



Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
MELCHIORA WATHELETA
od 26. ožujka 2015.¹

Predmet C-67/14

**Jobcenter Berlin Neukölln
protiv
Nazife Alimanovic,
Sonite Alimanovic,
Valentine Alimanovic,
Valentina Alimanovica**

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Bundessozialgericht (Njemačka))

„Uredba (EZ) br. 883/2004 – Direktiva 2004/38/EZ – Građanstvo Unije – Jednako postupanje – Građani Unije koji borave na području druge države članice i koji više nemaju položaj radnika – Propisi države članice kojima se predviđa isključenje tih osoba iz posebnih nedoprinosnih novčanih davanja“

I – Uvod

1. Predmetnim zahtjevom za prethodnu odluku postavlja se u biti pitanje može li država članica isključiti državljane drugih država članica koji nisu ili više nisu radno aktivni i kojima je potrebna pomoć iz korištenja nedoprinosnih novčanih davanja, u smislu Uredbe (EZ) br. 883/2004 Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2004. o koordinaciji sustava socijalne sigurnosti², kako je izmijenjena Uredbom Komisije (EU) br. 1244/2010 od 9. prosinca 2010.³ (u daljnjem tekstu: Uredba br. 883/2004).

2. Problem je osjetljiv s ljudskog i pravnog stajališta. Zato će Sud morati istodobno odlučiti o zaštiti koju pravo Unije osigurava svojim građanima, kao i u pogledu njihove financijske situacije i njihova dostojanstva, te o trenutačnom dosegu temeljnog prava na slobodno kretanje, elementa na kojem je izgrađena Europska unija.

3. Sud će zato morati ponovno ispitati odnos 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 stavlja ju 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 (u daljnjem tekstu: Direktiva 2004/38).

1 — Izvorni jezik: francuski

2 — SL L 166, str. 1. i ispravak SL L 200, str. 1. (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 3., str. 160.)

3 — SL L 338, str. 35. (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 2., str. 259.)

4 — SL L 158, str. 77. (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 2., str. 42.) i ispravci SL L 229, str. 35. i SL 2005., L 197, str. 34.

4. Sud je već dao prvi dio odgovora na ta pitanja u predmetu *Dano*⁵. Neobičan odjek koji je presuda Suda imala u europskim medijima kao i sva popratna politička tumačenja potvrđuju važnost i osjetljivost teme.

5. Tom je presudom utvrđeno da države članice mogu, ali nisu obvezne, odbiti pravo na socijalnu pomoć građanima Unije koji dolaze na njihovo državno područje bez namjere da ondje pronađu posao te koji nisu sposobni uzdržavati se vlastitim sredstvima.

6. Međutim, iako je načelo jasno, pitanje njegove primjene može se postaviti u vrlo različitim situacijama pa predmetni zahtjev za prethodnu odluku Sudu daje priliku da pojašni jednu od njih.

7. Radi se o slučaju u kojem građanin Unije, nakon što je manje od godinu dana radio na području države članice čiji nije državljanin, traži od države domaćina pravo na korištenje novčanih davanja za osnovne životne troškove.

II – Pravni okvir

A – *Pravo Unije*

1. Ugovor o funkcioniranju Europske unije

8. U skladu s člankom 18. prvim stavkom UFEU-a, „[u]nutar područja primjene Ugovorâ i ne dovodeći u pitanje bilo koju njegovu posebnu odredbu, zabranjena je svaka diskriminacija na temelju državljanstva“.

9. Članak 20. UFEU-a propisuje da se ustanovljuje građanstvo Unije i da je svaka osoba koja ima državljanstvo neke države članice građanin Unije. Na temelju stavka 2. istog članka, građani Unije imaju, među ostalim, „pravo slobodno se kretati i boraviti na državnom području država članica“. U skladu s člankom 20. stavkom 2. drugim podstavkom UFEU-a, to pravo se ostvaruje „u skladu s uvjetima i ograničenjima utvrđenima Ugovorima i mjerama usvojenima na temelju tih Ugovora“.

10. Člankom 45. UFEU-a konkretno se jamči slobodno kretanje radnika unutar Unije. U skladu sa stavkom 2. navedenog članka, ta sloboda kretanja „podrazumijeva ukidanje svake diskriminacije na temelju državljanstva među radnicima iz država članica u vezi sa zapošljavanjem, primicima od rada i ostalim uvjetima rada i zapošljavanja“.

2. Uredba br. 883/2004

11. Područje materijalne primjene Uredbe br. 883/2004 opisuje se u članku 3. na sljedeći način:

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

[...]

(h) davanja za nezaposlenost;

[...]

5 — C-333/13, EU:C:2014:2358

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:

(a) na socijalnu i medicinsku pomoć;

[...]“

12. U skladu s člankom 4. te uredbe, pod naslovom „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“.

13. Glava III. poglavlje 9. Uredbe br. 883/2004 odnosi se na „Posebna nedoprinosna novčana davanja“. Sastoji se samo od članka 70. pod naslovom „Opće odredbe“ i njime se predviđa:

„1. Ovaj se članak primjenjuje na posebna nedoprinosna 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 nedoprinosna 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 troškove s obzirom na gospodarsku i socijalnu situaciju u određenoj državi članici;
- 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 stječu 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. stječu se isključivo u državi članici u kojoj osobe na koje se odnose borave, u skladu s njezinom zakonodavstvom. Takva davanja pruža i snosi ustanova mjesta boravišta“.

14. Prilog X. Uredbi br. 883/2004, kojim se uređuju „Posebna nedoprinosna novčana davanja“, u rubrici „Njemačka“ sadrži sljedeće pojašnjenje:

„[...]

(b) Davanja za pokrivanje osnovnih troškova života u okviru temeljne skrbi 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

15. Uvodnim izjavama 10., 16. i 21. Direktive 2004/38 propisano je sljedeće:

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

[...]

(16) Sve dok nositelji prava boravišta nisu neprimjeren teret sustavu socijalne pomoći, 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 boravišta, osobne okolnosti i iznos odobrene pomoći, kako bi se vidjelo je li nositelj prava postao neprimjeren teret za sustav socijalne pomoći i tek tada pokrenuti protjerivanje te osobe. Mjere protjerivanja ne primjenjuju se na radnike, samozaposlene osobe i 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 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, te pomoć za uzdržavanje u svrhu školovanja, uključujući strukovno osposobljavanje, prije nego što su ostvarile pravo na stalno boravište“.

16. Članak 6. stavak 1. Direktive 2004/38, pod naslovom „Pravo boravišta do tri mjeseca“, predviđa sljedeće:

„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“.

17. Članak 7. Direktive 2004/38, pod naslovom „Pravo boravišta dulje od tri mjeseca“, određuje:

„1. 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 boravka te su sveobuhvatno zdravstveno osigurani u državi članici domaćinu, [...]

[...]

3. Za potrebe stavka 1. točke (a), građani Unije koji više nisu radnici ili samozaposlene osobe zadržavaju položaj radnika ili samozaposlene osobe ako su:

[...]

- (b) propisno prijavljeni kao nesvojevoljno nezaposleni nakon što su dulje od godinu dana bili zaposleni te su se prijavili kao tražitelji zaposlenja u nadležnom uredu za zapošljavanje;
- (c) propisno prijavljeni kao nesvojevoljno nezaposleni nakon isteka ugovora o radu na određeno vrijeme kraćeg od godinu dana ili tijekom prvih dvanaest mjeseci te su se prijavili kao tražitelji zaposlenja u nadležnom uredu za zapošljavanje. U ovom slučaju položaj radnika se zadržava najmanje šest mjeseci;

[...].“

18. Članak 14. Direktive 2004/38 odnosi se na „Zadržavanje prava boravišta“. Na temelju te odredbe:

„1. Građani Unije i članovi njihove obitelji imaju pravo boravišta predviđeno člankom 6. tako dugo dok nisu neprimjeren 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 građanina 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 ovom 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“.

19. Naposljetku, članak 24. navedene direktive, pod naslovom „Jednako postupanje“, glasi kako slijedi:

„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 državljanima 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 strukovno osposobljavanje u obliku studentskih stipendija ili studentskih zajmova osobama koje nisu radnici, samozaposlene osobe, osobama koje zadržavaju taj status i članovima njihovih obitelji“.

B – Njemačko pravo

1. Socijalni zakonik

20. U članku 19.a stavku 1. iz knjige I. Socijalnog zakonika (Sozialgesetzbuch Erstes Buch, u daljnjem tekstu: SGB I) opisuju se dvije vrste temeljnih davanja za tražitelje zaposlenja:

„(1) Na temelju prava na temeljna davanja za tražitelje zaposlenja mogu se zahtijevati:

1. davanja kojima je cilj uključivanje u rad,
2. davanja kojima je cilj osigurati podmirivanje osnovnih životnih potreba.

[...]“

21. U knjizi II. Socijalnog zakonika (Sozialgesetzbuch Zweites Buch, u daljnjem tekstu: SGB II) stavci 1. i 3. članka 1., naslovljenog „Zadaća i cilj temeljnih davanja za tražitelje zaposlenja“, određuju:

„(1) Cilj temeljnih davanja za tražitelje zaposlenja jest omogućiti svojim korisnicima da vode život dostojan čovjeka.

[...]

(3) Osnovno osiguranje za tražitelje zaposlenja obuhvaća davanja

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

22. Članak 7. SGB-a II, naslovljen „Korisnici davanja“, predviđa:

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

1. koje su napunile 15 godina, ali još nisu dosegnule dobnu granicu iz članka 7.a,
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 ni 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 boravka,
 2. strankinje i stranci čije se pravo boravka 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 u skladu s dozvolom boravka izdanom na temelju poglavlja 2. dijela 5. Zakona o pravu boravka. Odredbe iz područja prava boravka ostaju nepromijenjene.

[...]“

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

„(1) Radno je sposobna ona osoba koja, u predvidivoj budućnosti, u uobičajenim uvjetima tržišta rada nije nesposobna zbog bolesti ili invalidnosti obavljati profesionalnu djelatnost najmanje tri sata dnevno.

[...]“

24. Članak 9. SGB-a II određuje:

„(1) Pomoć je potrebna osobi koja na osnovi dohotka ili imovine koju treba uzeti u obzir ne može ili ne može dovoljno osigurati podmirivanje osnovnih životnih potreba i koja potrebnu pomoć ne prima od drugih osoba, osobito ne od članova svoje obitelji ili drugih korisnika socijalnih davanja. [...]“

[...]“

25. Članci 14. do 18. SGB-a II, koji čine prvi dio poglavlja 3., određuju davanja koja se odnose na uključivanje u tržište rada.

26. Članak 20. SGB-a II sadrži dopunske odredbe o osnovnim životnim potrebama, članak 21. SGB-a II one o dodatnim potrebama, a članak 22. SGB-a II one o potrebama stanovanja i grijanja. Naposljetku, članci 28. do 30. SGB-a II odnose se na davanjima za osposobljavanje i uključivanje u tržište rada.

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

„Zadaća socijalne pomoći jest omogućiti njezinim korisnicima život dostojan čovjeka. [...]“

28. Članak 21. SGB-a XII predviđa:

„Naknade za podmirivanje osnovnih životnih potreba ne isplaćuju se korisnicima davanja na temelju knjige II. koji su sposobni za rad ili zbog njihovih obiteljskih veza. [...]“

2. FreizügG/EU

29. 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“.

30. Što se tiče prava ulaska i prava boravka, članak 2. FreizügG/EU-a predviđa:

„(1) Građani Unije koji imaju pravo na slobodno kretanje i članovi njihovih obitelji imaju pravo ulaska i boravka na saveznom području u skladu s 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 obavljaju profesionalnu djelatnost, u skladu s uvjetima iz članka 4.,
6. članovi obitelji, u skladu s uvjetima iz članka 3. i 4.,

[...]

(3) Na pravo radnika i samozaposlenih osoba iz stavka 1. ne utječe:

[...]

2. nesvojevoljna nezaposlenost koja je prijavljena u nadležnom zavodu za zapošljavanje ili prestanak samostalne djelatnosti uslijed okolnosti neovisnih o volji samozaposlene osobe, nakon obavljanja djelatnosti duljeg od godinu dana,

[...].

Nesvojevoljno nezaposlene osobe, koje su prijavljene u nadležnom zavodu za zapošljavanje i koje su bile zaposlene manje od godinu dana, zadržavaju pravo iz stavka 1. u trajanju od šest mjeseci.

[...]“

31. Što se tiče osoba koje ne obavljaju profesionalnu djelatnost, a koje imaju pravo na slobodno kretanje, članak 4. FreizügG/EU-a određuje:

„Građani Unije koji ne obavljaju profesionalnu djelatnost i članovi njihovih obitelji koji ih prate ili im se pridruže uživaju pravo iz članka 2. stavka 1. ako su u dovoljnoj mjeri zdravstveno osigurani i imaju 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 osnovne životne potrebe osigurane“.

3. Europska konvencija o socijalnoj i medicinskoj pomoći

32. Članak 1. Europske konvencije o socijalnoj i medicinskoj pomoći (u daljnjem tekstu: Konvencija o pomoći) predviđa načelo nediskriminacije.

33. Međutim, u skladu s člankom 16. točkom (b) Konvencije o pomoći, njemačka je vlada 19. prosinca 2011. stavila rezervu (u daljnjem tekstu: rezerva), u skladu s kojom:

„[V]lada Savezne Republike Njemačke ne obvezuje se da će državljanima drugih ugovornih strana, jednako kao vlastitim državljanima i pod istim uvjetima, odobriti davanja predviđena u trenutačno važećoj verziji druge knjige njemačkog Zakonika o socijalnoj sigurnosti – Osnovna socijalna zaštita za osobe koje traže zaposlenje.“

III – Činjenice u glavnom postupku

34. N. Alimanovic i njezino troje djece, Sonita, Valentina i Valentino, imaju švedsko državljanstvo. Sva su djeca rođena u Njemačkoj, redom 1994., 1998. i 1999.

35. Iz zahtjeva za prethodnu odluku proizlazi da tužitelji u glavnom postupku od 1999. do 2010. nisu boravili na njemačkom državnom području. Ne navodeći točno odakle su došli ni razlog odsutnosti, sudac koji je uputio zahtjev pojašnjava da su se tužitelji iz glavnog postupka u Njemačku „vratili“ u lipnju 2010.

36. Nakon njihova povratka u Njemačku, tužiteljima iz glavnog postupka 1. srpnja 2010. izdana je potvrda na temelju članka 5. FreizügG/EU-a. N. Alimanovic i njezina starija kći Sonita, koje su u smislu njemačkog zakonodavstva bile sposobne za rad, bile su od lipnja 2010. do svibnja 2011., dakle manje od godinu dana, privremeno ili povremeno zaposlene.

37. Sud koji je uputio zahtjev navodi da su svi tužitelji iz glavnog postupka u razdoblju od 1. prosinca 2011. do 31. svibnja 2012. primali, među ostalim, davanja za pokrivanje osnovnih životnih troškova na temelju SGB-a II. N. Alimovic i njezina kći Sonita primale su, s jedne strane, dodatak za osnovne životne potrebe dugotrajno nezaposlenih osoba („Arbeitslosengeld II“), dok je njezino ostalo dvoje djece, Valentina i Valentino, primalo, s druge strane, socijalni dodatak za korisnike koji nisu sposobni za rad.

38. Kada je dodijelilo davanja, nadležno tijelo (Jobcenter Berlin Neukölln, u daljnjem tekstu: Jobcenter) polazilo je od toga da se pravilo o isključenju građana Unije koji traže zaposlenje predviđeno u članku 7. stavku 1. drugoj rečenici točki 2. SGB-a II ne primjenjuje sukladno načelu nediskriminacije predviđenom u članku 1. Konvencije o pomoći. Međutim, temeljeći svoju odluku na rezervi, Jobcenter je u svibnju 2012. u cijelosti obustavio dodjelu davanja.

39. Na temelju tužbe tužitelja iz glavnog predmeta, Sozialgericht Berlin poništio je tu odluku. Prema mišljenju tog suda, iako su se N. Alimanovic i njezina kći Sonita nakon prestanka zaposlenja 2011. mogle pri traženju zaposlenja pozvati samo na pravo boravka, ne primjenjuje se isključenje iz korištenja davanja na temelju članka 7. stavka 1. druge rečenice točke 2. SGB-a II, s obzirom na to da se člankom 4. Uredbe br. 883/2004 za dotična posebna nedoprinosna novčana davanja zabranjuje svaka diskriminacija građana Unije u odnosu na državljane predmetne države članice. Prema mišljenju Sozialgercihta Berlin, to nije bilo proturječno mogućnosti ograničavanja primanja „socijalne pomoći“, posebno na temelju članka 24. stavka 2. Direktive 2004/83. Taj je sud smatrao, osim toga, da se posebnim načelom nediskriminacije priznatim u članku 1. Konvencije o pomoći i dalje nameće odstupanje od pravila o isključenju jer, prema njegovoj ocjeni, rezerva nije prenesena u nacionalno pravo ili u njemu nije stupila na snagu.

40. S obzirom na to da isključenje iz korištenja davanja nije bilo u suprotnosti s pravom Unije, Jobcenter je podnio tužbu protiv te odluke pred sudom koji je uputio zahtjev za prethodnu odluku. Prema njegovu mišljenju, davanja za pokrivanje osnovnih životnih troškova na temelju SGB-a II predstavljaju „socijalnu pomoć“ u smislu članka 24. stavka 2. Direktive 2004/38, zbog čega se može odbiti njihovo dodjeljivanje tražiteljima zaposlenja. Prema mišljenju Jobcentera, cilj navedenih davanja nije olakšati pristup tržištu rada, s obzirom na to da se SGB-om II u članku 16. i pratećim člancima predviđaju druga davanja posebno za uključivanje tražitelja zaposlenja u tržište rada. Osim toga, članak 7. stavak 1. druga rečenica točka 2. SGB-a II nije u suprotnosti s Uredom br. 883/2004 te ni isključenje iz korištenja davanja nije u suprotnosti s Konvencijom o pomoći, s obzirom na to da je rezerva valjana i u skladu s njemačkim ustavom.

41. Sud koji je uputio zahtjev dodatno pojašnjava da se prema utvrđenjima Sozialgerichta Berlin, na koje se nadovezuje, N. Alimanovic i njezina kći Sonita više ne mogu pozivati na pravo boravka kao radnice na temelju članka 2. FreizügG/EU-a. Od lipnja 2010. obavljale su manje od godinu dana samo privremene ili povremene poslove, a od svibnja 2011. više nisu obavljale nikakvu djelatnost, ni plaćenu ni samostalnu. Bundessozialgericht (Savezni sud za socijalne sporove, Njemačka) stoga polazi od načela da su, nakon isteka razdoblja od šest mjeseci nakon završetka svojih profesionalnih djelatnosti, odnosno u prosincu 2011., tužiteljice iz glavnog postupka izgubile svojstvo radnika, i to primjenom članka 2. stavka 3. druge rečenice FreizügG/EU-a u vezi s člankom 7. stavkom 3. točkom (c) Direktive 2004/38.

42. Stoga je N. Alimanovic i njezinu kćer Sonitu potrebno smatrati tražiteljima zaposlenja u smislu članka 2. stavka 2. točke 1. FreizügG/EU-a jer su u Njemačkoj manje od godinu dana obavljale samo privremene ili povremene poslove. Prema tome, u skladu s odredbama SGB-a II, točnije njegovim člankom 7. stavkom 1. drugom rečenicom točkom 2., njihovo je pravo na dodatke za osnovne životne potrebe, a time i pravo Valentine i Valentina na socijalni dodatak za pokrivanje osnovnih životnih troškova koje iz njega proizlazi, isključeno na temelju navedenih odredbi⁶.

IV – Zahtjev za prethodnu odluku i postupak pred Sudom

43. U tim okolnostima sud koji je uputio zahtjev pita o usklađenosti pravila o isključenju iz članka 7. stavka 1. druge rečenice točke 2. SGB-a II s različitim pravilima prava Unije.

44. Odlukom od 12. prosinca 2013., koju je Sud zaprimio 10. veljače 2014., Bundessozialgericht je stoga odlučio prekinuti postupak i na temelju članka 267. UFEU-a Sudu postaviti sljedeća prethodna pitanja:

„1. Primjenjuje li se načelo nediskriminacije iz članka 4. Uredbe (EZ) br. 883/2004, uz iznimku isključenja izvoza davanja iz članka 70. stavka 4. navedene uredbe, i na posebna nedoprinosna novčana davanja u smislu članka 70. stavka 1. i 2. Uredbe (EZ) br. 883/2004?

2. U slučaju potvrdnog odgovora na prvo pitanje jesu li i, ako jesu, u kojem opsegu, moguća ograničenja načela nediskriminacije iz članka 4. Uredbe (EZ) br. 883/2004 odredbama nacionalnog zakonodavstva kojima se prenosi članak 24. stavak 2. Direktive 2004/38/EZ, prema kojima pristup tim davanjima ne postoji ni u kojem slučaju, ako pravo boravka građanina Unije u drugoj državi članici proizlazi samo iz cilja traženja posla?

3. Protivi li se članku 45. stavku 2. UFEU-a u vezi s člankom 18. UFEU-a nacionalna odredba kojom se građanima Unije koji se kao tražitelji posla mogu pozivati na korištenje pravom slobode kretanja bez iznimke uskraćuje socijalno davanje koje služi osiguranju dostatnih sredstava za život i istodobno olakšava pristup tržištu rada za vrijeme trajanja prava boravka, samo u svrhu traženja posla i neovisno o vezi s državom članicom domaćinom?“

45. Pisana očitovanja podnijele su njemačka, talijanska i švedska vlada, Irska te vlada Ujedinjene Kraljevine kao i Europska komisija.

46. Osim toga, sve su se (osim talijanske vlade) očitovale i na raspravi održanoj 3. veljače 2015. Zastupnici N. Alimanovic te danska i francuska vlada, koji nisu podnijeli pisana očitovanja, također su na toj raspravi mogli iznijeti argumente.

6 — Ako su ta prava u razdoblju od 1. prosinca 2011. do svibnja 2012. i bila zadržana, to je zato što se člankom 1. Konvencije o pomoći odstupilo od isključenja predviđenog u članku 7. SGB-a II. Međutim, učinci tog članka 1. prestali su 19. prosinca 2011. zbog rezerve koju je stavila Savezna Republika Njemačka.

V – Analiza

A – Prvo prethodno pitanje

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

48. To je pitanje pod jednakim uvjetima postavljeno u predmetu u kojem je donesena presuda Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358) i Sud je na njega odgovorio potvrdno: „Uredbu br. 883/2004 treba tumačiti na način da ‚posebna nedoprinosna novčana davanja‘ u smislu članka 3. stavka 3. i članka 70. te uredbe ulaze u područje primjene članka 4. navedene uredbe“⁷.

B – Drugo i treće prethodno pitanje

49. Drugim i trećim prethodnim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti postavlja Sudu pitanje o usklađenosti propisa države članice na temelju kojeg su državljani drugih država članica koji su se koristili pravom slobode kretanja u svrhu traženja posla isključeni iz korištenja određenih posebnih nedoprinosnih novčanih davanja u smislu Uredbe br. 883/2004 iako su ta davanja zajamčena državljanima dotične države članice koji se nalaze u istom položaju, s jedne strane, s člankom 24. stavkom 2. Direktive 2004/38 i, s druge strane, s člankom 18. i člankom 45. stavkom 2. UFEU-a⁸.

50. Sud je već imao priliku pojasniti da posebno nedoprinosno novčano davanje u smislu Uredbe br. 883/2004 može biti obuhvaćeno pojmom „sustava socijalne pomoći“ iz članka 7. stavka 1. točke (b) Direktive 2004/38⁹. Međutim, iako su ta financijska davanja namijenjena olakšavanju pristupa tržištu rada, ona se ne mogu smatrati „socijalnom pomoći“ u smislu članka 24. stavka 2. Direktive 2004/38¹⁰.

51. Stoga, s obzirom na prirodu davanja o kojima je riječ u glavnom postupku, potrebno je odgovoriti samo na drugo i treće pitanje suda koji je uputio zahtjev.

1. Priroda „temeljnih“ davanja (*Grundsicherung*)¹¹ s obzirom na Uredbu br. 883/2004 i Direktivu 2004/38

52. Kvalifikacija mjere o kojoj je riječ u glavnom postupku ključna je jer se njome određuje pravno pravilo prema kojem je potrebno procijeniti usklađenost sustava poput onog o kojem je riječ u glavnom predmetu: članak 24. stavak 2. Direktive 2004/38 ako se radi o socijalnoj pomoći odnosno članak 45. stavak 2. UFEU-a u slučaju mjere za olakšavanje pristupa tržištu rada.

53. U tom pogledu, s obzirom na to da su propisi u ovom predmetu jednaki onima o kojima se radilo u presudi Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358), prvo ću uputiti na analizu Suda. Radi sveobuhvatnosti potom ću razmotriti nadležnost suda koji je uputio zahtjev za prethodnu odluku i učinak mogućeg mješovitog karaktera davanja na kvalifikaciju mjere (odnosno slučaj u kojem predmetno davanje istodobno ima aspekte socijalne pomoći i aspekte čiji je cilj uključivanje u tržište rada).

7 — Točke 55. i 93., točka 1. izreke

8 — U nastavku analize morat ću napraviti razliku između, s jedne strane, državljana jedne države članice koji su tek došli na područje druge države članice i onih koji su u toj državi članici već radili prije nego što su ponovno postali ekonomski neaktivni.

9 — Presuda Brey (C-140/12, EU:C:2013:565, t. 58.)

10 — Presuda Vatsouras i Koupatantze (C-22/08 i C-23/08, EU:C:2009:344, t. 45.)

11 — Kako su nazvana u SGB-u II.

a) Analiza „temeljnih davanja“ („Grundsicherung“) u presudi Dano

54. Točno je da je Sud ispitao usklađenost pravila, kao što je predviđeno zakonodavstvom o kojem je riječ u glavnom postupku, u pogledu članka 24. stavka 1. Direktive 2004/38, a ne u odnosu na stavak 2. istog članka. Međutim, spornu je mjeru kvalificirao kao „socijalna davanja“ u smislu navedene direktive.

55. Naime, nakon što je podsjetio da se pojam „socijalne pomoći“ u smislu članka 24. stavka 2. Direktive 2004/38 odnosi na „sve programe pomoći javnih tijela, bilo na nacionalnoj, regionalnoj ili lokalnoj razini, na koje ima pravo pojedinac koji ne raspolaže dostatnim sredstvima za podmirivanje svojih osnovnih potreba kao ni potreba svoje obitelji i za kojeg zato postoji opasnost da će tijekom boravka u državi članici domaćinu postati teret javnim financijama te države, što bi moglo imati posljedice na opću razinu pomoći koje ta država može dodijeliti“¹², Sud je ocijenio da treba „provjeriti protivi li se, u slučaju kao što je onaj u glavnom postupku, odbijanje dodjele socijalnih davanja članku 24. stavku 1. Direktive 2004/38 i članku 4. Uredbe br. 883/2004“¹³.

56. Time je, čini mi se, Sud zapravo analizirao davanje o kojem je riječ u glavnom postupku kao socijalno davanje u smislu Direktive 2004/38. Taj je zaključak potvrđen tvrdnjom iz točke 69. iste presude prema kojoj „građanin Unije može, što se tiče pristupa socijalnim davanjima *poput onih o kojima je riječ u glavnom postupku*, zahtijevati pravo na jednako postupanje kao i državljani države članice domaćina samo ako je njegov boravak na području države članice domaćina u skladu s uvjetima Direktive 2004/38“¹⁴.

57. Osim toga, primjećujem da opis predmetnih davanja koji je Savezna Republika Njemačka iznijela u svojim pisanim očitovanjima odgovara definiciji „socijalne pomoći“ u smislu Direktive 2004/38, kako je navedena u točki 55. predmetnog mišljenja. Naime, prema mišljenju te države članice „davanja za pokrivanje osnovnih životnih troškova predviđena u SGB-u II financiraju savezna država i općinske vlasti, a isplaćuju ih Jobcenteri koji su u tom smislu javna tijela. Ta davanja u biti služe za pokrivanje osnovnih životnih troškova ako ih korisnik ne može pokriti vlastitim sredstvima te se njima u tom pogledu moraju nadoknaditi njegovi nedostatni prihodi. Kao i davanja propisana SGB-om XII, davanja za pokrivanje osnovnih životnih troškova isplaćuju se u slučaju siromaštva te su u načelu jednakog iznosa i izračunavaju se istom metodom. Njihov je iznos u biti ograničen na sredstva nužna za osiguranje dostojanstvenog egzistencijalnog minimuma i temelje se na izdacima kućanstava s nižim приходima, koji proizlaze iz statističkih podataka (vidjeti članak 4. Zakona o izračunu egzistencijalnog minimuma (Gesetz zur Ermittlung der Regelbedarfe)). Cilj davanja u biti je osigurati osnovne životne potrebe“¹⁵.

58. Sam sud koji je uputio zahtjev u tom zahtjevu navodi da su mjere za uključivanje u tržište rada koje obuhvaćaju davanja predviđena posebno za osobe koje su sposobne za rad u smislu SGB-a II propisane u posebnom poglavlju tog zakonika¹⁶.

12 — Presuda Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358, t. 63.) u kojoj Sud navodi definiciju iz točke 61. presude Brey (C-140/12, EU:C:2013:565).

13 — Presuda Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358, t. 67.). Čini se da Sud upotrebljava i izraze „socijalne pomoći“ i „socijalnih davanja“, pri čemu se ne može utvrditi razlika između njih. Stoga ih smatram sinonimima (također vidjeti u tom smislu t. 69., 70., 74. i 77. navedene presude).

14 — *Ibidem* (t. 69.). Moje isticanje

15 — Točka 74. pisanog očitovanja Savezne Republike Njemačke. Vidjeti također u tom smislu točke 65. do 72. mojeg mišljenja u predmetu Dano (C-333/13, EU:C:2014:341).

16 — Točka 47. zahtjeva za prethodnu odluku. Radi se o poglavlju 3. koje se sastoji od članaka 14. do 18. Sud koji je uputio zahtjev nastavlja navodeći različite primjere poput dodatka za pokretanje djelatnosti (članak 16.b SGB-a II), prilika za zaposlenje (članak 16.d SGB-a II) ili promicanja radnih odnosa subvencijama na plaće, koje se isplaćuju radnicima (članak 16.e SGB-a II).

59. Stoga ću se u svojoj analizi, kako ne bih doveo u pitanje načelo iz presude Vatsouras i Koupatantze¹⁷ prema kojem se financijska davanja za olakšavanje pristupa tržištu rada ne mogu smatrati socijalnom pomoći u smislu članka 24. stavka 2. Direktive 2004/38¹⁸, usredotočiti na potonju odredbu, a ne na članak 45. stavak 2. UFEU-a.

60. Naime, taj bi članak bio relevantan samo ako bi cilj mjere o kojoj je riječ u glavnom postupku bilo olakšavanje pristupa tržištu rada, što bi automatski isključilo njezinu kvalifikaciju kao mjeru socijalne pomoći u smislu Direktive 2004/38, s obzirom na to da je Sud neprestano presuđivao da nije „više moguće iz područja primjene članka [45. stavka 2. UFEU-a], koji je izraz temeljnog načela jednakog postupanja zajamčenog člankom [18. UFEU-a], isključiti davanje financijske prirode čija je svrha olakšavanje pristupa zaposlenju na tržištu rada države članice“¹⁹.

b) Nadležnost suda koji je uputio zahtjev i učinak mogućeg mješovitog karaktera „temeljnih davanja“ („Grundsicherung“)

61. Zaključci koje izvodim iz presude Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358) u pogledu kvalifikacije temeljnih davanja o kojima je riječ u glavnom postupku mogli bi se pokazati odvažnima s obzirom na to da je, u skladu s ustaljenom sudskom praksom, na nacionalnom sudu da utvrdi pravni i činjenični okvir te da primjeni pravila prava Unije u predmetnom slučaju²⁰. U presudi Vatsouras i Koupatantze (C-22/08 i C-23/08, EU:C:2009:344) Sud je uostalom potvrdio, u pogledu davanja iz SGB-a II, da „su nadležna nacionalna tijela te, ako je potrebno, nacionalni sudovi [bili] dužni [...] analizirati konstitutivne elemente navedenog davanja, posebno njegovu svrhu i uvjete dodjele“²¹.

62. Komisija kao i švedska vlada i vlada Ujedinjene Kraljevine podupiru to stajalište u svojim pisanim očitovanjima. Naprotiv, Savezna Republika Njemačka traži od Suda da pojasni predmetna davanja s obzirom na proturječnu sudsku praksu njemačkih sudova.

63. U tom pogledu, Sud može a da sam ne kvalificira nacionalnu mjeru barem „pružiti nacionalnom sudu sve elemente tumačenja prava Zajednice koji bi mu mogli koristiti u ocjeni učinaka njegovih odredbi“²².

64. U svojem mišljenju koje je iznio u predmetu Winner Wetten nezavisni odvjetnik Y. Bot napisao je također da, iako se osnovanost ocjene suda koji je uputio zahtjev može dovesti u pitanje, on smatra da „u skladu s duhom suradnje koja uređuje prethodni postupak i radi obavještavanja suda koji je uputio zahtjev o svim okolnostima koje se odnose na tumačenja prava Zajednice, a koje bi taj sud mogao iskoristiti za rješavanje spora, Sud tom sudu daje upute koje bi mu omogućile ponovnu provjeru osnovanosti njegove postavke“²³.

65. U ovom slučaju, korisno je istaknuti dva elementa:

— s jedne strane, prema metodološkom kriteriju koji je Sud prihvatio u presudi Brey (C-140/12, EU:C:2013:565), pojam „sustava socijalne pomoći“ u smislu članka 7. stavka 1. točke (b) Direktive 2004/38 treba odrediti ovisno o *cilju* te odredbe, a *ne u odnosu na formalne kriterije*²⁴ i

17 — C-22/08 i C-23/08, EU:C:2009:344

18 — *Ibidem* (t. 45.).

19 — Presuda Prete (C-367/11, EU:C:2012:668, t. 25.). Vidjeti također u tom smislu točku 49. iste presude; presude Vatsouras i Koupatantze (C-22/08 i C-23/08, EU:C:2009:344, t. 37.); Collins (C-138/02, EU:C:2004:172, t. 63.) i Ioannidis (C-258/04, EU:C:2005:559, t. 22.).

20 — Vidjeti posebno presudu Asociación Profesional de Empresas de Reparto y Manipulado de Correspondencia (C-220/06, EU:C:2007:815, t. 36.).

21 — Točka 41.

22 — Presuda Asociación Profesional de Empresas de Reparto y Manipulado de Correspondencia (C-220/06, EU:C:2007:815, t. 36.).

23 — C-409/06, EU:C:2010:38, t. 35.

24 — Točka 60.

— s druge strane, u skladu s presudama Brey²⁵ i Dano²⁶, kako bi odgovaralo definiciji socijalne pomoći u smislu Direktive 2004/38, sporno je davanje potrebno uključiti u program pomoći javnih tijela, bilo na nacionalnoj, regionalnoj ili lokalnoj razini, na koju ima pravo pojedinac koji ne raspolaže dostatnim sredstvima za podmirivanje svojih osnovnih potreba kao ni potreba svoje obitelji.

66. Stoga ako cilj spornog davanja odgovara svrsi navedenoj u prethodnoj točki, davanje je potrebno analizirati kao socijalnu pomoć u smislu Direktive 2004/38.

67. U tom pogledu, iako članak 19.a SGB-a I predviđa da se davanja kojima je cilj osigurati osnovne životne potrebe kao i ona kojima je cilj uključivanje u rad mogu zahtijevati na temelju prava tražitelja zaposlenja na temeljna davanja, člankom 1. stavkom 1. SGB-a II, naslovljenim „Zadaća i cilj temeljnih davanja za tražitelje zaposlenja“, propisuje se da „cilj temeljnih davanja za tražitelje zaposlenja jest omogućiti svojim korisnicima da vode život dostojan čovjeka“.

68. Člankom 1. stavkom 3. SGB-a II također se podsjeća da temeljna davanja za tražitelje zaposlenja obuhvaćaju davanja kojima je cilj ukinuti ili smanjiti stanje potrebe, osobito putem uključivanja u rad, te osigurati podmirivanje osnovnih životnih potreba.

69. Međutim, u skladu s člankom 19. SGB-a II predmetna davanja pokrivaju „osnovne potrebe, dodatne potrebe te potrebe stanovanja i grijanja“. Pomoć za zapošljavanje je, prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, propisana u posebnom poglavlju SGB-a II²⁷.

70. Uvjet za korištenje temeljnih davanja koji se odnosi na sposobnost za rad, propisan člankom 7. SGB-a II i utvrđen u članku 8. SGB-a II, samo je formalni kriterij za njihovu dodjelu u smislu presude Brey (C-140/12, EU:C:2013:565) naveden u točki 65. ovog mišljenja. Stoga ne utječe na kvalifikaciju mjere.

71. Radi se naime o jednostavnom kriteriju za dodjelu, kao što su dob i teške materijalne prilike, koje su definirane u članku 9. SGB-a II.

72. Naposljetku, ako bi nacionalni sud zaključio da zahtijevana davanja imaju dvostruki cilj, osigurati sredstva za podmirivanje osnovnih potreba, s jedne strane, te olakšati pristup tržištu rada, s druge strane, dijelim stajalište koje u svojim pisanim očitovanjima zagovaraju njemačka, talijanska i švedska vlada, prema kojem se ta odluka treba temeljiti na prevladavajućoj namjeni davanja koja je nedvojbeno, u ovom slučaju, osiguranje davanja za pokrivanje osnovnih životnih troškova potrebnih za život dostojan čovjeka.

2. Tumačenje članka 24. stavka 2. UFEU-a i doseg margine prosudbe država članica u njegovom prijenosu

a) Valjanost iznimke predviđene u članku 24. stavku 2. Direktive 2004/38

73. U skladu s člankom 24. stavkom 2. Direktive 2004/38 „[d]ržava 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)“, odnosno tijekom razdoblja traženja zaposlenja za građane Unije koji su s tim ciljem ušli na područje države članice domaćina.

25 — *Ibidem* (t. 61.)

26 — C-333/13, EU:C:2014:2358, t. 63.

27 — Vidjeti bilješku 16. ovog mišljenja.

74. Stoga, dok „članak 24. stavak 1. Direktive 2004/38 i članak 4. Uredbe br. 883/2004 upozoravaju na zabranu diskriminacije na temelju državljanstva, *članak 24. stavak 2. spomenute direktive sadrži odstupanje od načela nediskriminacije*“²⁸.

75. Što se tiče prva tri mjeseca predviđena tom odredbom, Sud je potvrdio u presudi Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358) da „[n]a temelju članka 24. stavka 2. Direktive 2004/38 država članica domaćin nije [bila] [...] obvezna državljaninu druge države članice ili članovima njegove obitelji za to razdoblje dodijeliti pravo na socijalno davanje“²⁹.

76. Osim toga, što se tiče prava državljana država članica koji traže zaposlenje u drugoj državi članici, odnosno drugog vremenskog razdoblja iz članka 24. stavka 2. Direktive 2004/38, Sud je već presudio da njegovo ispitivanje u pogledu načela nediskriminacije nije „otkrilo ništa što bi moglo utjecati na [njegovu] valjanost“³⁰.

77. Naime, postojanje nejednakog postupanja u pogledu dodjele socijalnih davanja prema građanima Unije koji su se koristili svojim pravom na slobodno kretanje i boravak u odnosu na državljane države članice domaćina „neizbježna [je] posljedica Direktive 2004/38. [zbog] veze koju je zakonodavac Unije u članku 7. Direktive 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“³¹.

78. U tim okolnostima, ne čini mi se da je načelo propisa države članice, poput onoga o kojem je riječ u glavnom postupku, koji iz korištenja posebnog nedoprinosnog novčanog davanja u smislu Uredbe br. 883/2004 (koje, osim toga, predstavlja socijalnu pomoć u smislu Direktive 2004/38) isključuje osobe koje odlaze na područje spomenute države članice samo s ciljem traženja zaposlenja, protivno članku 4. Uredbe br. 883/2004 odnosno sustavu koji uspostavlja Direktiva 2004/38.

79. Međutim, potrebno je detaljno ispitati način provođenja te ovlasti. Naime, ne smije se zanemariti ukupni pravni okvir kojim je obuhvaćena Direktiva 2004/38, koji je istaknuo Sud u predmetu Dano.

b) Mjesto članka 24. Direktive 2004/38 u pravnom poretku Unije

80. U presudi Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358) Sud ističe „najprije da članak 20. stavak 1. UFEU-a svakoj osobi s državljanstvom neke države članice dodjeljuje status građanina Unije (presuda N., C-46/12, EU:C:2013:9725, t. 25.)“³².

81. Sud potom navodi svoju ustaljenu sudsku praksu prema kojoj je „predviđeno da status građanina Unije bude temeljni status državljana država članica, koji državljanima koji se nalaze u istom položaju omogućava da se u području primjene UFEU-a *ratione materiae*, neovisno o njihovu državljanstvu i ne dovodeći u pitanje iznimke izričito predviđene s tim u svezi, prema njima jednako pravno postupaju (presude Grzelczyk, C-184/99, EU:C:2001:458, t. 31.; D’Hoop, C-224/98, EU:C:2002:432, t. 28. kao i N., EU:C:2013:9725, t. 27.)“³³.

28 — Presuda Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358, t. 64.). Moje isticanje

29 — Točka 70.

30 — Presuda Vatsouras i Koupatantze (C-22/08 i C-23/08, EU:C:2009:344, t. 46.). Točno je da je ta valjanost utvrđena u pogledu članka 12. i članka 39. stavka 2. UEZ-a (sada članak 18. i članak 45. stavak 2. UFEU-a). Međutim, budući da se „[s]vaki građanin Unije može [...] u svim situacijama koje ulaze u područje primjene prava Unije *ratione materiae* pozvati na zabranu diskriminacije na temelju državljanstva iz članka 18. UFEU-a“ (vidjeti t. 59. presude Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358), moje isticanje), čini nam se da se utvrđenje Suda o valjanosti članka 24. stavka 2. Direktive 2004/38 ne može ograničiti samo na položaj „radnika“ u smislu članka 45. UFEU-a.

31 — Presuda Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358, t. 77.)

32 — Točka 57.

33 — *Ibidem* (t. 58.)

82. Iz nje proizlazi da se „[s]vaki građanin Unije može [...] dakle u svim situacijama koje ulaze u područje primjene prava Unije *ratione materiae* pozvati na zabranu diskriminacije na temelju državljanstva iz članka 18. UFEU-a. Te situacije obuhvaćaju one koje proizlaze iz korištenja slobodom kretanja i boravka na području država članica koju dodjeljuju članak 20. stavak 2. prvi podstavak točka (a) i članak 21. UFEU-a (vidjeti presudu N., EU:C:2013:97, t. 28. i navedenu sudsku praksu)³⁴.

83. Sud također dodaje da „[u] tom pogledu valja utvrditi da članak 18. stavak 1. UFEU-a zabranjuje svaku diskriminaciju na temelju državljanstva ‚[u]nutar područja primjene Ugovorâ i ne dovodeći u pitanje bilo koju njegovu posebnu odredbu’. Članak 20. stavak 2. podstavak drugi UFEU-a izričito pojašnjava 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’. Osim toga, članak 21. stavak 1. UFEU-a također uvjetuje pravo građana Unije na slobodno kretanje i boravak na državnom području država članica poštovanjem ograničenja i uvjeta utvrđenih u Ugovorima i u mjerama usvojenima radi njihove provedbe’ (vidjeti presudu Brey, C-140/12, EU:C:2013:565, t. 46. i navedenu sudsku praksu)³⁵.

84. Konačno, Sud zaključuje da „je načelo nediskriminacije u pogledu građana Unije koji [...] ostvaruju slobodu kretanja i boravka na području država članica, o kojemu općenito govori članak 18. UFEU-a, *pojašnjeno* u članku 24. Direktive 2004/38. To je načelo osim toga pojašnjeno i u članku 4. Uredbe br. 883/2004 u pogledu građana Unije koji se [...] u državi članici domaćinu koriste davanjima iz članka 70. stavka 2. spomenute uredbe³⁶.

85. Drugim riječima, članak 24. stavak 2. Direktive 2004/38, kojim se odobrava različito postupanje prema građanima Unije i državljanima države članice domaćina, jest „odstupanje od načela jednakog postupanja predviđenog člankom 18. UFEU-a u odnosu na koji članak 24. stavak 1. [iste] direktive [...] predstavlja posebnu odredbu.³⁷ Stoga ga treba tumačiti usko i u skladu s odredbama Ugovora, uključujući one o građanstvu Unije i slobodi kretanja radnika“.

86. Osim toga, ograničenja dodjele socijalnih davanja građanima Unije koji nemaju ili više nemaju položaj radnika i koja su utvrđena na temelju članka 24. stavka 2. Direktive 2004/38 moraju biti legitimna³⁸.

87. Na temelju tih razmatranja i pravila prema kojima, s jedne strane, iznimku treba tumačiti usko i, s druge strane, ograničenja koja iz nje proizlaze trebaju biti legitimna, predlažem razlikovanje sljedećih triju slučajeva:

- onaj državljanina države članice koji je došao na područje druge države članice i ondje boravi manje od tri mjeseca ili više od tri mjeseca, ali bez namjere traženja zaposlenja (slučaj 1.),
- onaj državljanina države članice koji je na područje druge države članice došao kako bi ondje tražio zaposlenje (slučaj 2.) i
- onaj državljanina države članice koji više od tri mjeseca boravi na području druge države članice i koji je ondje bio zaposlen (slučaj 3.).

34 — *Ibidem* (t. 59.)

35 — Presuda Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358, t. 60.)

36 — *Ibidem* (t. 61.). Moje isticanje

37 — Presuda N. (C-46/12, EU:C:2013:97, t. 33.)

38 — Vidjeti u tom smislu presudu Brey (C-140/12, EU:C:2013:565, t. 57.).

i) Slučaj 1.: državljanin države članice koji je došao na područje druge države članice i ondje boravi manje od tri mjeseca ili više od tri mjeseca, ali bez namjere traženja zaposlenja

88. Prva je situacija, općenito, ona koju je Sud sažeo u svojoj ocjeni u predmetu Dano.

89. S jedne strane, Sud je odlučio da „[n]a temelju članka 24. stavka 2. Direktive 2004/38 država članica domaćin nije [bila] [...] obvezna državljaninu druge države članice ili članovima njegove obitelji dodijeliti pravo na socijalno davanje [za boravak u trajanju do tri mjeseca]“³⁹.

90. Takvo tumačenje u skladu je s ciljem očuvanja financijske ravnoteže sustava socijalne sigurnosti država članica, koji se nastoji postići Direktivom 2004/38⁴⁰. Budući da države članice ne mogu od građana Unije zahtijevati da tijekom boravka od tri mjeseca posjeduju dostatna sredstva za život i osobno zdravstveno osiguranje, opravdano je državama članicama ne nametati obvezu preuzimanja odgovornosti za njih.

91. Naime, u protivnom slučaju, dodjela prava na socijalnu pomoć građanima Unije koji nisu dužni raspolagati dostatnim sredstvima za život dovelo bi do opasnosti od izazivanja masovnog preseljenja koje bi moglo prouzročiti nerazuman teret za nacionalne sustave socijalne sigurnosti.

92. Osim toga, veza s državom članicom domaćinom najvjerojatnije je tijekom tog prvog razdoblja ograničena.

93. S druge strane, Sud je također naveo u presudi Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358) da država članica mora „na temelju primjene članka 7. [Direktive 2004/38] imati mogućnost odbiti dodijeliti socijalna davanja ekonomski neaktivnim građanima Unije koji svoju slobodu kretanja koriste samo kako bi ostvarili pravo na socijalnu pomoć u drugoj državi članici premda ne raspoložu dostatnim sredstvima da bi ostvarili pravo boravka“⁴¹.

ii) Slučaj 2.: državljanin države članice koji je na područje druge države članice došao kako bi ondje tražio zaposlenje

94. Odlučujuća je razlika između državljanina države članice koji se preseli kako bi tražio zaposlenje i onoga koji je već ušao na tržište rada.

95. Naime, iako je sud koji je uputio zahtjev ograničio svoje drugo i treće pitanje na tumačenje članka 4. Uredbe br. 883/2004 i članka 24. Direktive 2004/38 te na članak 18. i članak 45. stavak 2. UFEU-a, „[to] nije prepreka da mu Sud da sve elemente za tumačenje prava Unije koji mogu biti korisni za donošenje odluke u predmetu pred tim sudom, bez obzira na to je li se on prilikom postavljanja navedenih pitanja na njih pozvao ili nije“⁴².

96. Sud je već presudio da „dok se državljani država članica koji se presele radi traženja zaposlenja koriste načelom jednakog postupanja samo za pristup zaposlenju, oni koji su već ušli na tržište rada mogu zahtijevati, na temelju članka 7. stavka 2. Uredbe br. 1612/68 (koji je zamijenjen člankom 7. stavkom 2. Uredbe (EU) br. 492/2011 Europskog parlamenta i Vijeća od 5. travnja 2011. o slobodi kretanja radnika u Uniji⁴³), iste socijalne i porezne prednosti kao nacionalni radnici“⁴⁴.

39 — Presuda Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358, t 70.)

40 — Vidjeti uvodnu izjavu 10. te direktive.

41 — Točka 78.

42 — Presuda Alokpa i Moudoulou (C-86/12, EU:C:2013:645, t. 20.)

43 — SL L 141, str. 1. (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 2., str. 264.)

44 — Presuda Collins (C-138/02, EU:C:2004:172, t. 31. i 58. te navedena sudska praksa)

97. S obzirom na obrazloženje presude Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358) koje se odnosi na ravnotežu Direktive 2004/38⁴⁵ i na razlikovanje koje je pravom Unije i sudskom praksom Suda utvrđeno između radnika koji dolazi na područje države članice i onog koji je već ušao na njezino tržište rada, 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, predstavlja socijalnu pomoć u smislu Direktive 2004/38) isključuje osobe koje na područje spomenute države članice dolaze s ciljem traženja zaposlenja, ne čini mi se protivan članku 4. navedene uredbe odnosno sustavu koji uspostavlja navedena direktiva.

98. To isključenje nije u skladu samo s tekстом članka 24. stavka 2. Direktive 2004/38, s obzirom na to da se njime omogućuje državama članicama da nakon prva tri mjeseca boravka odbiju socijalnu pomoć državljanima drugih država članica koji su na područje države članice domaćina ušli radi traženja zaposlenja, nego i s objektivnom razlikom u položaju, utvrđenom sudskom praksom Suda kao i, posebno, člankom 7. stavkom 2. Uredbe br. 492/2011, između državljana koji traže prvo zaposlenje na području države članice domaćina i onih koji su već ušli na to tržište⁴⁶.

iii) Slučaj 3.: državljanin države članice koji više od tri mjeseca boravi na području druge države članice i koji je ondje bio zaposlen

99. Automatski učinak isključenja iz korištenja socijalne pomoći, koji je povezan s gubitkom položaja radnika, uzrokuje brojne poteškoće.

100. Prema utvrđenjima suda koji je uputio zahtjev, N. Alimanovic i njezina kći Sonita su, nakon dolaska u Njemačku u lipnju 2010., bile zaposlene samo na privremenim ili povremenim poslovima koji su trajali manje od godinu dana. Nakon svibnja 2011. više nisu obavljale nikakvu djelatnost (ni plaćenu ni samostalnu). Stoga su u prosincu 2011. izgubile položaj „radnika“.

101. Naime, na temelju članka 2. stavka 3. druge rečenice FreizügG/EU-a, građani Unije koji su manje od godinu dana obavljali profesionalnu djelatnost zadržavaju svoje pravo boravka na njemačkom državnom području šest mjeseci u slučaju nesvojevoljne nezaposlenosti prijavljene nadležnom zavodu za zapošljavanje.

102. Budući da više nisu imale položaj „radnika“, N. Alimanovic i njezina kći Sonita ponovno su se smatrale tražiteljima zaposlenja. Stoga su automatski (ponovno) bile obuhvaćene područjem primjene članka 7. stavka 1. druge rečenice točke 2. SGB-a II kojim se isključuje pravo na dodatke za osnovne životne potrebe za dugotrajno nezaposlene osobe. Time je i njezino ostalo dvoje djece, Valentina i Valentino, izgubilo pravo na socijalni dodatak za pokrivanje osnovnih životnih troškova na temelju SGB-a II.

103. Iako se gubitak položaja radnika čini primjerenim, premda restriktivnim prijenosom članka 7. stavka 3. točke (c) Direktive 2004/38⁴⁷, njegove se automatske posljedice na pravo na davanja za osnovne životne potrebe iz SGB-a II čine protivnima općem sustavu koji uspostavlja navedena direktiva.

45 — Točke 67. do 79.

46 — Presuda Collins (C-138/02, EU:C:2004:172, t. 30. i 31.)

47 — U skladu s člankom 7. stavkom 3. točkom (c) Direktive 2004/38 građani Unije koji više ne rade ili nisu samozaposleni zadržavaju položaj radnika ili samozaposlene osobe ako su „propisno prijavljeni kao nesvojevoljno nezaposleni nakon isteka ugovora o radu na određeno vrijeme kraćeg od godinu dana ili tijekom prvih dvanaest mjeseci te su se prijavili kao tražitelji zaposlenja u nadležnom uredu za zapošljavanje. U ovom slučaju položaj radnika se zadržava najmanje šest mjeseci“.

104. Naime, Sud je presudio, u točki 77. presude Brey (C-140/12, EU:C:2013:565), da „ako država članica domaćin tako automatski isključuje ekonomski neaktivne državljane drugih država članica od primanja odnosno socijalnog davanja, čak i za razdoblje nakon tri mjeseca boravka iz članka 24. stavka 2. Direktive 2004/38, nadležnim tijelima države članice domaćina ne omogućuje da, ako su sredstva osobe u pitanju manja od referentnog iznosa za dodjelu davanja, provedu, u skladu sa zahtjevima koji proizlaze iz, među ostalim, članka 7. stavka 1. točke (b) i članka 8. stavka 4. te direktive te načelom proporcionalnosti, opću ocjenu tereta koji bi dodjela tog konkretnog davanja predstavljala za cjelokupni nacionalni sustav socijalne pomoći s obzirom na osobne okolnosti koje obilježavaju situaciju dotične osobe“.

105. Suprotno onomu što su neke vlade zagovarale na raspravi održanoj 3. veljače 2015., iako Sud u toj točki presude upućuje na odredbe Direktive 2004/38 o pravu boravka duljem od tri mjeseca, zahtjev osobnog ispitivanja odnosi se na socijalna davanja, a ne na zakonitost boravka.

106. Stoga je, u skladu s tom sudskom praksom, važno da nadležna tijela države članice domaćina pri ispitivanju zahtjeva građanina Unije koji nije ekonomski aktivan i nalazi se u položaju poput onog N. Alimanovic i njezine kćeri Sonite posebno uzmu u obzir iznos i zakonitost prihoda kojima raspolažu, ali i razdoblje u kojem im traženo davanje može biti isplaćeno⁴⁸.

107. Osim toga, jednako kao što je Sud razvio sudsku praksu kojom se dopušta da pravo na određena davanja građana Unije koji nisu ekonomski aktivni bude uvjetovano integracijom u državu članicu domaćina⁴⁹, dokaz *stvarne veze* s tom državom trebao bi spriječiti automatsko isključivanje iz navedenih davanja.

108. Naime, u okviru te sudske prakse, Sud je već presudio da jedini uvjet, koji je preopćenit i previše isključiv s obzirom na to da neopravdano daje prednost elementu koji nužno ne pokazuje stvarnu i djelotvornu povezanost između tražitelja naknade i predmetnog zemljopisnog tržišta te pritom isključuje svaki drugi reprezentativni element, prelazi okvire onoga što je nužno za postizanje željenog cilja⁵⁰.

109. Prema mišljenju Suda, elementi koji proizlaze iz obiteljskih okolnosti, poput postojanja uskih veza osobne prirode, također mogu pridonijeti uspostavljanju trajne veze između zainteresirane osobe i njezine nove države članice domaćina⁵¹. U tim okolnostima, nacionalni propis kojim se uvodi uvjet koji „sprečava da se u obzir uzmu drugi elementi koji bi mogli pokazati stvarni stupanj povezanosti tražitelja naknade za traženje zaposlenja i predmetnog zemljopisnog tržišta rada [...] prelazi granice onoga što je nužno za postizanje željenog cilja“⁵².

110. Iz tih razmatranja proizlazi da se pravo Unije, točnije načelo jednakog postupanja kao što je propisano člankom 18. UFEU-a te pojašnjeno člankom 4. Uredbe br. 883/2004 i člankom 24. Direktive 2004/38, protivi propisima države članice poput onih o kojima je riječ u glavnom postupku, kojima se građanina Unije automatski isključuje iz korištenja posebnog nedoprinosnog novčanog davanja u smislu Uredbe br. 883/2004 (koje osim toga predstavlja socijalnu pomoć u smislu Direktive 2004/38) nakon razdoblja od šest mjeseci nesvojevoljne nezaposlenosti nakon obavljanja profesionalne djelatnosti manje od godinu dana a da mu se pritom nije omogućilo da dokaže postojanje te stvarne veze s državom članicom domaćinom.

48 — Vidjeti u tom smislu presudu Brey (C-140/12, EU:C:2013:565, t. 78. i 79.).

49 — Vidjeti u tom smislu, u pogledu troškova uzdržavanja studenata, presude Bidar (C-209/03, EU:C:2005:169, t. 57.) i Förster (C-158/07, EU:C:2008:630, t. 49.). Vidjeti također, u pogledu naknada koje se dodjeljuju mladima dok čekaju prvo zaposlenje ili naknade za traženje zaposlenja, presude Collins (C-138/02, EU:C:2004:172, t. 67.), Vatsouras i Koupatantze (C-22/08 i C-23/08, EU:C:2009:344, t. 38.) kao i Prete (C-367/11, EU:C:2012:668).

50 — Vidjeti u tom smislu presudu Prete (C-367/11, EU:C:2012:668, t. 34. i navedenu sudsku praksu).

51 — *Ibidem* (t. 50.)

52 — *Ibidem* (t. 51.)

111. U tom pogledu, osim elemenata koji proizlaze iz obiteljskih okolnosti (poput školovanja djece), stvarno i djelotvorno traženje zaposlenja tijekom razumno dugog razdoblja također je element kojim se može dokazati postojanje navedene veze s državom članicom domaćinom⁵³. U tu svrhu bi u obzir trebalo uzeti i prošlo zaposlenje ili čak i činjenicu naknadnog pronalaska novog zaposlenja nakon podnošenja zahtjeva za dodjelu socijalnih davanja.

3. Kratka analiza u pogledu članka 45. UFEU-a

112. Također želim naglasiti, radi korisnosti, da bi u slučaju da Sud prepusti nacionalnom sudu zadatak kvalificiranja temeljnih davanja u pogledu prava Unije i da nacionalni sud ocijeni da je svrha navedenih davanja u biti olakšati pristup tržištu rada trebalo primijeniti isto rasuđivanje.

113. Naime, kao što sam već istaknuo, Sud dosljedno presuđuje da nije „više moguće iz područja primjene članka [45. stavka 2. UFEU-a], koji je izraz temeljnog načela jednakog postupanja zajamčenog člankom [18. UFEU-a], isključiti davanje financijske prirode čija je svrha olakšavanje pristupa zaposlenju na tržištu rada države članice“⁵⁴.

114. Međutim, Sud je također presudio, u presudi Vatsouras i Koupatantze (C-22/08 i C-23/08, EU:C:2009:344), da je „opravdano da država članica dodijeli takvu naknadu tek nakon što je utvrđeno postojanje stvarne veze tražitelja zaposlenja s tržištem rada te države“⁵⁵.

115. Kao što sam prethodno naveo, postojanje takve veze može se provjeriti, posebno, utvrđenjem da je dotična osoba tijekom razumno dugog razdoblja stvarno i djelotvorno tražila zaposlenje u spornoj državi članici⁵⁶.

116. U tim okolnostima „državljeni država članica koji traže zaposlenje u drugoj državi članici i koji su uspostavili stvarne veze s tržištem rada te države mogu se pozvati na članak [45. stavak 2. UFEU-a] kako bi se koristili davanjem financijske naravi za olakšavanje pristupa tržištu rada“⁵⁷, a što su dužna utvrditi nadležna nacionalna javna tijela te, ako je potrebno, nacionalni sudovi.

4. Podredan osvrt na položaj djeteta državljanina države članice koji se preselio u drugu državu članicu s namjerom da ondje traži zaposlenje

117. Prema pravnom i činjeničnom objašnjenju suda koji je uputio zahtjev, s obzirom na to da se N. Alimanovic od prosinca 2011. smatrala tražiteljom zaposlenja u smislu članka 2. stavka 2. točke 1. FreizügG/EU-a, izgubila je osobno pravo primanja dodatka za osnovne životne potrebe za dugotrajno nezaposlene osobe. Njezino dvoje najmlađe djece, Valentina i Valentino, time je također izgubilo pravo na primanje socijalnog dodatka za pokrivanje osnovnih životnih troškova na temelju članka 7. stavka 1. druge rečenice točke 2. SGB-a II, kojim se iz korištenja davanja za osnovne životne potrebe isključuju „strankinje i stranci čije se pravo boravka temelji samo na traženju zaposlenja kao i članovi njihovih obitelji“⁵⁸.

53 — Barem s njezinim tržištem rada. Vidjeti u tom smislu presude Prete (C-367/11, EU:C:2012:668, t. 46.); Vatsouras i Koupatantze (C-22/08 i C-23/08, EU:C:2009:344, t. 39.) i Collins (C-138/02, EU:C:2004:172, t. 70.).

54 — Presuda Prete (C-367/11, EU:C:2012:668, t. 25.). Vidjeti također u tom smislu točku 49. iste presude; presude Vatsouras i Koupatantze (C-22/08 i C-23/08, EU:C:2009:344, t. 37.); Collins (C-138/02, EU:C:2004:172, t. 63.) i Ioannidis (C-258/04, EU:C:2005:559, t. 22.).

55 — Točka 38.

56 — Vidjeti također u tom smislu presude Prete (C-367/11, EU:C:2012:668, t. 46.); Collins (C-138/02, EU:C:2004:172, t. 70.) i Vatsouras i Koupatantze (C-22/08 i C-23/08, EU:C:2009:344, t. 39.).

57 — Presuda Vatsouras i Koupatantze (C-22/08 i C-23/08, EU:C:2009:344, t. 40.)

58 — Moje isticanje

118. Kao što sam prethodno naveo, iako je sud koji je uputio zahtjev ograničio svoje drugo i treće pitanje na tumačenje članka 4. Uredbe br. 883/2004 i članka 24. Direktive 2004/38 te na članak 18. i članak 45. stavak 2. UFEU-a, to nije prepreka da mu Sud da sve elemente za tumačenje prava Unije koji mogu biti korisni za donošenje odluke u predmetu pred tim sudom, bez obzira na to je li se on prilikom postavljanja navedenih pitanja na njih pozvao.

119. Iz ustaljene sudske prakse proizlazi da se djeca državljanina države članice koji radi ili je radio u državi članici domaćinu te roditelj koji ostvaruje stvarno skrbništvo nad djecom mogu u državi članici domaćinu pozvati na pravo boravka samo na temelju članka 10. Uredbe br. 492/2011⁵⁹.

120. Sudskom se praksom to pravo boravka djece kvalificira kao samostalno jer se odnosi samo na njihovo pravo na pristup obrazovanju⁶⁰ s obzirom na to da je Sud izričito pojasnio da se Direktivom 2004/38 pravo boravka djece koja se obrazuju i roditelja koji skrbi o njima ne uvjetuje činjenicom da ti roditelji raspolažu dostatnim sredstvima i sveobuhvatnim zdravstvenim osiguranjem⁶¹ ili općenitije, uvjetima određenima u Direktivi 2004/38⁶².

121. Stoga, ako se dokaže da se Valentina i Valentino Alimanovic redovito školuju u ustanovi u Njemačkoj, što je sud koji je uputio zahtjev dužan provjeriti, oni imaju, kao i sama Nazifa Alimanovic, pravo boravka na njemačkom državnom području unatoč isteku roka od šest mjeseci propisanog člankom 2. stavkom 3. drugom rečenicom FreizügG/EU-a.

122. U tim okolnostima, članak 7. stavak 1. druga rečenica točka 2. SGB-a II ne može se primijeniti na položaj N. Alimanovic ni na njezino dvoje mlađe djece jer se ta odredba odnosi samo na osobe „čije se pravo boravka temelji samo na traženju zaposlenja kao i članove njihovih obitelji“.

VI – Zaključak

123. Pravo na kretanje i rad temeljna je i apsolutna sloboda prava Unije. Međutim, zakonodavac Unije ocijenio je da je potrebno ograničiti pravo boravka državljana država članica.

124. U tu svrhu, člankom 7. Direktive 2004/38 predviđeno je u biti da svaki građanin Unije ima pravo boravka na području druge države članice u razdoblju duljem od tri mjeseca ako je zaposlen ili samozaposlen u državi članici domaćinu ili raspolaže, za sebe ili za članove svoje obitelji, dostatnim sredstvima kako tijekom svojeg boravka ne bi postao teret sustavu socijalne pomoći države članice domaćina i sveobuhvatnog zdravstvenog osiguranja u toj državi.

125. Člankom 14. Direktive 2004/38 strogo se uređuju mogućnosti protjerivanja građana Unije koji ne ispunjavaju gore navedene uvjete, što je dokaz temeljnog karaktera slobode kretanja i prava boravka koje iz nje proizlazi.

59 — Vidjeti u tom smislu presude Ibrahim i Secretary of State for the Home Department (C-310/08, EU:C:2010:80, t. 59.); Teixeira (C-480/08, EU:C:2010:83, t. 36.) kao i Alarape i Tijani (C-529/11, EU:C:2013:290, t. 26.). U tim je predmetima bila primijenjena odredba članka 12. Uredbe br. 1612/68 koja je stavljena izvan snage Uredbom br. 492/2011. Međutim, istaknuta sudska praksa i dalje je relevantna jer je članak 10. te nove uredbe jednak prethodno navedenom članku 12. U skladu s prvim podstavkom tog članka „[d]jeca državljanina jedne države članice koji je zaposlen ili je bio zaposlen na državnom području druge države članice, ako borave na državnom području te države, imaju pravo pristupa općem obrazovanju, naukovanju i strukovnom osposobljavanju pod istim uvjetima kao državljani te države“.

60 — Vidjeti u tom smislu presude Baumbast i R (C-413/99, EU:C:2002:493, t. 63.); Ibrahim i Secretary of State for the Home Department (C-310/08, EU:C:2010:80, t. 35.) i Teixeira (C-480/08, EU:C:2010:83, t. 36. i 46.).

61 — Vidjeti u tom smislu presude Ibrahim i Secretary of State for the Home Department (C-310/08, EU:C:2010:80, t. 56. i 59.) i Teixeira (C-480/08, EU:C:2010:83, t. 70.).

62 — Vidjeti u tom smislu presudu Teixeira (C-480/08, EU:C:2010:83, t. 61.).

126. S obzirom na prethodna razmatranja, predlažem Sudu da na prethodna pitanja koja je postavio Bundessozialgericht odgovori kako slijedi:

1. Članak 24. stavak 2. Direktive 2004/38/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2004. o pravu građana Unije i članova njihovih obitelji na slobodno kretanje i boravak na području države članice, kojom se izmjenjuje Uredba (EEZ) br. 883/2004 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, treba tumačiti na način da mu nije protivan propis države članice kojim se iz korištenja određenih ‚posebnih nedoprinosnih novčanih davanja‘ u smislu članka 70. stavka 2. Uredbe br. 883/2004, kako je izmijenjena Uredbom br. 1244/2010, a koja također predstavljaju ‚socijalnu pomoć‘ u smislu Direktive 2004/38, isključuju državljani drugih država članica koji na temelju članka 14. stavka 4. točke (b) Direktive 2004/38 pravo boravka koriste dulje od tri mjeseca za traženje zaposlenja, iako su ta prava zajamčena državljanima države članice domaćina koji se nalaze u istom položaju.
2. Članak 24. stavak 2. Direktive 2004/38/EZ treba tumačiti na način da je protivan propisu države članice kojim se iz korištenja određenih ‚posebnih nedoprinosnih novčanih davanja‘ u smislu članka 70. stavka 2. Uredbe br. 883/2004, kako je izmijenjena Uredbom br. 1244/2010, a koja također predstavljaju ‚socijalnu pomoć‘ u smislu Direktive 2004/38, automatski i bez pojedinačnog ispitivanja isključuju državljani drugih država članica koji traže zaposlenje na području države članice domaćina nakon što su ušli na predmetno tržište rada, iako su ta davanja zajamčena državljanima države članice domaćina koji se nalaze u istom položaju.
3. U okolnostima poput onih u glavnom postupku djeca državljana države članice koji su zaposleni ili su bili zaposleni u državi članici domaćinu te roditelji koji ostvaruju stvarno skrbništvo nad djecom mogu se u državi članici domaćinu pozvati na pravo boravka na temelju samog članka 10. Uredbe (EU) br. 492/2011 Europskog parlamenta i Vijeća od 5. travnja 2011. o slobodi kretanja radnika u Uniji a da to pravo nije uvjetovano time da u toj državi raspoložu dostatnim sredstvima i sveobuhvatnim zdravstvenim osiguranjem.