



Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
NILSA WAHLA
od 27. rujna 2018.¹

Predmet C-477/17

**Raad van bestuur van de Sociale Verzekeringsbank
protiv
D. Balandina,
I. Lukashenka,
Holiday on Ice Services BV**

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Centrale Raad van Beroep (Središnje žalbeno vijeće, Nizozemska))

„Prethodna odluka – Socijalna sigurnost – Uredba br. 1231/2010 – Proširenje primjene koordinacije sustava socijalne sigurnosti na državljane trećih zemalja koji zakonito borave na području država članica – Pravo kretati se i boraviti u Europskoj uniji – Zlouporeba”

1. Od toga je prošlo već dosta godina, ali se dobro sjećam predstave Holiday on Ice kojoj sam prisustvovao kao dječak. U to sam vrijeme bio oduševljen izvanrednom izvedbom nastalom zajedničkim radom brojnih različitih sudionika, klizača, inženjera rasvjete, glazbenika i mnogih drugih. Ono što mnogi gledatelji spektakla Holiday on Ice ipak ne znaju jest činjenica da je iza kulisa potrebno ujediniti jednako toliko elemenata, ako ne i više, kako bi se priredio takav spektakl. Ovaj zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Centrale Raad van Beroep (Središnje žalbeno vijeće u području socijalne sigurnosti i javne službe, Nizozemska) dočarava nam koliko samo pravnih pitanja obuhvaća prikazivanje jednog takvog spektakla u cijeloj Europi.

2. Konkretno, postavlja se pitanje imaju li klizači koji rade za Holiday on Ice, a koji su državljani trećih zemalja, pravo na koordinirano pokriće socijalnom sigurnosti tijekom turneje u različitim državama članicama Europske unije.

¹ Izvorni jezik: engleski

3. Iako su uredbe br. 1231/2010² i 883/2004³ jedine primjenjive u tom području prava Unije, postoji i čitav niz drugih zakonodavnih instrumenata, kao što su Zakonik o schengenskim vizama⁴, Uredba o boravišnim dozvolama⁵ i Direktiva o jedinstvenoj dozvoli⁶, od kojih je svaki relevantan za rješavanje pitanja koje je postavio Centrale Raad van Beroep (Središnje žalbeno vijeće).

I. Pravni okvir

A. Pravo Unije

1. Uredba br. 1231/2010

4. Uredba br. 1231/2010 zamijenila je Uredbu br. 859/2003⁷, a njezin je tekst gotovo istovjetan tekstu prethodne uredbe. Objema se uredbama nastoji osigurati da se na državljane trećih zemalja primjenjuju pravila za koordinaciju sustavâ socijalne sigurnosti koja su ista kao ona koja se primjenjuju na europske građane proširenjem primjene odredaba uredaba br. 883/2004 i 987/2009⁸ odnosno uredaba br. 1408/71⁹ i 574/72¹⁰ na državljane trećih zemalja.

5. U preambuli Uredbe br. 1231/2010 među ostalim se navodi:

„(1) Europski parlament, Vijeće i Europski gospodarski i socijalni odbor založili su se za bolju integraciju državljana trećih zemalja koji zakonito borave na području država članica tako da im se prizna skup jedinstvenih prava koja se što je moguće više podudaraju s pravima koja uživaju građani Unije.

[...]

(8) Kako bi se izbjeglo da se poslodavci i nacionalna tijela zadužena za socijalnu sigurnost nađu u situaciji u kojoj moraju rješavati složena pravna i administrativna pitanja koja se odnose samo na ograničenu skupinu osoba, važno je u cijelosti iskoristiti prednosti osuvremenjivanja i pojednostavljivanja u području socijalne sigurnosti kroz primjenu jedinstvenog pravnog instrumenta o koordinaciji koji udružuje Uredbu (EZ) br. 883/2004 i Uredbu (EZ) br. 987/2009.

[...]

2 Uredba (EU) br. 1231/2010 Europskog parlamenta i Vijeća od 24. studenoga 2010. o proširenju primjene Uredbe (EZ) br. 883/2004 i Uredbe (EZ) br. 987/2009 na državljane trećih zemalja koji tim uredbama još nisu obuhvaćeni isključivo na temelju svog državljanstva (SL 2010., L 344, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 2., str. 261.)

3 Uredba (EZ) br. 883/2004 Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2004. o koordinaciji sustava socijalne sigurnosti (SL 2004., L 166, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 3., str. 160.)

4 Uredba (EZ) br. 810/2009 Europskog parlamenta i Vijeća od 13. srpnja 2009. o uspostavi Zakonika Zajednice o vizama (Zakonik o vizama) (SL 2009., L 243, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 12., str. 8.)

5 Uredba Vijeća (EZ) br. 1030/2002 od 13. lipnja 2002. o utvrđivanju jedinstvenog obrasca boravišnih dozvola za državljane trećih zemalja (SL 2002., L 157, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 9., str. 207.)

6 Direktiva 2011/98/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 13. prosinca 2011. o jedinstvenom postupku obrade zahtjeva za izdavanje jedinstvene dozvole za boravak i rad državljanima trećih zemalja na državnom području države članice te o zajedničkom skupu prava za radnike iz trećih zemalja koji zakonito borave u državi članici (SL 2011., L 343, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 6., str. 303.)

7 Uredba Vijeća (EZ) br. 859/2003 od 14. svibnja 2003. o proširenju odredaba Uredbe (EEZ) br. 1408/71 i Uredbe (EEZ) br. 574/72 na državljane trećih zemalja za koje ne vrijede spomenute odredbe isključivo na osnovi njihovog državljanstva (SL 2003., L 124, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 2., str. 25.)

8 Uredba (EZ) br. 987/2009 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. rujna 2009. o utvrđivanju postupka provedbe Uredbe (EZ) br. 883/2004 o koordinaciji sustava socijalne sigurnosti (SL 2009., L 284, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 2., str. 171.)

9 Uredba Vijeća (EEZ) br. 1408/71 od 14. lipnja 1971. o primjeni sustava socijalne sigurnosti na zaposlene osobe i njihove obitelji koji se kreću unutar Zajednice (SL 1971., L 149, str. 2.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 5., str. 7.)

10 Uredba Vijeća (EEZ) br. 574/72 od 21. ožujka 1972. o utvrđivanju postupka provedbe Uredbe (EEZ) br. 1408/71 o primjeni sustava socijalne sigurnosti na zaposlene osobe, samozaposlene osobe i članove njihovih obitelji koji se kreću unutar Zajednice (SL 1972., L 74, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 8., str. 3.)

(10) Primjena Uredbe (EZ) br. 883/2004 i Uredbe (EZ) br. 987/2009 na državljane trećih zemalja koji tim uredbama još nisu obuhvaćeni isključivo na temelju svog državljanstva, ne smije dovesti do tog da te osobe dobiju pravo na ulazak u državu članicu, privremeno boravište ili boravište u njoj ili pristup njezinom tržištu rada. [...]

[...]

(11) Uredba (EZ) br. 883/2004 i Uredba (EZ) br. 987/2009 trebale bi se na temelju ove Uredbe primjenjivati samo ako dotična osoba već zakonito boravi na području države članice. To znači da bi zakonito boravište trebalo biti preduvjet za primjenu tih uredaba.”

6. Članak 1. Uredbe br. 1231/2010 glasi:

„Uredba (EZ) br. 883/2004 i Uredba (EZ) br. 987/2009 primjenjuju se na državljane trećih zemalja koji tim uredbama još nisu obuhvaćeni isključivo na temelju svog državljanstva, kao i na članove njihovih obitelji i nadživjele osobe, uz uvjet da zakonito borave na području države članice, te da se ne nalaze u situaciji koja je u svim vidovima ograničena na samo jednu državu članicu.”

2. Uredba br. 883/2004

7. Člankom 1. Uredbe br. 883/2004 („Definicije”), među ostalim, propisano je:

„(j) ‚boravište’ znači mjesto gdje osoba uobičajeno boravi;

(k) ‚privremeno boravište’ znači privremeno boravište;”

8. Članak 13. stavak 1. te uredbe, kako je izmijenjen Uredbom (EU) br. 465/2012¹¹, glasi:

„Na osobu koja inače obavlja djelatnost kao zaposlena osoba u dvjema državama članicama ili više njih, primjenjuje se:

(a) zakonodavstvo države članice boravišta ako obavlja znatan dio svoje djelatnosti u toj državi članici; ili

(b) ako ne obavlja znatan dio svoje djelatnosti u državi članici boravišta:

i. zakonodavstvo države članice u kojoj se nalazi registrirano sjedište ili mjesto poslovanja poduzeća ili poslodavca ako je zapošljava jedno poduzeće ili poslodavac; [...]”

9. Odredbe Uredbe br. 883/2004 nadopunjene su Uredbom (EZ) br. 987/2009, njezinom provedbenom uredbom.

¹¹ Uredba Europskog parlamenta i Vijeća od 22. svibnja 2012. o izmjeni Uredbe (EZ) br. 883/2004 o koordinaciji sustava socijalne sigurnosti i Uredbe (EZ) br. 987/2009 o utvrđivanju postupka provedbe Uredbe (EZ) br. 883/2004 (SL 2012., L 149, str. 4.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 6., str. 328.)

B. Nacionalno pravo

10. Upućujući na Uredbu br. 1231/2010, smjernice politike Raad van bestuur van de Sociale Verzekeringsbank (Upravni odbor Državnog zavoda za socijalno osiguranje, u daljnjem tekstu: SVB) u odnosu na državljane zemalja izvan Europske unije predviđaju da se Uredba br. 883/2004 mora primijeniti na državljane trećih zemalja koji još nisu obuhvaćeni tom uredbom isključivo na temelju svojeg državljanstva ako takvi državljani zakonito borave na području države članice i zakonito se kreću u Europskoj uniji.

11. U vezi s pojmom „zakonito boravište”, koje nije definirano u Uredbi br. 1231/2010, tim je smjericama nadalje predviđeno da se zakonito boravište u Nizozemskoj pretpostavlja ako je ono zakonito u smislu članka 8. Vreemdelingenweta 2000 (Zakon o strancima iz 2000., u daljnjem tekstu: Vw 2000), uz uvjet da SVB ne pretpostavlja zakonito boravište ako strani državljanin u Nizozemskoj boravi do odluke o zahtjevu za prvi ulazak.

12. Nadalje, državljani trećih zemalja moraju ispuniti kriterij mobilnosti iz Uredbe br. 883/2004 na isti način kao i državljani Unije.

13. U pogledu teritorijalnog područja primjene Uredbe br. 883/2004, u smjericama politike SVB-a navodi se da je primjena Uredbe br. 883/2004 „u načelu sporna samo ako osoba živi i radi na području Europske unije”, uz određene iznimke koje se mogu pronaći u sudskoj praksi Suda.

II. Činjenično stanje, postupak i prethodno pitanje

14. D. Balandin, ruski državljanin, i I. Lukashenko, ukrajinski državljanin, zaposleni su pri društvu Holiday on Ice Services BV (u daljnjem tekstu: HOI), s registriranim sjedištem u Amsterdamu, a glavnim mjestom poslovanja u Utrechtu. Tijekom zimske sezone HOI organizira klizačke priredbe u različitim državama članicama.

15. Zaposlenici društva HOI svake godine nekoliko tjedana borave u Nizozemskoj kako bi se pripremili za nadolazeća događanja. Dio zaposlenika zatim nastupa u Nizozemskoj, dok drugi zaposlenici nastupaju u drugim državama članicama, uglavnom Francuskoj i Njemačkoj.

16. Čini se da tijekom razdoblja priprema i, ako je primjenjivo, nastupa, svi državljani trećih zemalja zakonito borave u Nizozemskoj. Nakon toga, neki državljani trećih zemalja ostanu u Nizozemskoj tijekom cijele sezone, s potrebnim dozvolama koje su za njih ishodne na temelju nacionalnog prava. Neki državljani trećih zemalja, međutim, borave u drugim državama članicama u kojima nastupaju na priredbama, često na temelju „schengenske vize”.

17. Tijekom nekoliko godina SVB je državljanima trećih zemalja zaposlenima u društvu HOI izdavao „potvrde A1” za razdoblje trajanja sezone nastupa, posljednji put u skladu s člankom 19. stavkom 2. Uredbe (EZ) br. 987/2009. Te su potvrde svjedočile da će se na te zaposlenike primjenjivati nizozemski propisi u području socijalne sigurnosti i da će se pripadajući doprinosi za socijalno osiguranje plaćati u Nizozemskoj. Međutim, od sezone 2015./2016. SVB je odbio izdati potvrde A1 državljanima trećih zemalja zaposlenima u društvu HOI istakavši da je prethodno pogrešno izdao takve potvrde.

18. Nakon saslušanja, djelomično povodom odluke o privremenoj mjeri pravne zaštite nadležnog suca Rechtbanka Amsterdam (Sud u Amsterdamu, Nizozemska), SVB je naposljetku izdao potvrde A1 valjane do 1. svibnja 2016. Međutim, sezona je završila tek 22. svibnja 2016., tako da su ti zadnji tjedni još uvijek sporni.

19. U presudi od 28. travnja 2016. Rechtbank Amsterdam (Sud u Amsterdamu) odlučio je da je SVB trebao izdati potvrde A1 valjane za cijelu sezonu, odnosno do 22. svibnja 2016.

20. SVB je zatim protiv te presude podnio žalbu sudu koji je uputio zahtjev.

21. Prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev Balandin i Lukashenko ne ulaze u područje primjene članka 2. Uredbe br. 883/2004 jer nisu državljani države članice, osobe bez državljanstva ni izbjeglice. Oni bi mogli imati koristi od odredaba te uredbe samo kad bi ušli u područje primjene Uredbe br. 1231/2010, čija je svrha proširiti, pod određenim uvjetima, područje primjene Uredbe br. 883/2004 i njezine provedbene uredbe na državljane trećih zemalja.

22. Prema tvrdnjama suda koji je uputio zahtjev nesporno je da Balandin i Lukashenko nisu boravili u Nizozemskoj ili nekoj drugoj državi članici nego su u smislu članka 1. točke (k) Uredbe br. 883/2004 privremeno boravili i radili unutar Unije. Prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, s obzirom na navedeno postoji određena nedoumica o tome mogu li se samo državljani trećih zemalja koji borave u Europskoj uniji u smislu članka 1. točke (j) Uredbe br. 883/2004, ili i državljani trećih zemalja koji se nalaze u situaciji sličnoj onoj Balandina i Lukashenka, pozvati na članak 1. Uredbe br. 1231/2010.

23. Budući da je dvojio u pogledu pravilnog tumačenja prava Unije, Centrale Raad van Beroep (Središnje žalbeno vijeće) odlučio je prekinuti postupak i Sudu uputiti sljedeće prethodno pitanje:

„Trebaju li članak 1. Uredbe br. 1231/2010 tumačiti na način da se radnici s državljanstvom treće zemlje koji borave izvan Unije, ali privremeno u različitim državama članicama rade za poslodavca sa sjedištem u Nizozemskoj mogu pozivati na uredbe br. 883/2004 (odnosno njezinu glavu II.) i 987/2009?”

24. Pisana očitovanja u ovom postupku podnijeli su Balandin, Lukashenko i HOI (u daljnjem tekstu zajedno: Balandin i drugi), SVB, nizozemska, češka i francuska vlada te Komisija. Balandin i drugi, SVB, nizozemska vlada kao i Komisija također su saslušani na raspravi održanoj 4. srpnja 2018.

III. Analiza

25. Svojim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita ulaze li državljani trećih zemalja koji se nalaze u situaciji sličnoj onoj Balandina i Lukashenka, u područje primjene članka 1. Uredbe br. 1231/2010, a time i Uredbe br. 883/2004 te njezine provedbene uredbe.

26. Postupak pred sudom koji je uputio zahtjev uslijedio je jer je SVB, u okviru postupka pred nacionalnim sudom, tvrdio da Balandin i Lukashenko ne ulaze u područje primjene Uredbe br. 1231/2010. Međutim, SVB je zapravo promijenio svoj stav tijekom usmenog dijela postupka pred Sudom. S obzirom na okolnosti, mogli bismo se zapitati postoji li još uvijek stvarni spor, kako je propisano člankom 267. UFEU-a.

27. Na pitanja koja se odnose na pravo Unije primjenjuje se pretpostavka relevantnosti, a prag za odbijanje odlučivanja o pitanju koje je uputio nacionalni sud je visok, odnosno samo ako je očito da zatraženo tumačenje prava Unije nema nikakve veze s činjeničnim stanjem ili predmetom spora u glavnom postupku, ako je problem hipotetski ili ako Sud ne raspolaže činjeničnim i pravnim

elementima potrebnima da bi mogao dati koristan odgovor na upućena pitanja¹². Smatram da, osim ako se zahtjev za prethodnu odluku ne povuče, ovaj Sud mora odgovoriti na pitanje koje mu je postavljeno.

28. Članak 1. Uredbe br. 1231/2010 sadržava dva preduvjeta za svoju primjenu. Kao prvo, državljani trećih zemalja koji žele imati korist od te uredbe moraju zakonito boraviti na području države članice i, kao drugo, moraju se nalaziti u situaciji koja nije u svim vidovima ograničena na samo jednu državu članicu.

29. U ovom predmetu nesporno je da Balandin i Lukashenko ispunjavaju drugi preduvjet. Sporno pitanje u glavnom postupku jest može li se zaista smatrati da Balandin i Lukashenko „zakonito borave na području države članice” u smislu Uredbe br. 1231/2010.

30. U Uredbi br. 1231/2010 nije definirano značenje riječi „koji zakonito borave na području država članica”, a taj pojam ne može se pronaći ni u drugim pravnim instrumentima Unije. Prema mojim saznanjima, Sud nikada nije definirao takav pojam za potrebe primjene te uredbe (ili u vezi s tim njezine gotovo istovjetno formulirane prethodnice).

31. Sud je dosad samo neizravno razmotrio zahtjev da državljani trećih država moraju zakonito boraviti u državi članici iz članka 1. Uredbe br. 1231/2010 u svojoj sudskoj praksi u vezi s drugim zahtjevom istog članka. Iz te sudske prakse proizlazi da državljani trećih zemalja koji imaju boravišnu dozvolu u državi članici ispunjavaju zahtjev¹³.

32. Međutim, Balandin i Lukashenko nemaju boravišnu dozvolu. Oni ulaze u Europsku uniju na temelju schengenske vize, kojom im je omogućen zakonit boravak u schengenskom prostoru u trajanju od najviše 90 dana za svako razdoblje od 180 dana¹⁴. Iako se to nije moglo definitivno potvrditi na raspravi, također se čini da su te schengenske vize dopunjene nacionalnim vizama kako bi se obuhvatila cijela sezona nastupa od listopada do kraja svibnja.

33. Prema tome, potrebno je utvrditi može li se smatrati da državljani trećih zemalja koji obavljaju plaćenu djelatnost „zakonito borave na području države članice” za koju nemaju boravišnu dozvolu, ali privremeno borave u Europskoj uniji na temelju vize za kratkotrajni boravak.

34. Prema ustaljenoj sudskoj praksi iz zahtjeva za ujednačenu primjenu prava Unije kao i načela jednakosti proizlazi da se izrazi odredbe prava Unije, koja ne sadržava nikakvo izravno upućivanje na pravo država članica radi utvrđenja njezina smisla i dosega, moraju u pravilu autonomno i ujednačeno tumačiti u cijeloj Uniji¹⁵.

35. Uredba br. 1231/2010 ne sadržava nikakvo upućivanje na nacionalne propise u pogledu značenja riječi „zakonito borave na području države članice”. Iz toga proizlazi da za potrebe primjene Uredbe br. 1231/2010 te riječi treba smatrati autonomnim pojmom prava Unije koji treba ujednačeno tumačiti u svim državama članicama¹⁶.

36. Isto vrijedi, *mutatis mutandis*, i za pojmove „boravište” iz članka 1. točke (j) Uredbe br. 883/2004 i „privremeno boravište” iz članka 1. točke (k) te uredbe.

12 Vidjeti presudu od 16. lipnja 2015., Gauweiler i dr. (C-62/14, EU:C:2015:400, t. 25. i navedenu sudsku praksu). Vidjeti također, o fiktivnim slučajevima, presudu od 11. ožujka 1980., Foglia, (104/79, EU:C:1980:73) i presudu od 16. prosinca 1981., Foglia (244/80, EU:C:1981:302). Nadalje, vidjeti presudu od 9. veljače 1995., Leclerc-Siplec (C-412/93, EU:C:1995:26, t. 14.), u kojoj je Sud utvrdio da činjenica da su stranke u glavnom postupku suglasne o željenom ishodu nije dostatna da bi spor prestao biti stvaran.

13 Vidjeti presudu od 21. lipnja 2017., Marinez Silva (C-449/16, EU:C:2017:485, t. 27.); presudu od 13. lipnja 2013., Hadj Ahmed (C-45/12, EU:C:2013:390, t. 12. i 31.); i presudu od 18. studenoga 2010., Xhymshiti (C-247/09, EU:C:2010:698, t. 29.).

14 Vidjeti članak 1. stavak 1. Zakonika o schengenskim vizama

15 Vidjeti presudu od 19. rujna 2013., Brey (C-140/12, EU:C:2013:565, t. 49. i navedenu sudsku praksu).

16 Vidjeti presudu od 21. prosinca 2011., Ziolkowski i Szeja (C-424/10 i C-425/10, EU:C:2011:866, t. 32. i 33. i navedenu sudsku praksu).

37. To je ujedno i razlog zbog kojega činjenica da su različite jezične inačice Uredbe br. 1231/2010 drugačije formulirane, kao što je istaknuo sud koji je uputio zahtjev, nije važna za ovu ocjenu. Potreba za autonomnim i ujednačenim tumačenjem ne dopušta izdvojeno razmatranje jedne inačice teksta, nego zahtijeva da se tekst tumači na temelju svrhe akta koji se ispituje¹⁷.

38. Budući da pravom Unije nisu u potpunosti usklađeni uvjeti za ulazak, privremeno boravište i boravište državljana trećih zemalja, zahtjevi utvrđeni u okviru nacionalnog prava o useljavanju ipak utječu na pitanje jesu li ispunjeni preduvjeti za zakonit boravak u državi članici. Potrebno je međutim naglasiti da pravna kvalifikacija privremenog boravka državljana treće zemlje u okviru nacionalnog prava nije relevantna za ocjenu u okviru Uredbe br. 1231/2010.

39. Iz toga proizlazi da situacija, s jedne strane, Balandina i Lukashenka, i, s druge strane, državljana trećih zemalja koji ostaju u Nizozemskoj tijekom cijele zimske sezone, koji su osigurani nizozemskih sustavom socijalne sigurnosti, nisu usporedive za potrebe ove ocjene. Prema ustaljenoj sudskoj praksi, u okolnostima koje se odnose samo na jednu državu članicu Unije i treću zemlju, pravo Unije se ne primjenjuje, a državljani trećih zemalja nisu obuhvaćeni područjem primjene Uredbe br. 1231/2010¹⁸. Situacija tih državljana trećih zemalja stoga je pitanje isključivo nacionalnog prava.

40. U nedostatku definicije relevantnog pravnog instrumenta, iz ustaljene sudske prakse Suda proizlazi da pri tumačenju odredbe prava Unije valja uzeti u obzir ne samo formulaciju te odredbe, nego i kontekst u kojemu se ona nalazi te ciljeve skupa pravila kojemu pripada¹⁹.

41. U tekstu koji slijedi razmotrit ću najprije kontekst Uredbe br. 1231/2010 i ciljeve koji se nastoje postići skupom pravila kojemu pripada. Na temelju te analize, kao drugi korak, razradit ću tumačenje riječi „zakonito borave na području države članice” kako bi se utvrdilo ispunjavaju li Balandin i Lukashenko preduvjete za zakonit boravak u državi članici.

A. Kontekst Uredbe br. 1231/2010 i ciljevi koji se nastoje postići skupom pravila kojemu pripada

42. Uredba br. 1231/2010 donesena je kao dio sveobuhvatnog zakonodavnog paketa kojim se nastojao pojednostaviti i uskladiti pravni okvir za koordinaciju sustava socijalne sigurnosti u Europskoj uniji za građane Unije i državljane trećih zemalja.

43. Uredba je formulirana na gotovo istovjetan način kao i njezina prethodnica, Uredba br. 859/2003. Međutim, iako su se starijom uredbom predviđale posebne odredbe prema kojima su države članice u određenoj mjeri mogle ograničiti područje primjene uredbe na temelju posebnih nacionalnih zahtjeva kao preduvjeta²⁰, Uredba br. 1231/2010 ukinula je takve iznimke.

44. Uredba br. 1231/2010, na što upućuje i njezin naslov, proširuje primjenu odredaba o koordinaciji sustava socijalne sigurnosti u državama članicama, odnosno Uredbu br. 883/2004 i njezinu provedbenu uredbu na državljane trećih zemalja koji tim uredbama još nisu obuhvaćeni isključivo na temelju svojeg državljanstva.

45. Kako bi se dobro razumjeli kontekst i ciljevi Uredbe br. 1231/2010, ta se uredba stoga mora razmotriti s obzirom na Uredbu br. 883/2004.

¹⁷ Vidjeti također, u tom smislu, presudu od 12. prosinca 2013., X (C-486/12, EU:C:2013:836, t. 19. i navedenu sudsku praksu).

¹⁸ Vidjeti, primjerice, presudu od 13. lipnja 2013., Hadj Ahmed (C-45/12, EU:C:2013:390, t. 32.) i presudu od 18. studenoga 2010., Xhymshiti (C-247/09, EU:C:2010:698, t. 37.).

¹⁹ Vidjeti u tom smislu presudu od 6. listopada 1982., Cilfit i dr. (283/81, EU:C:1982:335, t. 20.). Vidjeti također presudu od 2. rujna 2010., Kirin Amgen (C-66/09, EU:C:2010:484, t. 41. i navedenu sudsku praksu), i presudu od 21. prosinca 2011., Ziolkowski i Szeja (C-424/10 i C-425/10, EU:C:2011:866, t. 34. i navedenu sudsku praksu).

²⁰ Vidjeti Prilog Uredbi br. 859/2003.

46. Proširenjem primjene Uredbe br. 883/2004 i njezine provedbene uredbe na određene državljane trećih zemalja, Uredbom br. 1231/2010 nastoji se tim državljanima trećih zemalja dodijeliti, što je više moguće, *ista* prava koja se primjenjuju na državljane Unije u smislu koordinacije sustava socijalne sigurnosti na temelju Uredbe br. 883/2004.²¹

47. Objema uredbama stoga se osigurava da se osobe koje se koriste svojim pravom na slobodno kretanje u Europskoj uniji ne nađu u nepovoljnom položaju u pogledu svojih prava na socijalno osiguranje. Valja, međutim, istaknuti da se uredbama ne nastoje uskladiti nacionalni sustavi socijalne sigurnosti. Protivno tomu, u uredbama se propisuju kolizijska pravila kojima se utvrđuje sustav primjenjiv na pokriće socijalnom sigurnosti²². Svrha toga nije samo osigurati da osobe koje se kreću unutar Europske unije ne ostanu bez zaštite u području socijalne sigurnosti zbog nedostatka zakonodavstva koje bi na njih bilo primjenjivo, nego i da se osigura da one u svakom trenutku pripadaju sustavu socijalne sigurnosti samo jedne države članice²³.

48. Uredbama se stoga ne uspostavlja pravo na socijalno osiguranje kao takvo, nego se utvrđuje koji se sustav mora primijeniti. Pravila koordinacije nastupaju tek kada je netko već obveznik sustava socijalne sigurnosti države članice. Međutim, uvjeti za takvu pripadnost određuju se odredbama nacionalnog prava.

49. Iako u biti predviđaju ista materijalna pravila, te se dvije uredbe ipak znatno razlikuju što se tiče njihova osobnog područja primjene. Uredba br. 883/2004 primjenjuje se na sve građane Unije, osobe bez državljanstva i izbjeglice, kao i na članove njihovih obitelji i nadživjele osobe koje borave u jednoj od država članica²⁴. Uredba br. 1231/2010, s druge strane, primjenjuje se na državljane trećih zemalja kao i na članove njihovih obitelji i nadživjele osobe²⁵.

50. Postavlja se dakle pitanje zašto postoje dva zasebna pravna instrumenta koja teže istom cilju?

51. Prvim prijedlogom Uredbe br. 883/2004 bilo je predviđeno da uredba bude primjenjiva i na državljane trećih zemalja, sve dok oni borave u jednoj od država članica²⁶. Primjenom istih pravila koja se primjenjuju na građane Unije na državljane trećih zemalja nastojalo se izbjeći da nadležna tijela država članica moraju rješavati složena pravna i administrativna pitanja koja se odnose samo na ograničenu skupinu osoba²⁷. Usto, smatralo se „temeljno nepravičnim” kad bi se s državljanima trećih zemalja koji su zakonito radili i bili osigurani u jednoj od država članica postupalo različito nego s građanima Unije od trenutka njihova prelaska neke od granica u Europskoj uniji²⁸.

21 Vidjeti Prijedlog Uredbe Vijeća o proširenju primjene odredaba Uredbe (EZ) br. 883/2004 i Uredbe (EZ) br. [...] na državljane trećih zemalja koji već nisu obuhvaćeni navedenim odredbama samo na temelju njihovog državljanstva (COM(2007) 439 *final*), t. 2. obrazloženja – Kontekst prijedloga). Vidjeti također Dokument Vijeća br. 14762/01 (2392. sastanak Vijeća – Politika zapošljavanja i socijalna politika – Bruxelles, 3. prosinca 2001.), str. 7. i 8., kao i zaključke predsjedništva Europskog vijeća u Tampereu održanog 15. i 16. listopada 1999., zaključak 21.

22 Vidjeti Prijedlog Uredbe Vijeća (EZ) o koordinaciji sustava socijalne sigurnosti (COM(1998) 779 *final*), str. 1.

23 Vidjeti presudu od 11. rujna 2014., B. (C-394/13, EU:C:2014:2199, t. 23. i navedenu sudsku praksu), i presudu od 5. lipnja 2014., I. (C-255/13, EU:C:2014:1291, t. 40. i navedenu sudsku praksu).

24 Vidjeti članak 2. Uredbe br. 883/2004.

25 Vidjeti članak 1. Uredbe br. 1231/2010.

26 Vidjeti Prijedlog Uredbe Vijeća (EZ) o koordinaciji sustava socijalne sigurnosti (COM(1998) 779 *final*), str. 2.

27 Vidjeti u tom smislu uvodnu izjavu 8. Uredbe br. 1231/2010.

28 Vidjeti dokument Vijeća br. 12296/01, Dodatak 2. („Prijedlog Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o koordinaciji sustava socijalne sigurnosti – Parametri za modernizaciju Uredbe (EEZ) br. 1408/71 = Napomena s objašnjenjem”), str. 11.

52. Ipak, Uredba br. 883/2004 temelji se na pravu na slobodno kretanje građana Unije. Već je pedesetih godina prošlog stoljeća zakonodavac Unije shvatio da bi slobodno kretanje radnika u Europskoj uniji bilo znatno otežano kada ti radnici ne bi mogli sa sobom prenositi svoja prava na socijalno osiguranje²⁹. Budući da se na državljane trećih zemalja ne primjenjuju ista prava na slobodno kretanje, valjalo je upotrijebiti drugačiju pravnu osnovu za proširenje koordinacije sustavâ socijalne sigurnosti na državljane trećih zemalja³⁰. Za razliku od Uredbe br. 883/2004, Uredba br. 1231/2010 temeljila se stoga na članku 79. stavku 2. točki (b) UFEU-a.

53. Člankom 79. stavkom 2. ovlašćuje se Europska unija da donese mjere kojima se utvrđuju prava državljana trećih zemalja koji zakonito borave u državi članici, uključujući uvjete kojima se uređuje sloboda kretanja i boravka u drugim državama članicama. Međutim, kao što to proizlazi iz članka 79. stavka 2. UFEU-a, takve se mjere mogu donijeti u svrhu članka 79. stavka 1. UFEU-a, tj. u svrhu zajedničke politike useljavanja čiji je cilj osigurati učinkovito upravljanje migracijskim tokovima, pravedno postupanje prema državljanima trećih zemalja koji zakonito borave u državama članicama te sprečavanje nezakonitog useljavanja i trgovanja ljudima i jačanje mjera za njihovo suzbijanje³¹.

54. Migracijska politika Europske unije, kojoj pripada Uredba br. 1231/2010, također se temelji na članku 79. UFEU-a. Cilj te politike jest privlačenje i uključivanje radnika iz trećih zemalja u radnu snagu država članica Europske unije kako bi se zadovoljile postojeće i buduće potrebe tržišta rada Unije i osigurao održivi razvoj svih država. Istodobno, migracijskom politikom Unije nastoje se osigurati pravedni uvjeti i visoka razina socijalne zaštite državljana trećih zemalja koji zakonito rade u Europskoj uniji. Politika, međutim, nije usmjerena na opće usklađivanje uvjeta za ulazak, privremeno boravište i boravište državljana trećih zemalja³².

55. U kontekstu Uredbe br. 1231/2010 to znači da, iako državljani trećih zemalja imaju ista prava na koordinaciju sustavâ socijalne sigurnosti, primjena zakonodavstva o koordinaciji ne omogućuje im pravo da ulaze, privremeno ili stalno borave u državi članici ni pravo na pristup njezinu tržištu rada³³. Dotična osoba mora već zakonito boraviti na području države članice³⁴.

56. Međutim, taj zahtjev mora se ispuniti samo u prvoj državi članici. Radi ostvarenja prava na koordinaciju socijalne sigurnosti u drugoj državi članici, uvjeti zakonitog boravka ne moraju se iznova zadovoljiti za privremene boravke. Nakon što državljani trećih zemalja dobiju status osobe koja zakonito boravi u prvoj državi članici, mogu se samo preseliti u drugu državu, u skladu s nacionalnim zakonodavstvom te države o ulasku i privremenom boravku³⁵. Status osobe koja zakonito boravi se time, na neki način, „izvozi” u drugu državu članicu.

57. Valja, međutim, istaknuti da se taj status može izvesti sve dok postoji u prvoj državi članici.

58. S obzirom na prethodna razmatranja, potrebno je protumačiti riječi „zakonito borave na području države članice” iz Uredbe br. 1231/2010.

29 Vidjeti Uredbu br. 3 iz 1958. o socijalnoj sigurnosti radnika migranata (SL 1958., 30. str. 561.) i dokument Vijeća br. 12296/01, Dodatak 1. („Prijedlog Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o koordinaciji sustava socijalne sigurnosti – Parametri za modernizaciju Uredbe (EEZ) br. 1408/71 = Tekst parametara”), str. 3.

30 Vidjeti dokument Vijeća br. 12296/01 („Prijedlog Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o koordinaciji sustava socijalne sigurnosti – Parametri za modernizaciju Uredbe (EEZ) br. 1408/71”), str. 4., gdje se upućuje na presudu od 11. listopada 2001., Khalil i dr. (C-95/99 do C-98/99 i C-180/99, EU:C:2001:532).

31 Vidjeti presudu od 18. prosinca 2014., Ujedinjena Kraljevina/Vijeće (C-81/13, EU:C:2014:2449, t. 41. i 42.).

32 Vidjeti u tom smislu dokument Vijeća br. 16879/1/06 („Europsko vijeće u Bruxellesu 14. i 15. prosinca 2006. – Zaključci predsjedništva”), str. 6.-12. i dokumente navedene u njemu, kao i Prijedlog Uredbe Vijeća o proširenju primjene odredaba Uredbe (EZ) br. 883/2004 i Uredbe (EZ) br. [...] na državljane trećih zemalja koji već nisu obuhvaćeni navedenim odredbama samo na temelju njihovog državljanstva (COM(2007) 439 *final*).

33 Vidjeti uvodnu izjavu 10. Uredbe br. 1231/2010.

34 Vidjeti uvodnu izjavu 11. Uredbe br. 1231/2010.

35 Vidjeti Prijedlog Uredbe Vijeća o proširenju primjene odredaba Uredbe (EZ) br. 883/2004 i Uredbe (EZ) br. [...] na državljane trećih zemalja koji već nisu obuhvaćeni navedenim odredbama samo na temelju njihovog državljanstva (COM(2007) 439 *final*), str. 6. obrazloženja).

B. Značenje riječi „zakonito boravi na području države članice” u okviru Uredbe br. 1231/2010

59. U svojim pisanim očitovanjima sudionici ovog postupka usmjerili su svoju raspravu na pitanje treba li riječi „zakonito boravi” u smislu Uredbe br. 1231/2010 tumačiti na temelju „boravišta” kako je definirano u Uredbi br. 883/2004. Svi sudionici i sud koji je uputio zahtjev smatraju utvrđenim da je prisutnost dotičnih državljana trećih zemalja u državama članicama u svakom slučaju zakonita.

60. U skladu s člankom 1. točkom (j) Uredbe br. 883/2004, „boravište” znači mjesto gdje osoba uobičajeno boravi.

61. Člankom 11. provedbene uredbe za Uredbu br. 883/2004, kojim se konsolidirala prethodna sudska praksa Suda, nadalje se predviđa da je boravište u smislu Uredbe br. 883/2004 ondje gdje se nalazi „središte interesa” dotične osobe. Utvrđivanje tog središta interesa podrazumijeva ukupnu ocjenu okolnosti, pri čemu se u obzir uzimaju čimbenici kao što su trajanje boravka, obavljanje djelatnosti, obiteljsko stanje i obiteljske veze, svaka neplaćena djelatnost, stambene prilike ili boravište za potrebe oporezivanja³⁶. Nadalje, ako razmatranje tih kriterija ne dovede do konačnog rezultata, za potrebe utvrđivanja boravišta te osobe odlučne su njezine namjere koje proizlaze iz relevantnih činjenica i okolnosti.

62. „Boravište” iz Uredbe br. 883/2004 stoga je činjenični pojam.

63. Razlog je tomu činjenica da se na građane Unije, u skladu s pravom Unije, primjenjuje opće pravo na boravak i slobodno kretanje u svim državama članicama. S pravnog gledišta, u odnosu između građana Unije i određene države članice ne može se praviti razlika bez razmatranja državljanstva te osobe. Građanin Europske unije načelno ima pravo zakonito boraviti u bilo kojoj državi Europske unije. Cilj Uredbe br. 883/2004 nije dakle utvrditi imaju li građani Unije pravo na koordinaciju svojih prava na socijalno osiguranje, nego utvrditi državu članicu s kojom su *zapravo* u najužoj vezi. Slično tomu, osobe bez državljanstva i izbjeglice uživaju takvo zakonsko pravo na temelju međunarodnih obveza država članica i stoga su obuhvaćeni područjem primjene Uredbe br. 883/2004³⁷.

64. Suprotno tomu, na državljane trećih zemalja ne primjenjuje se opće pravo na boravak i slobodno kretanje u državama članicama. Slijedom toga, oni nemaju opće pravo na „izvozivu” socijalnu sigurnost.

65. Cilj Uredbe br. 1231/2010 stoga je najprije utvrditi ima li državljanin treće zemlje pravo, u skladu s pravom Unije, na koordinaciju prava na socijalno osiguranje. Kao što i sam izraz sugerira, „zakonito boravi u državi članici” predstavlja pravno pitanje. Definicija činjeničnog pojma „boravište” iz Uredbe br. 883/2004 ne može stoga imati utjecaja na tumačenje pojma „zakonito boravi u državi članici” u smislu Uredbe br. 1231/2010. Potrebno je utvrditi pravnu kvalifikaciju prisutnosti državljana trećih zemalja u državama članicama, u skladu s pravom Unije.

66. Iz toga također proizlazi da pojmovi „zakonito boravi u državi članici” u smislu članka 1. Uredbe br. 1231/2010, „boravište”, kako je definirano u članku 1. točki (j) Uredbe br. 883/2004, i „privremeno boravište”, definirano u članku 1. točki (k) Uredbe br. 883/2004 kao „privremeno boravište”, predstavljaju tri različita pravna pitanja u pravu Unije³⁸.

67. U nedostatku definicije značenja riječi „zakonito boravi u državi članici” u Uredbi br. 1231/2010, iz ustaljene sudske prakse Suda proizlazi da pri tumačenju odredbe prava Unije u obzir treba uzeti ne samo njezin tekst nego i kontekst u kojem se nalazi te ciljeve propisa kojeg je ona dio³⁹.

³⁶ Vidjeti članak 11. stavak 1. Uredbe br. 987/2009.

³⁷ Vidjeti u tom smislu presudu od 11. listopada 2001., Khalil i dr. (C-95/99 do C-98/99 i C-180/99, EU:C:2001:532, t. 39. do 58.).

³⁸ Iako se u nekim jezicima, kao što je nizozemski, ista ili prividno slična terminologija može upotrebljavati za ta tri pojma.

³⁹ Presuda od 2. rujna 2010., Kirin Amgen (C 66/09, EU:C:2010:484, t. 41. i navedena sudska praksa)

68. Kao što je to navedeno u točki 52. ovog mišljenja, Uredba br. 883/2004 nastoji uskladiti prava iz socijalne sigurnosti za one osobe koje se koriste svojom slobodom kretanja unutar Europske unije. Međutim, državljani trećih zemalja uglavnom ne uživaju slobodu kretanja i boravka u Europskoj uniji. Protivno tomu, njihovo pravo kretati se i boraviti uvijek se temelji na izričitim zakonskim odredbama kojima se stvara takvo pravo. U nedostatku potpune usklađenosti, takve odredbe mogu se izvesti iz prava Unije ili iz nacionalnog prava.

69. U smislu prava Unije, postoji niz instrumenata na kojima se pravo kretati se i boraviti za državljane trećih zemalja može temeljiti. Za potrebe ovog predmeta dovoljno je usredotočiti se na instrumente koji se odnose na radnike trećih zemalja kao što su Balandin i Lukashenko, koji obavljaju plaćenu djelatnost⁴⁰.

70. Direktiva o plavoj karti⁴¹ i Direktiva o premještajima unutar društva⁴² izričito propisuju pravo kretati se i boraviti u Europskoj uniji za radnike trećih zemalja na temelju prava Unije. Za svakog državljanina treće zemlje koji boravi u Europskoj uniji na temelju tih instrumenata prava Unije stoga treba smatrati da „zakonito boravi” u smislu Uredbe br. 1231/2010. Isto vrijedi i za svaki sporazum o pridruživanju koji sadržava odredbe o pravu kretati se i boraviti u Europskoj uniji. Iako je Direktivom o sezonskim radnicima državljanima trećih zemalja dopušteno da privremeno rade u Europskoj uniji, ona ne predviđa takvo pravo te se njome izričito isključuje to da dotični državljanin treće zemlje boravi u Europskoj uniji⁴³. Stoga, za svakog državljanina treće zemlje koji privremeno boravi u Europskoj uniji na temelju tog instrumenta prava Unije sigurno se neće smatrati „da zakonito boravi” u smislu Uredbe br. 1231/2010⁴⁴.

71. S druge strane, pravo kretati se i boraviti također se može izvesti iz pravnog statusa na temelju nacionalnog prava. Međutim, budući da su države članice jedine nadležne za uređivanje prihvata, uključujući i opseg prihvata državljana trećih zemalja u svrhu rada te s obzirom na to da uvjeti za ulazak, privremeno boravište ili boravište državljana trećih zemalja nisu u potpunosti usklađeni, kriteriji za takav status mogu se znatno razlikovati među državama članicama⁴⁵. Stoga sam mišljenja da iz cjelokupne strukture i konteksta spornog propisa, a u cilju pojednostavnjenja nadzora pravnog statusa državljana trećih zemalja, nužno proizlazi da se takav status mora potvrditi boravišnom dozvolom. U skladu s Uredbom o boravišnim dozvolama, u smislu prava Unije, „boravišna dozvola” znači „svaka dozvola koju izdaju tijela države članice, a koja omogućava državljanima trećih zemalja da zakonito borave na njezinom području, uz iznimku: [među ostalim] viza”⁴⁶.

40 Drugi primjeri su Direktiva 2004/38/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2004. o pravu građana Unije i članova njihovih obitelji slobodno se kretati i boraviti na državnom području država članica, o izmjeni Uredbe (EEZ) br. 1612/68 i stavljanju izvan snage direktiva 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 (SL 2004., L 158, str. 77.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 2., str. 42. i ispravak SL 2016., L 87, str. 36.), Direktiva Vijeća 2003/109/EZ od 25. studenoga 2003. o statusu državljana trećih zemalja s dugotrajnim boravištem (SL 2004., L 16, str. 44.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 6., str. 41.) ili Direktiva (EU) 2016/801 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. svibnja 2016. o uvjetima ulaska i boravka državljana trećih zemalja u svrhu istraživanja, studija, osposobljavanja, volonterstva, razmjena učenika ili obrazovnih projekata, i obavljanja poslova *au pair* (SL 2016., L 132, str. 21.).

41 Direktiva Vijeća 2009/50/EZ od 25. svibnja 2009. o uvjetima za ulazak i boravak državljana trećih zemalja radi visokokvalificiranog zapošljavanja (SL 2009., L 155, str. 17.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 11., str. 135.)

42 Direktiva 2014/66/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 15. svibnja 2014. o uvjetima za ulazak i boravak državljana trećih zemalja u okviru premještaja unutar društva (SL 2014., L 157, str. 1.), članak 20.

43 Vidjeti Direktivu 2014/36/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. o uvjetima za ulazak i boravak državljana trećih zemalja u svrhu zapošljavanja u statusu sezonskih radnika (SL 2014., L 95, str. 375.), članak 2.

44 Iako se za sezonske radnike ne smatra da zakonito borave, oni ipak mogu ostvariti pravo na pokriće socijalnom sigurnosti. Međutim, njihovo pravo na socijalnu sigurnost utemeljeno je kao iznimka konkretno na članku 5. stavku 1. točki (b) Direktive o sezonskim radnicima. Slično tomu, postoje drugi pravni instrumenti Unije ili čak nacionalne odredbe kojima se posebno osigurava pokriće socijalnom sigurnosti kada se ne može smatrati da dotični državljani trećih zemalja „zakonito borave na području države članice” u smislu Uredbe br. 1231/2010.

45 Vidjeti u tom smislu uvodne izjave 3. i 6. Direktive o jedinstvenoj dozvoli.

46 Vidjeti članak 1. stavak 2. točku (a) Uredbe o boravišnim dozvolama. To uključuje i dozvolu izdanu u skladu s Direktivom o jedinstvenoj dozvoli.

72. Osim situacija opisanih u točkama 69. do 71. *supra*, ne mogu zamisliti situaciju u kojoj bi se smatralo da radnik treće zemlje zakonito boravi na području države članice u smislu Uredbe br. 1231/2010 s obzirom na to da državljani trećih zemalja ne uživaju opće pravo kretati se i boraviti unutar Europske unije.

73. Nizozemska je prihvatila Balandina i Lukashenka u skladu sa Zakonikom o schengenskim vizama i, kako se može zaključiti iz nacionalnog spisa stavljenog na raspolaganje Sudu, s nacionalnim pravilima o vizama. Oni također imaju ugovor o radu s društvom HOI, koji traje od listopada do svibnja.

74. Može li se zaista smatrati da Balandin i Lukashenko „zakonito borave na području države članice” u smislu Uredbe br. 1231/2010?

75. Smatram da ne može.

76. Kao prvo, Balandin i Lukashenko nemaju nijednu boravišnu dozvolu izdanu na temelju posebnih instrumenata prava Unije navedenih u točki 70. ili bilješki 40. ovog mišljenja.

77. Kao drugo, ne može se smatrati da imaju boravišnu dozvolu izdanu na temelju kriterija nacionalnog prava jer se vize ne smatraju „boravišnim dozvolama” u smislu prava Unije⁴⁷.

78. Kao treće, prisutnost Balandina i Lukashenka u Nizozemskoj može, u svakom slučaju, biti zakonita samo u razdoblju tijekom kojeg im je dopušten tamošnji boravak. Budući da je jedno od osnovnih načela Uredbe br. 1231/2010 da se zakonit boravak „izvozi” iz prve države članice u druge države članice⁴⁸, za državljanina treće zemlje mora se smatrati da zakonito boravi u prvoj državi članici tijekom cjelokupnog razdoblja za koje se traži pokriće. Čak i da se primijeni liberalnije tumačenje „zakonitog boravka”, ono bi moglo trajati najviše 90 dana na temelju njihove schengenske vize. U tom pogledu nije dovoljno da Balandin i Lukashenko zakonito privremeno borave u drugim državama članicama. U okolnostima u kojima se zakonit boravak ne može izvesti, preduvjeti za zakoniti boravak moraju se ispuniti u sljedećoj državi članici.

79. Iz toga slijedi da se ne može smatrati da Balandin i Lukashenko zakonito borave na području države članice i stoga ne ulaze u područje primjene Uredbe br. 1231/2010.

80. Protivno tvrdnjama SVB-a i nizozemske vlade na raspravi, ne može se smatrati ni da Balandin i Lukashenko „zakonito borave” u Nizozemskoj u smislu Uredbe br. 1231/2010 na temelju sjedišta društva HOI u Nizozemskoj. Iako bi to bilo dovoljno za utvrđivanje boravišta u okviru Uredbe br. 883/2004, dvojica klizača najprije moraju ispuniti preduvjete Uredbe br. 1231/2010 kako bi se odredbe prethodne uredbe uopće proširile na njih.

81. Također bih dodao da bi se za pozivanje na mjesto rada u smislu Uredbe br. 883/2004 radi utvrđivanja pravnog statusa državljanina treće zemlje zahtijevalo da dotična osoba posjeduje dozvolu za rad u predmetnoj državi članici. Koliko je to bilo moguće utvrditi na raspravi, Balandin i Lukashenko rade u Nizozemskoj bez radne dozvole jer se pozivaju na iznimku kojom se umjetnicima dopušta da rade u Nizozemskoj tijekom najviše šest tjedana za svako razdoblje od 13 tjedana. Ostavljajući na trenutak postrani pitanje može li se ta iznimka zapravo primijeniti na umjetnike koji obavljaju plaćenu djelatnost, čak i kada bi se Balandin i Lukashenko mogli pozvati na svoje mjesto rada za utvrđivanje zakonitog boravišta u državi članici, moglo bi se smatrati da rade u Nizozemskoj najviše šest tjedana.

⁴⁷ Vidjeti članak 1. stavak 2. točku (a) podtočku i. Uredbe o boravišnim dozvolama.

⁴⁸ Vidjeti točke 56. i 57. *supra*.

82. Protivno tvrdnjama francuske vlade, ne može se smatrati da Balandin i Lukashenko ulaze u područje primjene Uredbe br. 1231/2010 ako se povuče paralela s Direktivom o sezonskim radnicima. Predmetna direktiva ne samo da izričito isključuje boravište u Europskoj uniji, nego isključuje i državljane trećih zemalja koji obavljaju djelatnosti u ime poduzeća s poslovnim nastanom u drugoj državi članici u okviru pružanja usluga⁴⁹.

83. Konačno, utvrđenje da Balandin i Lukashenko ne ulaze u područje primjene Uredbe br. 1231/2010 podupiru uvjeti i postupci primjenjivi na schengensku vizu. Člankom 15. Zakonika o schengenskim vizama zahtijeva se od podnositelja zahtjeva za schengensku vizu za višestruki ulaz da dokažu da imaju odgovarajuće i valjano putno zdravstveno osiguranje⁵⁰. Podnositelji zahtjeva, u pravilu, sklapaju to osiguranje u zemljama svojeg stalnog boravišta⁵¹. Štoviše, podnositelji zahtjeva tijekom postupka ishoda vize izjavljuju da ne namjeravaju zasnovati boravište u Europskoj uniji i da su dovoljno ukorijenjeni u svojoj zemlji podrijetla da im je povratak zajamčen.

84. Stoga zaključujem da se članak 1. Uredbe br. 1231/2010 treba tumačiti na način da se državljani trećih zemalja, koji rade u različitim državama članicama Europske unije za poslodavca sa sjedištem u Nizozemskoj, ali koji nemaju boravišnu dozvolu na temelju prava Unije ili nacionalnog prava, ne mogu pozivati na uredbe br. 883/2004 (odnosno njezinu glavu II.) i 987/2009.

85. Balandin i dr. tvrde da je primjena Uredbe br. 1231/2010 na situaciju Balandina i Lukashenka ključna kako bi društvo HOI moglo pružati svoje usluge u drugim državama članicama. Stoga ću naposljetku razmotriti ima li sloboda društva HOI da pruža usluge ikakav utjecaj na tumačenje članka 1. Uredbe br. 1231/2010.

C. Ima li sloboda društva HOI da pruža usluge ikakav utjecaj na tumačenje članka 1. Uredbe br. 1231/2010?

86. SVB je na raspravi podržao tvrdnju Balandina i dr. da se mora smatrati da Balandin i Lukashenko ulaze u područje primjene Uredbe br. 1231/2010 jer bi u protivnom društvu HOI bila onemogućena sloboda pružanja usluga u Europskoj uniji. S tim u vezi SVB se pozvao na sudsku praksu Suda u predmetu Vander Elst.

87. U toj je presudi Sud ocijenio da sloboda pružanja usluga, kako je zajamčena sadašnjim člankom 56. UFEU-a, zahtijeva ukidanje svih ograničenja ako bi se njima mogle zabraniti ili na drugi način spriječiti djelatnosti pružatelja usluga s poslovnim nastanom u drugoj državi članici u kojoj pružatelj usluga zakonito pruža slične usluge⁵².

88. Ovdje je potrebno iznijeti nekoliko napomena.

89. Kao prvo, predmet iz sudske prakse Vander Elst nije relevantan za ovaj predmet. Presuda Suda u predmetu Vander Elst i sudska praksa koja proizlazi iz tog predmeta odnosile su se na radnike upućene u drugu državu članicu. Svi dotični radnici od samog su početka ispunjavali pravne zahtjeve za boravište i zaposlenje u državi pošiljateljici⁵³. Pravno pitanje pred Sudom bilo je jesu li upućivanjem radnika državi primateljici oni ostvarili pristup tržištu rada države primateljice i, u slučaju potvrđnog odgovora, je li država primateljica na temelju toga mogla uvesti dodatne zahtjeve⁵⁴.

49 Vidjeti članak 2. stavak 1. i stavak 3. točku (a) Direktive o sezonskim radnicima.

50 Vidjeti članak 15. stavak 2. Zakonika o schengenskim vizama.

51 Vidjeti članak 15. stavak 4. Zakonika o schengenskim vizama.

52 Vidjeti presudu od 9. kolovoza 1994., Vander Elst (C-43/93, EU:C:1994:310, t. 14. i navedenu sudsku praksu).

53 Vidjeti, primjerice, presudu od 9. kolovoza 1994., Vander Elst (C-43/93, EU:C:1994:310, t. 3.)

54 Presuda od 9. kolovoza 1994., Vander Elst (C-43/93, EU:C:1994:310, t. 11.). Vidjeti također presudu od 11. rujna 2014., Essent Energie Productie (C-91/13, EU:C:2014:2206, t. 51. do 57. i navedenu sudsku praksu). Vidjeti također u tom smislu moje mišljenje u predmetu Danieli & C. Officine Meccaniche i dr. (C-18/17, EU:C:2018:288, t. 85. do 95.).

90. Kao drugo, HOI ima mogućnost ishoditi boravišne dozvole za Balandina i Lukashenka na temelju Direktive o jedinstvenoj dozvoli⁵⁵. Odmah po primitku boravišnih dozvola Balandin i Lukashenko bit će obuhvaćeni Uredbom br. 1231/2010. Na temelju te dozvole mogli bi zatim biti upućivani iz Nizozemske u druge države članice u kojima nastupaju te bi se prema tome na njih mogle primjenjivati odredbe Uredbe br. 883/2004 i njezine provedbene uredbe.

91. Kao treće, posljedica činjenice da HOI upotrebljava kombinaciju iznimaka prisutnih u pravu Unije i nacionalnom pravu jest da se Balandin i Lukashenko ne mogu pozvati na određena prava koja bi u protivnom imali na temelju prava Unije (primjerice, na temelju Direktive o jedinstvenoj dozvoli), posebice pravo na jednako postupanje u smislu radnih uvjeta, uključujući plaću i otkaz, kao i zdravlje i sigurnost na radnome mjestu⁵⁶. Bilo bi besmisleno kad bi se oslanjanje na jednu od temeljnih sloboda prava Unije moglo upotrebljavati za zaobilaženje jednog od glavnih ciljeva politike Unije o migraciji radne snage, kao i Uredbe br. 1231/2010, a to je dodjela državljanima trećih zemalja prava i obveza usporedivih s onima koje imaju građani Unije⁵⁷. Nadalje, instrument prava Unije ne bi se trebao tumačiti tako da omogućuje zlouporabu prava zajamčenih na temelju prava Unije⁵⁸.

92. Stoga valja zaključiti da sloboda društva HOI da pruža usluge u Europskoj uniji ne utječe na tumačenje članka 1. Uredbe br. 1231/2010.

IV. Zaključak

93. S obzirom na prethodna razmatranja, predlažem da Sud na pitanje koje je postavio Centrale Raad van Beroep (Središnje žalbeno vijeće u području socijalne sigurnosti i javne službe, Nizozemska) odgovori sljedeće:

Članak 1. Uredbe (EU) br. 1231/2010 Europskog parlamenta i Vijeća od 24. studenoga 2010. o proširenju primjene Uredbe (EZ) br. 883/2004 i Uredbe (EZ) br. 987/2009 na državljane trećih zemalja koji tim uredbama još nisu obuhvaćeni isključivo na temelju svog državljanstva treba tumačiti na način da se državljani trećih zemalja, koji rade u različitim državama članicama Europske unije za poslodavca sa sjedištem u Nizozemskoj, ali koji nemaju boravišnu dozvolu na temelju prava Unije ili nacionalnog prava, ne mogu pozivati na Uredbu (EZ) br. 883/2004 Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2004. o koordinaciji sustava socijalne sigurnosti i Uredbu (EZ) br. 987/2009 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. rujna 2009. o utvrđivanju postupka provedbe Uredbe (EZ) br. 883/2004 o koordinaciji sustava socijalne sigurnosti.

⁵⁵ Vidjeti članak 3. stavak 1. Direktive o jedinstvenoj dozvoli.

⁵⁶ Vidjeti članak 12. stavak 1. točku (a) Direktive o jedinstvenoj dozvoli.

⁵⁷ Vidjeti uvodnu izjavu 2. Uredbe br. 1231/2010.

⁵⁸ Vidjeti u tom smislu mišljenje nezavisnog odvjetnika Poiarsa Madura u predmetu Halifax i dr. (C-255/02, EU:C:2005:200, t. 69.).