



Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
MACIEJA SZPUNARA
od 17. rujna 2020.¹¹

Predmet C-710/19

**G. M. A.
protiv
État belge**

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Conseil d'État (Državno vijeće, Belgija))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Slobodno kretanje osoba – Članak 45. UFEU-a –
Tražitelji zaposlenja – Pravo na boravak radi traženja zaposlenja – Trajanje boravka – Razumni rok
koji se dodjeljuje tražitelju zaposlenja (kako bi pronašao ponude za posao koje bi mu mogle odgovarati
i poduzeo mjere potrebne kako bi se zaposlio) – Obveze države članice domaćina – Obveza tražitelja
zaposlenja – Direktiva 2004/38/EZ – Članak 14. stavak 4. točka (b) – Zadržavanje prava na boravak –
Uvjeti – Članci 15. i 31. – Postupovna jamstva – Ovlasti nacionalnog suda u okviru ispitivanja tužbe za
poništenje odluke kojom se građaninu Unije koji traži posao odbija priznati pravo na boravak dulji od
tri mjeseca”

I. Uvod

1. Tražitelji zaposlenja ostvaruju svoje pravo na slobodno kretanje istodobno na temelju članka 45. i 21. UFEU-²: građanin Europske unije koji je tražitelj zaposlenja radnik je u smislu članka 45. UFEU-a. Tražitelji zaposlenja stoga se nalaze u situaciji u kojoj se isprepliću unutarnje tržište i građanstvo Unije.
2. U tom ću pravnom okviru ispitati ovaj zahtjev za prethodnu odluku koji je Sudu uputio Conseil d'État (Državno vijeće, Belgija), a koji se odnosi na tumačenje članka 45. UFEU-a i Direktive 2004/38/EZ³, osobito njezina članka 14. stavka 4. točke (b) i članka 15. i 31.
3. Ovaj je predmet dio konteksta u kojem je grčki državljanin podnio zahtjev kako bi kao tražitelj zaposlenja ostvario pravo na boravak dulji od tri mjeseca, kojem je nadležno belgijsko tijelo izreklo odluku o odbijanju s nalogom za napuštanje državnog područja.

¹ Izvorni jezik: francuski

² Vidjeti Reynolds, S., „Deconstructing the Road to Brexit: Paving the Way to Further Limitations on Free Movement and Equal Treatment”, D. Thym (izd.), *Questioning EU Citizenship. Judges and the Limits of Free Movement and Solidarity in the EU*, Hart Publishing, London, 2017., str. 57. do 87., osobito str. 73.

³ Direktiva 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 stavljaju 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.; u daljnjem tekstu: Direktiva 2004/38)

4. Pitanja suda koji je uputio zahtjev u tom predmetu u biti se odnose, s jedne strane, na opseg pravâ i obveza tražiteljâ zaposlenja, osobito u pogledu tereta dokazivanja, u okviru članka 14. stavka 4. točke (b) Direktive 2004/38 i, s druge strane, na pitanje jesu li države članice tim osobama u svrhu traženja zaposlenja dužne dodijeliti razumni rok koji ne može biti kraći od šest mjeseci. Ta pitanja Sudu nude priliku da pojasni doseg postupovnih jamstava predviđenih Direktivom 2004/38 za tražitelje zaposlenja na koje se odnosi odluka o protjerivanju.

II. Pravni okvir

A. Pravo Unije

5. Člankom 6. Direktive 2004/38, naslovljenim „Pravo na boravak do tri mjeseca”, predviđa se u njegovu stavku 1.:

„Građani Unije imaju pravo na boravak na državnom području druge države članice u razdoblju do tri mjeseca bez bilo kakvih uvjeta ili formalnosti, osim zahtjeva da imaju važeću osobnu iskaznicu ili putovnicu.”

6. Člankom 14. te direktive, naslovljenim „Zadržavanje prava na boravak”, u njegovu stavku 4. točki (b) određuje se:

„Odstupajući od stavaka 1. i 2. i ne dovodeći u pitanje odredbe poglavlja VI., mjera protjerivanja se ni u kojem slučaju ne može izreći protiv građana Unije ili članova njihovih obitelji ako:

[...]

(b) su građani Unije ušli na državno područje države članice domaćina u potrazi za poslom. U tom slučaju građani Unije i članovi njihovih obitelji ne smiju biti protjerani tako dugo dok građani Unije mogu pružiti dokaz da i dalje traže posao i da imaju stvarne izgleda za zaposlenje.”

7. U članku 15. navedene direktive, naslovljenom „Postupovna jamstva”, u njegovu stavku 1. navodi se:

„Postupci predviđeni člancima 30. i 31. primjenjuju se po analogiji na sve odluke kojima se ograničava slobodno kretanje građana Unije i članova njihovih obitelji zbog razloga koji nisu javni poredak, javna sigurnost ili javno zdravlje.”

8. Člankom 31. te direktive, naslovljenim „Postupovna jamstva” u njegovim staccima 1. i 3. određuje se:

„1. Dotične osobe imaju pristup postupcima sudske i, prema potrebi, upravne zaštite u državi članici domaćinu radi podnošenja žalbe ili zahtjeva za preispitivanje protiv bilo koje odluke donesene zbog razloga javnog poretka, javne sigurnosti ili javnog zdravlja.

[...]

3. U postupcima pravne zaštite omogućuje se ispitivanje zakonitosti odluke, kao i činjenica te okolnosti na kojima se predložena mjera temelji. Tim postupcima osigurava se da odluka ne bude neproporcionalna, a posebno s obzirom na zahtjeve utvrđene u članku 28.”

B. Belgijsko pravo

9. Člankom 39/2. stavkom 2. loi sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers du 15 décembre 1980 (Zakon od 15. prosinca 1980. o pristupu državnom području, boravku, nastanjenju i udaljavanju stranaca)⁴ (u daljnjem tekstu: Zakon od 15. prosinca 1980.) predviđa se:

„Conseil [du contentieux des étrangers (Vijeće za sporove u vezi sa strancima, Belgija)] donošenjem odluka odlučuje o drugim pravnim lijekovima zbog bitne povrede postupka ili povrede regulatornih postupaka, koje uzrokuju ništavost, prekoračenja ili zlouporabe ovlasti.”

10. U skladu s člankom 40. stavkom 4. točkom 1. tog zakona:

„§ 4. Svaki građanin Unije ima pravo boraviti u Kraljevini u razdoblju duljem od tri mjeseca ako ispunjava uvjet iz članka 41. stavka 1. i:

1° ako je radnik ili samozaposlena osoba u Kraljevini ili je ušao u Kraljevinu u potrazi za poslom, pod uvjetom da može pružiti dokaz da i dalje traži posao i da ima stvarne izgleda za zaposlenje”.

11. U skladu s člankom 50. stavkom 1. i člankom 50. stavkom 2. točkom 3. podtočkama (a) i (b) arrêté royal du 8 octobre 1981 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers (Kraljevska uredba od 8. listopada 1981. o pristupu državnom području, boravku, nastanjenju i udaljavanju stranaca)⁵ (u daljnjem tekstu: Kraljevska uredba od 8. listopada 1981.):

„§ 1. Građanin Unije koji na državnom području Kraljevine namjerava boraviti dulje od tri mjeseca i koji dokaže svoje građanstvo u skladu s člankom 41. stavkom 1. Zakona [od 15. prosinca 1980.], podnosi zahtjev za izdavanje potvrde o prijavi općinskoj upravi u mjestu u kojem boravi u obliku dokumenta prema predlošku iz Priloga 19.

[...]

§ 2. Prilikom podnošenja zahtjeva ili najkasnije u roku od tri mjeseca nakon podnošenja zahtjeva, građanin Unije treba, ovisno o slučaju, podnijeti sljedeće dokumente:

[...]

3° tražitelj zaposlenja:

- (a) potvrdu o upisu kod nadležnog ureda za zapošljavanje ili presliku molbi za posao; i
- (b) dokaz da ima stvarne izgleda za zaposlenje s obzirom na osobnu situaciju zainteresirane osobe, osobito diplome koje je stekao, eventualna stručna osposobljavanja koja je završio ili namjerava završiti i trajanje razdoblja nezaposlenosti”.

III. Činjenice iz kojih proizlazi glavni postupak, prethodna pitanja i postupak pred Sudom

12. Grčki državljanin G. M. A. podnio je 27. listopada 2015. zahtjev za izdavanje potvrde o prijavi u Belgiji kako bi u svojstvu tražitelja zaposlenja ostvario pravo na boravak dulji od tri mjeseca u toj državi članici.

⁴ *Moniteur belge* od 31. prosinca 1980., str. 14584.

⁵ *Moniteur belge* od 27. listopada 1981., str. 13740.

13. Taj je zahtjev odbijen 18. ožujka 2016. odlukom Officea des étrangers de Belgique (Ured za strance, Belgija, u daljnjem tekstu: Ured) jer G. M. A. ne ispunjava uvjete koji se belgijskim zakonodavstvom zahtijevaju za ostvarivanje prava na boravak dulji od tri mjeseca (u daljnjem tekstu: sporna odluka). Naime, prema mišljenju Ureda, s jedne strane, na temelju dokumentacije koju je podnio G. M. A. nije se moglo pretpostaviti da on ima stvarne izgleda za zaposlenje i, s druge strane, G. M. A. od podnošenja zahtjeva za izdavanje potvrde o prijavi još nije obavljao djelatnost kao zaposlena osoba u Belgiji. Stoga su belgijska tijela naložila G. M. A.-u da napusti belgijsko državno područje u roku od 30 dana nakon sporne odluke.

14. Conseil du contentieux des étrangers (Vijeće za sporove u vezi sa strancima), prvostupanjski sud nadležan za ispitivanje zakonitosti odluka Ureda, odbio je presudom od 28. lipnja 2018. tužbu koju je G. M. A. podnio protiv sporne odluke.

15. G. M. A. je stoga podnio žalbu u kasacijskom postupku sudu koji je uputio zahtjev. Tvrdio je, na prvom mjestu, da iz članka 45. UFEU-a i presude Antonissen⁶ proizlazi, kao prvo, da su države članice obvezne dodijeliti „razumni rok” tražiteljima zaposlenja iz druge države članice kako bi u državi članici domaćinu pronašli ponude za posao koje bi im mogle odgovarati i poduzeli mjere potrebne kako bi se zaposlili, kao drugo, da taj rok ni u kojem slučaju ne može biti kraći od šest mjeseci i, kao treće, da država članica domaćin tražitelju zaposlenja treba dopustiti boravak na svojem državnom području tijekom cijelog trajanja tog roka a da pritom od njega ne traži da podnese dokaz o stvarnim izgledima za zaposlenje. Prema G. M. A.-ovu mišljenju, iz zajedničkog tumačenja članka 7. stavka 3. i članka 11. i 16. Direktive 2004/38 također proizlazi da se rok kraći od šest mjeseci ne može smatrati „razumnim”.

16. Kao drugo, G. M. A. je tvrdio da je nakon donošenja sporne odluke, odnosno 6. travnja 2016., angažiran u Europskom parlamentu kao pripravnik. Ta je okolnost dokazala da G. M. A. ima stvarne izgleda za zaposlenje i da je stoga mogao ostvariti pravo na boravak dulji od tri mjeseca. Stoga je Conseil du contentieux des étrangers (Vijeće za sporove u vezi sa strancima), time što nije uzeo u obzir njegov angažman, povrijedio članke 15. i 31. Direktive 2004/38, kao i članke 41. i 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja). Naime, iz tih odredbi proizlazi da sudovi nadležni za nadzor zakonitosti upravne odluke koja se odnosi na pravo na boravak građanina Unije trebaju temeljito ispitati sve relevantne okolnosti i uzeti u obzir sve činjenične elemente koji su im podneseni, čak i ako su podneseni nakon predmetne odluke.

17. S obzirom na ta razmatranja, G. M. A. tvrdi da je Conseil du contentieux des étrangers (Vijeće za sporove u vezi sa strancima) trebao izuzeti iz primjene nacionalna postupovna pravila kojima su nepravilno preneseni članci 15. i 31. Direktive 2004/38, odnosno članak 39/2. stavak 2. Zakona od 15. prosinca 1980., na temelju kojih Conseil du contentieux des étrangers (Vijeće za sporove u vezi sa strancima) nije uzeo u obzir njegov angažman kao pripravnika nakon sporne odluke.

18. Sud koji je uputio zahtjev smatra da rješenje glavnog spora ovisi o načinu na koji će Sud tumačiti odredbe prava Unije o kojima je riječ u glavnom postupku. Naime, ako članak 45. UFEU-a ili članke 41. i 47. Povelje te članke 15. i 31. Direktive 2004/38 treba tumačiti na način koji zagovara G. M. A., on bi trebao ostvariti pravo na boravak dulji od tri mjeseca.

6 Presuda od 26. veljače 1991. (C-292/89, EU:C:1991:80)

19. U tim je okolnostima Conseil d'État (Državno vijeće, Belgija) odlukom od 12. rujna 2019., koju je tajništvo Suda zaprimilo 25. rujna 2019., odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

- „1. Treba li članak 45. [UFEU-a] tumačiti i primjenjivati na način da je država članica domaćin obvezna, kao prvo, tražitelju zaposlenja dodijeliti razumni rok kako bi pronašao ponude za posao koje bi mu mogle odgovarati i poduzeo mjere potrebne kako bi se zaposlio, kao drugo, utvrditi da rok za traženje zaposlenja ni u kojem slučaju ne može biti kraći od šest mjeseci, i kao treće, tražitelju zaposlenja dopustiti boravak na svojem državnom području tijekom cijelog trajanja tog roka a da pritom od njega ne traži da podnese dokaz o stvarnim izgledima za zaposlenje?
2. Treba li članke 15. i 31. Direktive [2004/38] i članke 41. i 47. [Povelje], kao i opća načela nadređenosti prava Unije i korisnog učinka direktiva, tumačiti na način da su nacionalni sudovi države članice domaćina obvezni, u okviru ispitivanja tužbe za poništenje protiv odluke kojom se odbija priznavanje prava na boravak dulji od tri mjeseca građaninu Unije, uzeti u obzir nove elemente koji su se pojavili nakon odluke nacionalnih tijela ako ti elementi mogu izmijeniti položaj dotične osobe na temelju kojeg više ne bi bilo dopušteno ograničavati prava na boravak te osobe u državi članici domaćinu?”

20. Pisana očitovanja podnijeli su G. M. A., belgijska, danska i poljska vlada te vlada Ujedinjene Kraljevine, kao i Europska komisija. Sud je, procijenivši da raspolaže dovoljnim informacijama za donošenje odluke, odlučio ne održati raspravu.

IV. Analiza

A. Postojanje glavnog postupka

21. Moram podsjetiti da je Sud već presudio da iz teksta i strukture članka 267. UFEU-a jasno proizlazi da prethodni postupak podrazumijeva da se pred nacionalnim sudovima uistinu vodi sudski postupak, u okviru kojeg je od njih zatraženo donošenje odluke u kojoj se može uzeti u obzir presuda Suda donesena u prethodnom postupku. Stoga Sud može po službenoj dužnosti provjeriti postojanje glavnog postupka⁷.

22. U ovom se slučaju glavni postupak odnosi na odbijanje zahtjeva za izdavanje potvrde o prijavi u Belgiji u svojstvu tražitelja zaposlenja koji je G. M. A. podnio 27. listopada 2015., a čiji je predmet bio ostvariti pravo na boravak dulji od tri mjeseca u toj državi članici, slijedom čega je Conseilu d'État (Državno vijeće, Belgija) podnesena žalba protiv presude Conseilu du contentieux des étrangers (Vijeće za sporove u vezi sa strancima) od 28. lipnja 2019., kojom je potonje vijeće odbilo tužbu koju je zainteresirana osoba podnijela protiv sporne odluke.

23. Međutim, iz odluke kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku, kao i iz Komisijinih očitovanja proizlazi da je G. M. A.-u, nakon novog zahtjeva koji je podnio 25. travnja 2016., Commune de Schaerbeek (općina Schaerbeek, Belgija) 6. svibnja 2017. izdao potvrdu o prijavi i da je G. M. A. od 24. studenoga 2016. nositelj iskaznice E koja vrijedi do 7. srpnja 2021.

24. Komisija stoga smatra da nije potrebno odgovoriti na drugo prethodno pitanje jer je G. M. A.-ov zahtjev za prijavu u svojstvu tražitelja zaposlenja postao bespredmetan.

⁷ Presuda od 13. rujna 2016., Rendón Marín (C-165/14, EU:C:2016:675, t. 24. i navedena sudska praksa)

25. Međutim, sud koji je uputio zahtjev smatra da i dalje postoji interes u kasacijskom postupku, uzimajući u obzir u biti mogućnost bržeg ostvarivanja prava na stalni boravak u slučaju poništenja sporne odluke. Naime, da je to slučaj, neprekidno razdoblje boravka od pet godina predviđeno člankom 16. Direktive 2004/38 koje je potrebno za ostvarivanje tog prava na boravak počelo bi teći od datuma podnošenja zahtjeva za izdavanje potvrde o prijavi u Belgiji, odnosno 27. listopada 2015.

26. Stoga smatram da se pred sudom koji je uputio zahtjev i dalje vodi glavni postupak i da je odgovor Suda na drugo prethodno pitanje i dalje koristan za rješavanje tog spora.

B. Prvo prethodno pitanje

1. Uvodne napomene o opsegu prvog prethodnog pitanja

27. Najprije podsjećam da je, prema ustaljenoj sudskoj praksi, u okviru postupka suradnje između nacionalnih sudova i Suda, na Sudu da nacionalnom sudu pruži koristan odgovor koji će mu omogućiti da riješi spor koji se pred njim vodi. U tom smislu Sud će prema potrebi preoblikovati pitanja koja su mu postavljena⁸.

28. U tom je pogledu točno da se prvo prethodno pitanje odnosi na tumačenje članka 45. UFEU-a. Međutim, kako bi se sudu koji je uputio zahtjev pružio koristan odgovor i s obzirom na elemente koji se nalaze u njegovoj odluci, to pitanje valja shvatiti na način da taj sud njime u biti pita treba li članak 45. UFEU-a i članak 14. stavak 4. točku (b) Direktive 2004/38 tumačiti na način da je država članica domaćin dužna, kao prvo, tražitelju zaposlenja dodijeliti razumni rok kako bi pronašao ponude za posao koje bi mu mogle odgovarati i poduzeo mjere potrebne kako bi se zaposlio, kao drugo, utvrditi da rok za traženje zaposlenja ni u kojem slučaju ne može biti kraći od šest mjeseci, i kao treće, tražitelju zaposlenja dopustiti boravak na svojem državnom području tijekom cijelog trajanja tog roka a da pritom od njega ne traži da podnese dokaz o stvarnim izgledima za zaposlenje.

29. Kako bih odgovorio na to pitanje, analizirat ću ga u dva koraka. Kao prvo, iznijet ću doseg prava slobodnog kretanja državljana države članice koji traži posao u drugoj državi članici, kako proizlazi iz članka 45. UFEU-a koji Sud tumači u svojoj sudskoj praksi, osobito u presudi Antonissen⁹. Kao drugo, analizirat ću, s obzirom na okolnosti ovog predmeta i u okviru Direktive 2004/38, opseg prava koja su tražiteljima zaposlenja dodijeljena člankom 14. stavkom 4. točkom (b) Direktive 2004/38, koji se tumači s obzirom na članke 21. i 45. UFEU-a.

2. Kratki pregled sudske prakse koja se odnosi na pravo tražitelja zaposlenja na boravak: presuda Antonissen

30. Kao prvo, podsjećam da se člankom 45. UFEU-a određuje da se slobodno kretanje radnika osigurava unutar Unije i, podložno ograničenjima koja su opravdana razlozima javnog poretka, javne sigurnosti ili javnog zdravlja, podrazumijeva, među ostalim, pravo na prihvaćanje stvarno učinjenih ponuda za zaposlenje i slobodno kretanje unutar državnog područja država članica u tu svrhu. Iz tog članka stoga proizlazi da državljanin države članice koji traži posao *ima pravo kretati se slobodno* na državnom području drugih država članica.

⁸ Vidjeti noviju presudu od 14. svibnja 2020., Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság (C-924/19 PPU i C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, t. 179. i navedena sudska praksa).

⁹ Presuda od 26. veljače 1991. (C-292/89, EU:C:1991:80)

31. Kao drugo, što se tiče prava državljanina države članice da uđu na državno područje druge države članice i *tamo borave* u svrhe predviđene člankom 45. UFEU-a, osobito *u svrhu traženja* ili obavljanja profesionalne djelatnosti radnika ili samozaposlene osobe, valja skrenuti pozornost na više presuda, osobito presude Royer¹⁰, Antonissen¹¹ i Komisija/Belgija¹².

32. Sud je pravo tražiteljâ zaposlenja na boravak prvi put naveo u presudi Royer. U toj je presudi proglasio da se to pravo izravno dodjeljuje člankom 48. UEEZ-a (koji je postao članak 45. UFEU-a) ili, ovisno o slučaju, odredbama donesenima radi provedbe tog članka¹³.

33. U skladu s tom sudskom praksom, presuda Antonissen¹⁴ osobito je važna jer se, kao i ovaj predmet, odnosi na pitanje može li se u zakonodavstvu države članice državljanima drugih država članica vremenski ograničiti pravo na boravak u svrhu traženja zaposlenja. Ta je presuda donesena povodom zahtjeva za prethodnu odluku koji je engleski sud podnio u okviru spora između belgijskog državljanina i engleskih tijela u pogledu odluke kojom su potonja tijela odbila tužbu protiv naloga o protjerivanju.

34. Sud je najprije podsjetio da slobodno kretanje radnika propisano člankom 48. stavcima 1. do 3. UEEZ-a (koji je postao članak 45. stavci 1. do 3. UFEU-a) čini temelje Unije, da odredbe kojom se propisuje ta sloboda treba tumačiti široko i da bi usko tumačenje tog članka ugrozilo stvarne izgled državljanina države članice koji traži posao da ga i pronađe u drugim državama članicama te bi stoga tu odredbu lišilo njezina korisnog učinka¹⁵. Usto je pojasnio da se u članku 48. stavku 3. UEEZ-a (koji je postao članak 45. stavak 3. UFEU-a) netaksativno navode određena prava koja državljanini država članica imaju u okviru slobodnog kretanja radnika i da ta sloboda podrazumijeva pravo tih državljanina slobodno se kretati na državnom području drugih država članica i *ondje boraviti u svrhu traženja zaposlenja*¹⁶.

35. Sud je zatim ispitao može li se vremenski ograničiti *pravo na boravak* koje državljanin države članice koji traži posao u drugoj državi članici ima na temelju članka 48. UEEZ-a (koji je postao članak 45. UFEU-a). U tom je pogledu presudio da je koristan učinak tog članka zajamčen ako se zakonodavstvom Unije ili, ako ono ne postoji, zakonodavstvom države članice zainteresiranim osobama dodjeljuje *razumni rok* kako bi na području dotične države članice pronašle ponude za posao koje odgovaraju njihovim stručnim kvalifikacijama i kako bi po potrebi poduzele mjere potrebne da se zaposle¹⁷.

10 Presuda od 8. travnja 1976. (48/75, EU:C:1976:57)

11 Presuda od 26. veljače 1991. (C-292/89, EU:C:1991:80)

12 Presuda od 20. veljače 1997. (C-344/95, EU:C:1997:81)

13 Vidjeti presudu od 8. travnja 1976., Royer (48/75, EU:C:1976:57, t. 31. i izreka). Vidjeti također presudu od 23. ožujka 1982., Levin (53/81, EU:C:1982:105, t. 9.), u kojoj je Sud tvrdio da su „*prava* na ulazak i *boravak* na državnom području države članice povezana sa svojstvom radnika ili osobe koja obavlja djelatnost kao zaposlena osoba ili koja *želi pokrenuti tu djelatnost*”. Moje isticanje.

14 Presuda od 26. veljače 1991. (C-292/89, EU:C:1991:80)

15 Presuda od 26. veljače 1991., Antonissen (C-292/89, EU:C:1991:80, t. 11. i 12.)

16 Vidjeti presudu od 26. veljače 1991., Antonissen (C-292/89, EU:C:1991:80, t. 13.). Sud je u točki 14. te presude dodao: „To je tumačenje Ugovora nadalje u skladu s tumačenjem zakonodavca [Unije], kao što na to upućuju odredbe donesene radi provedbe načela slobodnog kretanja, osobito članci 1. do 5. Uredbe Vijeća (EEZ) br. 1612/68 od 15. listopada 1968. o slobodi kretanja radnika unutar Zajednice (SL 1968., L 257, str. 2.), odnosno odredbe koje pretpostavljaju pravo građana [Unije] kretati se u svrhu traženja zaposlenja u drugoj državi članici, a stoga i *pravo tamo boraviti*”. Moje isticanje.

17 Presuda od 26. veljače 1991., Antonissen (C-292/89, EU:C:1991:80, t. 16.). Vidjeti također presudu od 26. svibnja 1993., Tsiotras (C-171/91, EU:C:1993:215, t. 13.).

36. Što se tiče *trajanja tog prava na boravak*, Sud je naposljetku prestao smatrati relevantnim rok od tri mjeseca¹⁸. Međutim, dodao je da se, s obzirom na to da ne postoji odredba Unije kojom se utvrđuje rok za boravak državljana drugih država članica koji u nekoj državi članici traže posao, rok od šest mjeseci u načelu ne čini nedovoljnim i da takav rok ne dovodi u pitanje koristan učinak načela slobodnog kretanja. Sud je ipak pojasnio da se zainteresiranu osobu, *ako nakon isteka tog roka* pruži dokaz da i dalje traži posao i da ima stvarne izgleda za zaposlenje, ne može prisiliti da napusti državno područje države članice domaćina¹⁹.

37. Usto mi se čini prikladnim podsjetiti u toj fazi da, prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda, pojam „radnik” u smislu članka 45. UFEU-a ima autonoman doseg i ne smije se tumačiti usko²⁰. Naime, taj pojam, u dijelu u kojem se njime određuje područje primjene temeljne slobode iz UFEU-a, treba tumačiti široko²¹. Tako je Sud već imao priliku pojasniti da kao „radnika” u smislu članka 45. UFEU-a treba kvalificirati „osobu koja stvarno traži posao”²².

38. Kao treće i posljednje, valja istaknuti da je nakon uvođenja građanstva Unije u Ugovore Sud ponovno potvrdio uvjete za zadržavanje prava tražiteljâ zaposlenja na boravak, koji su utvrđeni u presudi Antonissen²³, osobito u presudi Komisija/Belgija²⁴ u kojoj je presudio da država članica povređuje obveze koje ima na temelju članka 48. UEZ-a (koji je postao članak 45. UFEU-a) time što državljanima drugih država članica koji traže posao na njezinu državnom području nalaže da to područje automatski napuste nakon isteka roka od tri mjeseca.

39. Nakon uvođenja građanstva Unije u Ugovore i donošenja Direktive 2004/38, uvjeti za zadržavanje prava tražiteljâ zaposlenja na boravak, koji su utvrđeni u presudi Antonissen²⁵, a o kojima se Sud treba izjasniti u ovom predmetu, kodificirani su u članku 14. stavku 4. točki (b) te direktive.

40. Prvo prethodno pitanje sada ću ispitati s obzirom na ta razmatranja.

3. Opseg prava i obveza tražiteljâ zaposlenja u okviru članka 14. stavka 4. točke (b) Direktive 2004/38, koji se tumači s obzirom na članke 21. i 45. UFEU-a

41. Trenutačno se člankom 21. UFEU-a određuje da svaki građanin Unije ima pravo slobodno se kretati i boraviti na državnom području država članica, podložno ograničenjima i uvjetima utvrđenima u Ugovorima i u mjerama usvojenima radi njihove provedbe. Stoga se, kad je riječ o tražiteljima zaposlenja, člankom 14. stavkom 4. točkom (b) Direktive 2004/38 predviđa da građanin Unije koji ulazi na državno područje države članice domaćina u potrazi za poslom ne smije biti protjeran tako dugo dok može pružiti dokaz da i dalje traži posao i da ima stvarne izgleda za zaposlenje.

18 Presuda od 26. veljače 1991., Antonissen (C-292/89, EU:C:1991:80, t. 20.)

19 Presuda od 26. veljače 1991., Antonissen (C-292/89, EU:C:1991:80, t. 21.). Vidjeti također presudu od 26. svibnja 1993., Tsiotras (C-171/91, EU:C:1993:215, t. 13.).

20 Vidjeti osobito presude od 26. veljače 1992., Bernini (C-3/90, EU:C:1992:89, t. 14.); od 8. lipnja 1999., Meeusen (C-337/97, EU:C:1999:284, t. 13.); od 7. rujna 2004., Trojani (C-456/02, EU:C:2004:488, t. 15.); od 17. srpnja 2008., Raccanelli (C-94/07, EU:C:2008:425, t. 33.); od 4. lipnja 2009., Vatsouras i Koupatantze (C-22/08 i C-23/08, EU:C:2009:344, t. 26.); od 21. veljače 2013., N. (C-46/12, EU:C:2013:97, t. 39.), kao i od 1. listopada 2015., O (C-432/14, EU:C:2015:643, t. 22.).

21 Vidjeti u tom pogledu presude od 21. veljače 2013., N. (C-46/12, EU:C:2013:97, t. 39. i navedena sudska praksa) i od 19. lipnja 2014., Saint Prix (C-507/12, EU:C:2014:2007, t. 33.).

22 Presuda od 12. svibnja 1998., Martínez Sala (C-85/96, EU:C:1998:217, t. 32. i navedena sudska praksa). Moram podsjetiti da je Sud u toj presudi građanima Unije priznao pravo na jednako postupanje u širem opsegu od onog iz odredbi o slobodi kretanja radnika. U tom pogledu vidjeti moje mišljenje u spojenim predmetima Rendón Marín i CS (C-165/14 i C-304/14, EU:C:2016:75, t. 109.).

23 Presuda od 26. veljače 1991. (C-292/89, EU:C:1991:80)

24 Presuda od 20. veljače 1997. (C-344/95, EU:C:1997:81, t. 12. do 19.). Što se tiče naknada za vrijeme traženja zaposlenja, vidjeti presudu od 23. ožujka 2004., Collins (C-138/02, EU:C:2004:172, t. 37.), u kojoj je Sud odredbe Ugovora o slobodnom kretanju radnika prvi put tumačio s obzirom na odredbe Ugovora o građanstvu Unije. U okviru Sporazuma o pridruživanju EEZ – Turska, vidjeti presudu od 23. siječnja 1997., Tetik (C-171/95, EU:C:1997:31, t. 32. do 34.).

25 Presuda od 26. veljače 1991. (C-292/89, EU:C:1991:80)

42. Međutim, iako je zakonodavac Unije, time što je preuzeo tekst iz presude Antonissen²⁶, tom odredbom kodificirao uvjete za zadržavanje prava tražiteljâ zaposlenja na boravak, koje je utvrdio Sud, u navedenoj se odredbi ne pojašnjava je li država članica domaćin obvezna tim tražiteljima zaposlenja dodijeliti razumni rok kako bi pronašli ponude za posao koje bi im mogle odgovarati i poduzeli mjere potrebne kako bi se zaposlili. Usto valja istaknuti da se u članku 14. stavku 4. točki (b) Direktive 2004/38 uopće ne navodi rok od šest mjeseci koji Sud smatra „razumnim” u toj presudi.

43. Sada ću se usredotočiti na potonju točku. Zasad želim navesti da se slažem s Komisijinim stajalištem prema kojem u okviru tumačenja članka 14. stavka 4. točke (b) Direktive 2004/38 treba uzeti u obzir činjenicu da je pravo tražiteljâ zaposlenja na boravak izravno zajamčeno člankom 45. UFEU-a, kako ga Sud tumači u svojoj sudskoj praksi.

a) Obveza država članica da dodijele razumni rok

44. Najprije ističem da se svi intervenijenti u sporu koji su podnijeli očitovanja slažu sa stajalištem prema kojem je država članica domaćin dužna tražiteljima zaposlenja dodijeliti razumni rok.

45. Slažem se s tim mišljenjem. Naime, kao što sam to istaknuo, iz presude Antonissen²⁷, kao i iz sudske prakse nakon te presude²⁸, proizlazi da su, s obzirom na to da se zakonodavstvom Unije izričito ne predviđa ograničenje prava tražiteljâ zaposlenja na boravak, države članice, kako članak 45. UFEU-a ne bi lišile korisnog učinka, dužne dodijeliti razumni rok kako bi zainteresirane osobe na državnom području dotične države članice mogle pronaći ponude za posao koje odgovaraju njihovim stručnim kvalifikacijama i kako bi po potrebi poduzele mjere potrebne da se zaposle²⁹.

46. Međutim, postavlja se pitanje nalaže li se člankom 14. stavkom 4. točkom (b) Direktive 2004/38, u vezi s člankom 45. UFEU-a, kako ga Sud tumači u svojoj sudskoj praksi, državama članicama da građaninu Unije koji traži posao u državi članici domaćinu dodijele minimalni rok od šest mjeseci.

b) Obveza država članica da dodijele minimalni rok od šest mjeseci i obveza tražiteljâ zaposlenja u pogledu tereta dokazivanja tijekom trajanja tog roka i nakon njegova isteka

47. Stajališta stranaka razlikuju se u pogledu tumačenja točke 21. presude Antonissen³⁰, a stoga i članka 45. UFEU-a te članka 14. stavka 4. točke (b) Direktive 2004/38. U tom pogledu, G. M. A. i Komisija u svojim pisanim očitovanjima tvrde da su države članice tražiteljima zaposlenja dužne dodijeliti minimalni rok od šest mjeseci tijekom kojeg oni nisu obvezni dokazati da imaju stvarne izgleda za zaposlenje. Suprotno tomu, belgijska i danska vlada te vlada Ujedinjene Kraljevine smatraju da se točka 21. te presude ne može tumačiti na način da se njome državama članicama nalaže da tražiteljima zaposlenja dodijele takav minimalni rok i da tražitelj zaposlenja za vrijeme cijelog trajanja tog roka treba dokazati da ima stvarne izgleda za zaposlenje.

48. Ne slažem se u potpunosti ni s jednim od tih dvaju stajališta, i to iz razloga koje ću navesti u nastavku ovog mišljenja.

26 Presuda od 26. veljače 1991. (C-292/89, EU:C:1991:80)

27 Presuda od 26. veljače 1991. (C-292/89, EU:C:1991:80)

28 Vidjeti točku 38. ovog mišljenja.

29 Presuda od 26. veljače 1991., Antonissen (C-292/89, EU:C:1991:80, t. 13. i 16.). Vidjeti također presudu od 26. svibnja 1993., Tsiotras (C-171/91, EU:C:1993:215, t. 13.).

30 Presuda od 26. veljače 1991. (C-292/89, EU:C:1991:80)

1) Mjesto članka 14. stavka 4. točke (b) Direktive 2004/38 u njezinoj strukturi: pravo tražitelja zaposlenja na boravak dulji od tri mjeseca ne podliježe uvjetima iz članka 7. te direktive

49. Kao prvo, htio bih podsjetiti da je Direktiva 2004/38 donesena, među ostalim, na temelju članka 40. UEZ-a (koji je postao članak 46. UFEU-a), koji se odnosio na mjere kojima se nastojala ostvariti sloboda kretanja radnika, kako je definirana u članku 39. (koji je postao članak 45. UFEU-a).

50. Kao drugo, ističem da je cilj Direktive 2004/38 olakšati ostvarivanje temeljnog i individualnog prava na slobodno kretanje i boravak koje je izravno dodijeljeno građanima Unije člankom 21. stavkom 1. UFEU-a i poduprijeti to pravo³¹.

51. S obzirom na taj cilj, zakonodavac Unije uveo je sustav koji obuhvaća različite vrste prava za različite kategorije građana. U okviru ovog predmeta riječ je o, s jedne strane, pravu na boravak *do tri mjeseca* koje se predviđa u članku 6. Direktive 2004/38 i koje ne podliježe nikakvim uvjetima ni formalnostima osim obvezi posjedovanja važeće osobne iskaznice ili putovnice³² i, s druge strane, pravu na boravak *dulji od tri mjeseca* koji pak, suprotno tomu, podliježe uvjetima iz članka 7. stavka 1. Direktive 2004/38. Stoga, iako u skladu s člankom 6. Direktive 2004/38 svi građani Unije imaju pravo na boravak na državnom području druge države članice u razdoblju *do tri mjeseca*, pravo na boravak *dulji od tri mjeseca*, predviđeno člankom 7. te direktive³³, priznaje se samo *određenim kategorijama građana* (aktivni, neaktivni, studenti) koji ispunjavaju uvjete iz tog članka (radnici su ili samozaposlene osobe, imaju dostatna sredstva te su sveobuhvatno zdravstveno osigurani, školuju se, što uključuje strukovno osposobljavanje itd.)³⁴.

52. Međutim, članak 14. Direktive 2004/38, naslovljen „Zadržavanje prava na boravak”, odnosi se, u svojem stavku 4. točki (b), na kategoriju građana Unije³⁵ koja se uopće ne navodi u članku 7. te direktive i koja stoga ne podliježe uvjetima utvrđenim u potonjem članku, odnosno na tražitelje zaposlenja koji prvi put traže posao u državi članici domaćinu. Naime, člankom 14. stavkom 4. Direktive 2004/38 predviđa se odstupanje od članaka 6. i 7., navedenih u članku 14. staccima 1. i 2. U sustavu Direktive 2004/38, pravo tražitelja zaposlenja na boravak, koje izravno proizlazi iz članka 45. UFEU-a, razmatra se samo u članku 14. stavku 4. točki (b) te direktive, kojim se predviđa zadržavanje prava na boravak građana Unije u potrazi za prvim poslom koji ispunjavaju uvjete iz te odredbe.

31 Vidjeti osobito presudu od 11. travnja 2019., Tarola (C-483/17, EU:C:2019:309, t. 23. i navedena sudska praksa).

32 U skladu s člankom 14. stavkom 1. te direktive, to se pravo zadržava tako dugo dok građani Unije ili članovi njihovih obitelji ne postanu prekomjeran teret za sustav socijalne pomoći države članice domaćina.

33 Naime, u skladu s člankom 14. stavkom 2. te direktive građani Unije i članovi njihovih obitelji imaju pravo na boravak dulji od tri mjeseca ako ispunjavaju uvjete navedene u, među ostalim, njezinu članku 7., kojima se nastoji spriječiti da postanu prekomjeran teret za sustav socijalne pomoći države članice domaćina.

34 U tom pogledu iz G. M. A.-ovih očitovanja proizlazi da je, na temelju članka 50. stavka 1. Kraljevske uredbe od 8. listopada 1981., u vezi s člankom 42. stavkom 4. podstavkom 2. Zakona od 15. prosinca 1980., svaki građanin Unije koji u Belgiji namjerava boraviti dulje od tri mjeseca obavezan podnijeti zahtjev za izdavanje potvrde o prijavi općinskoj upravi mjesta u kojem boravi *u roku od tri mjeseca od svojeg dolaska* i da se ta obveza na temelju članka 50. stavka 2. te kraljevske uredbe primjenjuje i na tražitelje zaposlenja. U tom pogledu valja pojasniti da Komisija u svojim očitovanjima pravilno naglašava da se člankom 8. Direktive 2004/38, koji se odnosi na „administrativne formalnosti za građane Unije” kad ti građani žele boraviti na državnom području države članice u razdoblju duljem od tri mjeseca, predviđa da države članice mogu naložiti prijavu kod nadležnih tijela *samo kategorijama građana Unije iz članka 7. stavka 1. te direktive*, kao što to *izričito* proizlazi iz njezina članka 8. stavka 3. Stoga se tražiteljima zaposlenja ne može naložiti takva obveza prijave, čak ni ako traže zaposlenje tijekom razdoblja duljeg od tri mjeseca. Takva je obveza protivna članku 45. UFEU-a i članku 8. Direktive 2004/38.

35 Taj se aspekt naglašava i u pravnoj teoriji. Vidjeti osobito Shuibhne, N. N. i Shaw, J., „General Report”, U. Neergaard, C. Jacqueson i N. Holst-Christensen, *Union Citizenship: Development, Impact and Challenges, The XXVI FIDE Congress in Copenhagen, 2014.*, Congress Publications, Copenhagen, 2014., sv. 2., str. 65. do 226., osobito str. 112.: „The position of jobseekers has long been – and continues to be – treated distinctively.”

2) *Uvjeti iz članka 14. stavka 4. točke (b) Direktive 2004/38*

53. U članku 14. stavku 4. točki (b) Direktive 2004/38 doslovno se preuzimaju uvjeti za pravo na boravak koje je Sud utvrdio u točki 21. presude Antonissen³⁶, u kojoj je taj sud, nakon što je smatrao da se rok od šest mjeseci u načelu ne čini nedovoljnim kako bi zainteresirane osobe u državi članici domaćinu mogle pronaći ponude za posao koje odgovaraju njihovim stručnim kvalifikacijama i kako bi po potrebi poduzele mjere potrebne da se zaposle, proglasio da se „[z]ainteresiranu osobu, *ako nakon isteka predmetnog roka* pruži dokaz da i dalje traži posao i da ima stvarne izgleda za zaposlenje, ipak ne može prisiliti da napusti državno područje države članice domaćina”³⁷.

54. U tom pogledu podsjećam da je Sud u presudi Antonissen odlučio da odredbe prava Unije kojima se uređuje slobodno kretanje radnika nisu prepreka tomu da se zakonodavstvom države članice predvidi da državljanina druge države članice koji je ušao na njezino državno područje kako bi tamo tražio zaposlenje može prisiliti, podložno žalbi, da napusti to državno područje ako *po isteku* šest mjeseci nije pronašao posao, osim ako zainteresirana osoba ne pruži dokaz da i dalje traži posao i da ima stvarne izgleda za zaposlenje³⁸.

55. Slijedom čitanja cijelog rasuđivanja Suda, čini mi se da je očit smisao koji treba dati izrazima „*ako nakon isteka predmetnog roka* pruži dokaz” i „*ako po isteku* šest mjeseci nije pronašao posao, osim ako zainteresirana osoba ne pruži dokaz”. Naime, iz te presude³⁹ jasno proizlazi da je, iako je Sud pojasnio uvjete za dodatno zadržavanje prava na boravak, koje je zakonodavac Unije zatim kodificirao u članku 14. stavku 4. točki (b) Direktive 2004/38, odnosno da dotična osoba može dokazati, s jedne strane, da i dalje traži posao i, s druge strane, da ima stvarne izgleda za zaposlenje, to vrijedi samo za situaciju u kojem je istekao rok koji se smatra „razumnim”, odnosno rok od šest mjeseci.

56. Što se tiče prvog uvjeta, naglašavam činjenicu da su Sud, a zatim i zakonodavac Unije odabrali upotrijebiti izraz „*i dalje* traži posao”. Iz tog izbora riječi jasno proizlazi da tražitelj zaposlenja mora dokazati, kao prvo, odnosno tijekom cijelog trajanja roka koji se smatra „razumnim”, da stvarno i aktivno traži posao i, kao drugo, odnosno nakon isteka tog roka, da „*i dalje*” aktivno traži posao.

57. Suprotno tomu, drugi se uvjet, koji se odnosi na obvezu tražitelja zaposlenja da dokaže da ima stvarne izgleda za zaposlenje, može zahtijevati tek nakon isteka roka koji se smatra „razumnim”.

58. To tumačenje nije samo logično, nego i u skladu s odabirom zakonodavca da ojača status tražitelja zaposlenja u okviru Direktive 2004/38 kodificiranjem, u članku 14. stavku 4. te direktive, uvjeta za zadržavanje prava na boravak građana Unije koji traže prvo zaposlenje u državi članici domaćinu, koji su utvrđeni u sudskoj praksi Suda.

59. Usto, što se tiče tog drugog uvjeta, belgijska vlada u svojim pisanim očitovanjima tvrdi da G. M. A.-ova obveza da dokaže postojanje stvarnih izgleda za zaposlenje, predviđena člankom 40. stavkom 4. Zakona od 15. prosinca 1980., proizlazi iz točke 38. presude Vatsouras i Koupatantze⁴⁰. Naime, iz te presude proizlazi da državljani države članice koji traže posao u drugoj državi članici trebaju dokazati da su uspostavili stvarne veze s tržištem rada te druge države članice.

60. Taj pristup, koji se prema mojem mišljenju temelji na pogrešnom tumačenju predmetne presude, ne smatram uvjerljivim.

36 Presuda od 26. veljače 1991. (C-292/89, EU:C:1991:80)

37 Presuda od 26. veljače 1991., Antonissen (C-292/89, EU:C:1991:80, t. 21.). Moje isticanje.

38 Presuda od 26. veljače 1991., Antonissen (C-292/89, EU:C:1991:80, t. 22. i izreka).

39 Presuda od 26. veljače 1991., Antonissen (C-292/89, EU:C:1991:80, t. 21. i 22.)

40 Presuda od 4. lipnja 2009. (C-22/08 i C-23/08, EU:C:2009:344, t. 21. i 22.)

61. Naime, takav se zahtjev za tražitelja zaposlenja, kojim se traži dokazivanje uspostave stvarnih veza s tržištem rada države članice domaćina, odnosi samo na situaciju u kojoj građanin Unije koji traži posao traži od te države članice naknadu za lakši pristup zaposlenju, što nipošto nije G. M. A.-ov slučaj. Stoga je Sud proglasio da je opravdano da država članica dodijeli takvu naknadu tek nakon što je utvrđeno postojanje stvarne veze tražitelja zaposlenja s tržištem rada te države članice⁴¹. Naime, podsjećam da se presuda Vatsouras i Koupatantze⁴² temelji na presudi Collins, u kojoj je Sud smatrao da svaka osoba koja traži posao i ostvaruje svoje pravo na slobodno kretanje treba uspostaviti „vezu” s državom domaćinom *kako bi ostvarila pravo na naknadu za traženje zaposlenja*⁴³.

3) Svrha i nastanak članka 14. stavka 4. točke (b) Direktive 2004/38

62. Svrha i nastanak članka 14. stavka 4. točke (b) Direktive 2004/38 također potkrepljuju tumačenje predloženo u točkama 51. do 58. ovog mišljenja.

63. Što se tiče, kao prvo, svrhe članka 14. stavka 4. točke (b) Direktive 2004/38, u njezinoj uvodnoj izjavi 9. jasno se navodi da građani Unije trebaju imati pravo na boravak u državi članici domaćinu u razdoblju koje ne prelazi tri mjeseca, a da pritom ne podliježu bilo kakvim uvjetima ili formalnostima osim zahtjevu da imaju važeću osobnu iskaznicu ili putovnicu, *ne dovodeći u pitanje povoljnije postupanje koje se primjenjuje na tražitelje zaposlenja, u skladu sa sudskom praksom Suda*. Iz te uvodne izjave proizlazi, s jedne strane, da sudska praksa Suda, osobito ona iz presude Antonissen⁴⁴, i dalje vrijedi za tumačenje članka 14. stavka 4. točke (b) Direktive 2004/38 i, s druge strane, da se poštovanje uvjeta iz te odredbe koji se odnose na zadržavanje prava tražitelja zaposlenja na boravak ne može zahtijevati tijekom tri mjeseca zakonitog boravka građanina Unije u državi članici domaćinu. U uvodnoj izjavi 16. Direktive 2004/38 navodi se da se protiv tražitelja zaposlenja, *kako je to utvrdio Sud*, ni u kojem slučaju ne bi smjela donijeti mjera protjerivanja, osim zbog razloga javnog poretka i javne sigurnosti.

64. Što se tiče, kao drugo, nastanka članka 14. stavka 4. točke (b) Direktive 2004/38, čini mi se važnim podsjetiti da se člankom 6. prvotnog prijedloga Komisije⁴⁵ i člankom 8. Zakonodavne rezolucije Parlamenta⁴⁶ predviđalo pravo na boravak do šest mjeseci, koje nije podlijegalo nijednom uvjetu. Međutim, Vijeće Europske unije izmijenilo je tu odredbu, kao što to proizlazi iz obrazloženja njegova zajedničkog stajališta⁴⁷, kako bi, u skladu s novim člankom 6. Direktive 2004/38, to razdoblje utvrdilo na tri mjeseca, pri čemu je istaknulo da *tražitelji zaposlenja ipak imaju pravo na povoljnije postupanje, koje se priznaje u sudskoj praksi Suda*. Ta izmjena, do koje je došlo tijekom zakonodavnog postupka Direktive 2004/38, potvrđuje, kao što sam to istaknuo u točki 63. ovog mišljenja, volju

41 U tom pogledu podsjećam da je Sud, nakon što je u točki 37. te presude tvrdio da, „s obzirom na uvođenje građanstva Unije i tumačenje prava na jednako postupanje koje uživaju građani Unije, iz područja primjene članka 39. stavka 2. UEZ-a više nije moguće isključiti financijsku naknadu za lakši pristup zaposlenju na tržištu rada države članice”, proglasio, u točki 38. iste presude, da je „opravdano [...] da država članica dodijeli [financijsku naknadu za lakši pristup zaposlenju na tržištu rada države članice] tek nakon što se utvrdi postojanje stvarne veze tražitelja zaposlenja s tržištem rada te države”. Presuda od 4. lipnja 2009., Vatsouras i Koupatantze (C-22/08 i C-23/08, EU:C:2009:344, t. 38. i 39.).

42 Presuda od 4. lipnja 2009. (C-22/08 i C-23/08, EU:C:2009:344)

43 Presuda od 23. ožujka 2004., Collins (C-138/02, EU:C:2004:172). Vidjeti bilješku 24. ovog mišljenja.

44 Presuda od 26. veljače 1991. (C-292/89, EU:C:1991:80)

45 Prijedlog direktive Europskog parlamenta i Vijeća o pravu građana Unije i članova njihovih obitelji slobodno se kretati i boraviti na državnom području država članica (COM(2001) 257 final (SL 2001., C 270 E, str. 154.))

46 Zakonodavna rezolucija Europskog parlamenta o Prijedlogu direktive Europskog parlamenta i Vijeća o pravu građana Unije i članova njihovih obitelji slobodno se kretati i boraviti na državnom području država članica, COM(2001) 257 – C5-0336/2001 – 2001/0111(COD) (SL 2004., C 43 E, str. 48.)

47 Zajedničko stajalište (EZ) br. 6/2004 koje je 5. prosinca 2003. Vijeće donijelo u svrhu donošenja Direktive 2004/[38]/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od [...] 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., C 54 E, str. 12.)

zakonodavca Unije da ojača status tražitelja zaposlenja. Usto, iz obrazloženja tog zajedničkog stajališta proizlazi da se u članku 14. Direktive 2004/38 „pojašnjava u kojim okolnostima država članica može protjerati građane Unije ako *više ne ispunjavaju* uvjete na temelju kojih mogu ostvariti pravo na boravak”.⁴⁸

65. Iz svrhe i nastanka članka 14. stavka 4. točke (b) Direktive 2004/38 jasno proizlazi da je namjera zakonodavca Unije bila da se prema tražitelju zaposlenja koji prvi put traži posao u državi članici domaćinu može imati pravo na povoljnije postupanje, koje se priznaje u sudskoj praksi Suda.

66. Na temelju tog utvrđenja ispitat ću sljedeće pitanje: kad je riječ o roku za traženje zaposlenja, što treba smatrati „povoljnijim postupanjem” koje se priznaje u sudskoj praksi Suda?

67. Napominjem, kao prvo, da odabir zakonodavca Unije da uputi na sudsku praksu Suda, osobito presudu Antonissen⁴⁹, jasno odražava, kao što sam to naveo u točki 63. ovog mišljenja, njegovu volju da prizna važnost te sudske prakse za tumačenje članka 14. stavka 4. točke (b) Direktive 2004/38, a stoga i da tražiteljima zaposlenja dodijeli pravo na povoljnije postupanje. S obzirom na to, ne može se smatrati da je zakonodavac tim upućivanjem namjeravao potvrditi određen rok od šest mjeseci. Čini mi se da je Sud, time što je u toj presudi tvrdio da se takav rok „u načelu ne čini nedovoljnim” i „ne dovodi u pitanje koristan učinak načela slobodnog kretanja”, samo smatrao da je rok od šest mjeseci predviđen nacionalnim zakonodavstvom o kojem je riječ u tom predmetu razumni rok.

68. Podsjećam, kao drugo, da se člankom 6. Direktive 2004/38 predviđa pravo na boravak do tri mjeseca za *sve* građane Unije na državnom području druge države članice, koje ne podliježe nijednom uvjetu.

69. Međutim, kad se građanin Unije koji je napustio svoju državu članicu podrijetla kako bi tražio posao u državi članici domaćinu odluči prijaviti kao tražitelj zaposlenja tijekom prva tri mjeseca boravka, od datuma te prijave obuhvaćen je područjem primjene članka 14. stavka 4. točke (b) Direktive 2004/38. Ipak, s obzirom na činjenicu da, prema tvrdnjama zakonodavca Unije, tražitelj zaposlenja ima pravo na *povoljnije postupanje*, kao što to izričito proizlazi iz uvodne izjave 9. te direktive, od tražitelja zaposlenja *ne može se zahtijevati da tijekom tri mjeseca zakonitog boravka* kojim raspolaže svaki građanin Unije dokaže da i dalje traži posao i da ima stvarne izgleda za zaposlenje⁵⁰. Suprotno tomu, tijekom razdoblja koje se smatra „razumnim” nakon završetka tog zakonitog boravka, nacionalna tijela mogu zahtijevati da tražitelj zaposlenja pruži dokaz da i dalje traži posao. Ta tijela tek nakon isteka tog razumnog roka mogu zahtijevati da zainteresirana osoba dokaže da ima stvarne izgleda za zaposlenje.

70. Isto tako, državljanin države članice koji je ostvario svoje pravo na slobodno kretanje kao građanin Unije koji prvotno nije namjeravao tražiti posao na državnom području države članice domaćina⁵¹, ali se nakon isteka prvotnog razdoblja boravka od tri mjeseca odluči prijaviti kao tražitelj zaposlenja, od tog je trenutka obuhvaćen područjem primjene članka 14. stavka 4. točke (b) Direktive 2004/38. Taj građanin stoga mora raspolagati razumnim rokom kako bi u državi članici domaćinu mogao pronaći ponude za posao koje odgovaraju njegovim stručnim kvalifikacijama i kako bi po potrebi poduzeo mjere potrebne kako bi se zaposlio a da pritom nije dužan pružiti dokaz da ima stvarne izgleda za zaposlenje.

71. Naime, u oba slučaja navedena u točkama 69. i 70. ovog mišljenja, riječ je o građanima koji *prvi put* traže posao u državi članici domaćinu.

48 Moje isticanje.

49 Presuda od 26. veljače 1991. (C-292/89, EU:C:1991:80)

50 Vidjeti u tom pogledu Shuibhne, N. N., „In search of a status: where does the jobseeker fit in EU free movement law?”, D. Edward, A. Komninos i J. MacLennan, *Ian S. Forrester - A Scot without Borders - Liber Amicorum*, sv. 1., 2017., str. 139. do 152., osobito str. 148.

51 Valja navesti da razlozi za preseljenje državljana jedne države članice u druge države članice mogu biti različiti.

72. Osim toga, da bi se mogao smatrati razumnim, rok kojim tražitelj zaposlenja raspolaže nakon prvotnog razdoblja zakonitog boravka od tri mjeseca na državnom području države članice domaćina treba biti dovoljan kako se pravu koje je priznato člankom 45. UFEU-a ne bi oduzela njegova bit⁵². Stoga mi se, među ostalim, rok od tri mjeseca od završetka prvotnog razdoblja zakonitog boravka od tri mjeseca ne čini nerazumnim ili, riječima Suda, „u načelu se ne čini nedovoljnim” i ne dovodi u pitanje koristan učinak članka 45. UFEU-a⁵³.

73. Usto, time što tim građanima omogućuje da se nedvosmisleno upoznaju sa svojim pravima i obvezama, razumnim rokom nakon završetka razdoblja zakonitog boravka od tri mjeseca jamči se određena razina pravne sigurnosti i transparentnosti u okviru prava na boravak koje se predviđa člankom 14. stavkom 4. točkom (b) Direktive 2004/38 i izravno jamči člankom 45. UFEU-a.

74. S obzirom na to, smatram da bi bilo poželjno da tražitelji zaposlenja raspolažu određenim rokom za traženje prvog zaposlenja u državi članici domaćinu, tijekom kojeg ne moraju dokazivati da imaju stvarne izgleda za zaposlenje. Međutim, Sud ne može zamijeniti zakonodavca Unije te je na zakonodavcu Unije da uvede takav rok. Prema mojem mišljenju, utvrđivanjem određenog roka zajamčila bi se *veća razina* pravne sigurnosti i transparentnosti u okviru prava tražiteljâ zaposlenja na boravak.

75. Kao treće i posljednje, htio bih dodati da su potrebne određene prethodne provjere kako bi se smatralo da tražitelj zaposlenja i dalje traži posao i da ima stvarne izgleda za zaposlenje u skladu s člankom 14. stavkom 4. točkom (b) Direktive 2004/38. Stoga je na nacionalnom tijelu ili nacionalnom sudu da provjeri traži li taj građanin ozbiljno i stvarno posao. U tom pogledu nacionalno tijelo ili nacionalni sud mogu provjeriti, među ostalim, je li građanin prijavljen kod tijela nadležnog za tražitelje zaposlenja, šalje li redovito molbe za posao (*curriculum vitae* i motivacijsko pismo) te odaziva li se na razgovore za posao slijedom ponudâ za posao koje odgovaraju njegovim stručnim kvalifikacijama.

76. Usto, nacionalna tijela ili nacionalni sud prilikom tih provjera trebaju uzeti u obzir stvarno stanje na nacionalnom tržištu rada, odnosno prosječno trajanje traženja zaposlenja u dotičnoj državi članici⁵⁴ u sektoru koji odgovara stručnim kvalifikacijama dotične osobe. Činjenica da je ta osoba odbila ponude koje ne odgovaraju njezinim stručnim kvalifikacijama ne može se uzeti u obzir kako bi se smatralo da ne ispunjava uvjete iz članka 14. stavka 4. točke (b) Direktive 2004/38.

77. Usto, s obzirom na činjenicu da tražitelji zaposlenja traže prvi posao u državi članici domaćinu, okolnost da nikad nisu radili u državi članici domaćinu ne može se uzeti u obzir u okviru navedenih provjera kako bi se smatralo da nemaju stvarne izgleda za zaposlenje.

52 Ciešliński, A. i Szwarc, M., *Prawo rynku wewnętrznego. System Prawa Unii Europejskiej*, svezak 7., pod vodstvom Kornobis-Romanowska, D., Varšava, C. H. Beck, 2020., str. 310.

53 Iz Komunikacije Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija od 25. studenoga 2013. o slobodi kretanja građana EU-a i njihovih obitelji Pet mjera za poboljšanje situacije [COM(2013) 837 *final*, str. 6.] proizlazi da „[o]sobe koje traže posao mogu boraviti do šest mjeseci bez uvjeta, a i duže ako dokažu da imaju stvarnu priliku pronaći posao”. Vidjeti također javnu informativnu internetsku stranicu Komisije „Vaša Europa”, dostupnu na adresi https://europa.eu/youreurope/citizens/residence/residence-rights/jobseekers/index_hr.htm#just-moved: „Ako tijekom prvih šest mjeseci boravka niste pronašli posao, nacionalna nadležna tijela mogu procijeniti vaše pravo daljnjeg boravka. Za to će od vas tražiti dokaze da: aktivno tražite posao i imate dobre izgleda za zaposlenje.”

54 Iz G. M. A.-ovih očitovanja proizlazi da prosječno trajanje pronalaska posla u Belgiji iznosi sedam mjeseci.

4. Međuzaključak

78. Iz prethodne analize proizlazi da su države članice dužne građanima Unije koji traži posao dodijeliti razumni rok tijekom kojeg trebaju dokazati da traže zaposlenje. Ti građani tek nakon isteka tog roka trebaju pružiti dokaz, u skladu s člankom 14. stavkom 4. točkom (b) Direktive 2004/38, ne samo da i dalje traže posao, nego i da imaju stvarne izgleda za zaposlenje. U tom se pogledu rok od tri mjeseca od završetka prvotnog razdoblja zakonitog boravka od tri mjeseca na državnom području države članice domaćina ne čini nerazumnim.

C. Drugo prethodno pitanje

79. Iz odluke kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku i dokumenata spisa kojima raspolaže Sud proizlazi da je G. M. A. u svojoj tužbi podnesenoj *Conseilu du contentieux des étrangers* (Vijeće za sporove u vezi sa strancima) istaknuo činjenicu da je 6. travnja 2016. angažiran u Parlamentu kao pripravnik kako bi dokazao da je imao stvarne izgleda za zaposlenje i da treba poništiti spornu odluku.

80. Međutim, time što je tvrdio da u skladu s člankom 39/2. stavkom 2. Zakona od 15. prosinca 1980. provodi nadzor zakonitosti odluka Ureda i nema ovlast da ih izmijeni na temelju koje bi mogao uzeti u obzir G. M. A.-ov angažman u Parlamentu, *Conseil du contentieux des étrangers* (Vijeće za sporove u vezi sa strancima) nije uzeo u obzir tu promjenu okolnosti.

81. Sud koji je uputio zahtjev u tom kontekstu u biti pita treba li članke 15. i 31. Direktive 2004/38, kao i načelo djelotvorne sudske zaštite propisano člankom 47. Povelje, tumačiti na način da sudovi države članice domaćina prilikom ispitivanja zakonitosti odluke kojom se građaninu Unije koji traži posao odbija pravo na boravak dulji od tri mjeseca trebaju uzeti u obzir svaku promjenu okolnosti koja u situaciji tražitelja zaposlenja nastane nakon što su nadležna tijela donijela odluku kojom se ograničava njegovo pravo na boravak i pritom po potrebi izuzeti iz primjene nacionalne postupovne odredbe ako takva promjena okolnosti dokazuje da tražitelj zaposlenja ima takvo pravo na boravak.

82. Belgijska vlada i G. M. A. u tom pogledu imaju oprečna stajališta.

83. Belgijska vlada tvrdi da, u situaciji kao što je G. M. A.-ova, iz pripremnih akata Direktive 2004/38 ni iz činjenice da odredbe te direktive trebaju biti u skladu s člankom 47. Povelje ne proizlazi da nacionalni sudovi trebaju imati pravo na izmjenu odluka nacionalnih tijela kojima se građaninu Unije ograničava pravo na kretanje.

84. Suprotno tomu, G. M. A. tvrdi da članke 15. i 31. Direktive 2004/38 treba tumačiti u skladu s člankom 47. Povelje. Stoga nacionalni sudovi koji provode nadzor zakonitosti odluka donesenih na temelju pravila Unije u području slobodnog kretanja osoba trebaju uzeti u obzir činjenične elemente nastale nakon tih odluka ako ti elementi mogu dokazati da tražitelj zaposlenja ima stvarne izgleda za zaposlenje. G. M. A. u tom pogledu tvrdi da je presuda *Orfanopoulos i Oliveri*⁵⁵ primjenjiva na ovaj predmet.

85. Prije nego što provedem analizu sudske prakse Suda koja se odnosi na sudsku zaštitu na temelju članaka 15. i 31. Direktive 2004/38, ukratko ću ispitati postupovna jamstva propisana tim člancima i njihovu primjenu na odluke kojima se ograničava slobodno kretanje građana Unije koji traže posao.

⁵⁵ Presuda od 29. travnja 2004. (C-482/01 i C-493/01, EU:C:2004:262)

1. Primjena postupovnih jamstava propisanih člancima 15. i 31. Direktive 2004/38 na tražitelje zaposlenja

86. Podsjećam, kao prvo, da se člankom 15. Direktive 2004/38, naslovljenim „Postupovna jamstva”, u njegovu stavku 1. predviđa da se „[p]ostupci predviđeni člancima 30. i 31. primjenjuju [...] po analogiji na sve odluke kojima se ograničava slobodno kretanje građana Unije i članova njihovih obitelji zbog razloga koji nisu javni poredak, javna sigurnost ili javno zdravlje”⁵⁶. Tim se člankom stoga uređuju postupovna jamstva koja se odnose na protjerivanje građana Unije koji su u državi članici domaćina boravili u svojstvu „nositelja prava” u smislu članka 3. stavka 1. te direktive.

87. U ovom slučaju nije sporno da je G. M. A, grčki državljanin i stoga građanin Unije, ostvario svoje pravo na slobodno kretanje kada je došao u državu članicu različitu od one čiji je državljanin i boravio u njoj. Iz toga slijedi da G. M. A. ima svojstvo „nositelja prava” u smislu članka 3. stavka 1. Direktive 2004/38 i da je njegova situacija obuhvaćena područjem primjene njezina članka 15.

88. Usto, kao što sam na to podsjetio, članak 15. Direktive 2004/38 dio je njezina poglavlja III. koje se odnosi, među ostalim, na pravo na boravak do tri mjeseca (članak 6.), pravo na boravak dulji od tri mjeseca (članak 7.), kao i zadržavanje prava na boravak predviđenog člancima 6. i 7. te direktive dok god nositelji tih prava ispunjavaju uvjete iz tih članaka (članak 14.). Osim toga, kao što sam to naveo⁵⁷, člankom 14. stavkom 4. Direktive 2004/38 predviđa se odstupanje od članaka 6. i 7., navedenih u članku 14. stavcima 1. i 2. U tom se pogledu člankom 14. stavkom 4. točkom (b) te direktive predviđa pravo na boravak građana Unije koji traže posao⁵⁸, kao i uvjeti koje ti građani moraju ispunjavati kako bi mogli zadržati to pravo.

89. Stoga ne samo iz teksta članka 15. stavka 1. Direktive 2004/38, nego i njegova konteksta, kao i iz svrhe te direktive⁵⁹, jasno proizlazi da je ta odredba primjenjiva na situacije obuhvaćene člankom 14. stavkom 4. točkom (b) navedene direktive. Područje primjene članka 15. stavka 1. Direktive 2004/38 stoga obuhvaća odluku o odbijanju zahtjeva za priznavanje prava na boravak dulji od tri mjeseca, koja je popraćena nalogom za napuštanje državnog područja države članice domaćina i donesena, kao što je to slučaj u glavnom postupku, zbog razloga koji nisu povezani ni s kakvom opasnošću za javni poredak, javnu sigurnost ili javno zdravlje.

90. S obzirom na to, sada se postavlja pitanje treba li članke 15. i 31. Direktive 2004/38, u vezi s člankom 47. Povelje, tumačiti na način da nacionalni sudovi trebaju uzeti u obzir promjene okolnosti nastale nakon donošenja odluka kojima se ograničavaju prava na slobodno kretanje i boravak i pritom po potrebi izuzeti iz primjene nacionalne postupovne odredbe ako te promjene dokazuju da tražitelj zaposlenja ima takvo pravo na boravak.

2. Relevantna sudska praksa Suda koja se odnosi na sudsku zaštitu na temelju članaka 15. i 31. Direktive 2004/38

91. Kao što to proizlazi iz prethodnih točaka, u dijelu u kojem se članak 15. stavak 1. Direktive 2004/38 primjenjuje na situacije iz njezina članka 14. stavka 4. točke (b)⁶⁰, postupovna jamstva propisana člancima 30. i 31. te direktive također se po analogiji primjenjuju na građane Unije koji traže posao. Tim se člancima predviđa određen broj postupovnih jamstava koja države članice trebaju poštovati radi mogućeg ograničavanja prava građanina Unije na boravak.

⁵⁶ Moje isticanje

⁵⁷ Vidjeti točku 52. ovog mišljenja.

⁵⁸ Koje izravno proizlazi iz članka 45. UFEU-a.

⁵⁹ Vidjeti točku 50. ovog mišljenja.

⁶⁰ Vidjeti točke 86. do 89. ovog mišljenja.

92. Stoga valja, prema mojem mišljenju, početi od analize tih odredbi, koje se tumače u sudskoj praksi Suda.

93. Navodim, kao što to proizlazi iz te sudske prakse, da se članak 31. stavci 1. i 3. Direktive 2004/38 mogu primjenjivati u okviru njezina članka 15.⁶¹

94. Člankom 31. stavkom 1. Direktive 2004/38 određuje se da građani Unije imaju pristup postupcima sudske i, prema potrebi, upravne zaštite u državi članici domaćinu radi podnošenja žalbe ili zahtjeva za preispitivanje protiv bilo koje odluke donesene zbog razloga javnog poretka, javne sigurnosti ili javnog zdravlja kojom im se ograničava pravo na slobodno kretanje i slobodan boravak u državama članicama.

95. U tom pogledu podsjećam da je Sud naveo, osobito u pogledu članka 31. stavka 1. Direktive 2004/38 i prava na pristup postupcima sudske zaštite koja mora biti osigurana u skladu s tom odredbom, da – s obzirom na to da takvi postupci potpadaju u provedbu prava Unije u smislu članka 51. stavka 1. Povelje – postupovna pravila za te postupke, čija je svrha osigurati zaštitu prava dodijeljenih Direktivom 2004/38, moraju biti u skladu s, među ostalim, zahtjevima koji proizlaze iz prava na djelotvoran pravni lijek iz članka 47. Povelje⁶².

96. Člankom 31. stavkom 3. Direktive 2004/38 određuje se da postupci pravne zaštite ne samo da moraju omogućavati ispitivanje zakonitosti predmetne odluke, kao i činjenica i okolnosti na kojima se ona temelji, nego i osigurati da predmetna odluka nije neproporcionalna⁶³.

97. U tom pogledu, kada je riječ o sudskom nadzoru margine prosudbe kojom raspolažu nadležna nacionalna tijela, Sud je presudio da nacionalni sud mora osobito provjeriti temelji li se pobijana odluka na *dovoljno čvrstoj činjeničnoj osnovi*. Taj se nadzor mora odnositi na poštovanje postupovnih jamstava i on ima temeljnu važnost koja omogućuje sudu provjeru jesu li ispunjeni činjenični i pravni elementi o kojima ovisi ostvarivanje diskrecijske ovlasti⁶⁴.

98. Što to u praksi znači za nadzor koji sud koji je uputio zahtjev treba provesti u okviru glavnog postupka? Čini se da taj sud smatra da treba moći ispitati promjene okolnosti nastale nakon odluke koju su donijela nadležna tijela ako one mogu dovesti do *izmjene situacije dotičnog građanina Unije* na temelju koje se više ne bi mogla ograničiti njegova prava na boravak u državi članici domaćinu.

99. Kako bi se odgovorilo na to pitanje i riješio glavni postupak, čini mi se korisnim analizirati presudu Orfanopoulos i Oliveri⁶⁵ na koju upućuju stranke.

3. Presuda Orfanopoulos i Oliveri

100. Na početku analize navest ću da je, prema mojem mišljenju, rješenje utvrđeno u presudi Orfanopoulos i Oliveri⁶⁶ primjenjivo *mutatis mutandis* na G. M. A.-ovu situaciju u okviru glavnog postupka.

61 Presuda od 10. rujna 2019., Chenchooliah (C-94/18, EU:C:2019:693, t. 82.). Suprotno tomu, iz točke 83. te presude proizlazi da to nije slučaj članka 30. stavka 2., članka 31. stavka 2. treće alineje i članka 31. stavka 4. Direktive 2004/38, čija primjena treba biti strogo ograničena na odluke o protjerivanju donesene zbog razloga javnog poretka, javne sigurnosti ili javnog zdravlja. Te se odredbe stoga ne primjenjuju na odluke o protjerivanju iz članka 15. te direktive. Vidjeti također moje mišljenje u tom predmetu (C-94/18, EU:C:2019:433).

62 Presuda od 10. rujna 2019., Chenchooliah (C-94/18, EU:C:2019:693, t. 84.). Vidjeti također presude od 12. srpnja 2018., Banger (C-89/17, EU:C:2018:570, t. 48.) i od 4. lipnja 2013., ZZ (C-300/11, EU:C:2013:363, t. 50.).

63 Presuda od 10. rujna 2019., Chenchooliah (C-94/18, EU:C:2019:693, t. 85.). Vidjeti također presude od 12. srpnja 2018., Banger (C-89/17, EU:C:2018:570, t. 48.) i od 17. studenoga 2011., Gaydarov (C-430/10, EU:C:2011:749, t. 41.): „stoga dotične osobe trebaju na temelju te odredbe raspolagati djelotvornom sudskom zaštitom protiv odluke koja omogućuje činjenični i pravni nadzor zakonitosti te odluke s obzirom na pravo Unije.”

64 Moje isticanje. Presuda od 12. srpnja 2018., Banger (C-89/17, EU:C:2018:570, t. 51.)

65 Presuda od 29. travnja 2004. (C-482/01 i C-493/01, EU:C:2004:262)

66 Presuda od 29. travnja 2004. (C-482/01 i C-493/01, EU:C:2004:262)

101. Sud je u toj presudi tumačio članak 3. Direktive 64/221/EEZ⁶⁷ koja je prethodila Direktivi 2004/38⁶⁸. Nakon što je podsjetio da sudski nadzor, koji je načelno u okviru postupovne autonomije uređen nacionalnim postupovnim pravom, treba biti djelotvoran⁶⁹, Sud je u točki 82. odlučio da se pravu Unije protivi nacionalna praksa prema kojoj nacionalni sudovi pri provjeri zakonitosti protjerivanja koje je naloženo državljaninu druge države članice ne trebaju uzeti u obzir činjenične elemente koji su nastali nakon posljednje odluke nadležnih tijela koji bi mogli podrazumijevati prestanak ili nezanemarivo smanjenje trenutačne prijetnje koju za javni poredak predstavlja osobno ponašanje dotičnog pojedinca⁷⁰.

102. Sud je taj pristup temeljio na utvrđenju prema kojem ni tekst članka 3. Direktive 64/221 ni sudska praksa Suda ne pruža preciznije naznake u pogledu datuma koji treba uzeti u obzir kako bi se odredila „trenutačna” priroda prijetnje⁷¹. U tom mi se pogledu također čini, kao što to proizlazi iz prethodnih točaka, da ni članak 31. stavci 1. i 3. Direktive 2004/38 ni sudska praksa Suda ne pružaju precizne i ciljne naznake o tome da sud koji provodi sudski nadzor uzme u obzir promjene okolnosti nastale nakon donošenja odluke nacionalnog tijela kojom se ograničava pravo građanina Unije na boravak. Međutim, slažem se s Komisijinom primjedbom iz njezina odgovora na pitanja koja je postavio Sud, prema kojoj, iako utvrđenje iz presude Orfanopoulos i Oliveri⁷² nije izričito preuzeto u članku 31. stavku 3. Direktive 2004/38, uopće nije dvojbeno da se ono ne može zanemariti u okviru njegova tumačenja⁷³.

103. U tom kontekstu i s obzirom na činjenicu da je riječ o slobodnom kretanju radnika i građanstvu Unije, čini mi se relevantnim analizirati drugo pitanje s gledišta načela djelotvornosti umjesto s gledišta članka 47. Povelje.

104. Kao prvo, podsjećam da, prema ustaljenoj sudskoj praksi, svi nacionalni postupci sudskog nadzora moraju omogućiti sudu kojem je podnesena tužba za poništenje takve odluke da učinkovito primijeni, u okviru nadzora zakonitosti te odluke, relevantna načela i pravila prava Unije⁷⁴.

105. Kao drugo, prema mojem mišljenju, načelom djelotvornosti zahtijeva se da nacionalni sudovi koji provode sudski nadzor nad marginom prosudbe kojom raspolažu nadležna nacionalna tijela mogu uzeti u obzir promjene okolnosti nastale nakon donošenja upravne odluke o situaciji građanina Unije. Naime, situacija građanina Unije koji traži posao može se, po svojoj prirodi, promijeniti nakon donošenja takve odluke. Stoga prilikom sudskog nadzora također treba uzeti u obzir *svaku promjenu okolnosti* u situaciji dotičnog građanina koja je nastala nakon što su nadležna tijela donijela odluku kojom se ograničava njegovo pravo na boravak⁷⁵.

67 Direktiva Vijeća od 25. veljače 1964. o usklađivanju posebnih mjera o kretanju i boravku stranih državljana koje su opravdane razlozima javnog poretka, javne sigurnosti i javnog zdravlja (SL 56 od 4. travnja 1964., str. 850.)

68 Člankom 3. Direktive 64/221 predviđalo se da se predmetne mjere trebaju temeljiti isključivo na osobnom ponašanju pojedinca na kojeg se odnose i da same osuđujuće kaznene presude ne predstavljaju razloge za poduzimanje takvih mjera.

69 Presuda od 29. travnja 2004., Orfanopoulos i Oliveri (C-482/01 i C-493/01, EU:C:2004:262, t. 80.): „Iako je točno da je na unutarnjem pravnom poretku svake države članice da uredi postupovna pravila za sudske postupke koji trebaju osigurati zaštitu prava koja pojedinci uživaju na temelju prava Zajednice, ta pravila u praksi ipak ne trebaju onemogućavati ili pretjerano otežavati korištenje prava dodijeljenih pravnim poretkom Zajednice.”

70 Presuda od 29. travnja 2004. (C-482/01 i C-493/01, EU:C:2004:262). Taj se pristup potvrđuje, među ostalim, u okviru tumačenja Sporazuma o pridruživanju EEZ – Turska u presudi od 11. studenoga 2004., Cetinkaya (C-467/02, EU:C:2004:708, t. 45. i 46.). Zaključci izvedeni iz te presude kodificirani su u više odredbi Direktive 2004/38. Tako se u članku 27. stavku 2. te direktive zahtijeva da se „[mjere poduzete zbog razloga javnog poretka ili javne sigurnosti] temelje, među ostalim, na trenutačnim okolnostima koje se tiču pojedinca na kojeg se takve mjere odnose. Vidjeti i članak 33. stavak 2. Direktive 2004/38. Vidjeti presudu od 11. studenoga 2004., Cetinkaya (C-467/02, EU:C:2004:708, t. 46.).

71 Presuda od 29. travnja 2004., Orfanopoulos i Oliveri (C-482/01 i C-493/01, EU:C:2004:262, t. 77.)

72 Presuda od 29. travnja 2004. (C-482/01 i C-493/01, EU:C:2004:262)

73 Vidjeti u tom pogledu presudu od 17. travnja 2018., B i Vomerio (C-316/16 i C-424/16, EU:C:2018:256, t. 94.).

74 Presuda od 6. listopada 2015., East Sussex County Council (C-71/14, EU:C:2015:656, t. 58. i navedena sudska praksa)

75 Guild, E. Peers, S. i Tomkin, J., *The EU Citizenship Directive A Commentary*, 2. izdanje, Oxford University Press, Oxford, 2019., str. 297.: „U tekstu [članka 31. stavka 3. Direktive] navodi se da se sudski nadzor može ograničiti na činjenice i okolnosti na kojima se temelji predložena odluka. Međutim, sud prilikom ispitivanja predmeta koji se pred njim vodi također treba uzeti u obzir svaku promjenu okolnosti od trenutka kad su državna tijela donijela odluku. Budući da je riječ o pitanju zadiranja u pravo pojedinca na ulazak i boravak na temelju prava Unije, odlučujuća treba biti situacija na datum održavanja rasprave.”

106. Među ostalim, sud koji provodi taj nadzor mora moći uzeti u obzir takvu promjenu ako se ona odnosi na primjenu uvjeta iz članka 14. stavka 4. točke (b) Direktive 2004/38. U tom pogledu podsjećam da se tom odredbom predviđa da građanin Unije *ne može biti protjeran tako dugo dok ispunjava sljedeća dva kumulativna uvjeta*: može pružiti dokaz da i dalje traži posao i da ima stvarne izgleda za zaposlenje.

107. U ovom slučaju nije sporno da je promjena okolnosti nastala nakon što su nacionalna tijela donijela odluku kojom se ograničavaju G. M. A.-ova prava na boravak usko povezana s uvjetima primjene iz članka 14. stavka 4. točke (b) Direktive 2004/38, odnosno činjenicom da je nakon donošenja sporne odluke angažiran u Parlamentu.

108. Smatram da se nacionalnim propisom kao što je onaj u glavnom postupku, koji ne omogućuje uzimanje u obzir promjene u situaciji građanina Unije, povređuje načelo djelotvornosti jer sprečava nacionalni sud da osigura djelotvornu primjenu članka 14. stavka 4. točke (b) Direktive 2004/38, koji se tumači s obzirom na članak 45. UFEU-a. Drugim riječima, ako se nadzor koji trebaju provesti nadležni sudovi ne može odnositi na uvjete iz članka 14. stavka 4. točke (b) te direktive, djelotvornost tog nadzora znatno je smanjena. U tim je okolnostima sud koji provodi sudski nadzor izuzimanjem iz primjene predmetnog nacionalnog pravnog pravila dužan osigurati djelotvornu zaštitu prava koja proizlaze iz Ugovora i Direktive 2004/38.

109. Budući da iz mojeg prijedloga proizlazi da je sud koji je uputio zahtjev dužan izuzeti iz primjene predmetna nacionalna pravila, smatram da nije potrebno ispitati usklađenost tih pravila s člankom 47. Povelje.

4. Međuzaključak

110. S obzirom na prethodno navedeno, smatram da svaku promjenu okolnosti u situaciji građanina Unije koji traži posao koja je nastala nakon što su nadležna tijela donijela odluku kojom se ograničava njegovo pravo na boravak treba uzeti u obzir prilikom sudskog nadzora te situacije, osobito ako se ta promjena odnosi na uvjete za zadržavanje prava tražitelja zaposlenja na boravak navedene u članku 14. stavku 4. točki (b) Direktive 2004/38. U tim je okolnostima sud koji provodi sudski nadzor izuzimanjem iz primjene predmetnog nacionalnog pravnog pravila dužan osigurati djelotvornu zaštitu prava koja proizlaze iz Ugovora i Direktive 2004/38.

V. Zaključak

111. S obzirom na prethodna razmatranja, predlažem Sudu da na prethodna pitanja koja je uputio Conseil d'État (Državno vijeće, Belgija) odgovori na sljedeći način:

1. Članak 45. UFEU-a i članak 14. stavak 4. točku (b) Direktive 2004/38 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 stavljaju 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, kako je izmijenjena Uredbom (EU) br. 492/2011 Europskog parlamenta i Vijeća od 5. travnja 2011., treba tumačiti na način da je država članica domaćin dužna, s jedne strane, tražitelju zaposlenja dodijeliti razumni rok počevši od završetka prvotnog razdoblja zakonitog boravka od tri mjeseca kako bi mogao pronaći ponude za posao koje bi mu mogle odgovarati i poduzeo mjere potrebne kako bi se zaposlio i, s druge strane, tražitelju zaposlenja dopustiti boravak na svojem državnom području tijekom cijelog trajanja tog roka a da pritom od njega ne traži da podnese dokaz o stvarnim izgledima za zaposlenje. Taj tražitelj

zaposlenja tek nakon isteka tog roka treba pružiti dokaz, u skladu s člankom 14. stavkom 4. točkom (b) Direktive 2004/38, ne samo da i dalje traži posao, nego i da ima stvarne izgleda za zaposlenje.

2. Članke 15. i 31. Direktive 2004/38, kao i načelo djelotvornosti, treba tumačiti na način da sudovi države članice domaćina prilikom ispitivanja zakonitosti odluke kojom se građaninu Unije koji traži posao odbija pravo na boravak dulji od tri mjeseca trebaju uzeti u obzir svaku promjenu okolnosti koja u situaciji tražitelja zaposlenja nastane nakon što su nadležna tijela donijela odluku kojom se ograničava njegovo pravo na boravak i pritom po potrebi izuzeti iz primjene nacionalne postupovne odredbe ako ta promjena dokazuje da tražitelj zaposlenja ima takvo pravo na boravak.

i — Bilješke br. 2. i 35. bile su predmet tipografskih izmjena ovog teksta nakon njegove prve objave na internetu.