



Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
MELCHIORA WATHELETA
od 4. lipnja 2015.¹

Predmet C-299/14

Vestische Arbeit Jobcenter Kreis Recklinghausen
protiv
Jovanne García-Nieto,
Joela Peña Cuevas,
Jovanlis Peña Garcíe,
Joela Luis Peña Cruza

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Landessozialgericht Nordrhein-Westfalen (Njemačka))

„Uredba (EZ) br. 883/2004 – Direktiva 2004/38/EZ – Građanstvo Unije – Jednako postupanje – Građani Unije u potrazi za poslom koji borave na području druge države članice – Propisi države članice kojima se predviđa isključenje tih osoba iz korištenja posebnih nedoprinostnih novčanih davanja – Postojanje stvarne veze između navedenog građanina i tržišta rada države članice boravka“

I – Uvod

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 Komisije (EZ) br. 1244/2010 od 9. prosinca 2010.³ (u daljnjem tekstu: Uredba br. 883/2004), tijekom prva tri mjeseca njihova boravka iako još nisu gospodarski aktivni te im je potrebna pomoć.
2. Ovaj je predmet jedan u nizu predmeta koji potječu iz Njemačke i u kojima su sudovi koji su uputili zahtjev postavili pitanje o tome je li isključenje određenih građana Europske unije iz korištenja socijalnih davanja predviđenih nacionalnim zakonodavstvom spojivo s pravom Unije, konkretno s načelom jednakog postupanja utvrđenim u nekoliko odredaba primarnog i sekundarnog prava.
3. Prvi od tih predmeta, povodom kojeg je donesena presuda Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358), odnosio se na slučaj građanina Unije koji dolazi na područje države članice bez namjere da tamo nađe posao i koji se ne može uzdržavati vlastitim sredstvima. Drugi predmet, u kojem sam iznio mišljenje 26. ožujka 2015. (predmet Alimanovic, C-67/14, EU:C:2015:210) i koji je u tijeku pred Sudom, tiče se građanina Unije, koji je od države članice domaćina tražio pravo na korištenje novčanih davanja za osnovne životne potrebe, nakon što je na području države članice čiji nije državljanin radio manje od godinu dana.

1 — Izvorni jezik: francuski

2 — SL L 166, str. 1. i ispravak SL 2004., 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. Ovaj predmet omogućava da se obradi treća situacija, to jest situacija građanina Unije koji tijekom prva tri mjeseca svojeg boravka na području države članice domaćina, nije radnik ni samozaposlena osoba te se ne može niti smatrati da je zadržao taj položaj na temelju članka 7. stavka 3. 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. 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.

II – Pravni okvir

A – Pravo Unije

1. Ugovor o FEU

5. Prema članku 18. prvom stavku UFEU-a „[u]nutar područja primjene Ugovorâ i ne dovodeći u pitanje bilo koju njegovu posebnu odredbu, zabranjena je svaka diskriminacija na temelju državljanstva“.

6. Konkretno, člankom 45. UFEU-a zajamčena je sloboda kretanja radnika unutar Unije. Prema stavku 2. tog 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

7. Materijalno područje primjene Uredbe br. 883/2004 opisano je u njezinu članku 3. kako slijedi:

„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:

a) socijalnu i medicinsku pomoć;

4 — SL L 158, str. 77. (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 2., str. 42.) i ispravci SL 2004., L 229, str. 35. i SL 2005., L 197, str. 34.

[...]“

8. 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.“

9. Poglavlje 9. Glave III. Uredbe br. 883/2004 bavi se „[p]osebnim nedoprinosnim novčanim davanjima“. Sastoji se samo od članka 70. naslovljenog „Opće odredbe“ i predviđa:

„1. Ovaj se članak primjenjuje na posebna nedoprinosna novčana davanja koja su stečena na temelju zakonodavstva koje zbog svojeg 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; 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.“

10. Prilog X. Uredbi br. 883/2004, kojim su uređena „[p]osebna nedoprinosna novčana davanja“, sadržava u rubrici „Njemačka“ 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

11. Uvodnim izjavama 10., 16., i 21. Direktive 2004/38 predviđeno je sljedeće:

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

[...]

(16) Sve dok nositelji prava [boravka] nisu neprimjeren 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 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 [boravka], 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 staln[i] [boravak].“

12. Članak 6. Direktive 2004/38, naslovljen „Pravo [boravka] do tri mjeseca“, predviđa u svom stavku 1.:

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

13. Članak 7. Direktive 2004/38, naslovljen „Pravo [boravka] dulje od tri mjeseca“, određuje:

„1. Svi građani Unije imaju pravo [boravka] 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 svojeg [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;

[...]“

14. Članak 14. Direktive 2004/38 bavi se „[z]adržavanj[em] prava [boravka]“. U skladu s tom odredbom:

„1. Građani Unije i članovi njihove obitelji imaju pravo [boravka] 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.“

15. Naposljetku, članak 24. navedene direktive, naslovljen „Jednako postupanje“, određuje:

„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 [boravka] ili stalnog [boravka].

2. Odstupajući od stavka 1., država članica domaćin nije dužna odobriti pravo na socijalnu pomoć tijekom prva tri mjeseca [boravka] odnosno tijekom dužeg razdoblja predviđenog člankom 14. stavkom 4. točkom (b), niti je, prije stjecanja prava stalnog [boravka], 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

16. U članku 19.a stavku 1. Knjige I. Socijalnog zakonika (Sozialgesetzbuch Erstes Buch, u daljnjem tekstu: SGB I.) opisane su dvije vrste davanja osnovnog osiguranja za tražitelje zaposlenja, i to kako slijedi:

„(1) Na temelju prava iz osnovnog osiguranja za tražitelje zaposlenja mogu se zahtijevati:

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

[...]“

17. U Knjizi II. Socijalnog zakonika (Sozialgesetzbuch Zweites Buch, u daljnjem tekstu: SGB II.), u njezinu članku 1. naslovljenom „Zadaća i cilj osnovnog osiguranja za tražitelje zaposlenja“, stavicima 1. i 3. propisano je:

„(1) Cilj osnovnog osiguranja [(„Grundsicherung“)] za tražitelje zaposlenja jest omogućiti njegovim 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.“

18. Članak 7. SGB-a II., naslovljen „Korisnici“, određuje:

„(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 [...] Njemačkoj (korisnici sposobni za rad). Isključeni su:

1. strankinje i stranci koji nisu radnici ni samozaposlene osobe u [...] 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 [...] Njemačkoj u skladu s dozvolom boravka izdanom na temelju poglavlja 2. dijela 5. Zakona o pravu boravka. Odredbe iz područja prava boravka ostaju nepromijenjene.

[...]“

19. Člankom 8. SGB-a II., koji se bavi pojmom „Radna sposobnost“, predviđeno je:

„(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.“

[...]“

20. 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 tijela socijalnih davanja.“ [...]

[...]“

21. Članci 14. do 18.e SGB-a II., koji čine prvi dio Poglavlja 3., tiču se davanja koja se odnose na uključivanje u tržište rada.

22. Članak 20. SGB-a II. sadržava 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 davanja za osposobljavanje i uključivanje na tržište rada.

23. Člankom 1. SGB-a XII. Socijalnog zakonika (Sozialgesetzbuch Zwölftes Buch, u daljnjem tekstu: SGB XII.), koji se odnosi na socijalnu pomoć, određeno je:

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

24. Člankom 21. SGB-a XII. predviđeno je:

„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

25. 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“.

26. 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 nadležnom zavodu za zapošljavanje ili prestanak samostalne djelatnosti zbog okolnosti neovisnih o volji samozaposlene osobe, nakon obavljanja djelatnosti dulje od godinu dana,

[...]

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

[...]“

27. 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

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

29. Međutim, u skladu s člankom 16. točkom (b) spomenute konvencije, 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

30. Tužitelji u glavnom postupku su španjolski državljani. Zajedno sa svojim zajedničkim djetetom Jovanlisom Peña Garcíom te Joelom Luisom Peña Cruzom, još maloljetnim sinom J. Peña Cuevasa, J. García-Nieto i J. Peña Cuevas živjeli su zajedno više godina u Španjolskoj, a da nisu sklopili brak niti zasnivali registrirano partnerstvo.

31. U travnju 2012. J. García-Nieto ušla je zajedno sa svojom kćerkom Jovanlisom Peña Garcíom na državno područje Savezne Republike Njemačke. Ona se 1. lipnja 2012. prijavila kao tražitelj zaposlenja. Nekih deset dana kasnije počela je raditi kao kuhinjska pomoćnica. Od 1. srpnja 2012. primala je po toj osnovi mjesečnu neto naknadu od 600 eura (što je podlijevalo plaćanju doprinosa socijalnog osiguranja).

32. Malo nakon toga, 23. lipnja 2012. pridružili su im se J. Peña Cuevas i njegov sin, Joel Luis Peña Cruz. Do 1. studenoga 2012. sve četvero boravilo je kod majke J. García-Nieto te su podmirivali svoje osnovne životne potrebe od njezinih prihoda.

33. J. Peña Cuevas kratko je bio zaposlen od 2. do 30. studenog 2012. Potom je od 1. prosinca 2012. do 1. siječnja 2013. primao naknadu za nezaposlenost na temelju Knjige III. Socijalnog zakonika po osnovi razdoblja osiguranja ostvarenih u Španjolskoj. U siječnju 2013. zaposlio se kao čistač. Nakon prestanka te djelatnosti, ponovno je primao naknadu za nezaposlenost. Od listopada 2013. bio je zaposlen na novom radnom mjestu koje je prema zahtjevu za prethodnu odluku bilo na određeno vrijeme tj. do 30. rujna 2014.

34. Od srpnja 2012. J. García-Nieto i J. Peña Cuevas primaju obiteljske naknade za svoje dvoje djece. Osim toga, ta djeca idu u školu od 22. kolovoza 2012.

35. Tužitelji u glavnom postupku su 30. srpnja 2012. kod Vestische Arbeit Jobcenter Kreis Recklinghausen (u daljnjem tekstu: Jobcenter) podnijeli zahtjev za korištenje novčanih davanja za osnovne životne potrebe predviđene SGB-om II.

36. Jobcenter je, međutim, odbio J. Peña Cuevasu i njegovu sinu Joelu Luis Peña Cruzu dodijeliti navedena davanja za kolovoz i rujan 2012. Oduka Jobcentera temeljila se na članku 7. stavku 1. drugoj rečenici točke 1. SGB-a II. jer su J. Peña Cuevas i njegov sin boravili manje od tri mjeseca u Njemačkoj i jer J. Peña Cuevas nije bio radnik ni samozaposlena osoba. Jobcenter smatra da se odbijanje navedenih davanja primjenjivalo također na sina J. Peña Cuevasa. Nakon rezerve koju je stavila njemačka vlada, ta se prava nisu mogla ostvariti na temelju Konvencije o pomoći.

37. Nakon tog odbijanja, tužitelji u glavnom postupku podnijeli su tužbu Sozialgerichtu Gelsenkirchen (sud za socijalne sporove u Gelsenkirchenu, Njemačka) koji je prihvatio tužbu. Jobcenter je, međutim, protiv te presude podnio žalbu Landessozialgerichtu Nordrhein-Westfalen (viši sud Sjeverne Rajne-Vestfalije za socijalne sporove).

38. U tom je okviru taj sud izrazio sumnju je li na temelju prava Unije dopušteno potpuno isključiti tužitelje u glavnom postupku iz prava na davanja za osnovne životne potrebe.

IV – Zahtjev za prethodnu odluku i postupak pred Sudom

39. Stoga je odlukom od 22. svibnja 2014., koju je Sud zaprimio 17. lipnja 2014., Landessozialgericht Nordrhein-Westfalen odlučio prekinuti postupak i na temelju članka 267. UFEU-a postaviti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

- „(1) Primjenjuje li se obveza jednakog postupanja iz članka 4. Uredbe [br. 883/2004] – uz izuzetak zabrane izvoza prava iz članka 70. stavka 4. te uredbe – i na posebna nedoprinosna novčana davanja u smislu članka 70. stavaka 1. i 2. Uredbe br. 883/2004?
- (2) Ako se na prvo pitanje da potvrđan odgovor: Jesu li dozvoljena – i u kojem opsegu – ograničenja obveze jednakog postupanja iz članka 4. Uredbe br. 883/2004 odredbama nacionalnih propisa kojima se prenosi članak 24. stavak 2. Direktive 2004/38, prema kojima mogućnost dobivanja navedenih davanja uopće ne postoji tijekom prva tri mjeseca boravka, ako građanin Unije u Njemačkoj nije niti radnik ili samozaposlena osoba, niti uživa slobodu kretanja sukladno članku 2. stavku 3. [FreizügG/EU-a]?
- (3) Ako se na prvo pitanje da niječan odgovor: Protive li se druge obveze jednakog postupanja utvrđene primarnim pravom – a osobito članak 45. stavak 2. UFEU-a u vezi s člankom 18. UFEU-a – nacionalnoj odredbi kojom se građanima Unije tijekom prva tri mjeseca njihova boravka bez iznimke uskraćuje jedno socijalno davanje koje služi osiguravanju egzistencije i istovremeno olakšava pristup tržištu rada, ako navedeni građanin Unije doduše nije niti radnik ili samozaposlena osoba, niti uživa slobodu kretanja sukladno članku 2. stavku 3. FreizügG/EU, ali može dokazati stvarnu vezu s državom primateljicom i osobito s tržištem rada države primateljice?“

40. Međutim, on je odlukom od 19. ožujka 2015. odlučio da ne treba odgovoriti na prvo pitanje jer je ono u predmetu povodom kojeg je donesena presuda Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358) postavljeno na sadržajno isti način i da je Sud potvrdno odgovorio odlučivši da „Uredbu br. 883/2004 valja 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. spomenute uredbe“⁵.

41. Pisana očitovanja podnijeli su tužitelji u glavnom postupku, njemačka i poljska vlada te vlada Ujedinjene Kraljevine kao i Europska komisija.

42. Osim toga, te su se stranke, uz iznimku poljske vlade, očitovale na raspravi održanoj 22. travnja 2015. Francuska vlada, koja nije podnijela pisano očitovanje, također je mogla iznijeti svoje argumente na toj raspravi.

V – Analiza

A – Uvodna očitovanja u vezi s kvalifikacijom davanja za osnovne životne potrebe predviđenih nacionalnim zakonodavstvom

43. Svojim drugim prethodnim pitanjem, sud koji je uputio zahtjev pita, jesu li i, ako jesu, u kojem opsegu u skladu s pravom Unije ograničenja načela jednakog postupanja iz članka 4. Uredbe br. 883/2004 predviđena nacionalnim zakonodavstvom, kojim se prenosi članak 24. stavak 2. Direktive 2004/38.

⁵ — Točka 55. i točka 1. izreke.

44. Tim pitanjem sud koji je uputio zahtjev suprotstavlja članak 7. stavak 1. drugu rečenicu, točku 1. SGB-a II. članku 24. stavku 2. Direktive 2004/38 kojim je predviđeno odstupanje od načela jednakog postupanja između državljana države članice domaćina i građana Unije kod dodjele „socijalne pomoći“.

45. Ispitivanje usklađenosti nacionalne norme iz članka 24. stavka 2. Direktive 2004/38 relevantno je samo pod uvjetom da se predmetna davanja mogu kvalificirati kao „socijalna pomoć“ u smislu te direktive.

46. Sud je već imao prilike pojasniti da se posebno nedoprinosno novčano davanje u smislu Uredbe br. 883/2004 može također obuhvatiti pojmom „sustava socijalne pomoći“ iz članka 7. stavka 1. točke (b) Direktive 2004/38⁶. Međutim, ako su takva financijska davanja namijenjena tomu da olakšaju pristup tržištu rada, ona se tada ne mogu smatrati „socijalnom pomoći“ u smislu članka 24. stavka 2. Direktive 2004/38⁷. U tom bi slučaju ona potpala pod područje primjena članka 45. UFEU-a kojime se u biti bavi treće prethodno pitanje.

47. Slijedom toga i ovisno o naravi predmetnih davanja u glavnom postupku, morat će se odgovoriti samo na drugo ili treće pitanje koje je postavio sud koji je uputio zahtjev.

48. Već sam se iscrpno izjasnio o tom pitanju u svojem mišljenju u predmetima Dano⁸ i Alimanovic⁹ te sam izveo zaključak da davanja za osnovne životne potrebe predviđena SGB-om II. odgovaraju definiciji socijalne pomoći u smislu Direktive 2004/38¹⁰.

49. Čini se da je i sam Sud davanja za osnovne životne potrebe iz SGB-a II. shvatio kao socijalnu pomoć u smislu Direktive 2004/38. Naime, u točki 69. presude Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358), Sud je zaključio „da 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“¹¹. Međutim, davanja o kojima je riječ u tom predmetu bila su istovjetna davanjima koja je Jobcenter uskratio tužiteljima u glavnom postupku.

50. Slijedom toga, osim ako bi se dovelo u pitanje načelo iz presude Vatsouras i Koupatantze¹² prema kojem se financijska davanja namijenjena olakšavanju pristupa tržištu rada ne mogu smatrati socijalnom pomoći u smislu članka 24. stavka 2. Direktive 2004/38¹³, usredotočit ću svoju analizu na tu potonju odredbu, a ne na članak 45. stavak 2. UFEU-a.

51. Radi potpunosti ipak ću provesti analizu s obzirom na tu odredbu te predložiti odgovor na treće prethodno pitanje u slučaju da Sud prepusti nacionalnom sudu odluku o tome treba li predmetna davanja kvalificirati kao socijalnu pomoć ili kao davanja namijenjena olakšavanju pristupa tržištu rada ili pak kao davanja kojima se nastoje ostvariti oba cilja.

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

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

8 — C-333/13, EU:C:2014:341.

9 — C-67/14, EU:C:2015:210, u tijeku pred Sudom.

10 — Vidjeti točke 65. do 72. mojeg mišljenja u predmetu Dano (C-333/13, EU:C:2014:341) i točke 54. do 58. mojeg mišljenja u predmetu Alimanovic (C-67/14, EU:C:2015:210), koji je u tijeku pred Sudom.

11 — Moje isticanje.

12 — C-22/08 i C-23/08, EU:C:2009:344.

13 — *Ibidem* (t. 45.).

52. Ako bi nacionalni sud u tom okviru zaključio da zahtijevana davanja imaju dvostruki cilj, to jest, osigurati sredstva za podmirivanje osnovnih potreba, s jedne strane, te olakšati pristup tržištu rada, s druge strane, smatram da bi se trebalo osloniti na prevladavajuću namjenu davanja koja je nedvojbeno, u ovom slučaju, osiguranje davanja za pokrivanje osnovnih životnih troškova potrebnih za život dostojan čovjeka.

B – Drugo prethodno pitanje

53. Prema članku 24. stavku 2. Direktive 2004/38, „država članica domaćin nije dužna odobriti pravo na socijalnu pomoć tijekom prva tri mjeseca [boravka] odnosno tijekom dužeg razdoblja predviđenog člankom 14. stavkom 4. točkom (b)“, to jest, tijekom razdoblja traženja zaposlenja za građane Unije koji su ušli na područje države članice domaćina u tu svrhu i koji „ne mogu biti protjerani tako dugo dok [...] mogu pružiti dokaz da i dalje traže posao i da imaju stvarne izgleda za zaposlenje“.

54. Slijedom toga, iako „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 sadržava odstupanje od načela nediskriminacije“¹⁴.

55. Što se tiče prva tri mjeseca iz te odredbe, Sud je u presudi Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358), potvrdio raniju sudsku praksu prema kojoj „na temelju članka 24. stavka 2. Direktive 2004/38, država članica domaćin nije obvezna državljaninu druge države članice ili članovima njegove obitelji za to razdoblje dodijeliti pravo na socijalno davanje“¹⁵. Ta se sudska praksa može smatrati ustaljenom¹⁶.

56. Nadalje, što se tiče prava državljana država članica koji traže zaposlenje u drugoj državi članici, to jest 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“¹⁷.

57. 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“¹⁸.

58. 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 ni sustavu koji uspostavlja Direktiva 2004/38.

59. Opći pravni okvir, čiji je dio Direktiva 2004/38, ne dovodi u pitanje taj zaključak.

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

15 — Točka 70.

16 — Vidjeti presudu Vatsouras i Koupatantze (C-22/08 i C-23/08, EU:C:2009:344, t. 34. i 35.) kao i presudu Brey (C-140/12, EU:C:2013:565, t. 56.).

17 — 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 presudu Dano, C-333/13, EU:C:2014:2358, t. 59. (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.

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

60. U presudi Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358), Sud je podsjetio „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:2013:97, t. 25.)“¹⁹.

61. On se nadovezao na svoju ustaljenu sudsku praksu prema kojoj je „status građanina Unije predodređen [...] da bude temeljni status državljanina država članica, koji onima od tih državljanina 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 postupa (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., C-46/12, EU:C:2013:97, t. 27.)“²⁰.

62. Iz toga 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 slobode kretanja i boravka na području država članica koju dodjeljuju članci 20. stavak 2. prvi podstavak točka (a) UFEU-a i 21. UFEU-a (vidjeti presudu N., C-46/12, EU:C:2013:97, t. 28. i navedenu sudsku praksu)“²¹.

63. Sud je još dodao 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)“²².

64. Naposljetku je Sud zaključio da „je načelo nediskriminacije u pogledu građana Unije koji [...] ostvaruju svoju slobodu kretanja i boravka na području država članica, o kojemu općenito govori članak 18. UFEU-a, *pojašnjeno* u članku 24. Direktive 2004/38. To načelo je osim toga pojašnjeno i u članku 4. Uredbe br. 883/2004 u pogledu građana Unije koji [...] u državi članici domaćinu koriste davanja iz članka 70. stavka 2. spomenute uredbe“²³.

65. 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“²⁴. Stoga ga treba tumačiti usko i u skladu s odredbama Ugovora, uključujući one o građanstvu Unije i slobodi kretanja radnika.

66. 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 legitimna²⁵.

19 — Točka 57.

20 — Presuda Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358, t. 58.).

21 — *Ibidem* (t. 59.).

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

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

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

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

67. Ta razmatranja i pravila prema kojima, s jedne strane, iznimku treba tumačiti usko i, s druge strane, ograničenja koja iz nje proizlaze trebaju biti legitimna, navela su me da u predmetu Alimanovic (C-67/14, EU:C:2015:210), koji je u tijeku pred Sudom, predložim razlikovanje sljedećih triju slučajeva:

- onog slučaja 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 (prvi slučaj);
- onog slučaja državljanina države članice koji je na područje druge države članice došao kako bi ondje tražio zaposlenje (drugi slučaj), i
- onog slučaja državljanina države članice koji više od tri mjeseca boravi na području druge države članice i koji je ondje bio zaposlen (treći slučaj).

68. Tužitelji u glavnom postupku mogu se naći u situaciji obuhvaćenoj prvim dijelom prvog slučaja (to jest u situaciji državljanina države članice koji je došao na područje druge države članice i ondje boravi manje od tri mjeseca) i u situaciji opisanoj u drugom slučaju (onoj državljanina države članice koji je na područje druge države članice došao kako bi ondje tražio zaposlenje).

69. Kao što sam već prethodno naveo, Sud je u presudi Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358) potvrdio da „[...] na temelju članka 24. stavka 2. Direktive 2004/38, država članica domaćin nije obvezna državljaninu druge države članice ili članovima njegove obitelji [za boravak do tri mjeseca] dodijeliti pravo na socijalno davanje“²⁶.

70. Takvo tumačenje u skladu je s ciljem očuvanja financijske ravnoteže sustava socijalne sigurnosti država članica, koji se nastoji postići Direktivom 2004/38²⁷. 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.

71. Naime, u protivnom slučaju, dodjela prava na socijalnu pomoć građanima Unije koji nisu dužni raspolagati dostatnim sredstvima za život moglo bi dovesti do masovnog preseljenja koje bi moglo prouzročiti nerazuman teret nacionalnim sustavima socijalne sigurnosti.

72. Nadalje, iako osobe koje dolaze na područje država članica domaćina mogu imati osobne veze s drugim građanima Unije koji već borave u toj državi članici, veza sa samom tom državom članicom ipak je najvjerojatnije ograničena tijekom tog prvog razdoblja.

73. Osim toga sam također u okviru analize drugog slučaja o kojemu je bila riječ u mišljenju u predmetu Alimanovic (C-67/14, EU:C:2015:210), koji je u tijeku pred Sudom, primijetio da iz sudske prakse Suda proizlazi da se „državljanin država članica koji se presele radi traženja zaposlenja koriste načelom jednakog postupanja samo prilikom *pristupa zaposlenju*, [dok] oni koji su već ušli na tržište rada mogu zahtijevati, na temelju članka 7. stavka 2. Uredbe [Vijeća (EEZ) br. 1612/68 od 15. listopada 1968. o slobodi kretanja radnika unutar Zajednice²⁸, 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 Uniji²⁹], iste socijalne i porezne prednosti kao nacionalni radnici“³⁰.

26 — Točka 70.

27 — Vidjeti uvodnu izjavu 10. te direktive.

28 — SL L 257, str. 2.

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

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

74. S obzirom na obrazloženje presude Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358) koje se odnosi na ravnotežu koja se želi uspostaviti Direktivom 2004/38³¹ 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), tijekom prva tri mjeseca njihova boravka ili dužeg razdoblja, 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.

75. To isključenje u skladu je s tekstem članka 24. stavka 2. Direktive 2004/38, s obzirom na to da se njime omogućuje državama članicama da državljanima drugih država članica koji su na područje države članice domaćina ušli radi traženja zaposlenja tijekom i nakon prva tri mjeseca njihova boravka odbiju socijalnu pomoć, kao 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 tržište³².

76. Također mi se čini da niti pravna znanost koja se bavi tumačenjem Direktive 2004/38 i Uredbe br. 883/2004 ne dovodi u pitanje taj zaključak, čak i ako se stavi u općenitiji kontekst građanstva Unije kako je određeno člancima 18., 20. i 21. UFEU-a³³.

77. Ne čini mi se niti da se člankom 7. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja), kojim je zajamčeno poštovanje privatnog i obiteljskog života, doma i komuniciranja, može izmijeniti analiza ili zaključak do kojeg dolazim.

78. Naime, osim što je taj članak 7. općenitog karaktera, prava koja se njime štite mogu se ograničiti ako se, među ostalim, poštuje načelo proporcionalnosti i to u skladu s člankom 52. stavkom 1. Povelje. Isto kao što se u bit načela jednakog postupanja ne zadire odstupanjem predviđenim u članku 24. stavku 2. Direktive 2004/38, isto vrijedi i za pravo na poštovanje obiteljskog života iz članka 7. Povelje.

31 — Točke 67. do 79.

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

33 — Herwig Verschueren smatra da „izgleda da je zakonodavstvo [Europske unije] preuzelo taj uravnoteženi pristup u Direktivi 2004/38. Naime, tom je Direktivom u njezinu članku 24. [stavku] 2. predviđeno odstupanje od načela jednakog postupanja na području socijalne pomoći tijekom prva tri mjeseca boravka [...]“ (Verschueren, H., „La libre circulation des personnes à l'intérieur de l'UE et les allocations sociales minimales des États membres: en quête d'équilibre“, *Revue belge de sécurité sociale*, 1/2013., str. 127. do 133., posebno str. 127.; vidjeti također str. 117.). Marc Morsa također potvrđuje da „iako se građanima Unije pravo boravka dodjeljuje za najviše tri mjeseca bez bilo kakvog drugog uvjeta ili zahtjeva osim posjedovanja važeće osobne iskaznice ili putovnice (članak 6. stavak 1. [Direktive 2004/38], člankom 24. stavkom 2. Direktive 2004/38 ipak se dopušta državi članici domaćinu da gospodarski neaktivnim osobama ne odobri pravo na socijalnu pomoć tijekom prva tri mjeseca boravka kako ne bi postali neprimjeren teret sustavu socijalne pomoći te države članice“ (Morsa, M., „Les migrations internes à l'Union européenne sont-elles motivées par un accès à des prestations sociales? Citoyenneté européenne, liberté de circulation et de séjour des inactifs et droits sociaux, la relation entre la coordination européenne et la directive 2004/38“, *Journal des tribunaux du travail*, 2014., str. 245. do 253., posebno str. 251.). Elaine Fahey ukazuje na odabir riječi u članku 24. pojašnjavajući da „[i]t will be recalled that Art. 24 of the Directive [2004/38], whilst providing for equal treatment of Union citizens to social assistance, expressly states that Member States do not have to extend the value of equal treatment to social assistance for work-seekers. This important derogation is contained in Art. 24(2) [...] The language used in the derogation consists of mandatory legislative language: 'shall', as opposed to discretionary terminology such as 'may', underscoring the fact that states are not under an obligation to provide assistance“ (Fahey, E., „Interpretive legitimacy and distinction between 'social assistance' and 'work seekers allowance': Comment on Cases C-22/08 and C-23/08 Vatsouras and Koupatantze“, *E. L. Rev.*, 2009, 34(6), str. 933. do 949., posebno str. 939. i 940.; vidjeti također str. 946.). Kay Hailbronner također potvrđuje to tumačenje članka 24. Direktive 2004/38 koje je lišeno dvosmislenosti kada piše da „the article 24 unequivocally excludes job-seekers from social assistance for the first three months of residence or where appropriate for a longer period of job-seeking. No exception is made for a genuine link to the employment market“ (moje isticanje, Hailbronner, K., „Union citizenship and access to social benefits“, *CML Rev.*, 2005(42), str. 1245. do 1267., posebno str. 1263., vidjeti također razmatranja na str. 1259. i 1260.).

C – Treće prethodno pitanje

79. Sud koji je uputio zahtjev trećim pitanjem pita protivne li se, u slučaju niječnog odgovora na prvo pitanje, osobito članku 45. stavku 2. i članku 18. UFEU-a nacionalni propisi kojima se bez iznimke građanima Unije, čiji je boravak opravdan samo traženjem zaposlenja, uskraćuju socijalna davanja namijenjena osiguranju sredstava za osnovne životne potrebe, s jedne strane, i olakšavanju pristupa tržištu rada, s druge strane.

80. Čak i ako se na prvo pitanje odgovori potvrdno, treće pitanje ostaje relevantno ako Sud prepusti nacionalnom sudu odluku o tome treba li temeljna davanja kvalificirati na temelju prava Unije i ako taj sud smatra da su navedena davanja zapravo namijenjena olakšavanju pristupa tržištu rada.

81. Naime, 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“³⁴.

82. 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“³⁵.

83. Prema ustaljenoj sudskoj praksi, postojanje takve veze može se provjeriti, posebno, utvrđenjem da je dotična osoba tijekom razumno dugog razdoblja stvarno i uistinu tražila zaposlenje u spornoj državi članici³⁶.

84. 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“³⁷.

85. Međutim, ne može se zanemariti da je Sud već presudio da jedini uvjet koji je preopćenit i previše isključiv s obzirom na to da neopravdano daje prednost elementu koji ne pokazuje nužno stvarnu i istinsku povezanost između tražitelja naknade i predmetnog zemljopisnog tržišta te pritom isključuje svaki drugi reprezentativni element, prelazi ono što je nužno za postizanje željenog cilja³⁸.

86. Iz tih dvaju pristupa zaključujem da se, osim samog traženja zaposlenja, radi ocjene postoji li stvarna veza s predmetnim zemljopisnim tržištem može uzeti u obzir i druge elemente.

87. 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 domaćina³⁹. 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“⁴⁰.

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

35 — Točka 38.

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

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

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

39 — *Ibidem* (t. 50.).

40 — *Ibidem* (t. 51.).

88. Iz tih razmatranja proizlazi da se pravo Unije, točnije načelo jednakog postupanja kao što je propisano člankom 45. stavkom 2. UFEU-a 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 članka 70. stavka 2. Uredbe br. 883/2004 i kojima se olakšava pristup tržištu rada tijekom razdoblja od prva tri mjeseca njegova boravka, a da mu se pritom nije omogućilo da dokaže postojanje stvarne veze s državom članicom domaćinom.

89. U tom pogledu elementi koji proizlaze iz obiteljskih okolnosti (poput školovanja djece ili uskih veza, osobito onih osobne prirode koje je s državom članicom domaćinom stvorio tražitelj),⁴¹ ili stvarno i istinsko traženje zaposlenja tijekom razumno dugog razdoblja, predstavljaju elemente kojima se može dokazati postojanje navedene veze s državom članicom domaćinom⁴². 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 davanja⁴³.

90. Međutim, nije na Sudu da utvrdi postojanje takve veze u okviru zahtjeva za prethodnu odluku, već to moraju utvrditi nacionalna nadležna tijela kojima pripadaju nacionalni sudovi.

VI – Zaključak

91. S obzirom na iznesena razmatranja, predlažem Sudu da na prethodna pitanja koja je postavio Landessozialgericht Nordrhein-Westfalen odgovori na sljedeći način:

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. 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, 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 (EZ) br. 883/2004 Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2004. o koordinaciji sustava socijalne sigurnosti, kako je izmijenjena Uredbom Komisije (EU) br. 1244/2010 od 9. prosinca 2010., a koja također predstavljaju „socijalnu pomoć“ u smislu Direktive 2004/38, isključuju državljani drugih država članica tijekom prva tri mjeseca njihova boravka na području države članice domaćina.
2. Članku 45. stavku 2. UFEU-a protivan je 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 kojima se olakšava pristup tržištu rada, isključuju državljani drugih država članica tijekom prva tri mjeseca njihova boravka na području države članice domaćina, a da im se pritom nije omogućilo da dokažu postojanje stvarne veze s tržištem rada države članice domaćina.

41 — Vidjeti u tom smislu presude Prete (C-367/11, EU:C:2012:668, t. 50.) i Stewart (C-503/09, EU:C:2011:500, t. 100.).

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

43 — Vidjeti u tom pogledu mišljenje nezavisnog odvjetnika D. Ruiz-Jarabo Colomera u predmetima Vatsouras i Koupantantz (C-22/08 i C-23/08, EU:C:2009:150), u kojem se ističe činjenica da su tužitelji u glavnom postupku obavljali gospodarsku djelatnost tijekom prvih mjeseci nakon njihova ulaska na područje države članice domaćina. Zbog te posebne okolnosti, nezavisni odvjetnik D. Ruiz-Jarabo Colomero smatrao je da se tužitelje „teško moglo smatrati uobičajenim ‚osobama koje traže posao‘ ako su na kraju izgubili svoj posao“ (točka 63.).