



Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
MELCHIORA WATHELETA
izneseno 20. svibnja 2014.¹

Predmet C-333/13

**Elisabeta Dano,
Florin Dano
protiv
Jobcentera Leipzig**

(zahtjev za prethodnu odluku koji je postavio Sozialgericht Leipzig (Njemačka))

„Uredba (EZ) br. 883/2004 – Direktiva 2004/38/EZ – Građanstvo Unije – Jednako postupanje – Građani Unije koji nisu ekonomski aktivni, a borave na području druge države članice – Propis države članice koji predviđa isključenje tih osoba iz korištenja posebnih nedoprinosnih novčanih davanja, ako se njihovo pravo boravišta temelji samo na članku 20. UFEU-a“

1. Ovim zahtjevom za prethodnu odluku se u biti postavlja pitanje može li država članica isključiti državljane drugih država članica iz korištenja naknada za osnovne životne potrebe koje ne ovise o uplati doprinosa u smislu Uredbe (EZ) br. 883/2004 Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2004. o koordinaciji sustava socijalne sigurnosti², kako je izmijenjena Uredbom (EZ) br. 988/2009 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. rujna 2009.³ (u daljnjem tekstu: Uredba br. 883/2004), kojima su one potrebne, kako bi izbjegla da joj te naknade budu nerazuman teret, i to unatoč tome što se te naknade dodjeljuju vlastitim državljanima koji se nalaze u istoj situaciji.

2. Prethodna pitanja koja je postavio sud koji je uputio zahtjev navest će još jednom Sud da se bavi odnosom između Uredbe br. 883/2004 i Direktive 2004/38/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2004. o pravu građana Unije i članova njihovih obitelji na slobodno kretanje i boravište na području države članice, kojom se izmjenjuje Uredba (EEZ) br. 1612/68 i stavljaju izvan snage direktive 64/221/EEZ, 68/360/EEZ, 72/194/EEZ, 73/148/EEZ, 75/34/EEZ, 75/35/EEZ, 90/364/EEZ, 90/365/EEZ i 93/96/EEZ⁴, i pojmovima „posebna nedoprinosna novčana davanja“ iz Uredbe br. 883/2004, s jedne strane, i „socijalne pomoći“ u smislu Direktive 2004/38, s druge strane.

3. Stoga, iako se prethodna pitanja u pogledu tih dvaju propisa ne odnose izričito na kvalificiranje davanja o kojima je riječ u glavnom postupku, čini mi se da Sud, želi li dati sudu koji je uputio zahtjev koristan odgovor, neće moći izbjeći taj posao.

1 — Izvorni jezik: francuski

2 — SL L 166, str. 1. (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 3., str. 160.)

3 — SL L 284, str. 43. (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 2., str. 213.)

4 — SL L 158, str. 77. (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 2., str. 42.)

I – Pravni okvir

A – Pravo Unije

1. Povelja Europske unije o temeljnim pravima

4. Prema članku 1. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja), naslovljenom „Ljudsko dostojanstvo“, „[l]judsko dostojanstvo je nepovredivo. Ono mora biti poštovano i zaštićeno“.

5. Članak 20. Povelje, naslovljen „Jednakost pred zakonom“, propisuje „[s]vi su pred zakonom jednaki“.

2. Uredba br. 883/2004

6. Uvodne izjave 16. i 37. Uredbe br. 883/2004 glase kako sljede:

„(16) Unutar Zajednice u načelu nije opravdano da prava iz sustava socijalne sigurnosti ovise o mjestu boravišta određene osobe. Međutim, u određenim slučajevima, posebno u slučaju posebnih davanja povezanih s gospodarskom i socijalnom situacijom određene osobe, mjesto boravišta može se uzeti u obzir.

[...]

(37) Prema ustaljenoj praksi Suda, odredbe koje odstupaju od načela izvoza socijalnih naknada moraju se strogo tumačiti. To znači da se one mogu primjenjivati jedino na naknade koje ispunjavaju posebno određene uvjete. Iz tog proizlazi da se poglavlje 9. glave III. ove uredbe može primjenjivati isključivo na davanja koja su istodobno posebna i nedoprinosna te su navedena u Prilogu X. ovoj uredbi.“

7. Članak 2. stavak 1. Uredbe br. 883/2004 koji uređuje osobno područje primjene te uredbe predviđa:

„Ova se uredba primjenjuje na državljane države članice, osobe bez državljanstva i izbjeglice koje borave u državi članici na koje se primjenjuje ili se primjenjivalo zakonodavstvo jedne ili više država članica, kao i na članove njihovih obitelji i nadživjele osobe.“

8. Što se tiče materijalnog područja primjene Uredbe br. 883/2004, ono je propisano u članku 3.:

„1. Ova se Uredba primjenjuje na sve zakonodavstvo s obzirom na sljedeće grane socijalne sigurnosti:

[...]

h) davanja za nezaposlenost;

[...]

2. Ako nije drugačije predviđeno Prilogom XI., ova se uredba primjenjuje na opće i posebne sustave socijalne sigurnosti, bilo da su doprinosni ili nedoprinosni, te na sustave koji se odnose na obveze poslodavca ili vlasnika broda.

3. Ova se Uredba također primjenjuje na posebna nedoprinosna novčana davanja predviđena člankom 70.

[...]

5. Ova se Uredba ne primjenjuje na socijalnu i medicinsku pomoć niti na sustave davanja za žrtve rata ili njegovih posljedica.“

9. Prema članku 4. te uredbe naslovljenom „Jednakost postupanja“:

„Ako ovom Uredbom nije drugačije predviđeno, osobe na koje se ona primjenjuje uživaju ista prava na davanja i podliježu istim obvezama, u skladu sa zakonodavstvom svake države članice, kao i njezini državljani.“

10. Poglavlje 9. Glave III. Uredbe br. 883/2004 bavi se „Posebn[im] nedoprinostn[im] novčan[im] davanj[im]a“. Sastoji se od samo jednog članka 70., koji je naslovljen „Opće odredbe“ i koji predviđa:

„1. Ovaj se članak primjenjuje na posebna nedoprinostna novčana davanja koja su stečena na temelju zakonodavstva koje zbog svog osobnog opsega, ciljeva i/ili uvjeta za stjecanje prava ima značajke kako zakonodavstva o socijalnoj sigurnosti navedenog u članku 3. stavku 1., tako i socijalne pomoći.

2. U smislu ovog poglavlja, „posebna nedoprinostna novčana davanja“ znači ona koja:

a) su namijenjena:

i) stjecanju dopunskog, zamjenskog ili pomoćnog osiguranja za slučaj rizika obuhvaćenih granama socijalne sigurnosti navedenih u članku 3. stavku 1., a koje određenim osobama jamči najniži prihod za osnovne životne potrebe s obzirom na gospodarsku i socijalnu situaciju u određenoj državi članici;

ili

ii) samo za posebnu zaštitu invalidnih osoba, usko povezanu s navedenim socijalnim okruženjem osobe u određenoj državi članici,

i

b) ako se financiranje isključivo izvodi iz obveznog oporezivanja namijenjenog pokrivanju općih javnih troškova, a uvjeti za stjecanje i određivanje davanja ne ovise ni o kakvom doprinosu s obzirom na korisnika. Međutim, davanja koja se steču kao dodatak doprinosnim davanjima ne smatraju se doprinosnim davanjima samo zbog tog razloga,

i

c) navedena su u Prilogu X.

3. Članak 7. i druga poglavlja ove glave ne primjenjuju se na davanja navedena u stavku 2. ovog članka.

4. Davanja na koja se odnosi stavak 2. steču se isključivo u državi članici u kojoj osobe na koje se odnose borave, u skladu s njezinim zakonodavstvom. Takva davanja pruža i snosi ustanova mjesta boravišta.“

11. Prilog X. Uredbi br. 883/2004, koji uređuje „Posebna ne-doprinostna novčana davanja“, pod naslovom „Njemačka“ detaljno određuje sljedeće:

„[...]

- b) Davanja za pokrivanje osnovnih troškova života u okviru osnovnog osiguranja za tražitelje zaposlenja, osim ako, u odnosu na ta davanja, nisu ispunjeni uvjeti za stjecanje prava na privremeni dodatak slijedom primanja davanja za nezaposlenost (članak 24. stavak 1. knjige II. Socijalnog zakonika).“

3. Direktiva 2004/38

12. Uvodne izjave 10., 16. i 21. Direktive 2004/38 predviđaju:

„(10) Osobe koje koriste pravo boravišta ne bi, međutim, trebale postati nerazuman teret sustavu socijalne pomoći u državi članici domaćinu tijekom prvotnog razdoblja boravišta. Stoga [bi] pravo boravišta građana Unije i članova njihove obitelji u razdoblju duljem od tri mjeseca mora[lo] biti uvjetovano.

[...]

(16) Sve dok nositelji prava boravišta nisu nerazuman teret sustavu socijalne pomoći države članice domaćina, ne bi smjeli biti protjerani. Stoga mjera protjerivanja ne smije biti automatska posljedica korištenja sustava socijalne pomoći. Država članica domaćin treba preispitati radi li se o privremenim poteškoćama i uzeti u obzir trajanje boravka, osobne okolnosti i iznos odobrene pomoći, kako bi se vidjelo je li nositelj prava postao nerazuman teret sustavu socijalne pomoći i tek tada, ukoliko je primjenjivo, pokrenuti protjerivanje te osobe. Ni u kojem slučaju se mjere protjerivanja ne bi trebale primjenjivati na radnike, samozaposlene osobe ili tražitelje zaposlenja, kako je to utvrdio Sud, osim kada je riječ o zaštiti javnog poretka ili javne sigurnosti.

[...]

(21) Međutim, državi članici domaćinu treba prepustiti odluku hoće li drugim građanima Unije, osim radnicima ili samozaposlenim osoba ili osobama koje zadržavaju taj status i članovima njihovih obitelji, odobriti socijalnu pomoć tijekom prva tri mjeseca boravišta, odnosno dulje ako je riječ o tražiteljima zaposlenja, ili stipendije za uzdržavanje u svrhu školovanja, uključujući strukovno osposobljavanje, prije nego što su ostvarile pravo na stalno boravište.“

13. Članak 6. stavak 1. naslovljen „Pravo boravišta do tri mjeseca“ predviđa:

„Građani Unije imaju pravo boravišta na području druge države članice do tri mjeseca, bez ikakvih uvjeta i formalnosti, osim uvjeta da imaju važeću osobnu iskaznicu ili putovnicu.“

14. Članak 7. stavak 1. Direktive 2004/38 određuje:

„Svi građani Unije imaju pravo boravišta na području druge države članice u razdoblju duljem od tri mjeseca ako:

- a) su radnici ili samozaposlene osobe u državi članici domaćinu; ili
- b) imaju dostatna sredstva za sebe i članove svoje obitelji da ne postanu teret sustavu socijalne pomoći države članice domaćina tijekom svog boravišta te su sveobuhvatno zdravstveno osigurani u državi članici domaćinu, [...]

[...]“

15. Članak 8. Direktive 2004/38 naslovljen „Administrativne formalnosti za građane Unije“ u stavku 4. predviđa:

„Država članica ne može zahtijevati određeni iznos koji smatra 'dostatnim sredstvima', već mora u obzir uzeti osobni položaj te osobe. U svakom slučaju, taj iznos ne može biti viši od granice ispod koje državljani države članice domaćina stječu pravo na socijalnu pomoć ili, ako taj kriterij nije primjenjiv, viši od najniže socijalne mirovine socijalnog osiguranja koji plaća država članica domaćin.“

16. Članak 14. Direktive 2004/38 bavi se „Zadržavanje[m] prava boravišta“. U skladu s tom odredbom:

„1. Građani Unije i članovi njihove obitelji imaju pravo boravišta predviđeno člankom 6. tako dugo dok nisu nerazuman teret sustavu socijalne pomoći države članice domaćina.

[...]

3. Kad građanin Unije ili član njegove obitelji zatraži socijalnu pomoć države članice domaćina, ne protjeruje se iz države automatski.

4. Odstupajući od stavka 1. i 2. i ne dovodeći u pitanje odredbe Poglavlja VI., mjera protjerivanja se ni u kojem slučaju ne može izreći protiv građana Unije ili člana njegove obitelji ako:

- a) je građanin Unije radnik ili samozaposlena osoba, ili
- b) je građanin Unije ušao na područje države članice domaćina u potrazi za poslom. U tom slučaju građanin Unije i članovi njegove obitelji ne mogu biti protjerani tako dugo dok građani Unije mogu pružiti dokaz da i dalje traže posao i da imaju stvarne izgleda za zaposlenje.“

17. Naposljetku, članak 24. naslovljen „Jednako postupanje“ navodi:

„1. Podložno posebnim odredbama koje su izričito predviđene u Ugovoru i sekundarnom zakonodavstvu, svi građani Unije koji na temelju ove Direktive borave na području države članice domaćina imaju pravo na jednako postupanje kao prema državljanima te države članice unutar okvira Ugovora. Ovo pravo se proširuje i na članove obitelji koji nisu državljani države članice, a imaju pravo boravišta ili stalnog boravišta.

2. Odstupajući od stavka 1., država članica domaćin nije dužna odobriti pravo na socijalnu pomoć tijekom prva tri mjeseca boravišta odnosno tijekom dužeg razdoblja predviđenog člankom 14. stavkom 4. točkom (b), niti je, prije stjecanja prava stalnog boravišta, dužna dodijeliti pomoć za uzdržavanje tijekom školovanja, uključujući [pomoć za] strukovno osposobljavanje u obliku studentskih stipendija ili studentskih zajmova, osobama koje nisu radnici, samozaposlene osobe, osob[e] koje zadržavaju taj status i članovi njihovih obitelji.“

B – Njemačko pravo

1. Socijalni zakonik

18. Članak 19a stavak 1. iz knjige I. Socijalnog zakonika (Sozialgesetzbuch Erstes Buch, u daljnjem tekstu: SGB I.), opisuje dvije vrste naknada za osnovno osiguranje za tražitelje zaposlenja (Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende) kako slijedi:

„(1) Na temelju naknade za osnovno osiguranje za tražitelje zaposlenja mogu se zahtijevati:

1. naknade kojima je cilj uključivanje u rad (Leistungen zur Eingliederung in Arbeit),
2. naknade kojima je cilj osigurati zadovoljavanje osnovnih životnih potreba (Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts).

[...]“

19. U knjizi II. Socijalnog zakonika (Sozialgesetzbuch Zweites Buch, u daljnjem tekstu: SGB II.), članak 1. istoga, naslovljen „Zadaća i cilj osnovnog osiguranja za tražitelje zaposlenja“, stavci 1. i 3. određuju:

„(1) Cilj osnovnog osiguranja za tražitelje zaposlenja jest omogućiti korisnicima da vode život dostojan čovjeka.

[...]

(3) Osnovno osiguranje za tražitelje zaposlenja obuhvaća naknade

1. kojima je cilj ukinuti ili smanjiti stanje potrebe, osobito putem uključivanja u rad i
2. kojima je cilj osigurati zadovoljavanje osnovnih životnih potreba.“

20. Članak 7. SGB-a II. naslovljen „Korisnici“ navodi:

„(1) Davanja na temelju ove knjige namijenjena su osobama

1. koje su napunile 15 godina, ali još nisu dosegnule dobnu granicu iz članka 7a,
2. koje su radno sposobne,
3. kojima je potrebna pomoć i
4. uobičajeno borave u Saveznoj Republici Njemačkoj (korisnici sposobni za rad). Isključeni su

1. strankinje i stranci koji nisu radnici niti samozaposlene osobe u Saveznoj Republici Njemačkoj i koji ne uživaju pravo na slobodno kretanje na temelju članka 2. stavka 3. Zakona o slobodnom kretanju građana Unije [Freizügigkeitsgesetz/EU, u daljnjem tekstu: FreizügG/EU], kao i članovi njihovih obitelji, tijekom prva tri mjeseca njihovog boravka,

2. strankinje i stranci čije se pravo boravišta temelji samo na traženju zaposlenja, kao i članovi njihovih obitelji,

[...]

Druga rečenica točka 1. ne primjenjuje se na strankinje i strance koji borave u Saveznoj Republici Njemačkoj sukladno dozvoli boravišta izdanoj na temelju poglavlja 2. dijela 5. Zakona o pravu boravišta. Odredbe iz područja prava boravišta ostaju nepromijenjene.

[...]“

21. Članak 8. SGB-a II. koji se bavi pojmom „Radna sposobnost“ predviđa:

„(1) Radno je sposobna ona osoba koja, s obzirom na uobičajene uvjete tržišta rada, nije nesposobna određeno razdoblje zbog bolesti ili invalidnosti i koja je u stanju obavljati poslove najmanje tri sata dnevno.

[...]“

22. Članak 9. SGB-a II. određuje:

„(1) Pomoć je potrebna osobi koja na osnovi primanja ili imovine koja se uzima u obzir ne može ili ne može dovoljno osigurati zadovoljavanje osnovnih životnih potreba i koja potrebnu pomoć ne prima od drugih osoba, osobito ne od članova svoje obitelji ili korisnika drugih socijalnih naknada. [...]

[...]“

23. Članak 20. SGB-a II. sadrži dopunske odredbe o osnovnim životnim potrebama, članak 21. SGB-a II. o dodatnim potrebama, a članak 22. SGB-a II. o potrebama stanovanja i grijanja. Naposljetku, članci 28. do 30. SGB-a II. bave se naknadama za osposobljavanje i uključivanje.

24. U knjizi XII. Socijalnog zakonika (Sozialgesetzbuch Zwölftes Buch, u daljnjem tekstu: SGB XII.) članak 1. iste koji se tiče socijalne pomoći određuje:

„Zadaća socijalne pomoći jest omogućiti korisnicima te pomoći da vode život dostojan čovjeka. [...]“

25. Članak 21. SGB-a XII. predviđa:

„Naknade za zadovoljavanje osnovnih životnih potreba ne isplaćuju se osobama, korisnicima naknada na temelju knjige II., koje su sposobne za rad ili zbog njihovih obiteljskih veza. [...]“

26. Članak 23. SGB-a XII. naslovljen „Socijalna pomoć za strankinje i strance“ glasi kako slijedi:

„(1) Pomoć za podmirivanje osnovnih životnih potreba, pomoć bolesnim osobama, trudnicama i rodiljama te pomoć za pristup njezi na temelju ove knjige valja dodijeliti strancima koji stvarno borave na nacionalnom području. Odredbe četvrtog poglavlja ostaju nepromijenjene. U ostalim slučajevima pomoć se može dodijeliti kada to opravdavaju okolnosti pojedinog slučaja. Ograničenja iz prve rečenice ne primjenjuju se na strance koji posjeduju odobrenje za stalni boravak [‘Niederlassungserlaubnis’] ili odobrenje za privremeni boravak [‘befristeter Aufenthaltstitel’], i koji namjeravaju trajno boraviti na saveznom području. Odredbe na temelju kojih se trebaju ili bi se trebala isplatiti naknade socijalne pomoći koja nisu predviđena u prvoj rečenici ostaju nepromijenjene.

[...]

(3) Stranci koji su na nacionalno područje ušli zato da bi zatražili socijalnu pomoć ili kojima je pravo boravka dano samo u svrhu traženja zaposlenja, kao i članovi njihovih obitelji, nemaju pravo na socijalnu pomoć. Ako su na nacionalno područje ušli kako bi liječili ili ublažili neku bolest, pomoć za bolesne može im se isplatiti samo radi uklanjanja kritičnog stanja zbog kojeg im je ugrožen život ili radi započinjanja hitnog i nužnog liječenja teške ili zarazne bolesti.

(4) Strance kojima se isplaćuje socijalna pomoć mora se obavijestiti o programima povratka u njihovu zemlju i ponovnog naseljavanja koji se na njih primjenjuju; u određenim slučajevima valja se potruditi da dotični stranci imaju koristi od tih programa.

[...]“

2. FreizügG/EU

27. Područje primjene FreizügG/EU-a uređeno je člankom 1. tog zakona:

„Ovaj zakon uređuje ulazak i boravak državljana drugih država članica Europske unije (građani Unije) i članova njihovih obitelji.“

28. Što se tiče prava na ulazak i prava boravišta, članak 2. FreizügG/EU-a predviđa:

„(1) Građani Unije koji imaju pravo na slobodno kretanje i članovi njihovih obitelji imaju pravo ulaska i boravka sukladno odredbama ovog zakona.

(2) Na temelju prava Zajednice, pravo na slobodno kretanje imaju:

1. građani Unije koji žele boraviti kao radnici, radi traženja zaposlenja ili radi stručnog osposobljavanja.

[...]

5. građani Unije koji ne rade, sukladno pretpostavkama iz članka 4.,

6. članovi obitelji, sukladno pretpostavkama iz članka 3. i 4.,

[...]“

29. Što se tiče osoba koje ne rade, a koje imaju pravo na slobodno kretanje, članak 4. FreizügG/EU-a određuje:

„Građani Unije koji ne rade, članovi njihovih obitelji i njihovi životni partneri koji ih prate ili im se pridruže, uživaju pravo iz članka 2. stavka 1., ako imaju dovoljno zdravstveno osiguranje i dostatna sredstva za život. Ako građanin Unije na saveznom području boravi kao student, to pravo imaju samo njegov bračni drug ili partner i njegova djeca čije su životne potrebe osigurane.“

II – Činjenice spora u glavnom postupku

30. Elisabeta Dano, rođena 1989., i njezin sin Florin, rođen 2. srpnja 2009. u Saarbrückenu (Njemačka), imaju oboje rumunjsko državljanstvo. Prema činjenicama koje je utvrdio sud koji je uputio zahtjev, E. Dano je posljednji put u Njemačku ušla 10. studenoga 2010.

31. Dana 19. srpnja 2011. grad Leipzig je E. Dano izdao potvrdu o pravu na neograničen boravak namijenjenu građanima Unije, a u kojoj je kao datum ulaska na područje Njemačke upisan 27. lipnja 2011. Osim toga joj je 28. siječnja 2013. izdan duplikat te potvrde.

32. E. Dano i njezin sin žive od njihovog dolaska u Leipzig u stanu sestre E. Dano, koja ih opskrbljuje osnovnim potrepštinama.

33. E. Dano za svog sina Florina prima naknadu za uzdržavanje dijete („Kindergeld“), koju u ime Savezne agencije za zapošljavanje isplaćuje centar za obiteljske potpore u Leipzigu u iznosu od 184 eura mjesečno. Osim toga, služba javne skrbi za mladež u Leipzigu za to dijete isplaćuje naknadu za uzdržavanje u iznosu od 133 eura mjesečno.

34. E. Dano je u Rumunjskoj tri godine pohađala školu i ne posjeduje nikakvu potvrdu o završenom školovanju. Razumije njemački jezik i može se na njemu jednostavno izraziti. Suprotno tomu, ne može pisati na tom jeziku, a tekstove na njemačkom može razumjeti samo ograničeno. Nema stručnu spremu i dosad nije obavljala nikakvu profesionalnu aktivnost ni u Njemačkoj ni u Rumunjskoj⁵.

35. E. Dano i njezin sin podnijeli su prvi zahtjev za dodjelu naknade na temelju SGB-a II. Jobcenter Leipzig ga je odbio, na temelju članka 7. stavka 1. druge rečenice točke 2. SGB-a II., odlukom od 28. rujna 2011. Tužitelji u glavnom postupku nisu osporavali tu odluku, koja je postala konačna.

36. Spomenuti tužitelji podnijeli su novi zahtjev 25. siječnja 2012. Nakon što je Jobcenter Leipzig odbio i taj drugi zahtjev, tužitelji su 23. veljače 2012. protiv te odluke podnijeli prigovor. Njihov prigovor se temeljio na člancima 18. UFEU-a i 45. UFEU-a te na presudi Vatsouras i Koupatantze⁶. No taj prigovor odbijen je odlukom od 1. lipnja 2012.

37. Protiv te posljednje odluke tužitelji u glavnom postupku su 1. srpnja 2012. podnijeli žalbu Sozialgericht Leipzig (žalbeni sud za socijalna pitanja u Leipzigu, Njemačka). U okviru toga oni ponovno zahtijevaju da im se na temelju SGB-a II. dodijele naknade za osnovno osiguranje tražitelja zaposlenja, odnosno naknada za pokrivanje osnovnih životnih potreba, socijalna naknada i pomoć za troškove stanovanja i grijanja (u daljnjem tekstu: naknade za osnovno osiguranje), za razdoblje koje je započelo 25. siječnja 2012.

III – Zahtjev za prethodnu odluku i postupak pred Sudom

38. Sozialgericht Leipzig smatra da tužitelji u glavnom postupku nemaju pravo na naknade za osnovno osiguranje na temelju članka 7. stavka 1. druge rečenice točke 2. SGB-a II. i članka 23. stavka 3. SGB-a XII. Međutim, taj sud se pita jesu li spomenute odredbe njemačkog prava protivne odredbama prava Unije, osobito članku 4. Uredbe br. 883/2004, općem načelu nediskriminacije koje proizlazi iz članka 18. UFEU-a i općem pravu boravišta koje proizlazi iz članka 20. UFEU-a.

39. Stoga je Sozialgericht Leipzig, na temelju članka 267. UFEU-a, odlukom od 3. lipnja 2013., koju je Sud zaprimio 19. lipnja 2013., odlučio prekinuti postupak i Sudu postaviti sljedeća prethodna pitanja:

- „1. Obuhvaća li osobno područje primjene članka 4. Uredbe br. 883/2004 osobe koje ne potražuju socijalnu pomoć ni obiteljsko davanje u smislu članka 3. stavka 1. [te] uredbe, već [potražuju] posebno nedoprinosno novčano davanje u smislu članka 3. stavka 3. i članka 70. [spomenute] uredbe?
2. U slučaju da je odgovor na prvo pitanje potvrđan: zabranjuje li članak 4. Uredbe br. 883/2004 državama članicama da, kako bi izbjegle uzimanje na sebe nerazumnog tereta socijalnih naknada za osnovne životne potrebe koje ne ovise o uplati doprinosa u smislu članka 70. [te] uredbe, potpuno ili djelomično isključe državljane Unije kojima su potrebne te naknade, a koje se dodjeljuju vlastitim državljanima u istoj situaciji?

5 — Sud koji je uputio zahtjev dodatno navodi da je E. Dano zbog prijestupa protiv imovine i vlasništva bila osuđena na najveću kaznu oduzimanja slobode uz uvjetnu odgodu od dvije godine. Međutim, smatram da ti činjenični detalji nimalo ne utječu na odgovore koje valja dati na postavljena prethodna pitanja.

6 — C-22/08 i C-23/08, EU:C:2009:344.

3. U slučaju da je odgovor na prvo ili na drugo pitanje niječan: zabranjuju li članak 18. UFEU-a i/ili članak 20. stavak 2. [...] točka (a) UFEU-a u vezi s člankom 20. stavkom 2. [drugim podstavkom] UFEU-a i člankom 24. stavkom 2. Direktive 2004/38 državama članicama da, kako bi izbjegle uzimanje na sebe nerazumnog tereta socijalnih naknada za osnovne životne potrebe koje ne ovise o uplati doprinosa u smislu članka 70. [te] uredbe, potpuno ili djelomično isključe državljane Unije kojima su potrebne te naknade, a koje se dodjeljuju vlastitim državljanima u istoj situaciji?
4. U slučaju da se, nastavno na odgovor dan na prethodna pitanja, utvrdi da je djelomično isključivanje naknada za osnovne životne potrebe u skladu s pravom Unije: može li se dodjeljivanje državljanima Unije naknada za osnovne životne potrebe koje ne ovise o uplati doprinosa, osim u krajnje ozbiljnim slučajevima, ograničiti na osiguranje sredstava potrebnih za povratak u državu podrijetla, ili pak članci [1.], 20. i 51. [Povelje] nameću dodjeljivanje dodatnih naknada koja omogućuju trajni boravak?“

40. Njemačka i austrijska vlada (samo vezano uz drugo pitanje), Irska i vlada Ujedinjene Kraljevine te Europska komisija podnijele su pisana očitovanja.

41. One su se, osim toga, sve očitovale na raspravi održanoj 18. ožujka 2014. Zastupnici tužitelja u glavnom postupku koji, kao ni danska ni francuska vlada, nisu podnijeli pisana očitovanja, mogli su također iznijeti svoje argumente tijekom te rasprave.

IV – Analiza

A – Priroda naknada za osnovno osiguranje s obzirom na Uredbu br. 883/2004 i Direktivu 2004/38

42. Kao što sam naznačio u uvodnom dijelu ovog mišljenja, prethodna pitanja ne odnose se izričito na kvalifikaciju naknada za osnovno osiguranje o kojima je riječ u glavnom postupku u smislu Uredbe br. 883/2004 i Direktive 2004/38. Međutim, sud koji je uputio zahtjev pita Sud je li njemački sustav valjan, osobito u pogledu načela jednakog postupanja iz članka 4. te uredbe i u pogledu kriterija dostatnih sredstava koje propisuje članak 24. stavak 2. spomenute direktive. Budući da područja primjene tih dviju odredbi ovise o prirodi predmetnih mjera, čini mi se da Sud neće moći izbjeći taj posao ako želi sudu koji je uputio zahtjev dati koristan odgovor.

43. Stoga ću se najprije posvetiti utvrđivanju prirode naknada za osnovno osiguranje koja tužitelji u glavnom postupku zahtijevaju i za koje su razlozi odbijanja doveli do zahtjeva za prethodnu odluku.

1. Posebna nedoprinosna novčana davanja u smislu Uredbe br. 883/2004

a) Teorijski pojam

44. Pojam posebnih nedoprinosnih novčanih davanja uveden je u pravo Unije Uredbom Vijeća (EEZ) br. 1247/92 od 30. travnja 1992. kojom se izmjenjuje Uredba (EEZ) br. 1408/71 o primjeni sustava socijalne sigurnosti na zaposlene osobe, samozaposlene osobe i članove njihovih obitelji koji se kreću unutar Zajednice⁷ i to radi uzimanja u obzir sudske prakse Suda prema kojoj određene naknade predviđene nacionalnim zakonodavstvima mogu istovremeno pripadati u područje socijalne sigurnosti i socijalne pomoći⁸.

7 — SL L 136, str. 1.

8 — U tom smislu vidjeti uvodnu izjavu 3. Uredbe br. 1247/92.

45. Stoga pojam, koji je plod sudske prakse Suda, nije nov i njegova je definicija već ustaljena. Posebno nedoprinosno novčano davanje definirano je svojom svrhom. Ono, kao prvo, mora zamijeniti ili dopuniti neku socijalnu naknadu, ali se mora razlikovati od njega, kao drugo, imati karakter socijalne pomoći opravdane ekonomskim i socijalnim razlozima i, kao treće, biti uređeno propisom koji određuje objektivne kriterije⁹. Osim toga, to davanje mora, kao četvrto, biti nedoprinosno, u smislu da se predmetno davanje ne treba financirati iz socijalnih doprinosa već iz javnih sredstava¹⁰, i, kao peto, sukladno članku 70. stavku 2. točki (c) Uredbe br. 883/2004, mora biti navedeno u Prilogu X. toj uredbi.

46. Tu definiciju valja usporediti s načelom koje je Sud razvio u okviru Uredbe Vijeća (EEZ) br. 1408/71 od 14. lipnja 1971. o primjeni sustava socijalne sigurnosti na zaposlene osobe, samozaposlene osobe i članove njihovih obitelji koji se kreću unutar Zajednice, u njezinoj verziji kako je izmijenjena i ažurirana Uredbom Vijeća (EZ) br. 118/97 od 2. prosinca 1996. (SL 1997, L 28, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 7., str. 7.), i prema kojem „se odredbe koje odstupaju od izvoznog karaktera socijalnih naknada, predviđenog u članku 10.a Uredbe br. 1408/71, trebaju tumačiti strogo. [Što posljedično znači da se] ta odredba može ticati samo onih davanja koja ispunjavaju pretpostavke određene u članku 4. stavku 2.a iste uredbe, odnosno davanja koja su posebna, nedoprinosna i koja se navode u Prilogu II.a spomenute uredbe“¹¹.

47. Odgovarajuće odredbe Uredbe br. 883/2004, odnosno članak 3. stavak 3. i članak 70. kao i Prilog X. toj uredbi, nisu takvi da bi mogli utjecati na ova razmatranja¹².

48. Zaključno, kao što je to savršeno sažeo nezavisni odvjetnik Wahl u bilješci na dnu stranice 8. svojeg mišljenja u predmetu Brey, „takvo [posebno nedoprinosno novčano] davanje treba biti *pomoćne* prirode u odnosu na rizike iz članka 3. stavka 1. [Uredbe br. 883/2004]. Ono mora svojem korisniku donijeti osnovni prihod čiji je iznos određen vodeći računa o ekonomskoj i socijalnoj situaciji dotične države članice. Ono se također treba financirati iz općih poreza, a ne od doprinosa korisnika. Naposljetku, ono treba biti navedeno u Prilogu X. spomenutoj uredbi [...]“¹³.

b) Naknade za osnovno osiguranje iz SGB-a II.

49. Naknade za osnovno osiguranje predviđene SGB-om II. obuhvaćaju naknade za osnovne životne potrebe E. Dano kao i socijalne potpore i pomoć za troškove stanovanja i grijanja za njenog sina.

50. Sve stranke se slažu da se te naknade kvalificiraju kao posebna nedoprinosna novčana davanja u smislu Uredbe br. 883/2004.

51. Naime, ako pogledamo pet pretpostavki navedenih u točki 45. ovog mišljenja, ta davanja se spominju u Prilogu X. Uredbi br. 883/2004 (peta pretpostavka). Utvrđeno je to da su nedoprinosna (četvrta pretpostavka)¹⁴, i iz članaka 7. (određivanje korisnika), 8. (definicija radne sposobnosti), 9. (definicija siromaštva) i 1. stavci 1. i 3. (zadaci i ciljevi osnovnog osiguranja) SGB-a II. proizlazi da se može smatrati da imaju obilježje socijalne pomoći opravdane ekonomskim i socijalnim razlozima (druga pretpostavka) te da su uređena propisom koji određuje objektivne kriterije u smislu gore navedene sudske prakse Suda (treća pretpostavka)¹⁵.

9 — Vidjeti, među brojnim primjerima, presude Skalka (C-160/02, EU:C:2004:269, t. 25. i navedena sudska praksa) kao i Komisija/Parlament i Vijeće (C-299/05, EU:C:2007:608, t. 55. i navedena sudska praksa).

10 — Vidjeti u tom smislu presudu Skalka (EU:C:2004:269, t. 28.) i, kao primjer primjene, presudu Jauch (C-215/99, EU:C:2001:139, t. 33.).

11 — Presude Jauch (EU:C:2001:139, t. 21.) i Skalka (EU:C:2004:269, t. 19.).

12 — Vidjeti u tom smislu presudu Brey (C-140/12, EU:C:2013:565, t. 36.).

13 — C-140/12, EU:C:2013:337, bilješka na dnu stranice 8. Istaknuo autor.

14 — Prema pisanim očitovanjima njemačke vlade, ta davanja dodjeljuju se neovisno o prethodnom zaposlenju ili o uplaćivanju doprinosa.

15 — Vidjeti točku 45. ovog mišljenja.

52. Suprotno tomu, prva pretpostavka, to jest pomoćni karakter tih davanja u odnosu na neki od rizika taksativno navedenih u članku 3. stavku 1. Uredbe br. 883/2004, čini se manje očitim.

53. Prema Komisiji, naknade za osnovno osiguranje odnose se na davanja za nezaposlene iz članka 3. stavka 1. točke (h) Uredbe br. 883/2004. U biti se, po njezinu mišljenju, radi o davanjima koja su namijenjena tome da nadomjeste plaću koju ne prima osoba koja je nezaposlena iako je radno sposobna, kako bi se mogla uzdržavati.

54. Njemačka vlada naprotiv smatra da se osnovno osiguranje predviđeno SGB-om II. ne može svrstati u neku od grana socijalne sigurnosti navedenih u članku 3. stavku 1. Uredbe br. 883/2004. Prema toj vladi, sustav osnovnog osiguranja nije vezan za rizik nezaposlenosti, već odobrava naknade osobama koje se, iako su radno sposobne, nalaze u stanju potrebitosti. To ipak ne znači da se ne mogu svrstati u posebna nedoprinosna novčana davanja¹⁶.

55. Zadržat ću se na objašnjenjima koja je pružila njemačka vlada da je sustav koji je uveo SGB II. rezultat spajanja dvaju prethodnih sustava (potpora za nezaposlene s jedne strane i socijalne pomoći s druge strane) i da je namijenjen osobama sposobnima za rad i članovima njihovih obitelji.

56. Također ističem da njemačka vlada pojašnjava da uz SGB II. i dalje postoji jedan drugi sustav socijalne pomoći, odnosno socijalna pomoć u užem smislu kako je definirana u SGB-u XII.

57. Iz tih razmatranja proizlazi da me mješoviti karakter sustava koji je uveo SGB II. (a koji je rezultat spajanja dvaju prethodnih sustava, od kojih se jedan bavio isključivo potporom za nezaposlene), zadržavanje sustava socijalne pomoći različitog od SGB-a II. i preuzimanje osnovnog osiguranja u Prilog X. Uredbi br. 883/2004 potiču da u tom sustavu vidim također posebno nedoprinosno novčano davanje.

2. Davanje socijalne pomoći s obzirom na Direktivu 2004/38

a) Teorijski pojam: samostalnost u odnosu na Uredbu br. 883/2004

58. Razlog zašto neka naknada ne ulazi u sustav socijalne pomoći u smislu Direktive 2004/38 nije to što ta naknada nije davanje socijalne pomoći u smislu Uredbe br. 883/2004.

59. Mogućnost da se za neko posebno nedoprinosno novčano davanje u smislu Uredbe br. 883/2004 smatra da također ulazi u pojam „socijalne pomoći“ u smislu Direktive 2004/38 bilo je, usto, srž problema u predmetu Brey¹⁷.

60. Nezavisni odvjetnik Wahl je ispitujući ciljeve tih dvaju akata (od kojih se prvi u bitnome tiče socijalne sigurnosti, a drugi općenito slobode kretanja, nediskriminacije i građanstva Unije) došao do zaključka da pojam „socijalna pomoć“ nije isti u ta dva akta¹⁸.

61. Sud je slijedio taj pristup smatrajući da „se pojam 'sustav socijalne pomoći' iz članka 7. stavka 1. točke (b) Direktive 2004/38 ne može svesti na [...] davanja socijalne pomoći koja na temelju članka 3. stavka 5. točke (a) Uredbe br. 883/2004 ne ulaze u područje primjene te uredbe“¹⁹.

16 — Na pomalo paradoksalan način njemačka vlada zaključuje da je, iako se naknade za osnovno osiguranje mogu dodijeliti osobama koje ne rade i stoga, *a priori*, mogu imati obilježja zakonodavstva u području socijalne sigurnosti iz članka 3. stavka 1. Uredbe br. 883/2004, u stvarnosti riječ o posebnim nedoprinosnim novčanim davanjima u smislu članka 3. stavka 3. te uredbe.

17 — Presuda Brey (EU:C:2013:565).

18 — Mišljenje nezavisnog odvjetnika Wahla u predmetu Brey (EU:C:2013:337, t. 56.).

19 — Presuda Brey (EU:C:2013:565, t. 58.).

62. Naprotiv, prema Sudu se pojam „sustava socijalne pomoći“ u smislu članka 7. stavka 1. točke (b) Direktive 2004/38 mora odrediti s obzirom na cilj te odredbe, a ne u odnosu na formalne kriterije²⁰. Zbog toga se taj pojam mora tumačiti „tako da se odnosi na sveukupnost pomoći koje uspostavljaju javne vlasti, na nacionalnoj, regionalnoj ili lokalnoj razini, koje može zatražiti pojedinac koji ne raspolaže dostatnim sredstvima za zadovoljavanje svojih osnovnih potreba kao ni potreba svoje obitelji i za kojeg iz tog razloga postoji opasnost da će tijekom svojeg boravka u državi članici domaćinu postati teret javnim financijama te države, što može imati posljedice na opću razinu pomoći koje ta država može dodijeliti“²¹.

63. Iz presude Vatsouras i Koupatantze²² međutim proizlazi da se davanja financijske prirode koja su, neovisno o tome kako ih kvalificira nacionalno zakonodavstvo, namijenjena olakšavanju pristupa tržištu rada naprotiv ne može smatrati „davanjima socijalne pomoći“ u smislu članka 24. stavka 2. Direktive 2004/38.

64. To pojašnjenje mi se čini važnim s obzirom na to da je nezavisni odvjetnik Ruiz-Jarabo Colomer u svojem mišljenju izrazio upravo suprotan stav prema kojem „bi davanja 'socijalne pomoći' onakve vrste kakva je predviđena člankom 24. stavkom 2. Direktive 2004/38, a koja potiču integraciju u tržište rada, [mogla] postojati“²³.

b) Naknade za osnovno osiguranje iz SGB-a II.

65. Sud je u točki 43. svoje presude Vatsouras i Koupatantze²⁴ iznio pretpostavku da bi pretpostavka, predviđena u članku 7. stavku 1. SGB-a II., prema kojoj bi osoba morala biti sposobna obavljati neku profesionalnu aktivnost da bi mogla koristiti naknadu za osnovno osiguranje iz SGB-a II., mogla biti pokazatelj da su predmetne naknade namijenjene olakšavanju pristupa zaposlenju.

66. Ako je to slučaj, tada se naknada za osnovno osiguranje iz SGB-a II., imajući u vidu pojašnjenje na koje se poziva u 63. točki ovog mišljenja, ne bi mogla smatrati davanjima za socijalnu pomoć u smislu Direktive 2004/38.

67. Nisam međutim siguran da treba smatrati da je kriterij sposobnosti obavljanja neke profesionalne aktivnosti sam po sebi odlučujući za kvalificiranje davanja s obzirom na tu direktivu.

68. U biti, prema metodološkom kriteriju koji je Sud upotrijebio u presudi Brey, pojam „sustava socijalne pomoći“ u smislu članka 7. stavka 1. točke (b) Direktive 2004/38 treba se odrediti s obzirom na *cilj* te odredbe, a *ne u odnosu na formalne kriterije*²⁵.

69. Vezano za to, iako članak 19a SGB-a I. predviđa da se naknade kojima je cilj osigurati osnovne životne potrebe kao i one kojima je cilj uključivanje u rad mogu zahtijevati na temelju prava tražitelja zaposlenja na osnovno osiguranje, članak 1. stavak 1. SGB-a II. naslovljen „Namjena i cilj naknade za osnovno osiguranje za tražitelje zaposlenja“ precizira da „osnovno osiguranje za tražitelje zaposlenja ima za cilj omogućiti korisnicima da vode život dostojan čovjeka“.

70. I članak 1. stavak 3. SGB-a II. podsjeća da osnovno osiguranje za tražitelje zaposlenja obuhvaća naknade kojima je cilj ukinuti ili smanjiti stanje potrebitosti, osobito putem uključivanja u rad, te kojima je cilj osigurati osnovne životne potrebe.

20 — *Ibidem* (t. 60. i navedena sudska praksa).

21 — *Ibidem* (t. 61. i navedena sudska praksa).

22 — EU:C:2009:344, t. 45.

23 — Mišljenje u predmetu Vatsouras i Koupatantze (C-22/08 i C-23/08, EU:C:2009:150, t. 57.).

24 — EU:C:2009:344.

25 — EU:C:2013:565, t. 60.

71. Osim toga, prema članku 19. SGB-a II. predmetna davanja pokrivala bi „osnovne potrebe, dodatne potrebe i potrebe stanovanja i grijanja“. S druge strane, pomoć za zapošljavanje, o kojoj je riječ u okviru osnovnog osiguranja za tražitelje zaposlenja, u bitnome je opisana u okviru knjige III. Socijalnog zakonika (Sozialgesetzbuch Drittes Buch). Prema sudu koji je uputio zahtjev te odredbe nisu predmet ovog spora jer se zahtjevi tužitelja u glavnom postupku ne tiču pomoći za zapošljavanje.

72. Stoga mi se čini da naknade za osnovno osiguranje o kojima je riječ u predmetu u glavnom postupku odgovaraju definiciji „sustava socijalne pomoći“ u smislu Direktive 2004/38, kakvu je dao Sud u presudi Brey, to jest sustavu pomoći koji uspostavljaju javne vlasti koje može zatražiti pojedinac koji ne raspolaže dostatnim sredstavima za zadovoljavanje svojih osnovnih potreba kao ni potreba svoje obitelji i za kojeg iz tog razloga postoji opasnost da će tijekom svog boravka postati teretom javnim financijama države domaćina, što bi moglo imati posljedice na opću razinu pomoći koju može dodijeliti ta država²⁶.

3. Preliminarni zaključak o prirodi naknade za osnovno osiguranje

73. Na temelju ove uvodne analize dolazim do zaključka da su naknade za osnovno osiguranje, s jedne strane, posebna nedoprinosna novčana davanja u smislu Uredbe br. 883/2004 i, s druge strane, davanja za socijalnu pomoć u smislu Direktive 2004/38.

74. Suprotno tomu, ako bi Sud naknadu za osnovno osiguranje trebao shvatiti kao davanja „socijalne pomoći“ u smislu Uredbe br. 883/2004 i time odbiti okvalificirati ih kao posebna nedoprinosna novčana davanja, bilo bi nepotrebno odgovoriti na prvo prethodno pitanje. Naime, to pitanje tiče se samo primjenjivosti članka 4. te uredbe na posebna nedoprinosna novčana davanja. Osim toga, odgovor bi bio tim više nepotreban s obzirom na to da članak 3. stavak 5. spomenute uredbe izričito isključuje davanja za socijalnu pomoć iz svog područja primjene.

B – Prvo prethodno pitanje

75. Prvim pitanjem sud koji je uputio zahtjev pita primjenjuje li se članak 4. Uredbe br. 883/2004 na posebna nedoprinosna novčana davanja u smislu članka 3. stavka 3. i članka 70. te uredbe.

76. Članak 3. spomenute uredbe određuje njezino materijalno područje primjene. U stavku 3. izričito precizira da „se također primjenjuje na posebna nedoprinosna novčana davanja predviđena člankom 70.“.

77. Taj članak 70. ima četiri stavka. Prvi određuje područje primjene spomenutog članka definirajući posebna nedoprinosna novčana davanja. Drugi detaljnije određuje definiciju nabrojajući potrebne elemente koji čine ta davanja. Četvrti utvrđuje načelo prema kojemu se ta davanja dodjeljuju u državi u kojoj osoba u pitanju boravi i u skladu s njenim zakonodavstvom. Naposljetku, treći navodi da se „[č]lanak 7. i druga poglavlja ove glave ne primjenjuju na davanja navedena u stavku 2. ovog članka“.

78. Stoga iz članka 3. stavka 3. i članka 70. stavka 3. Uredbe br. 883/2004 nesporno proizlazi da se članak 4. te uredbe primjenjuje na posebna nedoprinosna novčana davanja.

79. Naime, članak 3. stavak 3. Uredbe br. 883/2004 izričito i beziznimno propisuje da se ta uredba primjenjuje na posebna nedoprinosna novčana davanja iz članka 70. Međutim, iako se neke odredbe spomenute uredbe na temelju tog članka iznimno ne mogu primijeniti na ta davanja, članak 4. nije među tima.

26 — U tom smislu vidjeti presudu Brey (EU:C:2013:565, t. 61.).

80. K tome takvo tumačenje odgovara volji zakonodavca koja je izražena u uvodnoj izjavi 7. Uredbe br. 1247/92, a koji je, kao što sam prethodno objasnio, izmijenio Uredbu br. 1408/71 da bi umetnuo odredbe koje se odnose na posebna nedoprinosna novčana davanja.

81. Prema toj uvodnoj izjavi, davanja koja istovremeno pripadaju području socijalne sigurnosti i socijalne pomoći, to jest posebna nedoprinosna novčana davanja, „trebalo bi dodijeliti [...] isključivo u skladu sa zakonodavstvom zemlje na području na kojem boravi dotična osoba ili članovi njene obitelji [...] i to bez diskriminacije na temelju državljanstva“²⁷.

82. Stoga bi bilo protivno ne samo tekstu Uredbe br. 883/2004, već i volji zakonodavca, da se iz načela jednakog postupanja o kojem govori članak 4. spomenute uredbe isključe posebna nedoprinosna novčana davanja.

83. I da se poslužim riječima iz članka 4. spomenute uredbe, kako ništa u njemu ne dopušta da se zaključi da „je drugačije predviđeno“, načelno smatram da „osobe na koje se ova [uredba] primjenjuje uživaju ista prava na [posebna nedoprinosna novčana] davanja i podliježu istim obvezama, u skladu sa zakonodavstvom svake države članice kao i njezini vlastiti državljani“.

84. Stoga predlažem Sudu da na prvo pitanje koje je postavio sud koji je uputio zahtjev odgovori da osobno područje primjene članka 4. Uredbe br. 883/2004 obuhvaća osobe koje polažu pravo na posebno nedoprinosno novčano davanje u smislu članka 3. stavka 3. i 70. Uredbe br. 883/2004.

85. Međutim, odmah ističem da taj zaključak ne znači nužno da je diskriminacija na koju se poziva u sporu u glavnom postupku protivna načelu jednakosti koje je predviđeno u članku 4. Uredbe br. 883/2004.

86. Ova misao srž je drugog i trećeg pitanja koje je postavio sud koji je uputio zahtjev. Stoga ću ih ispitati zajedno.

C – Drugo i treće prethodno pitanje

1. Svrha drugog i trećeg pitanja i primjenjiva pravila

87. Drugim i trećim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita protivi li se pravu Unije nacionalni propis prema kojem su državljani druge države članice, koji ekonomski nisu aktivni, u potpunosti ili djelomično isključeni iz korištenja prava na određena posebna nedoprinosna novčana davanja u smislu Uredbe br. 883/2004, premda bi ta davanja trebala biti zajamčena državljanima dotične države članice koji se nalaze u istoj situaciji.

88. Osim na načelo jednakog postupanja predviđeno u članku 4. Uredbe br. 883/2004, sud koji je uputio zahtjev također se poziva na članak 18. UFEU-a, članak 20. stavak 2. točku (a) i drugi podstavak UFEU-a kao i na članak 24. stavak 2. Direktive 2004/38.

89. Članak 18. UFEU-a zabranjuje svaku diskriminaciju na temelju državljanstva „[u]nutar područja primjene Ugovorâ i ne dovodeći u pitanje nijednu njihovu posebnu odredbu“. Što se tiče članka 20. stavka 2. drugog podstavka UFEU-a, on izričito određuje da se prava koja taj članak dodjeljuje građanima Unije ostvaruju „u skladu s uvjetima i ograničenjima utvrđenima Ugovorima i mjerama usvojenima na temelju tih Ugovora“. Dodajem da članak 21. stavak 1. UFEU-a također podređuje prava građana Unije da se kreću i slobodno borave na području država članica poštovanju „ograničenja i uvjeta utvrđenih u Ugovorima i u mjerama usvojenima radi njihove provedbe“.

27 — Ističem ja.

90. Uredba br. 883/2004 i Direktiva 2004/38 utvrđuju takve uvjete i ograničenja koji su usvojeni radi provedbe ugovora ili radi osiguravanja njihove primjene²⁸.

91. Stoga mi se oni čine jedinim pravnim instrumentima pomoću kojih je moguće odgovoriti na drugo i treće pitanje, osim što, po mojem mišljenju, članak 24. stavak 2. spomenute direktive nije relevantan u predmetnom slučaju koji je došao pred sud koji je uputio zahtjev.

92. Naime, očito je da iz spisa proizlazi da tužiteljica u glavnom postupku nije ušla u Njemačku u potrazi za poslom i da se tamo nije ni trudila pronaći zaposlenje. Članak 24. stavak 2. Direktive 2004/38 omogućava državama članicama da ne odobre pravo na socijalnu pomoć „osobama koje nisu radnici, samozaposlene osobe, osobama koje zadržavaju taj status i članovima njihovih obitelji“, i to tijekom prva tri mjeseca boravka odnosno tijekom razdoblja traženja posla koje je dulje od tog prvog razdoblja²⁹. Budući da je E. Dano u Njemačkoj dulje od tri mjeseca, da ne traži posao i da nije ušla u tu zemlju da bi ga našla, ona nije obuhvaćena osobnim područjem primjene te odredbe. Suprotno tomu, njezina situacija je predviđena člankom 7. stavkom 1. točkom (b) Direktive 2004/38, koji se odnosi na zahtjev da takve osobe imaju dostatna sredstva kako ne bi postale teret sustavu socijalne pomoći države članice domaćina.

2. Doseg drugog i trećeg prethodnog pitanja u pogledu sudske prakse Suda

a) Mogućnost sužavanja dosega načela jednakog postupanja

93. Eventualno postojanje nejednakog postupanja prema građanima Unije koji su koristili svoje pravo na slobodno kretanje i boravak u odnosu na državljane države članice neizbježna je posljedica Direktive 2004/38.

94. Kao što je već utvrdio nezavisni odvjetnik Wahl u točki 38. svog mišljenja u predmetu Brey, „[d]ok je glavni cilj Direktive 2004/38 pojednostaviti i osnažiti pravo na slobodno kretanje i boravak svih građana Unije, poseban cilj članka 7. stavka 1. točke (b) [te direktive] jest jamčiti da osobe koje koriste svoje pravo boravišta ne postanu nerazuman teret sustavu socijalne pomoći države članice domaćina tijekom prvog razdoblja boravka. *To upućuje na to da se tom odredbom želi spriječiti građane Unije koji nisu ekonomski aktivni da koriste sustav socijalne zaštite države članice domaćina za financiranje vlastitih životnih troškova*“³⁰.

95. Sud se slaže s analizom nezavisnog odvjetnika Wahla. Sud naime u točki 57. svoje presude³¹ smatra da „iako Uredba br. 883/2004 ima za cilj osigurati građanima Unije koji su koristili pravo na slobodno kretanje radnika da zadrže pravo na određene socijalne naknade koje im je dodijelila njihova država članica podrijetla, Direktiva 2004/38 s druge strane omogućuje državi članici domaćinu da građanima Unije koji nemaju ili više nemaju svojstvo radnika nametne legitimna ograničenja što se tiče dodjele socijalnih naknada kako ne bi postali nerazuman teret sustavu socijalne pomoći te države članice“.

28 — U tom smislu, u svezi s člankom 21. UFEU-a i člankom 7. stavkom 1. točkom (b). Direktive 2004/38, vidjeti presudu Brey (EU:C:2013:565, t. 46. i 47.).

29 — Članak 24. stavak 2. Direktive 2004/38 upućuje na članak 14. stavak 4. točku (b) te direktive, prema kojemu građani Unije i članovi njihovih obitelji ne mogu biti protjerani (osim u slučaju ograničenja prava boravišta iz razloga javnog poretka, javne sigurnosti ili javnog zdravlja, kako su opisana u poglavlju VI. spomenute direktive) ako su na područje države članice domaćina ušli u potrazi za poslom, i to tako dugo dok mogu pružiti dokaz da i dalje traže posao i da imaju stvarne izglede za zaposlenje.

30 — EU:C:2013:337. Ističem ja.

31 — Presuda Brey (EU:C:2013:565).

96. U okviru toga, iz veze koju je zakonodavac Unije u članku 7. Direktive 2004/38 uspostavio između zahtjeva za postojanje dostatnih sredstava kao uvjeta boravka s jedne strane i straha od opterećenja sustava socijalne pomoći država članica s druge strane, nužno proizlazi mogućnost da prilikom dodjeljivanja socijalnih naknada dođe do nejednakog postupanja prema državljanima države članice domaćina u odnosu na druge građane Unije.

97. Rekao bih da je dakle središnje pitanje ovog predmeta, u pogledu Direktive 2004/38 i načela proporcionalnosti, pitanje zakonitosti općenitog isključivanja iz prava na socijalnu pomoć državljana drugih država članica koji su na područje države članice domaćina ušli radi, da se poslužim riječima iz članka 23. stavka 3. SGB-a XII., „primanja socijalne pomoći ili čije se pravo boravišta temelji samo na cilju traženja zaposlenja“.

b) Pokušaj sažimanja postojeće sudske prakse Suda

98. Suočeni sa sličnim problemom u predmetu Brey – nacionalno zakonodavstvo o kojem je bila riječ u tom predmetu uvjetovalo je pravo na socijalnu naknadu uobičajenim boravkom na području te države članice – nezavisni odvjetnik Wahl kategorički je ustvrdio da „bi se, [u] skladu s Direktivom 2004/38, moglo činiti opravdanim da neka država članica štiti svoj sustav socijalne pomoći u pogledu neaktivnih građana Unije koji još nisu ostvarili pravo stalnog boravišta. Međutim, [...] odredbe koje pravo boravišta uvjetuju nepostojanjem pristupa sustavu socijalne pomoći države članice domaćina i koje ne predviđaju pojedinačnu procjenu ekonomskih sposobnosti jednog građanina Unije nisu u skladu s člankom 8. stavkom 4. i člankom 14. stavkom 3. Direktive 2004/38“³².

99. Valja ustvrditi da Sud slijedi takvo tumačenje Direktive 2004/38 kada u točki 77. presude Brey³³ odlučuje da „ako država članica domaćin automatski isključi državljane drugih država članica koji nisu ekonomski aktivni iz korištenja određenog socijalnog davanja [...] to ne omogućuje nadležnim tijelima države članice domaćina da u slučaju kad su sredstva dotične osobe manja od referentnog iznosa za dodjeljivanje tog davanja, u skladu sa zahtjevima koji se osobito nalaze u članku 7. stavku 1. točki (b) i članku 8. stavku 4. te direktive kao i s načelom proporcionalnosti, provedu opću ocjenu konkretnog tereta koje bi dodjeljivanje tog davanja značilo za ukupni sustav socijalne pomoći s obzirom na pojedinačne okolnosti koje obilježavaju situaciju dotične osobe“.

100. Zaključak do kojeg se dolazi u presudi Brey uklapa se u slijed prethodne sudske prakse Suda koja se odnosi na pitanje davanja socijalne pomoći.

101. Sud je u presudi Grzelczyk³⁴ osobito odlučio da je uvjetovanje prava na socijalno davanje koje je dio sustava za koji se ne uplaćuju doprinosi, što se tiče državljana država članica koji nisu državljani države članice domaćina na čijem području spomenuti državljani zakonito borave, time da su potonji obuhvaćeni područjem primjene uredbe o slobodnom kretanju radnika, iako se nijedan takav uvjet ne primjenjuje na državljane države članice domaćina, protivno članku 6. UEZ-a i članku 8. UEZ-a (kasnije članak 18. UFEU-a i članak 20. UFEU-a).

32 — EU:C:2013:337, t. 81.

33 — EU:C:2013:565.

34 — C-184/99, EU:C:2001:458, t. 46.

102. Najekstremniji ishod takve sudske prakse nedvojbeno se nalazi u presudi Trojani³⁵ u kojoj je Sud, nakon što je potvrdio da građanin Unije koji u državi članici domaćinu nema pravo boravišta na temelju članka 45. UFEU-a i članka 49. UFEU-a ili članka 56. UFEU-a može tamo imati pravo boravišta već samo na temelju toga što je građanin Unije izravnom primjenom članka 20. stavka 1. UFEU-a, još dodao „[da] jednom kad se utvrdi da osoba koja se nalazi u situaciji u kakvoj je tužitelj u glavnom postupku ima potvrdu o boravištu, ta se osoba može pozvati na članak [18. UFEU-a] kako bi joj se dodijelila socijalna naknada“.

c) Usporedba sudske prakse s predmetnim slučajem, s *ratio legis* i s tekstom Direktive 2004/38

103. Dužnost mi je usporediti sudsku praksu Suda s predmetnim slučajem kao i s *ratio legis* te s tekstom Direktive 2004/38³⁶.

104. Direktiva 2004/38 izričito propisuje za pravo boravišta građanina Unije koji nije radnik (zaposlen ili samozaposlen) dulje od tri mjeseca dvostruki uvjet, to jest da raspolaže, za sebe i za članove svoje obitelji, dostatnim sredstvima kako tijekom svog boravka ne bi postao teretom sustavu socijalne sigurnosti države članice i punim zdravstvenim osiguranjem u državi članici domaćinu³⁷.

105. Ne dovodeći u pitanje zakonitosti spomenute direktive u pogledu članaka 18. UFEU-a, 20. UFEU-a i 21. UFEU-a, smatram da je dakle legitimno da država članica može odbiti zahtjev za socijalnu pomoć građanima koji ostvaruju svoju slobodu kretanja samo s ciljem da od druge države članice prime socijalnu pomoć, premda ne raspolažu dostatnim sredstvima da bi mogli tražiti pravo boravišta dulje od tri mjeseca.

106. Uskraćivanje tog im prava imalo bi za posljedicu to da bi državljanin države članice, koji prilikom dolaska na područje druge države članice ne raspolaže dostatnim sredstvima za zadovoljavanje osnovnih životnih potreba, dobio ta sredstva *automatski* i *de facto* dodjelom posebnog nedoprinosnog novčanog davanja čiji je cilj osigurati podmirivanje životnih troškova korisnika i omogućiti mu da vodi život dostojan čovjeka.

107. Kumulativna primjena dviju odredbi sekundarnog prava, to jest Uredbe br. 883/2004 i Direktive 2004/38 dovela bi, ako bi ih se tumačilo kao da sprječavaju da se državljane drugih država članica koji nisu državljani države članice domaćina općenito isključi iz korištenja socijalne pomoći te vrste, do poništenja volje koju je u spomenutoj direktivi zakonodavac izrazio.

108. Naime, prema uvodnoj izjavi 10. Direktive 2004/38, valja spriječiti da osobe koje ostvaruju svoje pravo boravišta postanu nerazuman teret sustavu socijalne pomoći države članice domaćina, što podrazumijeva da „[p]ravo boravišta građana Unije i članova njihovih obitelji u razdoblju duljem od tri mjeseca mora biti uvjetovano“. U uvodnoj izjavi 21. dodaje se da država članica domaćin „[njoj] treba [stoga] prepustiti odluku hoće li drugim građanima Unije, osim radnika ili samozaposlenih osoba ili osoba koje zadržavaju taj status i članovima njihovih obitelji[,] odobriti socijalnu pomoć tijekom prva tri mjeseca boravišta, odnosno dulje ako je riječ o tražiteljima zaposlenja“.

35 — C-456/02, EU:C:2004:488, t. 46. Iako je presuda donesena nakon usvajanja Direktive 2004/38, činjenice o kojima je riječ u tom predmetu i prethodno pitanje uvelike su joj prethodili.

36 — Tim pitanjem se također bavila pravna doktrina. Vezano uz sudsku praksu Suda, koja se odnosi na članak 18. UFEU-a i članak 21. UFEU-a te na Direktivu 2004/38, O. Golyner piše sljedeće: „[t]he peculiar consequence of this line of reasoning is that once the construct of lawful residence becomes disjointed from the requirement to meet the conditions to which the right of residence is subject, the conditional nature of the right to residence under Art. [21 TFEU] becomes neutralised by the right to equal treatment under Art. [18 TFEU]. As a result, the coherence of the concept of the right to free movement and residence in Community law is called into question. The Court’s generous interpretation of the right to equal treatment for Union citizens lawfully resident in the territory of another Member State seems to be in conflict with the conditional nature of the right to free movement and residence under Art. [21 TFEU]“ [Golyner, O., Jobseekers’ rights in the European Union: challenges of changing the paradigm of social solidarity“, *European Law Review*, 2005., 30 (1), str. 111. do 122., osobito str. 120.].

37 — Članak 7. stavak 1. točka (b) Direktive 2004/38.

109. Dodajem da, iako članak 14. stavak 1. Direktive 2004/38 odobrava građanima Unije i članovima njihovih obitelji pravo boravišta tijekom prva tri mjeseca³⁸, „dok nisu nerazuman teret sustavu socijalne pomoći države članice domaćina“, njezin članak 7. stavak 1. točka (b) zahtijeva od građanina Unije, koji je koristio svoje pravo na slobodno kretanje i koji želi ostati na području države članice domaćina dulje od tri mjeseca, da raspolaže dostatnim sredstvima kako ne bi postao teret sustavu socijalne pomoći države članice domaćina, ne zahtijevajući da taj teret bude „nerazuman“.

110. Uostalom, uvodna izjava 16. Direktive 2004/38, koja objašnjava ideju u osnovi uvjeta o dostatnim sredstvima potrebnima da bi se zadržalo pravo boravišta, veže izraz „nerazuman teret“ uz sve „korisnike prava boravišta“. Ti potonji su stoga zajedno razmotreni.

111. U vezi s tim, dijelim mišljenje nezavisnog odvjetnika Wahla kada zaključuje da „[s]amo jedan zahtjev za socijalnu pomoć ne može *sam po sebi* biti nerazuman teret sustavu socijalne pomoći države članice domaćina i uzrokovati gubitak prava boravišta“³⁹. Naime, teško je zamisliti da država članica ne može podnijeti pomoć odobrenu *samo jednom* podnositelju zahtjeva, ma kako malena bila. Stoga je zakonodavac nužno imao na umu eventualnu opću posljedicu svih pojedinačnih zahtjeva kad je dopustio državama članicama da od *svakog* podnositelja zahtjeva za boravište traže da podnese dokaz da raspolaže dostatnim sredstvima i punim zdravstvenim osiguranjem, kako bi mogao boraviti dulje od tri mjeseca na području države članice koja nije država članica čije državljanstvo ima.

112. Stoga mi je na određeni način teško pomiriti te uvodne izjave s idejom, iznesenom u istoj točki mišljenja u predmetu Brey, prema kojoj „odredbe koje uvjetuju pravo boravišta činjenicom da se ne raspolaže pristupom sustavu socijalne pomoći države članice domaćina i koje ne predviđaju pojedinačnu ocjenu ekonomske sposobnosti građanina Unije, nisu u skladu s [...] Direktivom 2004/38“.

113. Naime, smatram da takvo razmišljanje može dovesti do slijepe ulice. Direktiva 2004/38 propisuje za pravo boravišta dvostruki objektivni uvjet da se raspolaže dostatnim sredstvima i punim zdravstvenim osiguranjem. Od dviju stvari moguća je samo jedna: ili građanin Unije raspolaže dostatnim sredstvima i tada može boraviti na području države članice po svom izboru pa neće trebati, samom činjenicom da raspolaže dostatnim sredstvima, tražiti socijalnu pomoć kojoj je svrha osigurati životni minimum ili ne raspolaže dostatnim sredstvima i tada teorijski ispunjava uvjete za primanje takve vrste socijalne pomoći, ali onda ne može boraviti u drugoj državi članici osim u onoj čiji je državljanin u pogledu članka 7. stavka 1. točke (b) Direktive 2004/38. Spriječiti države članice da u takvim slučajevima isključe korištenje socijalne pomoći dovelo bi do toga da bi građani Unije koji se sele samo s ciljem da prime socijalnu pomoć od države članice čiji nisu državljani umjetno ispunili uvjet o dostatnim sredstvima.

114. Čini mi se da bi tumačenje Uredbe br. 883/2004 i Direktive 2004/38 u skladu sa sudskom praksom Suda⁴⁰ također moglo dovesti do paradoksalne situacije u pogledu članka 24. stavka 2. te direktive.

115. Iako članak 24. stavak 1. spomenute direktive propisuje načelo jednakog postupanja, stavak 2. od njega odstupa izričito ovlašćujući državu članicu domaćina da tražiteljima zaposlenja odbije priznati pravo na davanje socijalne pomoći.

116. Posljedično, kad bi Sud propis poput onoga o kojemu je riječ u glavnom postupku trebao smatrati protivnim pravu Unije, to bi dovelo do situacije u kojoj bi se državljanin države članice koji je kao građanin Unije koristio svoje pravo slobodnog kretanja, bez namjere za integriranjem u tržište rada države članice domaćina, našao u povoljnijem položaju od državljanina države članice koji je napustio

38 — Članak 14. stavak 1. Direktive 2004/38 u biti upućuje na članak 6. te direktive, koji uređuje pravo boravišta do tri mjeseca.

39 — EU:C:2013:337, t. 81., istaknuo nezavisni odvjetnik Wahl.

40 — Koja u bitnome prethodi usvajanju Direktive 2004/38.

svoju zemlju podrijetla kako bi tražio zaposlenje u drugoj državi članici. Naime, ovom drugospomenutom bi se mogao odbiti zahtjev za dodjelom davanja socijalne pomoći na osnovi propisa usvojenog u skladu s člankom 24. stavkom 2. Direktive 2004/38, dok bi se prvospomenutom to moglo dogoditi samo na osnovi temeljitijeg ispitivanja njegove osobne situacije⁴¹.

117. Ova moja razmišljanja o smislenoj povezanosti sustava koji uspostavlja Direktiva 2004/38 završio bih upućivanjem na ideju prema kojoj dodjeljivanje davanja socijalne pomoći nužno tereti sustav socijalne pomoći. Naime, ta posljedica proizlazi iz same definicije sustava socijalne pomoći koju je dao Sud, koji je shvaća kao „sveukupnost pomoći koje uspostavljaju javne vlasti, na nacionalnoj, regionalnoj ili lokalnoj razini, koje pojedinac može zatražiti ako ne raspolaže dostatnim sredstvima za zadovoljavanje svojih osnovnih potreba kao ni potreba svoje obitelji i za kojeg *iz tog razloga* postoji opasnost će da tijekom svojeg boravka postati teretom javnim financijama države članice domaćina, što bi moglo imati posljedice na opću razinu pomoći koje ta država može dodijeliti“⁴².

118. Imajući u vidu ta razmatranja, ne čini mi se da je propis države članice, poput onoga o kojemu je riječ u glavnom postupku, koji iz korištenja posebnog nedoprinosnog novčanog davanja u smislu Uredbe br. 883/2004 (koje, osim toga, čini davanje socijalne pomoći u smislu Direktive 2004/38) isključuje osobe koje odlaze na područje spomenute države članice samo s ciljem korištenja pogodnosti tog propisa ili traženja zaposlenja, protivan članku 4. Uredbe br. 883/2004 odnosno sustavu koji uspostavlja Direktiva 2004/38.

119. Naprotiv, taj propis omogućuje da se izbjegne to da, kao što to propisuje članak 7. stavak 1. točka (b) Direktive 2004/38, građanin Unije postane „teret sustavu socijalne pomoći“ zato što ne raspolaže dostatnim sredstvima da bi samostalno zadovoljio vlastite potrebe.

3. Je li moguće razlikovati predmet Brey od predmeta u glavnom postupku?

120. U ovom predmetu rasprava se usredotočila na posljedice presude Brey. Ne bi li, imajući u vidu prethodna razmišljanja, trebalo razlikovati ta dva predmeta?

121. U predmetu Brey austrijski je zakon podredio dodjeljivanje davanja socijalne pomoći uvjetu zakonitosti boravka, koji zahtijeva da nakon prva tri mjeseca, kao što sam već rekao, osoba bude zaposlena ili samozaposlena u državi članici domaćinu ili da raspolaže dostatnim sredstvima za život kako ne bi tijekom svojeg boravka postala teretom sustavu socijalne pomoći države članice domaćina, kao i da ima puno zdravstveno osiguranje u državi članici domaćinu⁴³.

122. U tom slučaju se, s obzirom na opću strukturu Direktive 2004/38, nametnuo zahtjev za pojedinačno ispitivanje. Bilo bi naime protivno toj direktivi odobriti da se iz korištenja socijalne naknade isključuje automatski, upućujući općenito i apstraktno na zakonitost boravka, kada članak 8. spomenute direktive radi ocjene te zakonitosti izričito zabranjuje državama članicama da odrede iznos sredstava koji smatraju dostatnim i nameće im da vode računa o *osobnoj* situaciji dotične osobe, i da članak 14. stavak 3. te direktive jasno kaže da to što jedan građanin Unije traži socijalnu pomoć ne može imati *automatski* za posljedicu mjeru protjerivanja.

123. S druge strane, članak 7. stavak 1. točka 2. druge rečenice SGB-a II. i članak 23. stavak 3. SGB-a XII. ne pozivaju se na zakonitost boravka podnositelja zahtjeva već odbijaju dodijeliti socijalnu pomoć osobama čije se pravo boravišta temelji samo na cilju traženja zaposlenja ili primanja socijalne pomoći.

41 — U vezi s odnosom između članka 24. stavka 2. Direktive 2004/38 i sudske prakse Suda (točnije presude Collins, C-138/02, EU:C:2004:172), O. Golyner piše: „[t]he above provision is not in tune with the ruling in *Collins* and shows that the generous interpretation by the Court of Justice of the consequences of Union citizenship for social solidarity in general and the rights of jobseekers in particular *does not accord with what the Member States assumed when they signed the Maastricht Treaty*“ (O. Golyner, *op. cit.*, str. 119.; istaknuo autor).

42 — Presuda Brey (EU:C:2013:565, t. 61.). Istaknuo autor.

43 — Članak 7. stavak 1. Direktive 2004/38.

124. Na temelju takvog propisa dodjeljivanje socijalne pomoći ne ovisi o zakonitosti boravka podnositelja zahtjeva u smislu Direktive 2004/38. Da se poslužim riječima iz presude Grzelczyk⁴⁴, ono *stricto sensu* ne ovisi o uvjetu obuhvaćenosti „područjem primjene“ Direktive 2004/38.

125. To mi se razlikovanje međutim čini, ako ne umjetno, onda barem tanašno. Naime, kao što je to tijekom rasprave potvrdio zastupnik njemačke vlade, iako njemački propis formalno ne veže za pravo na davanje za osnovne životne potrebe zakonitost boravka, ipak je vjerojatno da bi boravak tužiteljâ u glavnom postupku bio nesiguran u slučaju da ih se isključi iz korištenja naknade za osnovne životne potrebe.

4. Legitimni zahtjev za stvarnu vezu s državom članicom domaćinom

126. Mislim da je međutim na kraju potrebno napraviti još jednu analizu u pogledu načela proporcionalnosti. Valja naime preispitati vezu koja spaja opći kriterij kojim se koristi njemačko zakonodavstvo i postojanje „stvarne“ veze između osoba obuhvaćenih područjem primjene tog zakonodavstva i države članice domaćina.

127. Zaključujem da je Sud, primjerice u području uzdržavanja studenata, u nekoliko navrata priznao da je državama članicama, iako moraju dokazati da je njihov sustav socijalne pomoći organiziran i da se primjenjuje na način koji je financijski solidaran s državljanima drugih država članica, dopušteno paziti na to da dodjeljivanje takve pomoći studentima iz drugih država članica ne postane nerazuman teret koji bi mogao imati posljedice na opću razinu pomoći koje ta država može dodijeliti. U tom pogledu, Sud je smatrao da je legitimno da država članica takvu vrstu pomoći dodijeli samo studentima koji su pokazali određeni *stupanj integracije* u društvo te države⁴⁵.

128. Sud je zauzeo sličan stav što se tiče naknada koje se dodjeljuju mladima dok čekaju prvo zaposlenje ili naknade za traženje zaposlenja. U tim je slučajevima naime Sud također presudio da je legitimno da se nacionalni zakonodavac želi uvjeriti u postojanje *stvarne veze* između podnositelja zahtjeva za potpore i predmetnog zemljopisnog tržišta rada⁴⁶.

129. Iz te sudske prakse proizlazi da pravo građana Unije koji nisu ekonomski aktivni na socijalne naknade općenito zahtijeva određenu integriranost u državu članicu domaćina.

130. Ta legitimna zabrinutost odražava se u prethodno spomenutim uvodnim izjavama 10. i 21. Direktive 2004/38, prema kojima, s jedne strane, valja „izbjeći da osobe koje ostvaruju pravo boravišta postanu nerazuman teret sustavu socijalne pomoći u državi članici domaćinu tijekom prvotnog razdoblja boravišta“i, s druge strane, prepustiti državi članici domaćinu „odluku hoće li drugim građanima Unije, osim radnika ili samozaposlenih osoba ili osoba koje zadržavaju taj status i članovima njihovih obitelji, odobriti socijalnu pomoć tijekom prva tri mjeseca boravišta, odnosno dulje ako je riječ o tražiteljima zaposlenja“.

131. U predmetnom mi se slučaju čini da se nacionalni propis na temelju kojeg se osobama, koje u Njemačku dođu samo s ciljem da koriste pomoć iz programa socijalne pomoći te države članice i koje se ni na koji način ne pokušavaju uključiti u tržište rada, odbija dati naknade za osnovno osiguranje uklapa u volju zakonodavca Unije. Taj propis omogućava da se izbjegne da osobe koje koriste svoje

44 — EU:C:2001:458, t. 46.

45 — Vidjeti u tom smislu presude Bidar (C-209/03, EU:C:2005:169, t. 56. i 57.) kao i Förster (C-158/07, EU:C:2008:630, t. 48. i 49.).

46 — Vidjeti u tom smislu presude Collins (EU:C:2004:172, t. 67.) kao i Vatsouras i Koupatantze (EU:C:2009:344, t. 38.).

pravo na slobodno kretanje bez namjere za integriranjem postanu teret sustavu socijalne pomoći. Taj propis je osim toga u skladu s diskrecijskim prostorom koji je u tom području ostavljen državama članicama. Drugim riječima, on omogućava sprječavanje zloupotrebe i određenog oblika „socijalnog turizma“⁴⁷.

132. Također smatram da je Sud, istina u drugom području, presudio da „ne može se zahtijevati, u pravilu, da neka mjera [...] nameće da se pristupi pojedinačnom ispitivanju svakog posebnog slučaja [...], s obzirom na to da upravljanje dotičnim sustavom treba ostati tehnički i ekonomski održivo“⁴⁸. Sud je također priznao da opasnost od nanošenja ozbiljne štete financijskoj stabilnosti sustava socijalne sigurnosti može biti važan razlog od općeg interesa koji bi mogao opravdati određena ograničenja temeljnih sloboda⁴⁹. To je također ideja koja stoji u pozadini mogućnosti ostavljene državama članicama da paze na to da dodjeljivanje pomoći kojima je cilj pokriti troškove uzdržavanja studenata iz drugih država članica ne postane nerazuman teret koji bi mogao imati posljedice na opću razinu pomoći koje ta država može dodijeliti⁵⁰.

133. Iako sud koji je uputio zahtjev ne daje precizne podatke o postojanju takve opasnosti, on se ipak poziva na ograničenja sustava osnovnog osiguranja koji se financiraju iz fiskalnih doprinosa u pogledu iznosa u pitanju, a koji bi mogli biti poticaj imigraciji onih građana Unije čiji je prosječni prihod daleko manji.

134. Osim toga je vjerojatno da, u okolnostima poput onih u predmetu u glavnom postupku, traženje socijalne pomoći ne bi bilo privremeno, već bi se produljilo na neodređeno vrijeme jer dotična osoba ne traži zaposlenje.

135. Zaključno, kriterij koji je odabralo zakonodavstvo o kojemu je riječ u predmetu u glavnom postupku – odnosno činjenica dolaska na njemačko područje samo s ciljem traženja zaposlenja ili korištenja socijalne pomoći – takav je da upućuje na nepostojanje stvarne veze s područjem države članice domaćina i integriranja u tu državu članicu. On omogućava da se osigura ekonomska održivost programa i da se ne dovede u opasnost njegova financijska stabilnost. Zakonodavstvo stoga ima legitiman cilj u smislu gore navedene sudske prakse.

136. Odabrani uvjet mi se, štoviše, čini proporcionalan cilju koji nacionalno pravo legitimno slijedi.

137. Da bi odbila dodijeliti davanja osnovnog osiguranja, nadležna tijela države članice će u određenoj mjeri nužno morati ispitati osobnu situaciju podnositelja zahtjeva s ciljem da odrede ulazi li on u iznimku predviđenu u članku 7. stavku 1. točki 2. druge rečenice SGB-a II. ili u članku 23. stavku 3. SGB-a XII.

138. Ograničeno područje primjene te iznimke otklanja također opasnost od automatske mjere protjerivanja na temelju samog zahtjeva za davanje socijalne pomoći, mjere propisane člankom 14. stavkom 3. Direktive 2004/38.

47 — „In essence, this requirement of genuine integration is used by Union institutions to manage tension between the right of migrant citizens to transnational solidarity and the power of Member States to shape their social security system and prevent ‘abuses of host law’ in the form of benefit tourism” (A. Sayde, „One Law, two Competitions: An Enquiry into the Contradictions of Free Movement Law”, *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 2010-2011., sv. 13., str. 365. i dalje., osobito str. 395.).

48 — Presuda Dansk Jurist- og Økonomforbund (C-546/11, EU:C:2013:603, t. 70.). U tom slučaju se radilo o sustavu plaćene dostupnosti prema kojem su službenici koji su dosegli dob na temelju koje su stekli pravo na starosnu mirovinu bili isključeni na temelju same te okolnosti.

49 — U tom smislu vidjeti presudu Kohll (C-158/96, EU:C:1998:171, t. 41).

50 — Vidjeti u tom smislu presude Bidar (EU:C:2005:169, t. 59.) kao i Förster (EU:C:2008:630, t. 48.).

139. Stoga, s obzirom na prethodno rečeno, smatram da na drugo i treće prethodno pitanje valja odgovoriti da nije protivan Uredbi br. 883/2004 i Direktivi 2004/38 odabir nacionalnog zakonodavca da isključi državljane drugih država članica iz korištenja posebnog nedoprinosnog novčanog davanja na osnovi općeg kriterija, kao što je razlog dolaska na područje države članice domaćina, a koji može upućivati na nepostojanje stvarne veze s tom državom, i to kako bi se izbjegao nerazuman teret njezinom sustavu socijalne pomoći.

140. Također želim naglasiti, radi cjelovitosti, da taj zaključak ne utječe na mogućnost država članica da dodijele, ako to žele, naknade poput onih predviđenih osnovnim osiguranjem o kojem je riječ u glavnom postupku, pod povoljnijim uvjetima.

D – Četvrto prethodno pitanje

141. Četvrtim i posljednjim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita nameću li članci 1., 20. i 51. Povelje državama članicama da građanima Unije dodijele nedoprinosna novčana davanja koja bi mogla omogućiti trajni boravak.

142. Članak 1. Povelje propisuje nepovredivost ljudskog dostojanstva, a članak 20. pravnu jednakost.

143. Valja podsjetiti da, u okviru prethodnog postupka na temelju članka 267. UFEU-a, Sud može tumačiti pravo Unije samo unutar granica nadležnosti dodijeljenih Europskoj uniji⁵¹.

144. Prema članku 51. stavku 1. Povelje, njezine odredbe obraćaju se „državama članicama samo kada provode pravo Unije“. Štoviše, na temelju članka 6. stavka 1. TUE-a, koji Povelji daje obvezujuću snagu, ona ne stvara nikakvu novu nadležnost za Uniju i ne mijenja nadležnosti Unije⁵².

145. U ovom slučaju, kao što je Sud potvrdio u presudi Brey, članku 70. Uredbe br. 883/2004, koji definira pojam posebnih nedoprinosnih novčanih davanja „nije svrha odrediti temeljne uvjete postojanja prava [na takva davanja]. Načelno je [naprotiv] na zakonodavstvu svake države članice da odredi te uvjete“⁵³. Članak 70. stavak 4. Uredbe br. 883/2004 samo navodi „kolizijsko pravilo“⁵⁴.

146. Ako je u nadležnosti država članica da odrede uvjete dodjeljivanja posebnih nedoprinosnih novčanih davanja, smatram da je također u njihovoj nadležnosti odrediti obujam socijalne zaštite koju osigurava takva vrsta davanja.

147. Posljedično, kada države članice određuju uvjete i doseg posebnih nedoprinosnih novčanih davanja, one ne provode pravo Unije.

148. Iz toga slijedi da nije utvrđena nadležnost Suda da odgovori na četvrto pitanje.

149. Osim toga, načelo jednakog postupanja iz članka 20. Povelje također je navedeno u člancima 20. UFEU-a i 21. UFEU-a. Kao što sam naveo u točki 90. ovog mišljenja, smisao i doseg načela jednakosti koja se nalaze u tim odredbama točno je opisan u Uredbi br. 883/2004 i Direktivi 2004/38.

150. Na temelju članka 52. stavka 2. Povelje, prava koja ona priznaje i kojima se bave odredbe u ugovorima ostvaruju se u uvjetima i unutar granica koje potonji odrede.

51 — Vidjeti u tom smislu i među vrlo brojnim primjerima rješenje *Vino* (C-161/11, EU:C:2011:420, t. 25. i 37.).

52 — Vidjeti u tom smislu presudu *Åkerberg Fransson* (C-617/10, EU:C:2013:105, t. 17. i 23.).

53 — Presuda *Brey* (EU:C:2013:565, t. 41.).

54 — *Ibidem* (t. 39.).

151. Budući da se drugo i treće prethodno pitanje tiču odredbi sekundarnog prava koje određuju uvjete i granice prava zaštićenih člancima 20. UFEU-a i 21. UFEU-a, smatram da je za koristan odgovor sudu koji je uputio zahtjev dovoljno analizirati ta pitanja⁵⁵.

V – Zaključak

152. S obzirom na prethodna razmatranja, pozivam Sud da na prethodna pitanja koja je postavio Sozialgericht Leipzig odgovori na sljedeći način:

1. Osobno područje primjene članka 4. Uredbe (EZ) br. 883/2004 Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2004. o koordinaciji sustava socijalne sigurnosti, kako je izmijenjena Uredbom (EZ) br. 988/2009 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. rujna 2009., obuhvaća osobe koje traže posebno nedoprinosno novčano davanje u smislu članka 3. stavka 3. i 70. spomenute uredbe.
2. Nije protivan Uredbi br. 883/2004, kako je izmijenjena Uredbom br. 988/2009, ni Direktivi 2004/38/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2004. o pravu građana Unije i članova njihovih obitelji na slobodno kretanje i boravište na području države članice, kojom se izmjenjuje Uredba (EEZ) br. 1612/68 i stavljaju izvan snage direktive 64/221/EEZ, 68/360/EEZ, 72/194/EEZ, 73/148/EEZ, 75/34/EEZ, 75/35/EEZ, 90/364/EEZ, 90/365/EEZ i 93/96/EEZ, odabir nacionalnog zakonodavca da iz korištenja posebnog nedoprinosnog novčanog davanja isključi državljane drugih država članica na osnovi općeg kriterija, kao što je razlog dolaska na područje države članice domaćina, a koji može upućivati na nepostojanje stvarne veze s tom državom, i to kako bi se izbjegao nerazuman teret njezinom sustavu socijalne pomoći.
3. Davanje odgovora na četvrto prethodno pitanje nije u nadležnosti Suda Europske unije.

55 — Vidjeti u tom smislu, vezano uz učinak koji sloboda kretanja radnika kojom se bave članak 15. stavak 2. Povelje i članak 45. UFEU-a ima na odgovor koji treba dati na zahtjev za prethodno pitanje, presudu *Gardella* (C-233/12, EU:C:2013:449, t. 39. i 41.).