



Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
NILSA WAHLA,
predstavljeni 29. maja 2013¹

Zadeva C-140/12

Peter Brey

proti

Pensionsversicherungsanstalt (Predlog za sprejetje predhodne odločbe,

ki ga je vložilo Oberster Gerichtshof (Avstrija))

„Državljanstvo Unije — Prosto gibanje oseb — Člen 7(1)(b) Direktive 2004/38/ES — Pravica do prebivanja za obdobje, daljše od treh mesecev, na ozemlju druge države članice — Osebe, ki so prenehale poklicno dejavnost — Pogoji za prebivanje — Vloga za posebno denarno dajatev, za katero se ne plačujejo prispevki („Ausgleichszulage“) — Pojem „socialna pomoč““

1. Zamisel o tem, da bi lahko državljan Evrope dejal „*civis europeus sum*“ in se na ta status skliceval ob premagovanju ovir v drugih državah članicah, je bila s ponosom razvita pred 20 leti.² V obravnavani zadevi se postavlja vprašanje, ali se lahko posameznik na ta status zanaša tudi danes ob spopadanju z ekonomskimi težavami sodobnega življenja.

2. Ta predlog za sprejetje predhodne odločbe je vložilo Oberster Gerichtshof (vrhovno sodišče, Avstrija), ki mora na zadnji stopnji odločiti, ali je P. Brey upravičen do „varstvenega dodatka“ na podlagi avstrijske zakonodaje (Ausgleichszulage; v nadaljevanju: varstveni dodatek), ki mu ga je Pensionsversicherungsanstalt (avstrijski zavod za pokojninsko zavarovanje) zavrnil. Predložitveno sodišče zlasti zanima, ali je varstveni dodatek socialna pomoč za namene člena 7(1)(b) Direktive 2004/38/ES (v nadaljevanju: Direktiva)³.

3. Čeprav spor zadeva socialno pravo, je v ozadju pravzaprav vprašanje, ali P. Brey zakonito prebiva v Avstriji, kar je po avstrijskem pravu pogoj za upravičenost do varstvenega dodatka. Avstrijska vlada je očitno zaskrbljena zaradi naraščajočega števila neaktivnih državljanov Unije, ki se preselijo v Avstrijo in tam zaprosijo za varstveni dodatek.⁴ Sodišče je varstveni dodatek že preučilo⁵ v zvezi z Uredbo (EGS) št. 1408/71⁶. Predložitveno sodišče zdaj zanima, ali varstveni dodatek spada na področje uporabe pojma „socialna pomoč“, kot je uporabljen v Direktivi.

1 — Jezik izvirnika: angleščina.

2 — Sklepni predlogi generalnega pravobranilca F. G. Jacobsa, predstavljeni 30. marca 1993 v zadevi Konstantinidis (C-168/91, Recueil, str. I-1191, točka 46).

3 — Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta 2004/38/ES z dne 29. aprila 2004 o pravici državljanov Unije in njihovih družinskih članov do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic, ki spreminja Uredbo (EGS) št. 1612/68 in razveljavlja Direktive 64/221/EGS, 68/360/EGS, 72/194/EGS, 73/148/EGS, 75/34/EGS, 75/35/EGS, 90/364/EGS, 90/365/EGS in 93/96/EGS (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 5, zvezek 5, str. 46).

4 — Avstrijska vlada je navedla, da se je število oseb, ki prejema tujo pokojnino in varstveni dodatek, s 498 v prvem četrtletju 2009 povečalo na 764 v prvem četrtletju 2011 in 940 v prvem četrtletju 2012.

5 — Sodba z dne 29. aprila 2004 v zadevi Skalka (C-160/02, Recueil, str. I-5613).

6 — Uredba Sveta (EGS) št. 1408/71 z dne 14. junija 1971 o uporabi sistemov socialne varnosti za zaposlene osebe, samozaposlene osebe in njihove družinske člane, ki se gibljejo v Skupnosti (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 5, zvezek 1, str. 35), kakor je bila spremenjena.

I – Pravni okvir

A – Zakonodaja EU

1. Direktiva 2004/38/ES

4. Na podlagi člena 7(1)(b) Direktive imajo osebe, ki niso delavci, samozaposlene osebe ali študentje, pravico prebivati na ozemlju druge države članice v obdobju, daljšem od treh mesecev, če imajo med drugim „dovolj sredstev zase in za svoje družinske člane, da med njihovim prebivanjem ne bodo postali breme sistema socialne pomoči v državi članici gostiteljici“.

5. Na podlagi člena 8(4) Direktive države članice ne smejo določiti določenega zneska, ki po njihovem pomeni „zadostna sredstva“ za namene člena 7(1)(b), ampak morajo upoštevati osebne razmere zadevne osebe.

6. Kar zadeva ohranitev pravice do prebivanja, člen 14(2) Direktive med drugim določa, da imajo državljani Unije pravico do prebivanja v državi članici gostiteljici, dokler izpolnjujejo pogoje, določene v členu 7. Če obstaja utemeljen dvom, ali državljan Unije izpolnjuje te pogoje, lahko država članica gostiteljica preveri, ali so ti pogoji izpolnjeni, vendar se to preverjanje ne izvaja sistematično. Nazadnje, člen 14(3) določa, da ukrep izгона ne sme biti samodejna posledica uveljavljanja sistema socialne pomoči v državi članici gostiteljici.

2. Uredba št. 883/2004

7. Uvodna izjava 1 Uredbe št. 883/2004⁷ (v nadaljevanju: Uredba) določa, da spadajo pravila za koordinacijo nacionalnih sistemov socialne varnosti v okvir prostega gibanja oseb. Vendar je v uvodni izjavi 4 poudarjeno, da je treba spoštovati posebne značilnosti nacionalnih zakonodaj na področju socialne varnosti in zato oblikovati le sistem koordinacije. Na podlagi člena 3(5)(a) je socialna pomoč izključena s področja uporabe Uredbe.

8. Vendar pa se na podlagi člena 3(3) Uredba uporablja za posebne denarne dajatve iz člena 70, za katere se ne plačujejo prispevki. Kot je navedeno v členu 70(1), je tako zato, ker imajo take dajatve hkrati značilnosti socialne varnosti in socialni pomoči.

9. V členu 70(2) Uredbe je navedeno, katere bistvene značilnosti mora imeti dajatev, da se opredeli kot posebna denarna dajatev, za katero se ne plačujejo prispevki.⁸ Pravni učinek navedenega je, da se na podlagi člena 70(3) nekatera pravila, določena v Uredbi – vključno z odpravo pogoja o stalnem prebivališču iz člena 7 – za take dajatve ne uporabljajo. Člen 70(4) namreč določa, da se dodeljujejo izključno v državi članici, v kateri zadevna oseba stalno prebiva, v skladu z njeno zakonodajo in na stroške nosilca v kraju stalnega prebivališča.

7 — Uredba (ES) št. 883/2004 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 29. aprila 2004 o koordinaciji sistemov socialne varnosti (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 5, zvezek 5, str. 72), kakor je bila spremenjena z Uredbo (ES) št. 988/2009 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. septembra 2009 (UL L 284, 30.10.2009, str. 43), Uredbo Komisije (EU) št. 1244/2010 z dne 9. decembra 2010 (UL L 338, 22.12.2010, str. 35) in Uredbo (EU) št. 465/2012 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 22. maja 2012 (UL L 149, 8.6.2012, str. 4).

8 — Na kratko: taka dajatev se mora uporabljati kot podpora v povezavi z enim od tveganj, ki so navedena v členu 3(1). Ob upoštevanju ekonomskih in socialnih razmer v zadevni državi članici mora prejemniku zagotavljati minimalni dohodek. Poleg tega se mora financirati iz javnega obdavčenja in ne iz prispevkov, ki jih plačuje prejemnik. Nazadnje, navedena mora biti v Prilogi X k Uredbi, v kateri je dejansko naveden tudi varstveni dodatek.

10. Uredba št. 1408/71 je bila razveljavljena s členom 90(1) Uredbe, in sicer z datumom začetka uporabe Uredbe (1. maj 2010), vendar z nekaj izjemami. Socialna pomoč je bila – podobno kot v Uredbi – s členom 4(4) Uredbe št. 1408/71 izključena tudi s področja uporabe te uredbe. Poleg tega so bile v člena 4(2a) in 10a Uredbe št. 1408/71 ter Prilogo IIA k tej uredbi vključene določbe, podobne zgoraj navedenim, ki so bile vstavljene z Uredbo (EGS) št. 1247/92⁹.

B – Nacionalna zakonodaja

1. Avstrijski Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz

11. Zakonit vstop v Avstrijo je urejen z Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz (zakon o nastanitvi in prebivanju; v nadaljevanju: NAG). Člen 51(1)(2) NAG določa, da imajo delovno neaktivni državljani Evropskega gospodarskega prostora (EGS) na podlagi Direktive pravico prebivati v Avstriji več kot tri mesece, če imajo med drugim dovolj sredstev zase in za svoje družinske člane, da jim med prebivanjem ni treba prejemati socialne pomoči ali varstvenega dodatka.

12. Člen 53 NAG določa, da morajo državljani EGS s pravico do prebivanja na podlagi prava EU, ki nameravajo v Avstriji prebivati več kot tri mesece, v štirih mesecih po vstopu o tem obvestiti pristojni organ, ki na zahtevo izda potrdilo o prijavi, če so izpolnjeni zahtevani pogoji. Delovno neaktivne osebe morajo predložiti dokazilo o tem, da imajo dovolj sredstev.

13. Predložitveno sodišče in avstrijska vlada pojasnjujeta, da trenutno besedilo člena 51(1) NAG izhaja iz spremembe NAG z zakonom o proračunu iz leta 2011, s katerim je bila dodana zahteva po zakonitem prebivališču, ki je začela veljati 1. januarja 2011.¹⁰ Po navedbah predložitvenega sodišča je bila sprememba sprejeta, da bi preprečili primere, v katerih lahko neaktivni državljani Unije in njihovi družinski člani postanejo neupravičeno breme za avstrijski proračun.

2. Avstrijski Allgemeines Sozialversicherungsgesetz

14. Člen 292(1) Allgemeines Sozialversicherungsgesetz (zakon o splošni ureditvi socialnih zavarovanj; v nadaljevanju: ASVG)¹¹ določa, da so upokojenci upravičeni do varstvenega dodatka k pokojnini, če pokojnina skupaj z neto dohodkom iz drugih virov ne dosega določenega praga za življenjski minimum. Od sprejetja zgoraj v točki 13 navedenega zakona o proračunu se upravičenost do tega dodatka pogojuje z običajnim in zakonitim prebivališčem v Avstriji.

II – Dejansko stanje, postopek in vprašanje za predhodno odločanje

15. P. Brey je nemški državljan. Skupaj s soprogo, ki je prav tako nemška državljanka, se je marca 2011 preselil v Avstrijo, kjer se je želel stalno naseliti.

16. Bezirkshauptmannschaft Deutschlansdberg (prvostopenjski upravni organ v Deutschlansdbergu) je v skladu z določbami NAG P. Breyu in njegovi soprogi 22. marca 2011 izdal potrdilo o prijavi za državljane EGS.

9 — Uredba Sveta (EGS) št. 1247/92 z dne 30. aprila 1992 o spremembi Uredbe (EGS) št. 1408/71 o uporabi sistemov socialne varnosti za zaposlene osebe, samozaposlene osebe in njihove družinske člane, ki se gibljejo v Skupnosti (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 5, zvezek 2, str. 41).

10 — BGBl. I št. 111/2010.

11 — Zakon z dne 9. septembra 1955, BGBl. št. 189/1955, kakor je bil spremenjen.

17. Iz predložitvenega sklepa izhaja, da je P. Brey ob prihodu v Avstrijo iz nemških virov prejemal dve vrsti dohodka: invalidsko pokojnino v višini 864,74 EUR na mesec pred obdavčitvijo in dodatek za nego v višini 225 EUR na mesec. Sicer nima drugih dohodkov ali premoženja. Ko je par še živel v Nemčiji, je soproga prejemala osnovni prejemek, ki pa se je 1. aprila 2011 prenehal izplačevati, ker se je par preselil v Avstrijo. P. Brey in njegova soproga za stanovanje v Avstriji plačujeta mesečno najemnino v višini 532,29 EUR.

18. Pensionsversicherungsanstalt je v odločbi z dne 2. marca 2011 zavrnil vlogo P. Brea za varstveni dodatek v višini 326,82 EUR na mesec, in sicer ker naj ne bi imel dovolj sredstev in naj torej ne bi mogel zakonito prebivati v Avstriji.

19. P. Brey je to odločbo izpodbijal pred Landesgericht für Zivilrechtssachen (regionalno sodišče za civilnopravne zadeve, Gradec), ki je v sodbi z dne 17. maja 2011 razsodilo proti odločitvi Pensionsversicherungsanstalt. Sledila je pritožba pred Oberlandesgericht (višje regionalno sodišče, Gradec), ki je v bistvu potrdilo prvostopenjsko sodbo. Pensionsversicherungsanstalt je vložil revizijo pri predložitvenem sodišču, ki je prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo to vprašanje:

„Ali je treba varstveni dodatek šteti za ‚dajatev sistema socialne pomoči‘ v smislu člena 7(1)(b) Direktive [...]?“

20. P. Brey, nemška, grška, irska, nizozemska, avstrijska in švedska vlada, vlada Združenega kraljestva ter Evropska komisija (v nadaljevanju: Komisija) so vložili pisna stališča. Nemška, irska, nizozemska, avstrijska in švedska vlada, vlada Združenega kraljestva ter Komisija so predstavile ustna stališča na obravnavi 7. marca 2013.

III – Stališča predložitvenega sodišča in intervenientov pred Sodiščem

21. Oberster Gerichtshof je Sodišču v presojo predložilo dve hipotezi. Po prvi utemeljitvi je treba Direktivo in Uredbo usklajeno in enotno razlagati. Torej bi bilo treba pojem „socialna pomoč“, kot se uporablja v Uredbi, v celoti prenesti na Direktivo. V tem pogledu Uredba s svojega področja uporabe izključuje socialno pomoč, na podlagi člena 3(3) pa kljub temu ureja posebne denarne dajatve, za katere se ne plačujejo prispevki, čeprav takih dajatev ni mogoče izvoziti. Ker je bilo za varstveni dodatek v sodbi v zadevi Skalka odločeno, da je posebna dajatev, za katero se ne plačujejo prispevki, naj tak dodatek ne bi bil socialna pomoč na podlagi Uredbe in torej ne more biti niti socialna pomoč na podlagi Direktive. Tako stališče podpirata P. Brey in Komisija.

22. Po drugi utemeljitvi naj bi se pojem „socialna pomoč“, kot se uporablja v Direktivi, navezoval na poseben namen te direktive in naj bi se zato razlikoval od pojma „socialna pomoč“, kot se uporablja v Uredbi. Po mnenju zagovornikov te trditve naj bi se tak pristop bolje skladal z uvodno izjavo 13 Direktive 2003/109/ES (v nadaljevanju: Direktiva o rezidentih za daljši čas)¹². Zato naj bi pojem „socialna pomoč“, kot se uporablja v Direktivi, vključeval osnovno socialno skrbstvo, ki ga zagotavlja država članica iz splošnih davčnih prihodkov ne glede na obstoj zakonsko določenih pravic ali posebnih tveganj. Po mnenju Pensionsversicherungsanstalt, ki se strinja s tem stališčem, se varstveni dodatek dodeli na podlagi dejanskih potreb in se ne financira s prispevki, temveč iz javne blagajne. Zato spada na področje uporabe pojma „socialna pomoč“ iz člena 7(1)(b) Direktive. Za tak pristop se je odločil avstrijski zakonodajalec.

23. Vse vlade, ki so vložile stališča v tej zadevi, se v bistvu strinjajo z drugo utemeljitvijo.

12 — Direktiva Sveta 2003/109/ES z dne 25. novembra 2003 o statusu državljanov tretjih držav, ki so rezidenti za daljši čas (UL, *posebna izdaja v slovenščini*, poglavje 19, zvezek 6, str. 272), kakor je bila spremenjena z Direktivo 2011/51/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. maja 2011 (UL L 132, 19.5.2011, str. 1).

IV – Analiza

A – Obseg vprašanja za predhodno odločanje

24. Predložitveno sodišče želi z vprašanjem razjasniti, ali so posebne denarne dajatve, za katere se ne plačujejo prispevki, kot je varstveni dodatek, „socialna pomoč“ za namene Direktive. Ob tem pojasnjuje, da ga je Sodišče že opredelilo kot posebno dajatev, za katero se ne plačujejo prispevki v smislu Uredbe št. 1408/71. Torej želi dodatno pojasnilo v zvezi s pojmom „socialna pomoč“, kot se uporablja v Direktivi, in njegovo povezavo s tem pojmom, kot se uporablja v preostali zakonodaji, zlasti v Uredbi.

25. Več strank iz postopka pred Sodiščem se pri pripombah ni omejilo le na to vprašanje. Njihova stališča se večinoma nanašajo še na dve vprašanji: (i) ali je zahteva po zakonitem prebivališču kot temeljnem pogoju za upravičenost do varstvenega dodatka ni združljiva le z Uredbo, temveč tudi z Direktivo, in (ii) ali oseba v položaju, v kakršnem je P. Brey, izpolnjuje zahtevo po zadostnih sredstvih, določeno v členu 7(1)(b) Direktive.

26. Komisija v pisnih stališčih trdi, da avstrijska zakonodaja ni skladna niti z Direktivo niti z Uredbo. Po njenem mnenju bi moralo Sodišče preoblikovati vprašanje in odločiti o tem, ali je mogoče na podlagi prava EU in zlasti Direktive osebi v položaju, v kakršnem je P. Brey, zavrniti izplačilo varstvenega dodatka.

27. Ker pa spor zadeva socialno pravo, mora predložitveno sodišče v tej fazi odločiti le o vprašanju, ali bi bilo treba P. Breyu izplačati dajatev. Iz besedila vprašanja je jasno, da predložitveno sodišče zanima le, ali je mogoče varstveni dodatek obravnavati kot „socialno pomoč“ v smislu člena 7(1)(b) Direktive. Ker Sodišču ni predložilo nobenega drugega vprašanja – na primer v zvezi z zakonitostjo zahteve glede prebivališča – ni treba preučiti trditvev v zvezi z drugimi vprašanji, ki so jih v predloženih stališčih obravnavale Komisija in nekatere države članice.¹³

28. Iz istega razloga bi zavrnil predlog nizozemske vlade, naj Sodišče odloči tudi o vprašanju, ali je lahko delovno neaktivna oseba, ki ne izpolnjuje zahtev iz člena 7(1)(b) Direktive, kljub temu upravičena do prejemanja dodatka v državi članici gostiteljici. V okviru postopka iz člena 267 PDEU je namreč samo nacionalno sodišče, ki odloča o sporu in mora prevzeti odgovornost za sodno odločbo, dolžno glede na posebnosti zadeve presoditi tako o potrebi po sprejetju predhodne odločbe, da bi lahko izdalo sodbo, kot tudi o upoštevnosti vprašanj, ki jih postavi Sodišču.¹⁴

29. Vsekakor se z vprašanjem, ali državljan Unije v položaju, v kakršnem je P. Brey, izpolnjuje zahtevo glede zadostnih sredstev, predvideva, da je treba varstveni dodatek obravnavati kot „socialno pomoč“ v smislu Direktive. To presojo je mogoče ločiti od vprašanja o pravici do prebivanja, ki se v postopku v glavni stvari ne obravnava. Seveda pa lahko predložitveno sodišče na podlagi člena 267(3) PDEU v zvezi s tem predloži še eno vprašanje.

30. Vendar se zavedam, da lahko odločitev v tem postopku vpliva na pravico P. Brea do prebivanja v Avstriji. Zato bom, če bi se Sodišče odločilo obravnavati tudi vprašanja, ki presegajo besedilo vprašanja za predhodno odločanje, v končni del teh sklepnih predlogov vključil še nekaj dodatnih ugotovitev v zvezi s tem vidikom.

13 — Glej sodbo z dne 16. januarja 2007 v zadevi Perez Naranjo (C-265/05, ZOdl., str. I-347, točka 60).

14 — Glej med drugim sodbi z dne 4. decembra 2008 v zadevi Zablocka-Weyhermüller (C-221/07, ZOdl., str. I-9029, točka 20) in z dne 21. januarja 2010 v zadevi SGI (C-311/08, ZOdl., str. I-487, točka 22 in navedena sodna praksa). Ob tem opozarjam, da Sodišče v sodbi z dne 18. novembra 2008 v zadevi Förster (C-158/07, ZOdl., str. I-8507) – v nasprotju z generalnim pravobranilcem J. Mazákom (glej točke 61 in od 76 do 90 njegovih sklepnih predlogov) – ni upoštevalo predloga Komisije, naj se preuči vprašanje, ali je J. Förster na podlagi drugega zakonskega akta ohranila status delavke. Namesto tega se je pri odgovoru omejilo na obseg vprašanja za predhodno odločanje.

B – Pojem „socialna pomoč“, kot se uporablja v členu 7(1)(b) Direktive

1. Uvodne ugotovitve

31. Izraz „socialna pomoč“ v Direktivi ni opredeljen. Zato mora ta pojem pojasniti Sodišče.

32. Komisija in P. Brey se ne sklicujeta le na Direktivo, temveč tudi na Uredbo. Po njunem mnenju nobena dajatev, ki spada na področje uporabe Uredbe – ne glede na način ali obliko upravljanja – ne more biti socialna pomoč.

33. Po drugi strani se številne vlade, ki so predložile stališča, sklicujejo predvsem na druga akta sekundarne zakonodaje, to je na Direktivo o rezidentih za daljši čas in Direktivo o združitvi družine¹⁵, pri čemer trdijo, da je pojem „socialna pomoč“, kot se uporablja v navedenih direktivah, bliže temu pojmu, kot se uporablja v Direktivi.

34. Na splošno je zaželeno, da se pojmi prava Unije razlagajo enotno, saj se tako zagotovi večja pravna varnost. Vendar enotna razlaga v praksi ni vedno mogoča.¹⁶ V obravnavanem primeru so stranke iz postopka pred Sodiščem prišle do nasprotujočih si sklepov v zvezi s pojmom „socialna pomoč“, kot se uporablja v Direktivi, saj so ga razlagale ob upoštevanju različnih drugih aktov sekundarne zakonodaje. Ker so si zadevni ukrepi med seboj precej različni, je očitno, da izraz „socialna pomoč“, kot se uporablja v posameznih navedenih okvirih, ne more poimenovati istega pojma. Zato je treba izbrati ustreznega.

2. Analiza pojma „socialna pomoč“, kot se uporablja v Direktivi

35. Z Direktivo je urejena pravica državljanov Unije in njihovih družinskih članov, da se prosto gibljejo in prebivajo na ozemlju držav članic. Njena struktura omogoča razlikovanje med prebivanjem, ki traja manj kot tri mesece, prebivanjem, ki traja več kot tri mesece, in stalnim prebivališčem, ki se pridobi po petih zaporednih letih prebivanja.

36. Iz te strukture izhajajo različni pogoji v zvezi s pravico do prebivanja. Zlasti imajo na podlagi člena 6 Direktive vsi državljani Unije pravico prebivati v drugi državi članici v obdobju do treh mesecev. Kar zadeva prebivanje za več kot tri mesece, člen 7 določa pogoje za prebivanje glede na to, ali je državljan Unije delovno aktiven ali ne. Osebe, ki niso delavci, samozaposlene osebe ali študentje, morajo med drugim izpolnjevati zahtevo glede zadostnih sredstev, navedeno zgoraj v točki 4. Člen 16 Direktive določa, da se o pravici do prebivanja po pridobitvi pravice do stalnega prebivališča ne odloča več na podlagi člena 7.

37. Iz analize Direktive izhaja, da ena od njenih določb (člen 8(4)) pojem „socialna pomoč“ povezuje s pojmom „socialno zavarovanje [socialna varnost]“. Da se na podlagi te določbe znesek šteje za „zadostne prihodke“ za namene člena 7(1)(b), ne sme biti višji od mejnega zneska, od katerega državljani države članice gostiteljice postanejo upravičeni do socialne pomoči, ali kjer se to merilo ne uporablja, ne sme biti višji od najnižje pokojnine iz socialnega zavarovanja, ki jo izplačuje država članica gostiteljica. V takih okoliščinah se kot merilo – in torej tudi za opredelitev, ali ima državljan Unije dovolj sredstev – namesto socialne pomoči uporablja najnižja pokojnina iz socialnega zavarovanja. Tako se za ugotavljanje, ali ima zadevni državljan Unije pravico prebivati v drugi državi članici, pojma „socialna pomoč“ in „socialna varnost“ deloma prekrivata.

15 — Direktiva Sveta 2003/86/ES z dne 22. septembra 2003 o pravici do združitve družine (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 19, zvezek 6, str. 224).

16 — Glej v tem smislu sodbe z dne 12. maja 1998 v zadevi Martínez Sala (C-85/96, Recueil, str. I-2691, točka 31); z dne 23. marca 2004 v zadevi Collins (C-138/02, Recueil, str. I-2703, točka 32) ter z dne 14. oktobra 2010 v zadevi van Delft in drugi (C-345/09, ZOdl., str. I-9879, točka 88).

38. Čeprav je najpomembnejši cilj Direktive poenostaviti in okrepiti pravico do prostega gibanja in prebivanja vseh državljanov Unije,¹⁷ je hkrati s členom 7(1)(b) postavljen poseben cilj, to je zagotoviti, da osebe, ki uresničujejo svojo pravico do prebivanja, ne postanejo nesorazmerno breme sistema socialne pomoči v državi članici gostiteljici v začetnem obdobju prebivanja.¹⁸ S tem je nakazano, da je namen te določbe delovno neaktivnim državljanom Unije preprečiti, da bi se preživljali z izplačili iz sistema socialnega varstva države gostiteljice.

39. Za pojem „sistem socialne pomoči države članice“ je bilo že odločeno, da ima v pravu EU samostojen pomen.¹⁹ Sodišče je do takega sklepa sicer prišlo v zvezi z drugo direktivo, in sicer Direktivo o združitvi družine. Vendar pa iz besedišča, ki ga je uporabilo, ni mogoče sklepati, da bi bila njegova ugotovitev omejena le nanjo. Poleg tega se člen 7(1)(b) Direktive nikjer ne sklicuje na nacionalno pravo.

40. Čeprav ima izraz „socialna pomoč“ v pravu EU samostojen pomen, to še ne pomeni, da ga je treba v pomenu, v katerem je uporabljen v Direktivi, nujno razlagati enako kot v okviru druge zakonodaje EU.

41. Če se pomudim pri dobesednem pomenu tega izraza, lahko ugotovim, da ima tehnične konotacije in nobenega očitnega običajnega pomena. Dalje, na podlagi primerjave različic v različnih uradnih jezikih se zdi, da se izraz ne uporablja enotno.²⁰ To napeljuje na ugotovitev, da ni bilo mišljeno, da bi imel izraz „socialna pomoč“, kot se uporablja v Direktivi, natančen pomen. Z vidika ciljev in namenov Direktive bi se kvečjemu zdelo, da se osredotoča na dajatve, za katere državljan Unije ni plačeval prispevkov in ki se financirajo iz javne blagajne.

42. Komisija trdi, da je treba o pomenu pojma „socialna pomoč“, kot se uporablja v Direktivi, presojati ob upoštevanju zakonodajnega predloga, na podlagi katerega je bila ta direktiva sprejeta.²¹ V zvezi s tem vztraja, da je iz pripravljanih dokumentov, ki se sklicujejo na „neizvozljivost“ socialne pomoči – ki je temeljno načelo Uredbe – razvidno, da je treba pri razlagi Direktive upoštevati Uredbo. Vendar – kljub nedoločnosti obrazložitvenega memoranduma („[...] *navadno ni mogoče* [...]“) – dejstvo, da se druge institucije med zakonodajnim postopkom niso odzvale prav na ta del, ne potrjuje ugotovitev iz dokumenta Komisije niti jim ne nasprotuje. Poleg tega to trditev omaje tudi zgoraj navedena povezava med „socialno pomočjo“ in „socialno varnostjo“ v členu 8(4) Direktive.

43. Kakor koli že, če bi bila „neizvozljivost“ glavno merilo v zvezi s pojmom „socialna pomoč“ na podlagi člena 7(1)(b) Direktive, k čemur se zdi, da napeljujejo pripravljani dokumenti, bi bil varstveni dodatek – v nasprotju s stališčem Komisije – socialna pomoč. Člen 70(4) Uredbe namreč določa, da posebnih denarnih dajatev, za katere se ne plačujejo prispevki, ni mogoče izvoziti.

17 — Glej uvodno izjavo 3 Direktive ter sodbi z dne 23. februarja 2010 v zadevi Teixeira (C-480/08, ZOdl., str. I-1107, točka 60) in v zadevi Ibrahim in Secretary of State for the Home Department (C-310/08, ZOdl., str. I-1065, točka 49).

18 — Glej uvodno izjavo 10 Direktive.

19 — Sodba z dne 4. marca 2010 v zadevi Chakroun (C-578/08, ZOdl., str. I-1839, točka 45), v kateri je Sodišče v tem konkretnem primeru uporabilo izraz „samostojen pojem prava Unije“.

20 — Nekatere različice potrjujejo enako razumevanje kot izhaja iz angleške različice. V francoski različici je izraz „social assistance“ preveden kot „assistance sociale“, v italijanski kot „assistenza sociale“, v španski kot „asistencia social“, v romunski pa kot „asistență socială“. Nasprotno pa je v portugalski različici uporabljen izraz „segurança social“, čeprav je v členu 8(4) iste direktive uporabljen izraz „assistência social“. Podobno se v finski različici izraz „sosiaalihuoltojärjestelmälle“ iz člena 7(1)(b) ne ujema z izrazom „sosiaalivastusta“ iz člena 8(4), medtem ko je v nemški različici v členu 7(1)(b) Direktive uporabljen izraz „Sozialhilfeleistungen“, v členu 8(4) pa „Sozialhilfe“. Vendar se nemška različica člena 7(1)(b) razlikuje od vseh preostalih različic, saj določa, da morajo imeti državljanji Unije zase in za svoje družinske člane dovolj sredstev, da „jim ni treba uporabiti storitev socialne pomoči v državi članici gostiteljici med njihovim prebivanjem tam“. S to problematiko se bom ukvarjal v nadaljevanju v točki 74.

21 — Predlog Komisije z dne 23. maja 2001 za direktivo Evropskega parlamenta in Sveta o pravici državljanov Unije in njihovih družinskih članov do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic (COM(2001) 257 final, str. 10 in 11; UL C 270 E, 25.9.2001, str. 150). Komisija je v zvezi s členom 7(1)(b) navedla, da „[č]eprav je treba olajšati uveljavljanje [...] pravice [do prebivanja], dejstvo, da v sedanjem stanju dajatve socialne pomoči niso del prava Skupnosti in jih *navadno ni mogoče izvoziti*, ne omogoča popolnoma enakega obravnavanja na področju socialnih dajatev brez tveganja, da nekatere kategorije upravičencev do prebivanja, zlasti tistih, ki ne opravljajo plačane dejavnosti, postanejo nesorazmerno breme za javne finance države članice gostiteljice“ (moj poudarek).

44. Na podlagi navedenega menim: (i) v skladu s ciljem Direktive je bil namen pojma „socialna pomoč“, kot se uporablja v Direktivi, državljanom Unije omejiti prosto gibanje z zavarovanjem javnofinančnih sredstev države članice (glej točko 38 zgoraj); (ii) pojem ni nujno povezan s preostalo zakonodajo EU (glej točki 39 in 40 zgoraj) in (iii) zdi se, da je pojem namerno nenatančen (glej točki 37 in 47 zgoraj). V naslednjih točkah bom presodil, ali preostali akti sekundarne zakonodaje, na katere se sklicujejo predložitveno sodišče in stranke, ki so predložile stališča, tako razlago potrjujejo ali zavračajo.

3. Primerjava s pojmom „socialna pomoč“, kot se uporablja v Uredbi

45. Kot je bilo navedeno zgoraj, Komisija in predložitveno sodišče omenjata možnost razlage Direktive v skladu z Uredbo. V zvezi s tem trdita, da bi moral biti zato varstveni dodatek izključen iz pojma „socialna pomoč“, saj je bilo že odločeno, da spada na področje uporabe Uredbe.

46. Uredba določa koordinacijo sistemov socialne varnosti, vzpostavljenih v državah članicah. V okviru te koordinacije so v naslov I vključene splošne določbe, vključno s členom 3(1), ki vsebuje seznam področij socialne varnosti, za katera se uporablja Uredba. V naslovu II so nato določena pravila za opredelitev nacionalne zakonodaje, ki se uporablja. Določbe Uredbe torej tvorijo sistem kolizijskih pravil.²² Naslov III vsebuje večino določb za podrobnejšo koordinacijo različnih vrst dajatev, za katere se uporablja Uredba, med drugim poglavje 9 o posebnih denarnih dajatvah, za katere se ne plačujejo prispevki. Naslovi IV, V in VI vsebujejo različne druge določbe (na primer o sodelovanju med pristojnimi organi držav članic). Uredbi je priloženih nekaj prilog (od I do XI), v katerih je med drugim opredeljeno, katera zakonodaja se v posameznih državah članicah uporablja za poimensko navedene vrste dajatev, za katere se uporablja Uredba.

47. Da pa bi razumeli strukturo in okvir Uredbe, je treba dodatno preučiti razlike med socialno varnostjo, socialno pomočjo in posebnimi dajatvami, za katere se ne plačujejo prispevki.

48. S členom 3(5)(a) Uredbe je vzpostavljeno razlikovanje med socialno pomočjo in socialno varnostjo. Vendar iz sodne prakse izhaja, da lahko nekatere vrste dajatev igrajo dvojno vlogo socialne pomoči in socialne varnosti („mešane“ dajatve).²³ Take vrste dajatev so zdaj urejene s členom 70 Uredbe. Člen 70(1) določa njihove glavne značilnosti.

49. Iz ustaljene sodne prakse izhaja, da je mogoče v okviru Uredbe dajatev šteti za *dajatev socialne varnosti*, če se upravičencem dodeli na podlagi zakonsko opredeljenega položaja, brez vsakršne individualne ali diskrecijske presoje osebnih potreb, in če se nanaša na eno od zavarovanih tveganj, izrecno naštetih v členu 3(1).²⁴ *Posebne dajatve, za katere se ne plačujejo prispevki*, so določene glede na svoj namen. Nadomestiti ali dopolniti morajo dajatve socialne varnosti, pri čemer se morajo od njih razlikovati in imeti značilnosti socialne pomoči, upravičene z gospodarskimi in socialnimi razlogi, kot so določeni z objektivnimi pravnimi merili.²⁵ Pojma „dajatev socialne varnosti“ in „posebna dajatev, za katero se ne plačujejo prispevki“, se torej izključujeta.²⁶

22 — V zvezi z Uredbo št. 1408/71 glej zgoraj navedeno sodbo van Delft, točka 51 in navedena sodna praksa.

23 — Glej na primer sodbo z dne 16. julija 1992 v zadevi Hughes (C-78/91, Recueil, str. I-4839, točka 19).

24 — Glej v tem smislu sodbo z dne 18. decembra 2007 v združenih zadevah Habelt in drugi (C-396/05, C-419/05 in C-450/05, ZOdl., str. I-11895, točka 63 in navedena sodna praksa).

25 — Glej v tem smislu sodbo z dne 18. oktobra 2007 v zadevi Komisija proti Parlamentu in Svetu (C-299/05, ZOdl., str. I-8695, točka 55 in navedena sodna praksa).

26 — Sodba z dne 21. februarja 2006 v zadevi Hosse (C-286/03, ZOdl., str. I-1771, točka 36).

50. Nasprotno pa *socialna pomoč* v Uredbi ni opredeljena. Torej se ta pojem nagiba k negativni opredelitvi, na podlagi katere vključuje dajatve, ki ne ustrezajo pozitivnemu opisu „dajatve socialne varnosti“, kot je naveden zgoraj v točki 49.²⁷ Vendar je pomembna značilnost „socialne pomoči“ potreba. Sodišče je menilo, da je to, da je dodelitev dajatve odvisna od individualne presoje osebnih potreb vlagatelja, „značilnost socialne pomoči“²⁸. Iz tega izhaja še, da je treba člen 3(5) Uredbe, ki med drugim izključuje socialno pomoč, razlagati ozko.²⁹

51. Splošni predmet in namen Uredbe sta, da se v skladu s členom 42 ES (zdaj člen 48 PDEU) z ustrezno ureditvijo na področju socialne varnosti zagotovi prosto gibanje za zaposlene in samozaposlene delavce migrante ter njihove vzdrževane družinske člane. Namen Uredbe je med drugim zagotoviti, da se prispevki, vplačani v sistem socialne varnosti v eni državi članici, lahko izvozijo v drugo državo članico, da se tako okrepi pravica do prostega gibanja ter prispeva k izboljšanju življenjskega standarda in pogojev za zaposlitev.³⁰ Ta ureditev je splošneje razširjena na „nedelavce“ na podlagi člena 308 ES (zdaj člen 352 PDEU).

52. Vendar iz uvodne izjave 4 izhaja, da cilj Uredbe ni usklajevanje, temveč le koordinacija sistemov socialne varnosti držav članic. Sodišče je namreč odločilo, da so socialna pomoč in druge podobne dajatve, ki ne spadajo na področje uporabe Uredbe, še naprej v pristojnosti držav članic.³¹

53. S tega vidika se zdi, da je posebni namen člena 3(5)(a) Uredbe zagotoviti, da socialna pomoč ostane nekoordinirana in v pristojnosti držav članic. Iz istih razlogov je namen določb, s katerimi so v Uredbi urejene posebne denarne dajatve, za katere se ne plačujejo prispevki, zagotoviti, da se za take dodatke – ki so mešane narave in bi jih bilo sicer mogoče izvoziti – uporablja merilo prebivališča v državi članici, ki nosi breme njihovega izplačila.³²

54. Na tej stopnji je treba primerjati uporabo pojma „socialna pomoč“ v Uredbi in Direktivi.

55. Poleg dejstva, da noben od navedenih ukrepov nikakor ne napotuje na drugega, niti terminologija, ki se zanju uporablja v različnih jezikovnih različicah, ni enotna. Kot je bilo navedeno zgoraj, se poleg tega v Direktivi pojma „socialna pomoč“ in „socialna varnost“ nekoliko prekrivata. Nasprotno pa sta v Uredbi jasno ločena. Poleg tega ozke razlage pojma „socialna pomoč“, kot se uporablja v Uredbi (glej točko 50 zgoraj), ni mogoče smiselno uporabiti za namene Direktive, ki ne deluje na podlagi iste dihotomije.

56. Zlasti pa pojem „socialna pomoč“, kot se uporablja v teh dveh pravnih instrumentih, ne more biti enak, ker imata instrumenta različne cilje.³³ Cilj členov 3(5)(a) in 70(4) Uredbe je preprečiti izvoz dajatev, ki so urejene z njima. Namen člena 7(1)(b) Direktive pa je zagotoviti, da osebe, ki pridobijo pravico do prebivanja, ne postanejo nesorazmerno breme za sistem socialne pomoči države članice gostiteljice. Direktiva usklajuje to področje in države članice torej – v nasprotju z vsebino izraza „socialna pomoč“, kot se uporablja v Uredbi – niso pristojne za njegovo urejanje.

27 — Glej v tem smislu sodbo z dne 7. novembra 2002 v zadevi Maaheimo (C-333/00, Recueil, str. I-10087, točke od 21 do 23).

28 — Zgoraj navedena sodba Hughes, točka 17 (moj poudarek). Glej med drugim tudi sodbo z dne 9. oktobra 1974 v zadevi BIASON (24/74, Recueil, str. 999, točka 10).

29 — Glej v tem smislu sodbo Habelt in drugi, točki 65 in 108.

30 — Glej uvodno izjavo 1 Uredbe.

31 — Glej v tem smislu med drugim sodbi z dne 26. oktobra 2006 v zadevi Tas-Hagen in Tas (C-192/05, ZOdl., str. I-10451, točka 21) in z dne 22. maja 2008 v zadevi Nerkowska (C-499/06, ZOdl., str. I-3993, točka 23) ter zgoraj navedeno sodbo Zablocka-Weyhermüller (točka 27). Poleg tega pravo EU ne zmanjšuje pristojnosti držav članic za organizacijo njihovih sistemov socialne varnosti; glej zgoraj navedeno sodbo van Delft in drugi, točka 84.

32 — Glej osmo uvodno izjavo Uredbe št. 1247/92.

33 — Zadevna akta nista bila sprejeta na isti pravni podlagi. Direktiva je bila sprejeta na podlagi členov 12, 18, 40, 44 in 52 ES (zdaj členi 18, 21, 46, 50 in 59 PDEU), v katerih se obravnavajo temeljno načelo nediskriminacije, državljanstvo Unije, pravico do prostega gibanja za delavce, svobodo ustanavljanja oziroma svobodo opravljanja storitev. Uredba pa je bila sprejeta na podlagi členov 42 in 308 ES (zdaj člena 48 in 352 PDEU), ki se nanašata na socialno varnost v okviru prostega gibanja delavcev in na pravila v podporo politikam EU, za katere v PDEU ni zadostne pravne podlage.

57. Na podlagi navedenega se mi ne zdi, da bi vsebina pojma „socialna pomoč“, kot se uporablja v Uredbi, kakor koli nasprotovala predhodni ugotovitvi iz zgoraj navedene točke 44, saj se navedena pojma ne navezujeta na ista vprašanja. Torej moram preučiti še preostala pravna instrumenta, na katera so se zainteresirane strani sklicevale pri pojasnjevanju pojma „socialna pomoč“.

4. Primerjava s pojmom „socialna pomoč“, kot se uporablja v Direktivi o združitvi družine in Direktivi o rezidentih za daljši čas

58. Nizozemska, avstrijska in švedska vlada ter vlada Združenega kraljestva se sklicujejo na člen 7(1)(c) *Direktive o združitvi družine*, za katerega trdijo, da je podoben členu 7(1)(b) Direktive, kot ga je razložilo Sodišče v zgoraj navedeni sodbi Chakroun.

59. Z Direktivo o združitvi družine je urejena pravica do združitve družine, ki je na podlagi prava EU podeljena državljanom tretjih držav. Njen namen je določiti pogoje za uveljavljanje pravice do združitve družine za državljane tretjih držav, ki zakonito prebivajo na ozemlju držav članic, hkrati pa določa tudi zahteve za izvajanje te pravice.³⁴ S tega vidika je s členom 7(1)(c) zadevna pravica omejena na državljane tretjih držav s stalnimi in rednimi sredstvi, ki zadoščajo za vzdrževanje njihovih družinskih članov, „ne da bi potreboval[i] pomoč socialnega sistema te države članice“. Poglavje VI ureja vstop in prebivanje družinskih članov.

60. Sodišče je v zgodaj navedeni sodbi Chakroun menilo, da je treba pojem „pomoč socialnega sistema“, kot se uporablja v členu 7(1)(c) Direktive o združitvi družine, razlagati kot pomoč, ki dopolnjuje neobstoje stalnih, rednih in zadostnih sredstev, in ne kot pomoč, ki bi omogočala zadovoljiti izredne ali nepričakovane potrebe.³⁵

61. Z *Direktivo o rezidentih za daljši čas*, na katero se sklicujeta predložitveno sodišče in avstrijska vlada, ni urejena le pridobitev statusa rezidenta za daljši čas v državi članici, temveč so urejeni tudi prebivanje na podlagi tega statusa v drugih državah članicah in ekonomske zahteve, ki jih je treba izpolniti v zvezi s tem. Člen 11(4) navedene direktive določa, da lahko države članice omejijo enako obravnavanje v zvezi s socialno pomočjo in socialnim varstvom na „osnovne prejemke“. V zvezi s tem avstrijska vlada in predložitveno sodišče opozarjata na uvodno izjavo 13³⁶, avstrijska vlada pa tudi na sodbo Kamberaj³⁷.

62. Sodišče je v točki 90 sodbe Kamberaj ugotovilo, da je cilj Direktive o rezidentih za daljši čas spodbujati integracijo državljanov tretjih držav, ki so zakonito in daljši čas prebivali v državah članicah. Dalje je v točki 92 ugotovilo, da je stanovanjski dodatek dajatev osnovne socialne pomoči v smislu člena 11(4) navedene direktive, saj je namen zadevne dajatve zagotoviti dostojno življenje vsem, ki nimajo zadostnih sredstev, v skladu s členom 34 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah. Poleg tega je v točki 85 sodbe Kamberaj še menilo, da seznam osnovnih dajatev iz uvodne izjave 13 ni izčrpen.

63. Torej se zdi, da je mogoče stališče iz točke 44 zgoraj v zvezi s pojmom „socialna pomoč“, kot se uporablja v Direktivi, potrditi z Direktivo o združitvi družine in Direktivo o rezidentih za daljši čas.

34 — Glej člen 1 in poglavje IV Direktive o združitvi družine.

35 — Točka 49 sodbe; glej tudi sodbo z dne 6. decembra 2012 v združenih zadevah O in S (C-356/11 in C-357/11, točka 73).

36 — Ta uvodna izjava določa: „V zvezi s socialno pomočjo je treba možnost omejevanja prejemkov za prebivalce za daljši čas na osnovne prejemke razumeti tako, da ta pojem obsega vsaj podporo v višini najnižjega dohodka, pomoč ob boleznih, nosečnosti, otroški dodatek in pomoč za dolgoročno oskrbo. Načine dodeljevanja teh prejemkov bi moralo določati nacionalno pravo.“

37 — Sodba z dne 24. aprila 2012 (C-571/10).

64. Vse tri direktive napeljujejo na nedoločno in široko zasnovo pojma „socialna pomoč“. Države članice lahko na primer pri določanju, ali ima državljan tretje države stalna in redna sredstva, ki mu omogočajo združitev družine na podlagi člena 7(1)(c) Direktive o združitvi družine, „upoštevajo raven minimalne nacionalne plače in pokojnine“. Enako velja za državljane tretjih držav s statusom rezidenta za daljši čas, ki želijo prebivati v drugi državi članici na podlagi člena 15(2)(a) Direktive o rezidentih za daljši čas. Navedene določbe so primerljive z določbami člena 8(4) Direktive. Poleg tega se v členu 11(1)(d) Direktive o rezidentih za daljši čas ne razlikuje med socialno varnostjo, socialno pomočjo in socialnim varstvom.

65. Čeprav Direktiva in preostali direktivi zadevajo različne kategorije oseb in nimajo popolnoma enakega namena in obsega uporabe³⁸, so bile vse sprejete s skupnim namenom ureditve pravice do prebivanja. Poleg tega se zdi, da pravila v zvezi s socialno pomočjo v vseh treh direktivah temeljijo na skupni želji po zaščiti javne blagajne. Torej je mogoče sklepati, da je z izrazom „socialna pomoč“ v vseh treh direktivah poimenovan isti pojem. Glede na to, da se je Sodišče v zgoraj navedeni sodbi Chakroun v zvezi s pojmom „socialna pomoč“ sklicevalo na točko 29 sodbe Eind³⁹, ki se je med drugim nanašala na razlago Direktive 90/364/EGS⁴⁰, se zdi, da je zgornja trditev skladna s stališčem Sodišča.

66. V zvezi z Direktivo je mogoče upoštevati tudi ugotovitev Sodišča, da besedna zveza „pomoč socialnega sistema te države članice“, kot se uporablja v členu 7(1)(c) Direktive o združitvi družine, vključuje socialno pomoč, ki jo podelijo javni organi, ne glede na to, ali gre za nacionalno, regionalno ali lokalno raven.⁴¹ To je skladno z domnevo, da mora biti zadevna dajatev del sistema socialne pomoči.

67. Zato menim, da je pojem „socialna pomoč“, kot se uporablja v Direktivi, podoben temu pojmu iz preostalih dveh direktiv. Torej ga je treba v skladu s tem tudi razlagati.

5. Vmesni sklep

68. Na podlagi navedenega menim, da je treba za člen 7(1)(b) Direktive uporabiti opredelitev pojma „socialna pomoč“ iz zgoraj navedene sodbe Chakroun. To pomeni, da se za namene navedene določbe izraz „socialna pomoč“ nanaša na pomoč, ki jo podelijo javni organi – ne glede na to, ali gre za nacionalno, regionalno ali lokalno raven – ter dopolnjuje neobstoje stalnih, rednih in zadostnih sredstev, ne pa na pomoč, ki bi omogočala zadovoljiti izredne ali nepričakovane potrebe.

69. Čeprav vprašanje, ali zadevna dajatev spada na področje uporabe Uredbe, ne bi smelo odločilno vplivati na pojem „socialna pomoč“, kot se uporablja v členu 7(1)(b) Direktive, to še ne pomeni, da Uredba sploh ni pomembna ali da ugotovitve Sodišča iz sodbe Skalka ne veljajo več. Če je dajatev socialna pomoč na podlagi Uredbe – kar pomeni, da njena upravičenost temelji na prejemnikovih potrebah in ne na prispevkih – je to tudi na podlagi Direktive.

38 — Pravna podlaga Direktive o združitvi družine je posebna določba iz nekdanjega naslova IV Pogodbe ES, to je člen 63(3)(a) ES (zdaj nadomeščen s členom 79 PDEU) z naslovom „Vizumi, azil, priseljevanje in druge politike v zvezi s prostim gibanjem oseb“ (po začetku veljavnosti Lizbonske pogodbe vključen v poglavje II naslova V PDEU, ki je bilo preimenovano v „Politika glede mejne kontrole, azila in priseljevanja“). Pravna podlaga Direktive o rezidentih za daljši čas je člen 63(3) in (4) ES.

39 — Sodba z dne 11. decembra 2007 (C-291/05, ZOdl., str. I-10719).

40 — Direktiva Sveta 90/364/EGS z dne 28. junija 1990 o pravici do prebivanja (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 20, zvezek 1, str. 3).

41 — Zgoraj navedena sodba Chakroun, točka 45.

70. Poleg tega je Sodišče v zgoraj navedeni sodbi Skalka pripomnilo, da varstveni dodatek zagotavlja minimalna sredstva za preživetje osebam s skupnimi prihodki, nižjimi od zakonsko določenega praga, in da je tesno povezan s socialno-ekonomskim položajem v Avstriji ob upoštevanju življenjskega standarda v tej državi. Stroške financiranja tega dodatka nosi zvezni proračun, ne pa prejemniki prek prispevkov. Taka dajatev je torej „po naravi socialna pomoč, če je njen namen prejemniku zagotoviti minimalna sredstva za preživetje, kadar njegova pokojnina ne zadostuje“⁴².

71. Ker torej varstveni dodatek dopolnjuje neobstoj stalnih, rednih in zadostnih sredstev ter se ne uporablja le za zadovoljevanje izrednih ali nepričakovanih potreb, ga je treba obravnavati kot „socialno pomoč“ v smislu člena 7(1)(b) Direktive.

C – Ugotovitve v zvezi z vidiki, ki niso vključeni v vprašanje za predhodno odločanje

72. Če se bo Sodišče odločilo, da bo predložitvenemu sodišču predložilo dodatne elemente, ki bi mu lahko pomagali razrešiti zadevo, o kateri odloča, lahko v skladu z ustaljeno sodno prakso v okviru postopka na podlagi člena 267 PDEU iz besedila vprašanja za predhodno odločanje in dejstev, opisanih v predložitvenem sklepu, razbere vse elemente v zvezi z razlago prava EU.⁴³ Dalje, čeprav Sodišče na podlagi člena 267 PDEU ne presoja skladnosti določb nacionalnega prava s predpisi prava EU, lahko nacionalnemu sodišču da ustrezne elemente razlage tega prava, ki mu lahko omogočijo, da presodi o vprašanju združljivosti za namene sodbe v zadevi, o kateri odloča.⁴⁴

73. Zaradi tega se zdi, da je treba dodatno razmisliti še o dveh zadevah: (i) ali so nacionalna pravila, kot so tista, ki se uporabljajo v zadevi v glavni stvari, skladna z Direktivo in (ii) ali izplačilo varstvenega dodatka pomeni nesorazmerno breme za avstrijski sistem socialne pomoči.

1. Združljivost Direktive in nacionalne zakonodaje, na podlagi katere je zakonito prebivališče temeljni pogoj za upravičenost do socialne pomoči

74. Za začetek bi rad omenil, da je v nemški različici člena 7(1)(b) Direktive uporabljena formulacija „so dass sie [...] keine Sozialhilfeleistungen des Aufnahmemitgliedstaats in Anspruch nehmen müssen“. To bi lahko prevedli kot „da jim ni treba uporabiti dajatev socialne pomoči v državi članici gostiteljici“, zato se zdi, da je ta določba v nemščini zastavljena ožje kot v številnih drugih jezikovnih različicah. Na podlagi tega bi lahko sklepali, da ni mogoča nikakršna uporaba sistema socialne pomoči države članice gostiteljice.

75. Taka razlaga bi bila v nasprotju z drugimi določbami Direktive. Člen 8(4) Direktive namreč določa, da je treba upoštevati osebne razmere državljan Unije. Člen 14(2) določa, da lahko država članica gostiteljica preveri, ali so pogoji v zvezi s prebivanjem izpolnjeni, le če obstaja utemeljen dvom, ali državljani Unije še izpolnjuje pogoje glede zadostnih sredstev, kot so določeni v členu 7, vendar se to preverjanje ne izvaja sistematično. Podobno so s členom 14(3) izrecno prepovedani ukrepi izгона, ki bi bili le posledica uveljavljanja sistema socialne pomoči v državi članici gostiteljici. Sodišče je v sodbi Komisija proti Belgiji⁴⁵, ki se je med drugim nanašala na Direktivo 90/364, navedlo, da se ne strinja s prakso, ki vključuje samodejne izgone državljanov Unije, če do določenega roka ne morejo dokazati, da imajo dovolj sredstev.

42 — V točkah 24, 26 in 29 sodbe.

43 — Sodbe z dne 8. novembra 2007 v zadevi ING. AUER (C-251/06, ZOdl., str. I-9689, točka 38); z dne 28. aprila 2009 v zadevi Apostolides (C-420/07, ZOdl., str. I-3571, točka 63) in z dne 5. maja 2011 v zadevi McCarthy (C-434/09, ZOdl., str. I-3375, točka 24).

44 — Sodba z dne 26. januarja 2010 v zadevi Transportes Urbanos y Servicios Generales (C-118/08, ZOdl., str. I-635, točka 23 in navedena sodna praksa).

45 — Sodba z dne 23. marca 2006 v zadevi Komisija proti Belgiji (C-408/03, ZOdl., str. I- 2647).

76. Take razlage ni mogoče uskladiti niti s preambulo k Direktivi. Uvodna izjava 10 se namreč ne sklicuje preprosto na breme, temveč na *nesorazmerno* breme. Z drugimi besedami, izgube pravice do prebivanja ni mogoče utemeljiti s kakršnim koli bremenom, ampak mora to breme dovolj ovirati ustrezno delovanje sistema socialne pomoči države članice gostiteljice. Države članice morajo namreč dopuščati določeno stopnjo finančne solidarnosti med svojimi državljani in državljani drugih držav članic.⁴⁶ V uvodni izjavi 16 so določena merila, ki se uporabijo za opredelitev, ali je državljan Unije nesorazmerno breme za sistem socialne pomoči države članice. Ta merila so: morebitna začasnost težav, trajanje prebivanja, osebne okoliščine in znesek dodeljene pomoči.

77. Ob upoštevanju teh pripomb se zdi nemška različica člena 7(1)(b) Direktive presenetljiva. Če bi pravico do prebivanja v državi članici pogojevali s tem, da zadevna oseba sploh ne uveljavlja socialne pomoči, bi zgoraj navedenim določbam Direktive odvzeli ves pomen. Da bi torej opredelili pomen navedene določbe, je treba nemško različico razlagati ob upoštevanju namena in splošne sistematike Direktive. Besedila določbe ni mogoče uporabiti kot edino podlago za razlago niti ni mogoče z njim ovreči preostalih jezikovnih različic.⁴⁷

78. Ob tem je treba opozoriti, da se člen 51(1) NAG ujema z nemško različico člena 7(1)(b) Direktive. Na podlagi tega bi lahko sklepali, da se pravica državljanov Unije do prebivanja v Avstriji pogojuje s tem, da ne prejema varstvenega dodatka. Poleg tega je na podlagi člena 292(1) ASVG varstveni dodatek omejen na osebe z zakonitim prebivališčem v Avstriji. Torej se zdi, da je učinek teh določb izključitev državljanov Unije, ki želijo prebivati v Avstriji več kot tri mesece (in verjetno do pridobitve stalnega prebivališča na podlagi člena 16 Direktive), iz uporabe sistema socialne pomoči navedene države članice in prejemanja dodatka, kot je varstveni dodatek.

79. Če bi bila taka razlaga nacionalnega prava pravilna – o čemer mora odločiti Oberster Gerichtshof⁴⁸ – bi moral pritrditi Komisiji, da so s tem državljani Unije v slabšem položaju kot avstrijski državljani, ki imajo – kot priznava avstrijska vlada – prirojeno pravico do prebivanja v Avstriji⁴⁹ in torej lažje izpolnijo pogoj. Čeprav obravnavana pravila ne pomenijo neposredne diskriminacije na podlagi državljanstva, gre po mojem mnenju kljub vsemu za posredno diskriminacijo.⁵⁰

80. Vendar je treba dodati, da je v zvezi s tem Sodišče v različnih okoliščinah odločilo, da lahko države članice pred podelitvijo dajatev socialne pomoči zahtevajo zakonito prebivališče, če je taka zahteva skladna s pravom EU.⁵¹ Legitimno je namreč, da se želi nacionalni zakonodajalec prepričati o dejanski povezavi med prosilcem za dajatev in pristojno državo članico.⁵² Poleg tega je v členu 70(4) Uredbe jasno navedeno, da se posebne denarne dajatve, za katere se ne plačujejo prispevki, dodeljujejo v skladu z zakonodajo države članice gostiteljice.

81. Zdi se, da je na podlagi Direktive utemeljeno, da država članica zavaruje svoj sistem socialne pomoči v povezavi z delovno neaktivnimi državljani Unije, ki še niso pridobili stalnega prebivališča. Vendar pa iz zgoraj navedenih točk 75 in 76 izhaja – v nasprotju z mnenjem nemške vlade – da pravila, s katerimi se pravica do prebivanja pogojuje z neuporabo sistema socialne pomoči države članice gostiteljice in ki ne določajo individualne presoje ekonomske zmožnosti državljanov Unije, niso

46 — Sodbi z dne 20. septembra 2001 v zadevi Grzelczyk (C-184/99, Recueil, str. I-6193, točka 44) in z dne 15. marca 2005 v zadevi Bidar (C-209/03, ZOdl., str. I-2119, točka 56).

47 — Glej v tem smislu sodbo z dne 12. novembra 1998 v zadevi Institute of the Motor Industry (C-149/97, Recueil, str. I-7053, točka 16 in navedena sodna praksa).

48 — V zvezi s tem opozarjam, da je predložitveno sodišče potrdilo neugoden učinek, ki ga ima prejemanje varstvenega dodatka na pravico do prebivanja.

49 — Glej v tem smislu člen 3(2) Protokola št. 4 k Evropski konvenciji o človekovih pravicah.

50 — Glej v tem smislu zgoraj navedeni sodbi Collins (točka 65) in Bidar (točka 53) ter sodbi z dne 15. septembra 2005 v zadevi Ioannidis (C-258/04, ZOdl., str. I-8275, točka 28) in z dne 1. oktobra 2009 v zadevi Gottwald (C-103/08, ZOdl., str. I-9117, točka 28).

51 — Glej zgoraj navedeno sodbo Martínez Sala (točka 63); sodbo z dne 7. septembra 2004 v zadevi Trojani (C-456/02, ZOdl., str. I-7573, točka 43) ter zgoraj navedeni sodbi Bidar (točka 37) in Förster (točka 39).

52 — Sodba z dne 21. julija 2011 v zadevi Stewart (C-503/09, ZOdl., str. I-6497, točka 89).

skladna s členoma 8(4) in 14(3) Direktive. Vloga za socialno pomoč *kot taka* ne more predstavljati nesorazmernega bremena za sistem socialne pomoči države članice in povzročiti izgube pravice do prebivanja, kot se zdi, da priznava avstrijska vlada. Sodišče je namreč v zgoraj navedeni sodbi Chakroun pomoč za zadovoljitev izrednih ali nepričakovanih potreb izključilo iz pojma „socialna pomoč“. Zato državljani Unije ne sme biti kaznovani, ker je zaprosil za tako pomoč. Vendar pa mora nazadnje predložitveno sodišče preveriti, ali je mogoče nacionalno pravo razlagati tako, da je skladno s pravom EU.⁵³

2. Morebitno nesorazmerno breme, ki bi ga izplačilo varstvenega dodatka lahko pomenilo za avstrijski sistem socialne pomoči

82. Če bo Sodišče sprejelo mojo razlago pojma „socialna pomoč“, kot se uporablja v členu 7(1)(b) Direktive, in če je avstrijsko pravo mogoče razlagati tako, da je skladno s pravom EU, ostaja neodgovorjeno še vprašanje, ali bi bilo sprejetje možnosti, da je P. Brey upravičen do varstvenega dodatka, nesorazmerno breme za avstrijski sistem socialne pomoči. Glede na vsebino uvodne izjave 16 Direktive se zdi, da to drži.

83. Dejansko stanje je namreč tako, da P. Brey nima prihodkov, razen dveh pokojnin, ki skupaj znašata 1 089,74 EUR na mesec (ena od njiju pred obdavčitvijo). S tem zneskom mora preživljati sebe in soprogo – ki nima več prihodkov – in plačevati mesečno najemnino v višini 532,29 EUR, kar pomeni, da paru ostane še največ 557,45 EUR na mesec za hrano, plačilo javnih dobrin in osnovne življenjske potrebe. To je manj od praga za življenjski minimum, določenega v avstrijski zakonodaji, torej gre za okoliščine, za odpravo katerih je namenjen varstveni dodatek, kar je tudi razlog, da je P. Brey zaprosil za mesečno plačilo v višini 326,82 EUR.

84. Ker je P. Brey upokojenec, se ne zdi, da se bo njegov težavni finančni položaj sčasoma spremenil ali da je za dajatev zaprosil za premostitev izrednih in nepričakovanih težav.⁵⁴

85. Znesek, za katerega je bila vložena vloga, se ne zdi očitno nesorazmeren. Vendar pa bi se lahko skupni znesek pomoči do odločitve avstrijskih organov, da P. Breyu preklicajo dovoljenje za prebivanje, precej povečal.

86. Ne zdi se, da bi imel P. Brey, nemški državljani ruskega rodu, kakršne koli osebne vezi z Avstrijo. Predložitveno sodišče navaja, da se je v to državo preselil, ker je bil v Nemčiji žrtev – kot trdi – diskriminacije na podlagi izvora.

87. Nazadnje, prvotna upravna odločba, s katero je bila zavrnjena vloga P. Brea, je bila izdana 2. marca 2011, to je preden je 22. marca 2011 prejel dovoljenje za prebivanje. Tudi predložitveno sodišče navaja, da se je par naselil v Avstriji marca 2011. Torej pred vložitvijo vloge ni nikoli daljše časovno obdobje prebival v Avstriji. V takih okoliščinah se dejansko zdi, da P. Brey ne izpolnjuje več zahtev za zakonito prebivanje na podlagi člena 7(1)(b) Direktive.

88. Če izhajam iz zgoraj navedenih preudarkov, je na prvi pogled težko razumeti, kako lahko posameznik postane nesorazmerno breme za finance države članice. Vendar pravila, določena z Direktivo, ne bi imela pomena, če to ne bi bilo mogoče. Po drugi strani pa: če bi se zadeva namesto tega nanašala na enkratno izplačilo 326,82 EUR, bi težko govorili o „nesorazmernem bremenu“. Nesorazmernost izhaja iz dejstva, da je izplačilo varstvenega dodatka dogodek, ki se ponavlja v nedoločeno dolgem obdobju, čeprav P. Brey ne more dokazati predhodnih vezi z avstrijsko družbo, s katerimi bi lahko utemeljil ta izplačila. Če bi ustvaril vezi z avstrijsko družbo – če bi na primer pred tem tam delal, prebival in plačeval davke – bi bil položaj drugačen.

53 — Sodba z dne 10. aprila 1984 v zadevi von Colson in Kamann (14/83, Recueil, str. 1891, točka 26).

54 — Zgoraj navedeni sodbi Grzelczyk, točka 45, in Chakroun, točka 52.

89. Torej po mojem mnenju P. Breyu varstveni dodatek ne pripada. Njegovo gospodinjstvo je zaradi selitve v Avstrijo izgubilo tudi pokojnino, ki jo je prejela njegova soproga, in tudi vse dajatve na podlagi prebivališča, do katerih je bil P. Brey morda upravičen v Nemčiji. Vendar je treba to neugodno posledico pripisati pomanjkljivi uskladitvi pravil o socialni pomoči, ki veljajo v državah članicah.

90. Vsekakor pa menim, da vprašanja zakonitega prebivanja P. Brea ni mogoče v celoti obravnavati v postopku pred Sodiščem. Prvič, to bi pomenilo uporabo prava za dejansko stanje. Drugič, s tem iz spodaj navedenih razlogov ne bi upoštevali postopka za preklic pravice do prebivanja.

91. Avstrijska vlada navaja, da njeni socialni organi odločajo o zakonitosti pravice državljan Unije do prebivanja kot o ločeni zadevi in neodvisno od dejstva, da je P. Brey že prejel dovoljenje za prebivanje od organov, pristojnih za priseljevanje. Ker je zakonito prebivališče pogoj za izplačilo varstvenega dodatka, ta vlada trdi, da morajo biti socialni organi zmožni oceniti, ali vlagatelj zakonito prebiva v Avstriji.

92. Menim, da ta trditev za obravnavano zadevo sploh ni pomembna.

93. Narava dovoljenja za prebivanje je sicer le ugotovitvena.⁵⁵ To pomeni, da je mogoče pravico do prebivanja izgubiti ali pridobiti glede na to, ali so v določenem trenutku izpolnjeni pogoji iz člena 7 Direktive, ne pa glede na to, ali ima državljan Unije veljavno dovoljenje za prebivanje. Avstrija je s členom 53 NAG izkoristila možnost iz druge alineje člena 8(3) Direktive in od državljanov Unije, ki vložijo vlogo za dovoljenje za prebivanje, zahteva dokaz, da izpolnjujejo zahtevo glede zadostnih sredstev. Torej dejstvo, da so avstrijski organi izdali dovoljenje za prebivanje, pomeni, da je P. Brey po njihovem mnenju takrat zakonito prebival v državi. To je bilo *po* prvotni odločitvi o zavrnitvi njegove vloge za varstveni dodatek. Poleg tega imajo državljan Unije nedvomno postopkovna jamstva, ki so vključena v člen 15 Direktive in jih ni mogoče obiti s postopkom, ki hkrati z upravičenostjo zadevne osebe do dajatve obravnava tudi njeno pravico do prebivanja nasploh.

94. Država članica lahko zavzame stališče, da državljan Unije, ki uveljavlja socialno pomoč, ne izpolnjuje več pogojev za pravico do prebivanja, in lahko v okviru omejitev, postavljenih s pravom EU, sprejme ukrepe za preklic njegovega dovoljenja za prebivanje. Izguba zadostnih sredstev je namreč vedno skrito tveganje. Zato lahko na podlagi člena 14 Direktive država članica gostiteljica nadzira, ali državljan Unije še vedno izpolnjujejo pogoje iz člena 7.⁵⁶ Vendar je Sodišče v takih zadevah menilo, da se lahko državljan Unije, dokler na podlagi prava EU zakonito prebivajo v drugi državi članici, sklicujejo na to pravo, vključno z načelom enakega obravnavanja, kar zadeva prejemanje socialnih dajatev, in sicer ne glede na to, da bi bila lahko posledično ogrožena njihova pravico do prebivanja.⁵⁷

95. V tem okviru je treba dodati, da načelo enakega obravnavanja v členu 24(1) Direktive ni brezpogojno. Člen 24(2) določa, da lahko država članica gostiteljica v prvih treh mesecih prebivanja omeji upravičenost do dajatve socialne pomoči, razen če je namen dajatve omogočiti lažji dostop na trg dela.⁵⁸ Ne zdi se, da bi dodatek k prejemnikovi pokojnini opravljal to nalogo. Vendar se po mojem mnenju ne zdi, da bi imelo načelo enakega obravnavanja neposredni vpliv na vprašanje upravičenosti do varstvenega dodatka na podlagi člena 292(1) ASVG. Kot je bilo navedeno zgoraj v točki 93, se zdi, da se na podlagi te določbe upravičenost pogojuje s stalnim in zakonitim prebivališčem, za katero so avstrijski organi P. Breyu priznali, da ga ima.

55 — Glej med drugim sodbo z dne 21. julija 2011 v zadevi Dias (C-325/09, ZOdl., str. I-6387, točki 48 in 49 ter navedena sodna praksa).

56 — Glej v tem smislu zgoraj navedeni sodbi Grzelczyk, točka 42, in Komisija proti Belgiji, točki 47 in 50.

57 — Glej v tem smislu zgoraj navedene sodbe Grzelczyk, točka 36; Trojani, točka 40; Bidar, točka 46, in Förster, točka 43.

58 — Sodba z dne 4. junija 2009 v združenih zadevah Vatsouras in Koupatantze (C-22/08 in C-23/08, ZOdl., str. I-4585, točka 45).

96. Naj povzamem: dokler država članica gostiteljica ne konča zakonitega prebivanja državljana Unije z odločbo, ki je v skladu s postopkovnimi jamstvi, zlasti tistimi iz členov 15, 30 in 31 Direktive – kar v obravnavani zadevi ne velja – se lahko državljan Unije, kot je P. Brey, med trajanjem svojega zakonitega prebivanja sklicuje na pravo EU. Taka odločba se izda neodvisno od vprašanja, ali državljan Unije izpolnjuje zahtevo glede zadostnih sredstev, to je vprašanja, ki se obravnava v civilnopravnem postopku pred predložitvenim sodiščem.

V – Predlog

97. Glede na navedeno Sodišču predlagam, naj na vprašanje, ki ga je postavilo Oberster Gerichtshof, odgovori:

Člen 7(1)(b) Direktive Evropskega parlamenta in Sveta 2004/38/ES z dne 29. aprila 2004 o pravici državljanov Unije in njihovih družinskih članov do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic, ki spreminja Uredbo (EGS) št. 1612/68 in razveljavlja Direktive 64/221/EGS, 68/360/EGS, 72/194/EGS, 73/148/EGS, 75/34/EGS, 75/35/EGS, 90/364/EGS, 90/365/EGS in 93/96/EGS, kakor je bila spremenjena, je treba razlagati tako, da je dodatek, kot je varstveni dodatek, kot je opredeljen v členu 292(1) Allgemeines Sozialversicherungsgesetz, „socialna pomoč“ za namene navedene določbe Direktive.