



Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
MELCHIORJA WATHELETA,
predstavljeni 4. junija 2015¹

Zadeva C-299/14

Vestische Arbeit Jobcenter Kreis Recklinghausen
proti
Jovanni García-Nieto,
Joelu Peñi Cuevasu,
Jovanlis Peña García,
Joelu Luisu Peñi Cruzu
(Predlog za sprejetje predhodne odločbe,

ki ga je vložilo Landessozialgericht Nordrhein-Westfalen (Nemčija))

„Uredba (ES) št. 883/2004 — Direktiva 2004/38/ES — Državljanstvo Unije — Enako obravnavanje — Državljan Unije, ki iščejo zaposlitev in prebivajo na ozemlju druge države članice — Ureditev države članice, ki določa izključitev teh oseb iz posebnih denarnih dajatev, za katere se ne plačujejo prispevki — Obstoj dejanske povezave med navedenim državljanom in trgov delo države članice prebivanja“

I – Uvod

1. Predložitveno sodišče s tem predlogom za sprejetje predhodne odločbe v bistvu sprašuje, ali lahko država članica od prejemanja dajatev za kritje preživninskih stroškov, za katere se ne plačujejo prispevki, v smislu Uredbe (ES) št. 883/2004 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 29. aprila 2004 o koordinaciji sistemov socialne varnosti,² kakor je bila spremenjena z Uredbo (EU) št. 1244/2010 Komisije z dne 9. decembra 2010³ (v nadaljevanju: Uredba št. 883/2004), izključi državljane drugih držav članic v prvih treh mesecih prebivanja, ko še niso delovno aktivni in so potrebni pomoči.
2. Ta zadeva spada v sklop zadev, v katerih se nemška predložitvena sodišča sprašujejo, ali je izključitev nekaterih državljanov Evropske unije od prejemanja socialnih dajatev, določenih z nacionalno zakonodajo, združljiva s pravom Unije, zlasti z načelom enakosti, določenim z več določbami primarne in sekundarne zakonodaje.
3. Prva od teh zadev, v kateri je bila izrečena sodba Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358), se je nanašala na položaj državljana Unije, ki pride na ozemlje države članice, ne da bi želel tam najti delo in ki se hkrati ni sposoben preživljati z lastnimi sredstvi. Druga zadeva, v kateri sem predstavil sklepne predloge 26. marca 2015 (zadeva Alimanovic, C-67/14, EU:C:2015:210), ki se obravnava pred Sodiščem, se je nanašala na državljana Unije, ki je, potem ko je na ozemlju države članice delal manj kot eno leto, ni bil pa njen državljan, zaprosil za dajatve za kritje preživninskih stroškov v državi članici gostiteljici.

1 — Jezik izvirnika: francoščina.

2 — UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 5, zvezek 5, str. 72.

3 — UL L 338, str. 35.

4. Obravnavana zadeva omogoča vpogled v tretji položaj, in sicer položaj državljana Unije, ki v prvih treh mesecih prebivanja na ozemlju države gostiteljice ni delavec ali samozaposlena oseba in ki ga ni mogoče niti obravnavati, kot da je ta status ohranil na podlagi člena 7(3) 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.⁴

II – Pravni okvir

A – Pravo Unije

1. Pogodba DEU

5. V skladu s členom 18, prvi odstavek, PDEU, je, „[k]jer se uporabljata Pogodbi in brez poseganja v njune posebne določbe, [...] prepovedana vsakršna diskriminacija glede na državljanstvo.“.

6. Člen 45 PDEU podrobneje zagotavlja prosto gibanje delavcev v Uniji. V skladu s členom 45(2) PDEU „[p]rosto gibanje vključuje odpravo vsakršne diskriminacije na podlagi državljanstva delavcev držav članic v zvezi z zaposlitvijo, plačilom in drugimi delovnimi in zaposlitvenimi pogoji“.

2. Uredba št. 883/2004

7. Stvarno področje uporabe Uredbe št. 883/2004 je opisano v členu 3 te uredbe:

„1. Ta uredba se uporablja za vso zakonodajo v zvezi z naslednjimi področji socialne varnosti:

[...]

(h) dajatve za brezposelnost;

[...]

2. Če v Prilogi XI ni določeno drugače, se ta uredba uporablja za splošne in posebne sisteme socialne varnosti, na podlagi plačevanja prispevkov ali brez njih, in za sisteme, ki se nanašajo na obveznosti delodajalca ali ladjarja.

3. Ta uredba se uporablja tudi za posebne denarne dajatve, za katere se ne plačujejo [...] prispevki, iz člena 70.

[...]

5. Ta uredba se ne uporablja za:

(a) socialno in zdravstveno pomoč;

[...]“

⁴ — UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 5, zvezek 5, str. 46.

8. Člen 4 te uredbe, naslovljen „Enako obravnavanje“, določa:

„Če v tej uredbi ni določeno drugače, imajo osebe, za katere se uporablja ta uredba, enake pravice in obveznosti po zakonodaji vsake države članice, kot državljani te države članice.“

9. Poglavje 9 naslova III Uredbe št. 883/2004 zadeva „[p]osebne denarne dajatve, za katere se ne plačujejo prispevki“. Vsebuje le člen 70, naslovljen „Splošna določba“, ki določa:

„1. Ta člen se uporablja za tiste posebne denarne dajatve, za katere se ne plačujejo prispevki, ki se dodelijo po zakonodaji, ki ima zaradi osebne veljavnosti, ciljev in/ali pogojev za upravičenost značilnosti zakonodaje s področja socialne varnosti iz člena 3(1) in socialni pomoči.

2. V tem poglavju ‚posebne denarne dajatve, za katere se ne plačujejo prispevki‘ pomenijo dajatve, ki:

(a) so namenjene zagotavljanju:

- (i) dodatnega, nadomestnega ali pomožnega zavarovanja tveganj, ki so zajeta v področja socialne varnosti iz člena 3(1), in ob upoštevanju ekonomskih in socialnih razmer v zadevni državi članici osebam zagotavljajo minimalni dohodek; ali
- (ii) samo posebnega varstva invalidov, tesno povezanega s socialnim okoljem osebe v zadevni državi članici;

in

(b) se financirajo izključno iz obveznega obdavčenja, ki je namenjeno kritju splošne javne porabe in torej pogoji za dodelitev in izračun dajatev niso odvisni od kakršnega koli prispevka upravičenca. Vendar pa se dajatve, ki se kot dodatek dodelijo k dajatvi, za katero se plačujejo prispevki, samo zaradi tega ne štejejo za dajatve, za katere se plačujejo prispevki;

in

(c) tiste, ki so navedene v Prilogi X.

3. Člen 7 in druga poglavja tega naslova se ne uporabljajo za dajatve iz odstavka 2 tega člena.

4. Dajatve iz odstavka 2 se dodeljujejo izključno v državi članici, v kateri oseba stalno prebiva, v skladu z njeno zakonodajo. Te dajatve dodeljuje nosilec v kraju stalnega prebivališča na svoje stroške.“

10. V Prilogi X k Uredbi št. 883/2004, s katero so urejene „[p]osebne denarne dajatve, za katere se ne plačujejo prispevki“, je v razdelku „Nemčija“ pojasnjeno:

„[...]“

(b) Dajatve za kritje preživninskih stroškov v okviru temeljnega zagotavljanja dajatev za iskalce zaposlitve, razen če so v zvezi s temi dajatvami izpolnjene zahteve za upravičenost do začasnega dodatka po prejemu nadomestila za primer brezposelnosti (člen 24(1) zvezka II Zakonika o socialni varnosti).“

3. Direktiva 2004/38

11. V uvodnih izjavah 10, 16 in 21 Direktive 2004/38 je navedeno:

„(10) Vendar osebe, ki uresničujejo svojo pravico do prebivanja, vseeno ne bi smele postati nesorazmerno breme sistema socialne pomoči v državi članici gostiteljici v začetnem obdobju prebivanja. Zato bi morala biti pravica do prebivanja za državljane Unije in njihove družinske člane za obdobja, daljša od treh mesecev, zavezana pogojem.

[...]

(16) Dokler upravičenci pravice do prebivanja ne postanejo nesorazmerno breme sistema socialne pomoči v državi članici gostiteljici, ti ne bi smeli biti izgnani. Zato ukrep izгона ne bi smel biti samodejna posledica uveljavljanja sistema socialne pomoči. Država članica gostiteljica bi morala preučiti, ali gre v posameznem primeru začasne težave, in upoštevati trajanje prebivanja, osebne okoliščine ter znesek dodeljene pomoči, da bi ugotovila, ali je upravičenec postal nesorazmerno breme njenega sistema socialne pomoči, in da bi v tem primeru sprožila njegov izgon. V nobenem primeru se ne bi smel sprejeti ukrep izгона proti delavcem, samozaposlenim osebam ali iskalcem zaposlitve, kakor jih opredeljuje Sodišče, razen zaradi javnega reda ali javne varnosti.

[...]

(21) Vendar bi bilo treba prepustiti državi članici gostiteljici, da odloči, ali bo dodelila socialno pomoč drugim državljanom Unije kot tistim, ki so delavci ali samozaposlene osebe ali ki ohranijo ta status, ali njihovim družinskim članom za prve tri mesece prebivanja ali za daljše obdobje v primeru iskalcev zaposlitve ali pomoč za vzdrževanje v času študija, vključno s poklicnim usposabljanjem, pred pridobitvijo pravice do stalnega prebivališča.“

12. Člen 6 Direktive 2004/38, naslovljen „Pravica do prebivanja do treh mesecev“, v odstavku 1 določa:

„Državljeni Unije imajo pravico prebivati na ozemlju druge države članice v obdobju do treh mesecev brez kakršnih koli pogojev ali kakršnih koli formalnosti, razen zahteve, da imajo veljavno osebno izkaznico ali potni list.“

13. Člen 7 Direktive 2004/38, naslovljen „Pravica do prebivanja za več kot tri mesece“, določa:

„1. Vsi državljani Unije imajo pravico prebivati na ozemlju druge države članice v obdobju, daljšem od treh mesecev[,] če:

- (a) so delavci ali samozaposlene osebe v državi članici gostiteljici ali
- (b) imajo dovolj sredstev zase in za svoje družinske člane, da med njihovim [svojim] prebivanjem ne bodo postali breme sistema socialne pomoči v državi članici gostiteljici in če imajo celovito zavarovalno kritje za primer bolezni v državi članici gostiteljici [...]

[...]

3. Za namene odstavka 1(a) državljan Unije, ki ni več delavec ali samozaposlena oseba, ohrani status delavca ali samozaposlene osebe v naslednjih primerih:

[...]

- (b) če je ustrezno prijavljen kot neprostovoljno brezposeln, potem ko je bil zaposlen več kot eno leto in je prijavljen kot iskalec zaposlitve pri ustreznem zavodu za zaposlovanje;
- (c) če je ustrezno prijavljen kot neprostovoljno brezposeln, potem ko se mu je iztekla pogodba o zaposlitvi za določen čas, krajši od enega leta, ali potem, ko je postal neprostovoljno brezposeln v prvih dvanajstih mesecih in se je prijavil kot iskalec zaposlitve pri ustreznem zavodu za zaposlovanje. V tem primeru ohrani status delavca za dobo najmanj šestih mesecev;

[...]“

14. Člen 14 Direktive 2004/38 zadeva „[o]hranitev pravice do prebivanja“. V skladu s to določbo imajo:

„1. [d]ržavljeni Unije in njihovi družinski člani [...] pravico do prebivanja, predvideno v členu 6, dokler ne postanejo nesorazmerno breme sistema socialne pomoči v državi članici gostiteljici.

[...]

3. Ukrep izгона ne sme [biti] samodejno posledica uveljavljanja sistema socialne pomoči v državi članici gostiteljici s strani državljana Unije ali njegovih ali njenih družinskih članov.

4. Z odstopanjem od odstavkov 1 in 2 ter brez poseganja v določbe poglavja VI se ukrep izгона v nobenem primeru ne sme sprejeti proti državljanom Unije ali njihovim družinskim članom, če:

- (a) so državljani Unije delavci ali samozaposlene osebe ali
- (b) če so državljani Unije vstopili na ozemlje države članice gostiteljice z namenom iskanja zaposlitve. V tem primeru se državljanov Unije in njihovih družinskih članov ne sme izgnati, dokler lahko državljani Unije predložijo dokazilo o tem, da še naprej iščejo zaposlitev in da imajo resnično možnost, da se zaposlijo.“

15. Nazadnje, člen 24 te direktive, naslovljen „Enako obravnavanje“, določa:

„1. Ob upoštevanju posebnih določb, ki so izrecno predvidene v Pogodbi in sekundarni zakonodaji, bi morali vsi državljani Unije, ki na podlagi te direktive prebivajo na ozemlju države članice gostiteljice, uživati enako obravnavanje kot državljani te države članice v okviru Pogodbe. Uživanje te pravice se razširi na družinske člane, ki niso državljani države članice in ki imajo pravico do prebivanja ali do stalnega prebivanja.

2. Z odstopanjem od odstavka 1 država članica gostiteljica ni dolžna podeliti pravice do socialne pomoči v prvih treh mesecih prebivanja ali, kjer ustreza, v daljšem obdobju, predvidenem v členu 14(4)(b), niti ni dolžna, pred pridobitvijo pravice do stalnega prebivališča, dodeliti pomoči za vzdrževanje v času študija, vključno s poklicnim usposabljanjem, ki obsega študentske pomoči ali študentska posojila, drugim osebam, razen delavcem, samozaposlenim osebam, osebam, ki ohranijo takšen status[, ali] članom njihovih družin.“

B – Nemško pravo

1. Zakonik o socialni varnosti

16. V členu 19a(1) knjige I zakonika o socialni varnosti (Sozialgesetzbuch Erstes Buch, v nadaljevanju: SGB I) sta navedeni dve vrsti dajatev iz okvira temeljnega zagotavljanja dajatev za iskalce zaposlitve:

„(1) Na podlagi pravice do temeljnega zagotavljanja dajatev za iskalce zaposlitve je mogoče zahtevati:

1. dajatve za vključitev v delo,
2. dajatve za kritje preživitinskih stroškov.

[...]“

17. V knjigi II socialnega zakonika (Sozialgesetzbuch Zweites Buch, v nadaljevanju: SGB II) člen 1 tega zakonika z naslovom „Naloga in cilj temeljnega zagotavljanja dajatev za iskalce zaposlitev“ v odstavkih 1 in 3 določa:

„(1) Namen temeljnega zagotavljanja dajatev [(Grundsicherung)] za iskalce zaposlitve je osebam, ki so upravičene do njega, omogočiti življenje v skladu s človekovim dostojanstvom.

[...]

(3) Zagotavljanje temeljnih dajatev za iskalce zaposlitve vključuje dajatve za:

1. odpravo ali zmanjšanje pomanjkanja, zlasti z vključitvijo v delo, in
2. kritje preživitinskih stroškov.“

18. Člen 7 SGB II, naslovljen „Upravičenci“, določa:

„(1) Dajatve na podlagi te knjige so namenjene osebam, ki:

1. so dopolnile 15 let in še niso dopolnile mejne starosti iz člena 7a,
2. so zmožne za delo,
3. so pomoči potrebne in
4. običajno prebivajo v [...] Nemčiji (upravičenci, ki so zmožni za delo). Izključeni so:

1. tujke in tujci, ki niso zaposleni ali samozaposleni v [...] Nemčiji in nimajo pravice do prostega gibanja na podlagi člena 2(3) zakona o prostem gibanju državljanov Unije [(Freizügigkeitsgesetz/EU, v nadaljevanju FreizügG/EU)], ter njihovi družinski člani prve tri mesece prebivanja,

2. tujke in tujci, katerih pravica do prebivanja temelji le na iskanju zaposlitve, in njihovi družinski člani,

[...]

Drugi stavek, točka 1, se ne uporablja za tujke in tujce, ki prebivajo v [...] Nemčiji na podlagi dovoljenja za prebivanje, izdanega v skladu s poglavjem 2, oddelek 5, zakona o pravici do prebivanja. Določbe v zvezi s pravico do prebivanja se ne spremenijo.

[...]“

19. Člen 8 SGB II, ki zadeva pojem „zmožnost za delo“, določa:

„(1) Zmožna za delo je vsaka oseba, ki v predvidljivi prihodnosti ni nezmožna opravljati poklicno dejavnost zaradi bolezni ali invalidnosti vsaj tri ure na dan v običajnih razmerah na trgu dela.

[...]“

20. Člen 9 SGB II določa:

„(1) Pomoči potrebna je vsaka oseba, ki ne more zagotoviti ali dovolj zagotoviti kritja svojih preživitinskih potreb z dohodkom ali premoženjem, ki ju je treba upoštevati, in ne prejema potrebne pomoči od drugih oseb, zlasti svojih družinskih članov, ali drugih organov za socialne dajatve [...]“

[...]“

21. Členi od 14 do 18e SGB II, ki sestavljajo prvi oddelek poglavja III, se nanašajo na dajatve v zvezi z vključevanjem na trg dela.

22. Člen 20 SGB II vsebuje dodatne določbe v zvezi z osnovnimi preživitinskimi potrebami, člen 21 SGB II v zvezi z dodatnimi potrebami, člen 22 SGB II pa v zvezi s stanovanjskimi potrebami in ogrevanjem. Nazadnje, členi od 28 do 30 SGB II obravnavajo dajatve za usposabljanje in vključevanje.

23. V knjigi XII zakonika o socialni varnosti (Sozialgesetzbuch Zwölftes Buch, v nadaljevanju: SGB XII) člen 1, ki zadeva socialno pomoč, določa:

„Namen socialne pomoči je upravičencem omogočiti življenje v skladu s človekovim dostojanstvom [...]“

24. Člen 21 SGB XII določa:

„Dajatve za kritje preživitinskih stroškov se ne izplačujejo osebam, upravičnim do dajatev na podlagi knjige II, če so zmožne za delo ali zaradi njihovih družinskih vezi. [...]“

2. FreizügG/EU

25. Področje uporabe FreizügG/EU je opredeljeno v členu 1 tega zakona:

„Ta zakon ureja vstop in prebivanje državljanov drugih držav članic Evropske unije (državljanov Unije) in članov njihovih družin.“

26. Člen 2 FreizügG/EU v zvezi s pravico do vstopa in prebivanja določa:

„(1) Državljanji Unije s pravico do prostega gibanja in njihovi družinski člani imajo pravico do vstopa in prebivanja na zveznem ozemlju v skladu z določbami tega zakona.

(2) Pravico do prostega gibanja na podlagi prava Skupnosti imajo:

1. državljani Unije, ki želijo prebivati kot delavci, iskati zaposlitev ali se udeležiti poklicnega usposabljanja.

[...]

5. državljani Unije, ki ne opravljajo poklicne dejavnosti, v skladu s pogoji iz člena 4,

6. družinski člani v skladu s pogoji iz členov 3 in 4,

[...]

(3) Pri delavcih ali samozaposlenih osebah na pravico, opredeljeno v odstavku 1, ne vplivajo

[...]

2. neprostoVOLjna brezposelnost, prijavljena pri pristojnem zavodu za zaposlovanje, ali prenehanje opravljanja samostojne dejavnosti iz razlogov, ki so neodvisni od volje samozaposlene osebe, po vsaj enoletnem opravljanju dejavnosti,

[...]

NeprostoVOLjno brezposelni, ki so prijavljeni pri pristojnem zavodu za zaposlovanje in so bili zaposleni manj kot eno leto, pravico iz odstavka 1 ohranijo šest mesecev.

[...]“

27. Člen 4 FreizügG/EU v zvezi z osebami, ki imajo pravico do prostega gibanja in ne opravljajo poklicne dejavnosti, določa:

„Državljan Unije, ki ne opravljajo poklicne dejavnosti, in njihovi družinski člani, ki jih spremljajo ali se jim pridružijo, imajo pravico iz člena 2(1), če imajo zadostno zavarovalno kritje za primer bolezni in dovolj sredstev za preživljanje. Kadar ima državljan Unije, ki prebiva na zveznem ozemlju, status študenta, imajo to pravico le njegov zakonski ali zunajzakonski partner ter otroci, ki imajo zagotovljeno kritje preživitinskih stroškov.“

3. Evropska konvencija o socialni in zdravstveni pomoči

28. Člen 1 Evropske konvencije o socialni in zdravstveni pomoči (v nadaljevanju: Konvencija o pomoči) določa načelo prepovedi diskriminacije.

29. Vendar je nemška vlada v skladu s členom 16, točka b, navedene konvencije 19. decembra 2011 izrazila pridržek (v nadaljevanju: pridržek), v skladu s katerim se: „[v]lada Zvezne republike Nemčije [...] ne zavezuje k temu, da državljanom drugih držav pogodbenic dajatve, določene v veljavni različici knjige II nemškega zakonika o socialni varnosti, naslovljeni Osnovna socialna varnost za iskalce zaposlitve, dodeli na enak način in pod enakimi pogoji kot lastnim državljanom“.

III – Dejansko stanje iz spora o glavni stvari

30. Tožeče stranke v postopku v glavni stvari so španski državljani. J. García-Nieto in J. Peña Cuevas sta več let živela v Španiji kot par, ne da bi bila poročena in brez sklenjenega registriranega partnerstva, z Jovanlis Peña García, njunim skupnim otrokom, in s še mladoletnim sinom J. Peña Cuevasa, Joelom Luisom Peño Cruzom.

31. J. García-Nieto je z njuno hčerjo Jovanlis Peña García aprila 2012 vstopila v Zvezno republiko Nemčijo. Tam se je 1. junija 2012 registrirala kot iskalka zaposlitve. Kakih deset dni zatem je začela delati kot kuhinjska pomočnica. Od 1. julija 2012 je za to delo prejemale mesečno neto plačo v višini 600 EUR (od katere so se plačevali prispevki za socialno varnost).

32. Kmalu zatem, 23. junija 2012, sta se jima pridružila J. Peña Cuevas in njegov sin Joel Luis Peña Cruz. Do 1. novembra 2012 so vsi štirje prebivali pri materi J. García-Nieto, preživljali pa so se z dohodki zadnjenavedene.

33. J. Peña Cuevas je bil za kratek čas, od 2. do 30. novembra 2012, zaposlen. Nato je od 1. decembra 2012 do 1. januarja 2013 na podlagi tretje knjige zakonika o socialni varnosti prejemal nadomestilo za primer brezposelnosti na podlagi zavarovalnih dob, ki jih je dopolnil v Španiji. Januarja 2013 se je zaposlil kot čistilec. Po prenehanju opravljanja te dejavnosti je znova začel prejemati nadomestilo za primer brezposelnosti. Oktobra 2013 se je zaposlil na novem delovnem mestu, iz predloga za sprejetje predhodne odločbe pa izhaja, da naj bi se ta zaposlitev iztekla 30. septembra 2014.

34. J. García-Nieto in J. Peña Cuevas od julija 2012 za svoja otroka prejemata družinske dodatke. Ta od 22. avgusta 2012 tudi hodita v šolo.

35. Tožeče stranke iz zadeve v glavni stvari so 30. julija 2012 pri Vestiche Arbeit Jobcenter Kreis Recklinghausen (v nadaljevanju: Jobcenter) zaprosile tudi za dajatve za kritje preživitinskih stroškov v skladu s SGB II.

36. Vendar jih je Jobcenter J. Peñi Cuevasu in njegovemu sinu Joelu Luisu Peñi Cruzu za avgust in september 2012 zavrnil. Pri tej odločitvi se je oprl na člen 7(1), drugi stavek, točka 1, SGB II, saj sta J. Peña Cuevas in njegov sin v Nemčiji prebivala manj kot tri mesece, J. Peña Cuevas pa poleg tega niti ni bil delavec ali samozaposlena oseba. Jobcenter je še pojasnil, da se izključitev upravičenja do dajatev uporablja tudi za sina J. Peñe Cuevasa. V skladu s pridržkom nemške vlade konvencija o pomoči ne more ustvariti pravic.

37. Tožeče stranke iz zadeve v glavni stvari so zoper to zavrnitev vložile tožbo pri Sozialgericht Gelsenkirchen (sodišče za spore s področja socialnega varstva v Gelsenkirchenu, Nemčija), ki je tožbi ugodilo. Vendar je Jobcenter vložil pritožbo zoper to sodbo pri Landessozialgericht Nordrhein-Westfalen (višje sodišče za spore s področja socialnega varstva Severno Porenje-Vestfalija).

38. V takih okoliščinah je to sodišče podvomilo, ali je z vidika prava Unije dopustno, da se tožeče stranke iz zadeve v glavni stvari v celoti izključijo od prejemanja dajatev za kritje preživitinskih stroškov.

IV – Predlog za sprejetje predhodne odločbe in postopek pred Sodiščem

39. Landessozialgericht Nordrhein-Westfalen je torej z odločbo z dne 22. maja 2014, ki jo je Sodišče prejelo 17. junija 2014, prekinilo odločanje in Sodišču na podlagi člena 267 PDEU v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:

- „1. Ali velja načelo enakega obravnavanja, določeno v členu 4 Uredbe [št. 883/2004] – razen izključitve izvoza dajatev iz člena 70(4) navedene uredbe – tudi za posebne denarne dajatve, za katere se ne plačujejo prispevki, v smislu člena 70(1) in (2) Uredbe (ES) št. 883/2004?
2. Če je odgovor na prvo vprašanje pritrdilen: ali se lahko načelo enakega obravnavanja iz člena 4 Uredbe št. 883/2004 omeji z določbami nacionalnih predpisov, s katerimi je bil prenesen člen 24(2) Direktive 2004/38/ES, v skladu s katerimi dostop do teh dajatev brez izjeme ni mogoč za prve tri mesece prebivanja, če državljani Unije v Zvezni republiki Nemčiji niso zaposleni ali samozaposleni in na podlagi člena 2(3) [FreizügG/EU] nimajo pravice do prostega gibanja, in če je tako, v kolikšni meri?

3. Če je odgovor na prvo vprašanje nikalen: ali druga načela enakega obravnavanja, ki jih določa primarno pravo – predvsem člen 45(2) PDEU v povezavi s členom 18 PDEU – nasprotujejo nacionalni določbi, ki državljanom Unije v prvih treh mesecih prebivanja brez izjeme odreka socialno dajatev, katere namen je zagotavljanje preživetja in ki hkrati olajšuje dostop do trga dela, če ti državljani Unije sicer niso zaposleni ali samozaposleni in na podlagi člena 2(3) FreizügG/EU nimajo pravice do prostega gibanja, vendar pa lahko izkažejo dejansko zvezo z državo [članico] gostiteljico in predvsem s trgom dela države [članice] gostiteljice?“

40. S sklepom z dne 19. marca 2015 je odločilo, da mu ni treba odgovoriti na prvo vprašanje, saj je bilo namreč z istimi besedami postavljeno v zadevi, v kateri je bila izrečena sodba Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358), in Sodišče je nanj odgovorilo pritrdilno s tem, da je odločilo, da je „Uredbo št. 883/2004 treba razlagati tako, da ,posebne denarne dajatve, za katere se ne plačujejo prispevki‘ v smislu členov 3(3) in 70 te uredbe, spadajo na področje uporabe člena 4 navedene uredbe“.⁵

41. Tožeče stranke v postopku v glavni stvari, vlade Nemčije, Poljske in Združenega kraljestva ter Evropska komisija so predložile pisna stališča.

42. Poleg tega so vse te stranke, razen poljske vlade, predstavile svoja stališča na obravnavi 22. aprila 2015. Na tej obravnavi je imela možnost predstaviti svoja stališča še francoska vlada, ki ni predložila pisnih stališč.

V – Analiza

A – Uvodne ugotovitve v zvezi z opredelitvijo dajatev za kritje preživninskih stroškov iz nacionalne zakonodaje

43. Z drugim vprašanjem za predhodno odločanje predložitveno sodišče sprašuje, ali so omejitve načela enakega obravnavanja iz člena 4 Uredbe št. 883/2004, kot so določene z nacionalno zakonodajo, s katero je prenesen člen 24(2) Direktive 2004/38, združljive s pravom Unije in – če to drži – v kakšnem obsegu.

44. Predložitveno sodišče s tem vprašanjem vzporeja člen 7(1), drugi stavek, točka 1, SGB II s členom 24(2) Direktive 2004/38, ki določa odstopanje od načela enakosti med državljani države članice gostiteljice in državljani Unije pri dodeljevanju „dajatev socialne pomoči“.

45. Analiza skladnosti nacionalne določbe s členom 24(2) Direktive 2004/38 je torej smiselna, le če je mogoče zadevne dajatve opredeliti kot „dajatve socialne pomoči“ v smislu te direktive.

46. Sodišče je že imelo priložnost pojasniti, da posebna denarna dajatev, za katero se ne plačujejo prispevki v smislu Uredbe št. 883/2004, lahko spada tudi pod pojem „sistem socialne pomoči“ iz člena 7(1)(b) Direktive 2004/38.⁶ Vendar pa tovrstnih finančnih dajatev ni mogoče šteti za „dajatve socialne pomoči“ v smislu člena 24(2) Direktive 2004/38, če so namenjene lažšanju dostopa do trga dela.⁷ V tem primeru bi se zanje uporabljal člen 45 PDEU, ki je osrednjega pomena za odgovor na tretje vprašanje za predhodno odločanje.

47. Zato bo glede na naravo dajatev iz zadeve v glavni stvari treba odgovoriti samo na drugo ali tretje vprašanje predložitvenega sodišča.

5 — Točka 55 in točka 1 izreka.

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

7 — Sodba Vatsouras in Koupatantze in Koupatantze (C-22/08 in C-23/08, EU:C:2009:344, točka 45).

48. V zvezi s tem vprašanjem sem že na dolgo razpravljal v sklepnih predlogih v zadevah Dano⁸ in Jobcenter Berlin Neukölln (Alimanovic)⁹ ter nato sklenil, da se dajatve za kritje preživninskih stroškov iz SGB II ujemajo z opredelitvijo dajatev socialne pomoči v smislu Direktive 2004/38.¹⁰

49. Zdi se, da se je tudi Sodišče strinjalo s tem, da so dajatve za kritje preživninskih stroškov iz SGB II dajatve socialne pomoči v smislu Direktive 2004/38. V točki 69 sodbe Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358) je Sodišče menilo, da „državljan Unije, kar zadeva dostop do socialnih dajatev, *kakršne so te v postopku v glavni stvari*, lahko zahteva enako obravnavanje kot državljani države članice gostiteljice, le če na ozemlju države članice prebiva ob spoštovanju pogojev iz Direktive 2004/38“.¹¹ Dajatve iz obravnavane zadeve pa so bile enake dajatvam, ki so bile zavrnjene tožečim strankam iz zadeve v glavni stvari v zadevi Jobcenter.

50. Zato se bom – ker bi sicer podvomil o načelu iz sodbe Vatsouras in Koupatantze,¹² v skladu s katerim finančnih dajatev, ki so namenjene lažšanju dostopa do trga dela, ni mogoče šteti za dajatve socialne pomoči v smislu člena 24(2) Direktive 2004/38,¹³ pri svoji analizi osredotočil na to zadnje navedeno določbo in ne na člen 45(2) PDEU.

51. Zaradi izčrpnosti bom vseeno opravil analizo glede na to določbo in pripravil odgovor, ki bi ga bilo treba dati na tretje vprašanje za predhodno odločanje, če bi Sodišče nacionalnemu sodišču prepustilo odločitev o tem, ali je treba zadevne dajatve opredeliti kot dajatve socialne pomoči ali kot dajatve, ki so namenjene lažšanju dostopa do trga dela, ali pa kot dajatve, s katerimi se uresničujeta oba cilja.

52. V zvezi s tem menim, da bi se bilo treba, če bi nacionalno sodišče ugotovilo, da zahtevane dajatve služijo dvema namenoma, to je, prvič, zagotavljanju sredstev za kritje osnovnih potreb in, drugič, lažšanju dostopa do trga dela, osredotočiti na prevladujočo funkcijo teh dajatev, ki je v obravnavani zadevi nedvomno zagotavljanje potrebnih sredstev za kritje preživninskih stroškov, da se upravičencem omogoči življenje v skladu s človekovim dostojanstvom.

B – Drugo vprašanje za predhodno odločanje

53. V skladu s členom 24(2) Direktive 2004/38 „država članica gostiteljica ni dolžna podeliti pravice do socialne pomoči v prvih treh mesecih prebivanja ali, kjer ustreza, v daljšem obdobju, predvidenem v členu 14(4)(b)“, to je v obdobju, ko državljani Unije, ki so na ozemlje države članice gostiteljice vstopili v ta namen, iščejo zaposlitev in jih „[zato ni dopustno] izgnati, dokler lahko [...] predložijo dokazilo o tem, da še naprej iščejo zaposlitev in da imajo resnično možnost, da se zaposlijo.“

54. Zato, čeprav člen 24(1) Direktive 2004/38 in člen 4 Uredbe št. 883/2004 opozarjata na prepoved diskriminacije na podlagi državljanstva, *člen 24(2) navedene direktive vsebuje izjemo od načela prepovedi diskriminacije*.¹⁴

8 — C-333/13, EU:C:2014:341.

9 — C-67/14, EU:C:2015:210.

10 — Glej točke od 65 do 72 mojih sklepnih predlogov v zadevi Dano (C-333/13, EU:C:2014:341) in točke od 54 do 58 mojih sklepnih predlogov v zadevi Alimanovic (C-67/14, EU:C:2015:210), ki poteka pred Sodiščem.

11 — Moj poudarek.

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

13 — *Ibidem* (točka 45).

14 — Sodba Dano (C 333/13, EU:C:2014:2358, točka 64). Moj poudarek.

55. Sodišče je, kar zadeva prve tri mesece iz te določbe, v sodbi *Dano* (C-333/13, EU:C:2014:2358) potrdilo predhodno sodno prakso, po kateri „[v] skladu s členom 24(2) Direktive 2004/38 država članica gostiteljica v tem obdobju ni dolžna podeliti pravice do socialne pomoči državljanu druge države članice ali njegovim družinskim članom“. ¹⁵ To sodno prakso je mogoče opredeliti kot ustaljeno. ¹⁶

56. Kar pa zadeva pravico državljanov držav članic, ki iščejo zaposlitev v drugi državi članici, to je drugo časovno obdobje iz člena 24(2) Direktive 2004/38, je Sodišče že ugotovilo, da pri preučitvi z vidika načela enakega obravnavanja ni bilo „ugotovljeno nič, kar bi vplivalo na [njegovo] veljavnost [...]“. ¹⁷

57. Obstoj neenakega obravnavanja glede dodelitve socialnih dajatev med državljani Unije, ki so uveljavili pravico do prostega gibanja in prebivanja, ter državljani države članice gostiteljice je dejansko „neizogibna posledica Direktive 2004/38 [...] [zaradi] [...] razmerj[a], ki ga je zakonodajalec Unije vzpostavil s členom 7 navedene direktive med zahtevo po zadostnih sredstvih kot pogojem za prebivanje na eni strani in prizadevanjem, da se ne ustvari breme za sistem socialne pomoči držav članic, na drugi strani“. ¹⁸

58. V teh okoliščinah se mi zdi, da načelo ureditve države članice, kot je ta iz zadeve v glavni stvari – na podlagi katere so od prejemanja posebne denarne dajatve, za katero se ne plačujejo prispevki, v smislu Uredbe št. 883/2004 (ki poleg tega pomeni dajatev socialne pomoči iz Direktive 2004/38) izključene osebe, ki pridejo na ozemlje zadevne države članice zato, da bi tam iskale zaposlitev – ni v nasprotju niti s členom 4 Uredbe št. 883/2004 niti s sistemom, vzpostavljenim z Direktivo 2004/38.

59. Tega sklepa ni mogoče omajati s splošnim pravnim okvirom, v katerega spada Direktiva 2004/38.

60. Sodišče je v sodbi *Dano* (C-333/13, EU:C:2014:2358) najprej navedlo, da „člen 20(1) PDEU vsem osebam, ki imajo državljanstvo ene od držav članic, priznava status državljana Unije (sodba N., C-46/12, EU:C:2013:97, točka 25)“. ¹⁹

61. Sodišče je nato navedlo svojo ustaljeno sodno prakso, po kateri „je status državljana Unije temeljni status državljanov držav članic, na podlagi katerega se tisti med njimi, ki so v enakem položaju, enako pravno obravnavajo na področju uporabe *ratione materiae* Pogodbe PDEU, ne glede na njihovo državljanstvo in brez poseganja v izjeme, ki so za ta namen izrecno določene (sodbe *Grzelczyk*, C-184/99, EU:C:2001:458, točka 31; *D’Hoop*, C-224/98, EU:C:2002:432, točka 28, in N., C-46/12, EU:C:2013:97, točka 27)“. ²⁰

62. Iz te sodne prakse izhaja, da se „[v]sak državljan Unije [...] torej lahko v vseh položajih, ki spadajo na področje uporabe *ratione materiae* prava Unije, sklicuje na prepoved diskriminacije na podlagi državljanstva iz člena 18 PDEU. Med te položaje spada uresničevanje pravice do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic iz členov 20(2), prvi pododstavek, točka (a), PDEU in 21 PDEU (glej sodbo N., C-46/12, EU:C:2013:97, točka 28 in navedena sodna praksa)“. ²¹

15 — Točka 70.

16 — Glej sodbi *Vatsouras in Koupatantze* (C-22/08 in C-23/08, EU:C:2009:344, točki 34 in 35) in *Brey* (C-140/12, EU:C:2013:565, točka 56).

17 — Sodba *Vatsouras in Koupatantze* (C-22/08 in C-23/08, EU:C:2009:344, točka 46). Veljavnost se je sicer res ugotavljala glede na člena 12 ES in 39(2) ES (sedanja člena 18 PDEU in 45(2) PDEU). Vendar pa glede na to, da se lahko „[v]sak državljan Unije [...] v vseh položajih, ki spadajo na področje uporabe *ratione materiae* prava Unije, sklicuje na prepoved diskriminacije na podlagi državljanstva iz člena 18 PDEU“ (glej sodbo *Dano* (C-333/13, EU:C:2014:2358, točka 59), moj poudarek), menim, da ugotovitve Sodišča o veljavnosti člena 24(2) Direktive 2004/38 ni mogoče omejiti izključno na položaj „delavca“ v smislu člena 45 PDEU.

18 — Sodba *Dano* (C-333/13, EU:C:2014:2358, točka 77).

19 — Točka 57.

20 — Sodba *Dano* (C-333/13, EU:C:2014:2358, točka 58).

21 — *Ibidem* (točka 59).

63. Sodišče je dodalo še, da je „[v] zvezi s tem [...] treba ugotoviti, da člen 18(1) PDEU prepoveduje vsakršno diskriminacijo na podlagi državljanstva, [k]jer se uporabljata Pogodbi in ne da bi to vplivalo na njune posebne določbe“. Člen 20(2), drugi pododstavek, PDEU izrecno določa, da se pravice, ki so podeljene s tem členom, uresničujejo „v skladu s pogoji in omejitvami, opredeljenimi s Pogodbama in ukrepi, sprejetimi za njuno izvajanje“. Poleg tega tudi člen 21(1) PDEU pravico do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic vsem državljanom Unije prizna le ob upoštevanju „omejitev ter pogojev, določenih s Pogodbo in ukrepi, ki so bili sprejeti za njeno uveljavitev“ (glej sodbo Brey, C-140/12, EU:C:2013:565, točka 46 in navedena sodna praksa).²²

64. Sodišče je na koncu ugotovilo, da je „načelo prepovedi diskriminacije glede državljanov Unije, ki [...] uresničujejo pravico do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic, ki je na splošno določeno v členu 18 PDEU, *natančneje določeno* v členu 24 Direktive 2004/38. To načelo je poleg tega natančneje določeno v členu 4 Uredbe št. 883/2004 glede državljanov Unije [...], ki v državi članici gostiteljici uveljavlja[jo] dajatve iz člena 70(2) navedene uredbe“.²³

65. Z drugimi besedami, člen 24(2) Direktive 2004/38, ki omogoča različno obravnavanje državljanov Unije in državljanov države članice gostiteljice, je „izjem[a] od načela enakega obravnavanja iz člena 18 PDEU, v razmerju do katerega je člen 24(1) [iste] [d]irektive [...] le posebna določba [...]“.²⁴ Zato ga je treba razlagati ozko in v skladu z določbami Pogodbe, vključno z določbami v zvezi z državljanstvom Unije in s prostim gibanjem delavcev.

66. Poleg tega morajo biti omejitve pri dodeljevanju socialnih dajatev državljanom Unije, ki nimajo ali nimajo več statusa delavca, uvedene na podlagi člena 24(2) Direktive 2004/38, legitimne.²⁵

67. Na podlagi zgoraj navedenega in teh pravil, ki po eni strani določajo, da je treba izjemno razlagati ozko, po drugi strani pa, da morajo biti omejitve, ki iz nje izhajajo, legitimne, sem v zadevi Alimanovic (C-67/14, EU:C:2015:210), ki se obravnava pred Sodiščem, predlagal razlikovanje med tremi položaji:

- položajem državljana države članice, ki pride na ozemlje druge države članice, na katerem prebiva manj kot tri mesece oziroma več kot tri mesece, vendar brez namena, da bi si tam poiskal zaposlitev (prvi položaj);
- položajem državljana države članice, ki pride na ozemlje druge države članice z namenom iskanja zaposlitve (drugi položaj), in
- položajem državljana države članice, ki že več kot tri mesece prebiva na ozemlju druge države članice in je tam opravljal poklicno dejavnost (tretji položaj).

68. Tožeče stranke iz zadeve v glavni stvari se lahko prepoznajo v prvem delu prvega položaja (torej položaju državljana države članice, ki pride na ozemlje druge države članice, na katerem prebiva manj kot tri mesece) in v drugem položaju (torej položaju državljana države članice, ki pride na ozemlje druge države članice z namenom iskanja zaposlitve).

69. Kot sem že omenil, je Sodišče potrdilo v sodbi Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358) potrdilo, da „[v] skladu s členom 24(2) Direktive 2004/38 država članica gostiteljica [v primeru prebivanj do treh mesecev] ni dolžna podeliti pravice do socialne pomoči državljanu druge države članice ali njegovim družinskim članom“.²⁶

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

23 — *Ibidem* (točka 61). Moj poudarek.

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

25 — Glej v tem smislu sodbo Brey (C-140/12, EU:C:2013:565, točka 57).

26 — Točka 70.

70. Ta razlaga je v skladu s ciljem ohranjanja finančnega ravnovesja sistema socialne varnosti držav članic, k čemur stremi Direktiva 2004/38.²⁷ Ker države članice od državljanov Unije za trimesečno prebivanje na njihovem ozemlju ne morejo zahtevati, da imajo dovolj sredstev za kritje preživninskih stroškov in osebno zavarovalno kritje za primer bolezni, je upravičeno, da se državam članicam v tem obdobju ne nalaga obveznosti prevzema odgovornosti zanje.

71. V nasprotnem primeru, to je če bi pravico do dajatev socialne pomoči priznali državljanom Unije, katerim ni treba razpolagati z zadostnimi sredstvi za kritje preživninskih stroškov, bi namreč lahko prišlo do množičnega preseljevanja, ki bi lahko povzročilo nesorazmerno obremenitev nacionalnih sistemov socialne varnosti.

72. Dalje, čeprav imajo lahko osebe, ki pridejo na ozemlje države članice, osebne povezave z drugimi državljani Unije, ki že prebivajo v tej državi članici, je kljub temu treba ugotoviti, da je njihova povezava z državo članico v tem prvem obdobju najverjetneje omejena.

73. Poleg tega sem v okviru analize drugega položaja, predlaganega v sklepnih predlogih, ki sem jih predstavil v zadevi Alimanovic (C-67/14, EU:C:2015:210), ki se obravnava pred Sodiščem, tudi omenil, da iz sodne prakse Sodišča izhaja, da „[m]edtem ko so državljani držav članic, ki se gibajo zaradi iskanja zaposlitve, upravičeni do načela enakega obravnavanja le pri dostopu do zaposlitve, pa lahko državljani, ki so že na trgu dela, na podlagi člena 7(2) Uredbe [Sveta št. 1612/68 (EGS) z dne 15. oktobra 1968 o prostem gibanju delavcev v Skupnosti,²⁸ nadomeščenega s členom 7(2) Uredbe (EU) št. 492/2011 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 5. aprila 2011 o prostem gibanju delavcev v Uniji²⁹], zahtevajo enake socialne in davčne ugodnosti kot domači delavci“.³⁰

74. Ob upoštevanju obrazložitve sodbe Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358) v zvezi z ravnovesjem Direktive 2004/38³¹ in razlikovanja, ki je v pravu Unije in sodni praksi Sodišča napravljeno med delavcem, ki pride na ozemlje države članice, in delavcem, ki je že na tem trgu dela, se mi zdi, da ureditev države članice, kot je ta iz zadeve v glavni stvari, na podlagi katere so od prejemanja posebne denarne dajatve, za katero se ne plačujejo prispevki, v smislu Uredbe št. 883/2004 (ki poleg tega pomeni dajatev socialne pomoči iz Direktive 2004/38), za obdobje prvih treh mesecev prebivanja ali za daljše obdobje izključene osebe, ki pridejo na ozemlje zadevne države članice zato, da bi tam iskale zaposlitev, ni v nasprotju s členom 4 navedene uredbe niti s sistemom, vzpostavljenim z navedeno direktivo.

75. Ta izključitev ni združljiva le z besedilom člena 24(2) Direktive 2004/38 v tem, da državam članicam omogoča, da zavrnejo dajatve socialne pomoči v obdobju prvih treh mesecev ali več državljanom drugih držav članic, če so vstopili na ozemlje države članice gostiteljice z namenom iskanja zaposlitve, temveč tudi z objektivno razliko v položaju – ki jo priznavata sodna praksa Sodišča in med drugim člen 7(2) Uredbe št. 492/2011 – državljanov drugih držav članic, ki na ozemlju države članice gostiteljice iščejo prvo zaposlitev, in državljanov drugih držav članic, ki so že na tem trgu.³²

27 — Glej uvodno izjavo 10 te direktive.

28 — UL L 257, str. 2.

29 — UL L 141, str. 1.

30 — Sodba Collins (C-138/02, EU:C:2004:172, točki 31 in 58 ter navedena sodna praksa).

31 — Točke od 67 do 79.

32 — Sodba Collins (C-138/02, EU:C:2004:172, točki 30 in 31).

76. Menim, da temu sklepu ne nasprotuje niti doktrina v zvezi z razlago Direktive 2004/38 in Uredbe št. 883/2004, in sicer tudi ne v širšem kontekstu državljanstva Unije, kot je določeno v členih 18 PDEU, 20 PDEU in 21 PDEU.³³

77. Zdi se mi, da moje analize in sklepa, do katerega me je privedla, ni mogoče izpodbijati niti s členom 7 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina), ki določa pravico do spoštovanja zasebnega in družinskega življenja, stanovanja ter komunikacij.

78. Poleg tega, da je ta člen splošen, je mogoče namreč pravice, ki jih varuje, omejiti, in sicer zlasti v skladu z načelom sorazmernosti, kot to določa člen 52(1) Listine. Kot v primeru načela enakosti, katerega bistvo ni omajano zaradi odstopanja, določenega s členom 24(2) Direktive 2004/38, enako velja tudi za pravico do spoštovanja družinskega življenja, določeno s členom 7 Listine.

C – Tretje vprašanje za predhodno odločanje

79. S tretjim vprašanjem predložitevno sodišče sprašuje, ali – v primeru nikalnega odgovora na prvo vprašanje – zlasti člena 45(2) PDEU in 18 PDEU nasprotujeta nacionalni ureditvi, s katero se iz dodelitve socialnih dajatev, katerih namen je, prvič, kriti preživitvene stroške in, drugič, olajšati dostop do trga dela, brez izjeme izključijo državljani Unije, katerih pravica do prebivanja temelji le na iskanju zaposlitve.

80. Tretje vprašanje bi bilo kljub pritrdilnemu odgovoru na prvo vprašanje še vedno smiselno, če bi Sodišče predložitvenemu sodišču prepustilo opredelitev dajatev iz okvira temeljnega zagotavljanja dajatev z vidika prava Unije in bi zadnjem navedeno menilo, da je glavni namen teh dajatev lajšanje dostopa do trga dela.

81. Ustaljena presoja Sodišča je, da „s področja uporabe člena [45(2) PDEU], ki je odraz temeljnega načela enakega obravnavanja, ki ga zagotavlja člen [18 PDEU], ni več mogoče izključiti finančne dajatve, namenjene lajšanju dostopa do zaposlitve na trgu dela države“.³⁴

82. Vendar pa je Sodišče v sodbi Vatsouras in Koupatantze (C-22/08 in C-23/08, EU:C:2009:344), navedlo tudi, da je „[l]egitimno [...], da država članica iskalcu zaposlitve dodeli dodatek šele po tem, ko je ugotovljeno, da obstaja dejanska povezava med osebo, ki išče delo, in trgom dela v navedeni državi“.³⁵

33 — Kot navaja Herwig Verschueren, se zdi, da je bil „[t]a uravnoteženi pristop [...] preišljen tudi z zakonodajo [Evropske unije] in Direktivo 2004/38. Ta direktiva v členu 24(2) namreč določa odstopanje od načela enakega obravnavanja na področju socialne pomoči v prvih treh mesecih prebivanja [...]“ (Verschueren H., „La libre circulation des personnes à l'intérieur de l'UE et les allocations sociales minimales des États membres: en quête d'équilibre“, *Revue belge de sécurité sociale*, 1^{er} trimestre 2013, str. 127–133, zlasti str. 127, glej tudi str. 117). Marc Morsa prav tako potrjuje, da „[s]icer drži, da se pravica do prebivanja za največ tri mesece podeli vsem državljanom Unije brez kakršnega koli drugega pogoja ali zahteve razen tega, da imajo veljavno osebno izkaznico ali potni list (člen 6, prvi odstavek, [Direktive 2004/38]), vendar člen 24(2) Direktive 2004/38 državi članici kljub temu omogoča, da v prvih treh mesecih prebivanja ekonomsko neaktivnim osebam ne podeli pravice do dajatev socialne pomoči, da te ne bi postale nerazumno breme za sistem socialne pomoči te države članice“ (Morsa M., „Les migrations internes à l'Union européenne sont-elles motivées par un accès à des prestations sociales? Citoyenneté européenne, liberté de circulation et de séjour des inactifs et droits sociaux, la relation entre la coordination européenne et la directive 2004/38“ *Journal des tribunaux du travail*, 2014, str. 245–253, zlasti str. 251). Elaine Fahey izpostavlja izbor besed, uporabljenih v členu 24: „It will be recalled that Art. 24 of the Directive [2004/38], whilst providing for equal treatment of Union citizens to social assistance, expressly states that Member States do not have to extend the value of equal treatment to social assistance for work-seekers. This important derogation is contained in Art. 24(2) [...] The language used in the derogation consists of mandatory legislative language: 'shall', as opposed to discretionary terminology such as 'may', underscoring the fact that states are not under an obligation to provide assistance“ (Fahey E., „Interpretive legitimacy and distinction between 'social assistance' and 'work seekers allowance': Comment on Cases C-22/08 and C-23/08 Vatsouras and Koupatantze“, *E. L. Rev.*, 2009, 34(6), str. 933–949, zlasti str. 939 in 940, glej tudi str. 946). Tako razumevanje člena 24 Direktive 2004/38 potrjuje tudi Kay Hailbronner, ki je zapisal, da: „the article 24 unequivocally excludes job-seekers from social assistance for the first three months of residence or where appropriate for a longer period of job-seeking. No exception is made for a genuine link to the employment market“ (moj poudarek; Hailbronner K., „Union citizenship and access to social benefits“, *CML Rev.*, 2005(42), str. 1245–1267, zlasti str. 1263, glej tudi pojasnila s str. 1259 in 1260).

34 — Sodba Prete (C-367/11, EU:C:2012:668, točka 25). V tem smislu glej tudi točko 49 iste sodbe; sodbe Collins (C-138/02, EU:C:2004:172, točka 63), Ioannidis (C-258/04, EU:C:2005:559, točka 22) in Vatsouras in Koupatantze (C-22/08 in C-23/08, EU:C:2009:344, točka 37).

35 — Točka 38.

83. V skladu z ustaljeno sodno prakso je obstoj tovrstne povezave mogoče ugotoviti zlasti takrat, ko zadevna oseba v razumno dolgem obdobju dejansko išče delo v zadevni državi članici.³⁶

84. V teh okoliščinah se „[d]ržavljeni držav članic, ki iščejo zaposlitev v drugi državi članici in ki so vzpostavili dejansko povezavo s trgov delu te države članice, [...] lahko sklicujejo na člen [45(2) PDEU] ob vložitvi prošnje za finančno pomoč, ki je namenjena lažšanju dostopa do zaposlitve“.³⁷

85. Vendar je treba upoštevati, da je Sodišče že presodilo, da samo en pogoj, ki je preveč splošen in izključujoč, ker neupravičeno daje prednost elementu, ki ne pomeni nujno stvarne in dejanske stopnje povezave med prosilcem za dodatke in zadevnim geografskim trgov, pri tem pa izključuje vsak drug reprezentativen element, presega okvire, ki so potrebni za doseganje zastavljenega cilja.³⁸

86. Iz navedenih dveh pristopov sklepam, da je pri presoji obstoja dejanske povezave z zadevnim geografskim trgov mogoče upoštevati še druge elemente poleg iskanja zaposlitve.

87. Po mnenju Sodišča elementi, ki izvirajo iz družinskih okoliščin, kot je obstoj močnih osebnih vezi, tudi lahko prispevajo k vzpostavitvi trajne povezave med zadevno osebo in njeno novo državo članico gostiteljico.³⁹ V teh okoliščinah nacionalna ureditev z določitvijo pogoja, ki „preprečuje upoštevanje drugih potencialno reprezentativnih elementov dejanske stopnje povezave med prosilcem za denarno pomoč za čakanje na prvo zaposlitev in zadevnim geografskim trgov delu, presega to, kar je potrebno za doseganje cilja, ki mu sledi“.⁴⁰

88. Iz vsega navedenega izhaja, da pravo Unije in, natančneje, načelo enakega obravnavanja, kot je določeno v členu 45(2) PDEU, nasprotuje ureditvi države članice, kot je ta iz zadeve v glavni stvari, na podlagi katere je državljan Unije samodejno izključen od prejemanja posebne denarne dajatve v obdobju prvih treh mesecev prebivanja, to je dajatve za katero se ne plačujejo prispevki, v smislu člena 70(2) Uredbe št. 883/2004, in ki lajša dostop do trga dela, ne da bi mu bilo omogočeno, da dokaže obstoj dejanske povezave z državo članico gostiteljico.

89. V zvezi s tem so elementi, ki izhajajo iz družinskih okoliščin (kot so šolanje otrok ali tesne – zlasti osebne – povezave, ki jih je prosilec ustvaril z državo članico gostiteljico),⁴¹ ali dejansko in resnično iskanje zaposlitve v razumno dolgem obdobju elementi, s katerimi je mogoče dokazati obstoj navedene povezave z državo članico gostiteljico.⁴² V ta namen bi bilo treba upoštevati tudi preteklo opravljanje poklicne dejavnosti in celo pridobitev nove zaposlitve po predložitvi prošnje za dodelitev socialnih dajatev.⁴³

90. Vendar ni v pristojnosti Sodišča, da v okviru predloga za sprejetje predhodne odločbe ugotavlja obstoj take povezave, temveč so za to pristojni nacionalni organi, med katere spadajo nacionalna sodišča.

36 — Glej v tem smislu sodbe Collins (C-138/02, EU:C:2004:172, točka 70), Vatsouras in Koupatantze (C-22/08 in C-23/08, EU:C:2009:344, točka 39) in Prete (C-367/11, EU:C:2012:668, točka 46).

37 — Sodba Vatsouras in Koupatantze (C-22/08 in C-23/08, EU:C:2009:344, točka 40).

38 — Glej v tem smislu sodbo Prete (C-367/11, EU:C:2012:668, točka 34 in navedena sodna praksa).

39 — *Ibidem* (točka 50).

40 — *Ibidem* (točka 51).

41 — Glej v tem smislu sodbi Prete (C-367/11, EU:C:2012:668, točka 50) in Stewart (C-503/09, EU:C:2011:500, točka 100).

42 — Vsaj z njenim trgov delu. Glej v tem smislu sodbe Collins (C-138/02, EU:C:2004:172, točka 70), Vatsouras in Koupatantze (C-22/08 in C-23/08, EU:C:2009:344, točka 39) in Prete (C-367/11, EU:C:2012:668, točka 46).

43 — V tem smislu glej sklepne predloge generalnega pravobranilca D. Ruiz-Jaraboja v zadevah Vatsouras in Koupatantze (C-22/08 in C-23/08, EU:C:2009:150), ki je poudaril, da sta tožeči stranki v postopku v glavni stvari opravljali plačano dejavnost v prvih mesecih po vstopu na ozemlje države članice gostiteljice. Na podlagi te posebne okoliščine je generalni pravobranilec D. Ruiz-Jarabo ocenil, da se tožnika „težko obravnava kot običajni ‚osebi, ki iščeta zaposlitev‘, če sta pozneje delo izgubila“ (točka 63).

VI – Predlog

91. Ob upoštevanju navedenega Sodišču predlagam, naj na vprašanja za predhodno odločanje, ki jih je postavilo Landessozialgericht Nordrhein-Westfalen, odgovori:

1. Člen 24(2) 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, je treba razlagati tako, da ne nasprotuje ureditvi države članice, na podlagi katere so od prejemanja nekaterih „posebnih denarnih dajatev, za katere se ne plačujejo prispevki“ v smislu člena 70(2) Uredbe (ES) št. 883/2004 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 29. aprila 2004 o koordinaciji sistemov socialne varnosti, kakor je bila spremenjena z Uredbo Komisije (EU) št. 1244/2010 z dne 9. decembra 2010, ki poleg tega pomenijo „dajatev socialne pomoči“ iz Direktive 2004/38, v prvih treh mesecih prebivanja na ozemlju države članice gostiteljice izključeni državljani drugih držav članic.
2. Člen 45(2) PDEU nasprotuje ureditvi države članice, na podlagi katere so od prejemanja nekaterih „posebnih denarnih dajatev, za katere se ne plačujejo prispevki“ v smislu člena 70(2) Uredbe št. 883/2004, kakor je bila spremenjena z Uredbo št. 1244/2010, in s katerimi se olajša dostop do trga dela, v prvih treh mesecih prebivanja na ozemlju države članice gostiteljice izključeni državljani drugih držav članic, ne da bi imeli možnost dokazati obstoj dejanske povezave s trgom dela države članice gostiteljice.