus, nesinaudoja laisve teikti paslaugas kitu nei atitinkamos paslaugos teikimo tikslu, pavyzdžiui, organizuoja savo darbuotojų atvykimą, siekdama juos įdarbinti ar sudaryti galimybes jiems įsidarbinti (žr. minėtų sprendimo *Rush Portuguesa* 17 punktą ir sprendimo *Komisija prieš Liuksemburgą* 39 punktą). Vis dėlto liudijimo apie komandiravimą Europoje procedūros negalima laikyti tinkama priemone Austrijos vyriausybės nurodomam tikslui pasiekti.

57 Per AVRAG numatytą procedūrą dėl išankstinio pranešimo pateikta informacija, nurodyta šio sprendimo 52 punkte, bei informacija, pateikta per leidimo gyventi išdavimo procedūrą, Austrijos valdžios institucijoms leidžia įsitikinti, kad toje valstybėje narėje, kurioje įmonė yra juos įdarbinusi, darbuotojų padėtis yra teisėta, ypač gyvenamosios vietos, leidimo dirbti ir socialinio draudimo atžvilgiu, ir minėtoms institucijoms leidžia mažiau ribojančiomis, tačiau tiek pat veiksmingomis, kaip ir nagrinėjami reikalavimai, priemonėmis suteikti garantijas dėl šių darbuotojų padėties teisėtumo ir dėl to, kad jie savo pagrindinę veiklą vykdo valstybėje narėje, kurioje yra įsteigta paslaugas teikianti įmonė.

58 Iš to išplaukia, kad liudijimo apie komandiravimą Europoje išdavimo procedūros negali pateisinti tikslas išvengti nacionalinės darbo rinkos sutrikdymo, ir todėl ji turi būti laikoma neproporcinga Austrijos Respublikos siekiamiems tikslams.

Dėl antro kaltinimo: atsisakymo išduoti leidimą atvykti ir gyventi automatinis pobūdis, numatytas *FrG* 10 straipsnio 1 dalies 3 punkte

59 Visų pirma reikia priminti, kad trečiųjų valstybių piliečių atvykimas į valstybės narės teritoriją ir joje apsigyvenimas, susijęs su kitoje valstybėje narėje įsteigtos paslaugas teikiančios įmonės vykdomu komandiravimu, Bendrijos lygiu nėra suderintas.

60 Vis dėlto kontrolė, kurią šioje srityje vykdo valstybė narė, negali paneigti šiuos piliečius įdarbinančios įmonės laisvės teikti paslaugas (minėto sprendimo *Seco ir Desquenne & Giral* 12 punktas).

61 Šioje byloje, atmesdamas bet kokią trečiosios valstybės pilietybę turinčio darbuotojo, kitoje valstybėje narėje įsteigtos įmonės teisėtai komandiruoto ir į Austrijos teritoriją

atvykusio be vizos, kai to reikalauja Austrijos teisės aktai, situacijos įteisinimo galimybę, *FrG* 10 straipsnio 1 dalies 3 punktas sudaro kliūčių šios įmonės paslaugų teikimo veiklos vykdymui. Iš tiesų dėl šios nuostatos kyla pavojus, kad darbuotojas bus išsiųstas iš nacionalinės teritorijos, o tai gali sutrukdyti numatytą komandiruotę.

62 Kaip savo išvados 105 punkte pabrėžė generalinis advokatas, paslaugas teikianti įmonė, norėdama išvengti sunkumų, susijusių su negalimumu tokią situaciją įteisinti, turi pasirūpinti, kad prieš komandiruotę kiekvienas komandiruotinas darbuotojas turėtų leidimą atvykti į Austrijos teritoriją, o tai kitoje valstybėje narėje įsteigtą įmonę gali atgrasyti nuo paslaugų teikimo Austrijoje, į pastarąją komandiruojant trečiųjų valstybių pilietybę turinčius darbuotojus.

63 Vis dėlto šį apribojimą Austrijos vyriausybė pateisina su viešąja tvarka ir visuomenės saugumu susijusiais motyvais.

64 Šiuo klausimu reikia priminti, kad pagal nusistovėjusią teismo praktiką tokiu pateisinimu galima remtis tik realios ir pakankamai didelės visuomenės pagrindiniam interesui kylančios grėsmės atveju (žr. 1998 m. spalio 29 d. Sprendimo *Komisija prieš Ispaniją*, C-114/97, Rink. p. I-6717, 46 punktą ir 2004 m. spalio 14 d. Sprendimo *Omega*, C-36/02, Rink. p. I-9609, 30 punktą).

65 Neginčijama, kad trečiosios šalies piliečio, kuriam taikomas reikalavimas turėti vizą, atvykimas į valstybę narę neturint vizos yra pažeidimas. Vis dėlto, kaip savo išvados 110 punkte pažymėjo generalinis advokatas, automatinis draudimas išduoti leidimą atvykti ar leidimą gyventi komandiruotam darbuotojui, kuris yra trečiosios valstybės pilietis ir kuris į teritoriją atvyko neturėdamas reikalingos vizos, yra sankcija, kuri yra dar labiau neproporcinga padaryto pažeidimo sunkumui, nes nėra atsižvelgiama į

aplinkybę, kad vizos neturinčio komandiruojamo darbuotojo situacija yra teisėta valstybėje narėje, iš kurios jis komandiruotas, bei Austrijos komandiravimo normų atžvilgiu, ir todėl jis *per se* negali kelti grėsmės viešajai tvarkai ir visuomenės saugumui.

66 Be to, Austrijos vyriausybės argumentai, paremti trečiųjų valstybių piliečių, kuriems gali būti taikoma ši automatinio atsisakymo pareiga, ribotu skaičiumi bei tuo, kad nebūtų protinga taikyti draudimą gyventi Austrijos teritorijoje esantiems trečiųjų valstybių piliečiams, nėra tinkami. Iš tiesų remdamosi per išankstinio pranešimo apie komandiravimą procedūrą pateikta informacija, kuri buvo nurodyta šio sprendimo 52 ir 57 punktuose, nacionalinės valdžios institucijos, iki komandiruotinam darbuotojui atvykstant į Austrijos teritoriją, kiekvienu konkrečiu atveju visiškai gali imtis reikalingų priemonių, jei paaiškėja, kad komandiruojamas darbuotojas kelia grėsmę viešajai tvarkai ir visuomenės saugumui.

67 Vadinasi, reikia pripažinti, kad automatinis atsisakymo išduoti leidimą atvykti ir gyventi pobūdis, kai teisėtai komandiruotas darbuotojas, kuris yra trečiosios valstybės pilietis, į Austrijos teritoriją atvyko be vizos, turi būti laikomas neproporcingu juo siekiamam tikslui.

68 Iš to, kas išdėstyta pirmiau, išplaukia, kad reikalaudama, jog kitoje valstybėje narėje įsteigta įmonė, komandiruodama trečiųjų valstybių pilietybę turinčius darbuotojus, turėtų *AuslBG* 18 straipsnio 12–16 dalyse numatytą „liudijimą apie komandiravimą Europoje“, kuriam išduoti reikalinga, pirma, kad atitinkami darbuotojai šioje įmonėje būtų išdirbę bent vienerius metus arba kad juos su ja sietų neterminuota darbo sutartis, ir, antra, įrodymo, kad yra laikomasi Austrijos darbo ir atlyginimo sąlygų, bei *FrG* 10 straipsnio 1 dalies 3 punkte numatydama automatinį atsisakymą išduoti leidimą atvykti ir gyventi, be išimčių, neleidžiant įteisinti trečiųjų valstybių piliečių, kitoje valstybėje narėje įsteigtos įmonės teisėtai komandiruotų darbuotojų, situacijos, kai šie darbuotojai į nacionalinę teritoriją atvyko be vizos, Austrijos Respublika neįvykdė įsipareigojimų pagal EB 49 straipsnį.

Dėl bylinėjimosi išlaidų

69 Pagal Procedūros reglamento 69 straipsnio 2 dalį pralaimėjusiai šaliai nurodoma padengti bylinėjimosi išlaidas, jei laimėjusi šalis to prašė. Kadangi Komisija prašė priteisti išlaidas ir Austrijos Respublika pralaimėjo bylą, pastaroji turi jas padengti.

Remdamasis šiais motyvais, Teisingumo Teismas (pirmoji kolegija) nusprendžia:

1. **Reikalaudama, jog kitoje valstybėje narėje įsteigta įmonė, komandiruodama trečiųjų valstybių pilietybę turinčius darbuotojus, turėtų Įstatymo dėl darbuotojų iš užsienio įdarbinimo (*Ausländerbeschäftigungsgesetz*) 18 straipsnio 12–19 dalyse numatytą „liudijimą apie komandiravimą Europoje“, kuriam išduoti reikalinga, pirma, kad atitinkami darbuotojai šioje įmonėje būtų išdirbę bent vienerius metus arba kad juos su ja sietų neterminuota darbo sutartis, ir, antra, įrodymo, kad yra laikomasi Austrijos darbo ir atlyginimo sąlygų, bei Įstatymo dėl užsieniečių (*Fremdengesetz*) 10 straipsnio 1 dalies 3 punkte numatydama automatinį atsisakymą išduoti leidimą atvykti ir gyventi, be išimčių, neleidžiant įteisinti trečiųjų valstybių piliečių, kitoje valstybėje narėje įsteigtos įmonės teisėtai komandiruotų darbuotojų, situacijos, kai šie darbuotojai į nacionalinę teritoriją atvyko be vizos, Austrijos Respublika neįvykdė įsipareigojimų pagal EB 49 straipsnį.**

2. **Priteisti iš Austrijos Respublikos bylinėjimosi išlaidas.**

Parašai.