



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (veliki senat)

z dne 15. septembra 2015*

„Predhodno odločanje — Prosto gibanje oseb — Državljanstvo Unije — Enako obravnavanje — Direktiva 2004/38/ES — Člen 24(2) — Dajatve socialne pomoči — Uredba (ES) št. 883/2004 — Člena 4 in 70 — Posebne denarne dajatve, za katere se ne plačujejo prispevki — Državljanji države članice, ki iščejo zaposlitev in prebivajo na ozemlju druge države članice — Izključitev — Ohranitev statusa delavca“

V zadevi C-67/14,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo Bundessozialgericht (zvezno socialno sodišče, Nemčija) z odločbo z dne 12. decembra 2013, ki je prispela na Sodišče 10. februarja 2014, v postopku

Jobcenter Berlin Neukölln

proti

Nazifi Alimanovic,

Soniti Alimanovic,

Valentini Alimanovic,

Valentinu Alimanovicu,

SODIŠČE (veliki senat),

v sestavi V. Skouris, predsednik senata, K. Lenaerts, podpredsednik Sodišča, A. Tizzano, L. Bay Larsen, T. von Danwitz, A. Ó Caoimh, J.-C. Bonichot, C. Vajda, predsedniki senatov, E. Levits, A. Arabadžiev, sodnika, C. Toader, M. Berger (poročevalka), sodnici, E. Jarašiūnas, C.G. Fernlund in J. L. da Cruz Vilaça, sodniki,

generalni pravobranilec: M. Wathelet,

sodni tajnik: M. Aleksejev, administrator,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 3. februarja 2015,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

— za Nazifo Alimanovic, Sonito Alimanovic, Valentino Alimanovic in Valentina Alimanovica D. Mende in E. Steffen, odvetnika,

* Jezik postopka: nemščina.

- za nemško vlado T. Henze in J. Möller, agenta,
- za dansko vlado M. Wolff, agentka,
- za Irsko E. Creedon, A. Joyce in E. McPhillips, agenti, skupaj z G. Gilmore, barrister at Law,
- za francosko vlado G. de Bergues in R. Coesme, agenta,
- za italijansko vlado G. Palmieri, agentka, skupaj s F. Varrone, avvocato dello Stato,
- za švedsko vlado A. Falk, K. Sparrman, C. Meyer-Seitz, U. Persson, N. Otte Widgren, L. Swedenborg, E. Karlsson in F. Sjövall, agenti,
- za vlado Združenega kraljestva J. Beeko, agentka, skupaj z J. Coppelom, QC,
- za Evropsko komisijo M. Kellerbauer in D. Martin, agenta,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 26. marca 2015

izreka naslednjo

Sodbo

- 1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago členov 18 PDEU in 45(2) PDEU, členov 4 in 70 Uredbe (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 Komisije (EU) št. 1244/2010 z dne 9. decembra 2010 (UL L 338, str. 35, v nadaljevanju: Uredba št. 883/2004), ter člena 24(2) Direktive 2004/38/ES Evropskega parlamenta in Sveta 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/EEC (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 5, zvezek 5, str. 46).
- 2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora, ki poteka med Nazifo Alimanovic in njenimi tremi otroki Sonito, Valentino in Valentinom Alimanovic (v nadaljevanju: skupaj: družina Alimanovic) na eni strani in Jobcenter Berlin Neukölln (zavod za zaposlovanje Berlin Neukölln, v nadaljevanju: Jobcenter) na drugi strani, ker je slednji razveljavil dodelitev dajatev iz okvira temeljnega varstva („Grundsicherung“), določenega v nemški zakonodaji.

Pravni okvir

Mednarodno pravo

- 3 Člen 1 Evropske konvencije o socialni in zdravniški pomoči, ki so jo članice Sveta Evrope podpisale 11. decembra 1953 v Parizu in ki v Zvezni republiki Nemčiji velja od leta 1956 (v nadaljevanju: Konvencija o pomoči), tako določa načelo enakega obravnavanja:

„Vsaka od držav pogodbenic se zaveže, da bodo državljani drugih držav pogodbenic, ki zakonito prebivajo na katerem koli delu njenega ozemlja, kjer se uporablja ta konvencija, in ki nimajo dovolj sredstev, upravičeni do enake socialne in zdravniške pomoči [...], določene z zakonodajo, ki velja na zadevnem delu ozemlja, kot njeni lastni državljani.“

- 4 Člen 16, točka (b), Konvencije o pomoči določa, da „vsaka država pogodbenica generalnemu sekretariatu Sveta Evrope priglasi vsak nov zakon ali uredbeni predpis, ki še ni zajet v Prilogi I. Država pogodbenica lahko ob tej priglasitvi poda pridržke glede uporabe njene nove zakonodaje ali ureditve za državljane drugih držav pogodbenic“. Pridržek, ki ga je nemška vlada na podlagi te določbe izrazila 19. decembra 2011, je:

„Vlada Zvezne republike Nemčije se ne zavezuje k temu, da državljanom drugih držav pogodbenic dajatve, določene v Knjigi II zakonika o socialni varnosti [(Sozialgesetzbuch Zweites Buch, v nadaljevanju: SGB II)], naslovljeni ‚Osnovna socialna varnost za iskalce zaposlitve‘, v različici ki velja ob vložitvi vloge, dodeli na enak način in pod enakimi pogoji kot lastnim državljanom.“

- 5 Ta pridržek je bil v skladu s členom 16, točka (c), Konvencije o pomoči sporočen drugim podpisnicam te konvencije.

Pravo Unije

Uredba št. 883/2004

- 6 Člen 4 Uredbe št. 883/2004, 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.“

- 7 Člen 70 te uredbe, naslovljen „Splošna določba“, je umeščen pod naslov III, poglavje 9, ki se nanaša na „Posebne denarne dajatve, za katere se ne plačujejo prispevki“. Ta člen 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 socialn[e] 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.“

- 8 Priloga X k Uredbi št. 883/2004, naslovljena „Posebne denarne dajatve, za katere se ne plačujejo prispevki“, v zvezi z Zvezno republiko Nemčijo določa te dajatve:

„[...]

(b) Dajatve za kritje preživninskih stroškov v okviru temeljnega zagotavljanja dajatev [varstva] 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) [Knjige] II [...]).“

Direktiva 2004/38

- 9 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 [odstranitve] ne bi smel biti samodejna posledica uveljavljanja [pravic iz] sistema socialne pomoči. Država članica gostiteljica bi morala preučiti, ali gre v posameznem primeru za 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 [odstranitve] 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.“

- 10 Člen 7(1) in (3) te direktive 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 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:

- (a) če je začasno nezmožen za delo zaradi bolezni ali nezgode;
- (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;
- (d) če se vključi v poklicno usposabljanje. Razen v primeru, da je oseba neprostoVOLjno brezposelna, ohranitev statusa delavca zahteva usposabljanje, povezano s prejšnjo zaposlitvijo.“

11 Člen 14 navedene direktive, naslovljen „Ohranitev pravice do prebivanja“, določa:

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

2. Državljan Unije in njihovi družinski člani imajo pravico do prebivanja, predvideno v členih 7, 12 in 13, dokler izpolnjujejo pogoje določene v teh členih.

V posebnih primerih, v katerih obstaja utemeljen dvom, ali državljan Unije ali njegovi/njeni družinski člani izpolnjujejo pogoje, navedene v členih 7, 12 in 13, lahko države članice preverijo, če so ti pogoji izpolnjeni. To preverjanje se ne izvaja sistematično.

3. Ukrep izгона [odstranitve] ne sme [biti] samodejno posledica uveljavljanja [pravic iz] 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 [odstranitve] 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.“

12 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 [področij, za katera se uporablja] Pogodbe[a]. 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 in članom njihovih družin.“

Nemško pravo

Socialni zakonik

- 13 Člen 19a(1), ki je umeščen v Knjigo I socialnega zakonika, določa dve glavni vrsti dajatev iz okvira temeljnega varstva za iskalce zaposlitve:

„Na podlagi pravice do temeljnega varstva za iskalce zaposlitve je mogoče zahtevati:

1. dajatve za vključitev v delo,
2. dajatve za kritje preživninskih stroškov.“

- 14 Člen 1 Knjige II, naslovljen „Naloga in cilj temeljnega varstva za iskalce zaposlitve“, v odstavkih 1 in 3 določa:

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

[...]

(3) Temeljno varstvo za iskalce zaposlitve vključuje dajatve za:

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

- 15 Člen 7 Knjige 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 delovno sposobne,
3. potrebujejo pomoč in
4. imajo običajno prebivališče v Zvezni republiki Nemčiji (delovno sposobni upravičenci).

Izključeni so:

1. tujke in tujci, ki niso zaposleni ali samozaposleni v Zvezni republiki Nemčiji in nimajo pravice do prostega gibanja na podlagi člena 2(3) zakona o prostem gibanju državljanov Unije [(Freizügigkeitsgesetz/EU, v nadaljevanju: zakon o prostem gibanju], ter njihovi družinski člani prve tri mesece prebivanja,
2. tujke in tujci, katerih pravica do prebivanja je utemeljena le z iskanjem zaposlitve, ter njihovi družinski člani,

[...]

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

[...]“

- 16 Člen 8(1) Knjige II, naslovljen „Zmožnost za delo“, določa:

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

- 17 Člen 9(1) Knjige II določa:

„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 zagotavljanje socialnih dajatev.“

- 18 Člen 20 Knjige II vsebuje dodatne določbe v zvezi z osnovnimi preživitinskimi potrebami. Člen 21 Knjige II določa pravila v zvezi z dodatnimi potrebami, člen 22 Knjige II pa se nanaša na stanovanjske potrebe in ogrevanje. Nazadnje, členi od 28 do 30 Knjige II obravnavajo dajatve za usposabljanje in vključevanje.

- 19 Člen 1 Knjige XII socialnega zakonika (v nadaljevanju: Knjiga XII), ki zadeva socialno pomoč, določa:

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

- 20 Člen 21 Knjige XII določa:

„Dajatve za kritje preživitinskih stroškov se ne izplačujejo osebam, ki prejemajo dajatve na podlagi [Knjige II], če so zmožne za delo ali zaradi njihovih družinskih vezi. [...]“

Zakon o prostem gibanju

- 21 Področje uporabe zakona o prostem gibanju v različici, ki se uporablja za dejansko stanje v glavni stvari, 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.“

- 22 Člen 2 zakona o prostem gibanju v zvezi s pravico do vstopa in prebivanja določa:

„(1) Državljeni 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 Unije 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:

1. začasna nezmožnost za delo zaradi bolezni ali nezgode,
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,
3. poklicno usposabljanje, če je povezano s prejšnjo poklicno dejavnostjo; povezava se ne zahteva, če je državljan Unije zaposlitev izgubil proti svoji volji.

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.

[...]“

23 Člen 3 zakona o prostem gibanju, ki se nanaša na družinske člane, določa:

„(1) Družinski člani državljanov Unije iz člena 2(2), točke od 1 do 5, imajo pravico iz člena 2(1), če so v spremstvu navedenega državljana Unije ali če se mu pridružijo. Za družinske člane državljanov Unije iz člena 2(2), točka 5, se to uporablja v skladu s pogoji iz člena 4.

(2) Družinski člani so:

1. zakonec in potomci oseb iz člena 2(2), točke od 1 do 5 in 7, ali njihovih zakoncev ali partnerjev, ki so mlajši od 21 let;
2. predniki in potomci oseb iz člena 2(2), točke od 1 do 5 in 7, ali njihovih zakoncev, katerih sredstva za preživljanje zagotavljajo te osebe ali njihovi zakonci.

[...]“

24 Člen 5 zakona o prostem gibanju, ki se nanaša na dovoljenja za prebivanje in potrdilo o pravici do stalnega prebivanja, določa:

„(1) Potrdilo o pravici do prebivanja se po uradni dolžnosti nemudoma izda državljanom Unije in njihovim družinskim članom z državljanstvom ene od držav članic Evropske unije, ki se lahko prosto gibljejo na ozemlju.

[...]

(3) Pristojni urad za tujce lahko zahteva, da so pogoji za pridobitev pravice iz člena 2(1) ustrezno izkazani v treh mesecih po vstopu na zvezno ozemlje. Podatke in dokaze, ki so potrebni za utemeljitev pravice, lahko med upravnim vpisom sprejme organ, ki je pristojen za ta vpis, ki podatke in dokaze posreduje pristojnemu uradu za tujce. [...].

[...]“

Spor o glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje

- 25 Nazifa Alimanovic, rojena leta 1966, in njeni otroci Sonita, Valentina in Valentino, rojeni v letih 1994, 1998 in 1999, so švedski državljani. N. Alimanovic je rojena v Bosni, medtem ko so vsi njeni otroci rojeni v Nemčiji.
- 26 Iz predložitvene odločbe je razvidno, je družina Alimanovic leta 1999 iz Nemčije odšla na Švedsko in se v Nemčijo vrnila junija 2010, pri čemer nista navedena niti datum njihovega odhoda niti razlog za njihovo odsotnost.
- 27 Družini Alimanovic je bilo 1. julija 2010 izdano potrdilo o pravici do prebivanja za nedoločen čas iz člena 5 zakona o prostem gibanju. Nazifa Alimanovic in njena hči Sonita, ki sta po nemški zakonodaji zmožni za delo, sta bili po prihodu v Nemčijo od junija 2010 do maja 2011 manj kot eno leto zaposleni v okviru kratkotrajnih zaposlitev ali ukrepov za spodbujanje zaposlovanja.
- 28 Nazifi Alimanovic je bil za obdobje od 1. decembra 2011 do 31. maja 2012 dodeljen družinski dodatek za njena otroka Valentino in Valentina, s hčerjo Sonito pa sta prejemale dajatve iz okvira temeljnega varstva na podlagi Knjige II, in sicer dajatve za kritje preživninskih stroškov za dolgotrajno brezposelne, tako imenovani Arbeitslosengeld II, ter socialne dodatke za upravičence, ki niso zmožni za delo, pri čemer sta bila njihova upravičenca njena druga dva otroka, Valentina in Valentino (v nadaljevanju: skupaj: zadevne dajatve).
- 29 Zavod za zaposlovanje je pri dodelitvi zadevnih dajatev za to obdobje izhajal iz tega, da se pravilo o izključitvi državljanov EU, ki iščejo zaposlitev, iz člena 7(1), drugi stavek, točka 2, Knjige II za družino Alimanovic ne uporabi zaradi načela enakega obravnavanja iz člena 1 Konvencije o pomoči, saj so njeni člani švedski državljani. Bundessozialgericht je namreč v sodbi z dne 19. oktobra 2010 razsodilo, da obveznost Zvezne republike Nemčije, ki izhaja iz te določbe – da državljanom iz drugih držav pogodbenic, ki zakonito prebivajo na katerem koli delu njenega ozemlja in ki nimajo dovolj sredstev, zagotovi enako socialno pomoč kot njenim lastnim državljanom – velja tudi za dodelitev minimalnega dohodka za preživljanje na podlagi člena 19 in naslednjih Knjige II.
- 30 Vendar je treba v skladu s členom 48(1), prvi stavek, Knjige X socialnega zakonika upravni akt razveljaviti z učinkom *ex nunc*, če se bistveno spremenijo dejanske ali pravne okoliščine, ki so obstajale ob sprejetju tega akta. Glede dodelitve dajatev na podlagi člena 1 Konvencije o pomoči je maja 2012 prišlo do spremembe zaradi pridržka, ki ga je nemška vlada v zvezi s to konvencijo podala 19. decembra 2011. Zavod za zaposlovanje je na tej podlagi razveljavil odločbo o dodelitvi vseh zadevnih dajatev za maj 2012.
- 31 Sozialgericht Berlin (Socialno sodišče v Berlinu) je na predlog družine Alimanovic to odločbo odpravilo in med drugim razsodilo, da sta N. Alimanovic in njena hči Sonita upravičeni do zadevnih dajatev, ki se nanašata nanju, zlasti na podlagi člena 4 Uredbe št. 883/2004, ki prepoveduje vsakršno neenako obravnavanje državljanov Unije v primerjavi z državljani zadevne države članice, v povezavi s členom 70 te uredbe, ki se nanaša na posebne denarne dajatve, za katere se ne plačujejo prispevki, kakršne so te iz zadeve, o kateri je odločalo.
- 32 Zavod za zaposlovanje v pritožbi, vloženi pri predložitvenem sodišču, zlasti trdi, da so dajatve za kritje preživninskih stroškov iz Knjige II „socialna pomoč“ v smislu člena 24(2) Direktive 2004/38, zaradi česar se lahko njihova dodelitev iskalcem zaposlitve zavrne.
- 33 Predložitveno sodišče med drugim pojasnjuje, da se glede na dejanske ugotovitve Sozialgericht Berlin, na katere je vezano, Nazifa Alimanovic in njena hči Sonita nista mogli več sklicevati na pravico do prebivanja, ki bi jima pripadala kot delavkama, na podlagi člena 2 zakona o prostem gibanju. Od

junija 2010 sta bili namreč zaposleni le v okviru kratkotrajnih zaposlitev ali ukrepov za spodbujanje zaposlovanja, ki so trajali manj kot eno leto, od maja 2011 pa nista več opravljali nobene dejavnosti, ne kot delavki ne kot samozaposleni osebi.

- 34 Navedeno sodišče ob sklicevanju na sodbo Vatsouras in Koupatantze (C-22/08 in C-23/08, EU:C:2009:344) meni, da iz člena 2(3), drugi stavek, zakona o prostem gibanju v povezavi s členom 7(3)(c) Direktive 2004/38 izhaja, da sta Nazifa Alimanovic in njena hči Sonita izgubili status delavca ali samozaposlene osebe, in ju je treba zato obravnavati kot iskalki zaposlitve v smislu člena 2(2), točka 1, zakona o prostem gibanju.
- 35 Zato sta bili N. Alimanovic in njena hči Sonita zlasti na podlagi člena 7(1), drugi stavek, točka 2, Knjige II – ki od prejemanja dajatev, določenih s tem zakonom, izključuje osebe, ki imajo pravico do prebivanja zgolj zaradi iskanja zaposlitve, in njihove družinske člane – izključeni od prejemanja dajatev za kritje preživitvenih stroškov za dolgotrajno brezposelne.
- 36 Predložitveno sodišče zato na eni strani sprašuje, ali ta določba Knjige II krši načelo prepovedi diskriminacije iz člena 4 Uredbe št. 883/2004.
- 37 Na drugi strani se navedeno sodišče sprašuje, ali je mogoče navedeno določbo iz Knjige II šteti za zakonit prenos člena 24(2) Direktive 2004/38 v nacionalno pravo oziroma ali je, če se ta določba prava Unije ne uporabi, določba iz Knjige II v nasprotju s členom 45(2) PDEU v povezavi s členom 18 PDEU.
- 38 V teh okoliščinah je Bundessozialgericht prekinilo odločanje in Sodišču postavilo ta vprašanja za predhodno odločanje:
- „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) navedene uredbe?
 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, v skladu s katerimi dostop do teh dajatev ni mogoč, brez izjeme, če ima državljan Unije pravico do prebivanja v drugi državi članici zgolj zaradi iskanja zaposlitve, in če je tako, v kolikšni meri?
 3. Ali člen 45(2) PDEU v povezavi s členom 18 PDEU nasprotuje nacionalni določbi, ki državljanke Unije, ki se lahko kot iskalki zaposlitve sklicujejo na izvrševanje pravice do prostega gibanja, za obdobje pravice do prebivanja zgolj zaradi iskanja zaposlitve brez izjem in ne glede na povezavo z državo gostiteljico izključuje od dajatve socialne varnosti, katere namen je zagotavljanje sredstev za preživljanje in ki hkrati olajšuje dostop do trga dela?“
- 39 Sodno tajništvo Sodišča je z dopisom z dne 26. novembra 2014 predložitvenemu sodišču posredovalo sodbo Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358) in ga pri tem pozvalo, naj ga obvesti, ali ob upoštevanju prve točke izreka te sodbe vztraja pri prvem vprašanju za predhodno odločanje. Bundessozialgericht je s sklepom z dne 11. februarja 2015, ki ga je sodno tajništvo Sodišča prejelo 19. februarja 2015, odločilo, da ne vztraja pri prvem vprašanju za predhodno odločanje.

Vprašanja za predhodno odločanje

Opredelitev zadevnih dajatev

- 40 Spomniti je treba, da je iz spisa, predloženega Sodišču, razvidno, da predložitveno sodišče meni, da pravica N. Alimanovic in njene hčere Sonite do prebivanja izhaja iz njunega statusa iskalke zaposlitve in da je predložitveno sodišče vezano na dejanske ugotovitve prvostopenjskega sodišča v zvezi s tem.
- 41 Predložitveno sodišče z drugim in tretjim vprašanjem Sodišče v bistvu sprašuje o združljivosti nacionalne ureditve, ki od prejemanja nekaterih dajatev izključuje državljane drugih držav članic, ki imajo status iskalca zaposlitve – medtem ko so te dajatve zagotovljene državljanom zadevne države članice, ki so v enakem položaju – prvič, s členom 24(2) Direktive 2004/38, in drugič, s členoma 18 PDEU in 45(2) PDEU.
- 42 Ker je za določitev pravila prava Unije, na podlagi katerega se presoja ta združljivost, odločilno, ali imajo zadevne dajatve naravo dajatev socialne pomoči ali ukrepov za olajševanje dostopa do trga dela, jih je treba opredeliti.
- 43 V zvezi s tem pa zadošča ugotoviti, da je predložitveno sodišče dajatve iz postopka v glavni stvari že opredelilo za „posebne denarne dajatve, za katere se ne plačujejo prispevki“, v smislu člena 70(2) Uredbe št. 883/2004. Navedeno sodišče v ta namen poudarja, da so navedene dajatve namenjene kritju preživitinskih stroškov osebam, ki se ne zmorejo preživljati same, in da se zanje ne plačujejo prispevki, temveč se krijejo iz davkov. Ker so navedene dajatve poleg tega omenjene v Prilogi X k Uredbi št. 883/2004, izpolnjujejo pogoje iz člena 70(2) navedene uredbe, čeprav spadajo v ureditev, ki določa tudi dajatve za olajšanje iskanja zaposlitve.
- 44 Vendar je treba dodati, da – kot izhaja iz sodne prakse Sodišča – te dajatve spadajo tudi pod pojem socialne pomoči v smislu člena 24(2) Direktive 2004/38. Ta pojem se namreč nanaša na vse sisteme pomoči javnih organov, ne glede na to ali gre za nacionalno, regionalno ali lokalno raven, za katere lahko zaprosi posameznik, ki nima zadosti sredstev za kritje svojih osnovnih potreb in osnovnih potreb svojih družinskih članov ter za katerega torej obstaja tveganje, da bo med prebivanjem postal breme za javne finance države članice gostiteljice, ki bi lahko vplivalo na celotno raven pomoči, ki jih ta država članica lahko dodeli (sodba Dano, C-333/13, EU:C:2014:2358, točka 63).
- 45 V obravnavani zadevi je treba sicer ugotoviti, kot je navedel generalni pravobranilec v točki 72 sklepnih predlogov, da je prevladujoča funkcija zadevnih dajatev ravno zagotavljanje minimalnih sredstev za kritje preživitinskih stroškov, da se omogoči človeka dostojno življenje.
- 46 Iz teh ugotovitev izhaja, da navedenih dajatev ni mogoče opredeliti kot denarnih dajatev za olajšanje dostopa do zaposlitve na trgu dela države članice (glej v tem smislu sodbo Vatsouras in Koupatantze, C-22/08 in C-23/08, EU:C:2009:344, točka 45), temveč jih je treba šteti za „socialno pomoč“ v smislu člena 24(2) Direktive 2004/38, kot je generalni pravobranilec navedel v točkah od 66 do 71 sklepnih predlogov.
- 47 Zato na tretje vprašanje za predhodno odločanje ni treba odgovoriti.

Drugo vprašanje

- 48 Predložitveno sodišče z drugim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je treba člen 24 Direktive 2004/38 in člen 4 Uredbe št. 883/2004 razlagati tako, da nasprotujeta ureditvi države članice, v skladu s katero so državljani drugih držav članic, ki iščejo zaposlitev na ozemlju države članice gostiteljice, izključeni od

prejemanja nekaterih „posebnih denarnih dajatev, za katere se ne plačujejo prispevki“, v smislu člena 70(2) Uredbe št. 883/2004, ki so hkrati „socialna pomoč“ v smislu člena 24(2) Direktive 2004/38, medtem ko so te dajatve zagotovljene državljanom države članice gostiteljice, ki so v enakem položaju.

- 49 V zvezi s tem je treba najprej spomniti, da državljan Unije, kar zadeva dostop do dajatev socialne pomoči, kakršne so te v postopku v glavni stvari, lahko zahteva enako obravnavanje kot državljani države članice gostiteljice v skladu s členom 24(1) Direktive 2004/38 le, če na ozemlju države članice prebiva ob spoštovanju pogojev iz Direktive 2004/38 (sodba Dano, C-333/13, EU:C:2014:2358, točka 69).
- 50 Dopustiti, da osebe, ki nimajo pravice do prebivanja na podlagi Direktive 2004/38, lahko zahtevajo priznanje pravice do dajatev socialne pomoči pod enakimi pogoji, kot veljajo za državljane, bi bilo namreč v nasprotju s ciljem iz uvodne izjave 10 navedene direktive, s katerim se želi izogniti temu, da bi državljani Unije, ki so državljani drugih držav članic, postali nesorazmerno breme sistema socialne pomoči v državi članici gostiteljici (sodba Dano, C-333/13, EU:C:2014:2358, točka 74).
- 51 Da bi se ugotovilo, ali je mogoče dodelitev dajatev socialne pomoči, kakršne so te v postopku v glavni stvari, zavrniti na podlagi izjeme iz člena 24(2) Direktive 2004/38, je zato najprej treba preveriti, ali se uporablja načelo enakega obravnavanja iz člena 24(1) navedene direktive in torej ali je prebivanje zadevnega državljana Unije na ozemlju države članice gostiteljice zakonito.
- 52 Ugotoviti je treba, da samo dve določbi Direktive 2004/38 omogočata, da se iskalcem zaposlitve, ki so v takem položaju kot N. Alimanovic in njena hči Sonita, prizna pravica do prebivanja v državi članici gostiteljici v skladu s to direktivo, in sicer člena 7(3)(c) in 14(4)(b) te direktive.
- 53 V zvezi s tem člen 7(3)(c) Direktive 2004/38 določa, da delavec ohrani status delavca za dobo najmanj šestih mesecev, 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 obdobju zadevni državljan Unije obdrži pravico do prebivanja v državi članici gostiteljici na podlagi člena 7 Direktive 2004/38 in se torej lahko sklicuje na načelo enakega obravnavanja iz člena 24(1) navedene direktive.
- 54 Tako je Sodišče v sodbi Vatsouras in Koupatantze (C-22/08 in C-23/08, EU:C:2009:344, točka 32) razsodilo, da imajo državljani Unije, ki so ohranili status delavca na podlagi člena 7(3)(c) Direktive 2004/38, v navedenem obdobju najmanj šestih mesecev pravico do dajatev socialne pomoči, kakršne so obravnavane.
- 55 Vendar kot je navedel generalni pravobranilec v točki 41 sklepnih predlogov, ni sporno, da N. Alimanovic in njena hči Sonita, ki sta status delavca obdržali najmanj šest mesecev po koncu njune zadnje zaposlitve, navedenega statusa nista več imeli, ko sta bili izključeni od prejemanja dajatev iz postopka v glavni stvari.
- 56 Glede vprašanja, ali bi člen 14(4)(b) Direktive 2004/38 lahko bil podlaga za pravico do prebivanja v skladu z Direktivo 2004/38 za državljane Unije, ki so v takem položaju kot N. Alimanovic in njena hči Sonita, ta določba določa, da državljan Unije, ki vstopi na ozemlje države članice gostiteljice z namenom iskanja zaposlitve, ne sme biti izgnan, dokler lahko predloži dokazilo o tem, da še naprej išče zaposlitev in da ima resnično možnost za zaposlitev.
- 57 Čeprav predložitveno sodišče meni, da N. Alimanovic in njena hči Sonita lahko uveljavljata pravico do prebivanja na podlagi prej navedene določbe tudi po izteku obdobja iz člena 7(3)(c) Direktive 2004/38, v obdobju, zajetem v členu 14(4)(b) te direktive, ki jima daje pravico, da sta enako obravnavani kot

državljeni države članice gostiteljice, kar zadeva dostop do dajatev socialne pomoči, je treba poudariti, da se lahko država članica gostiteljica v takem primeru sklicuje na izjemo iz člena 24(2) te direktive, zato da navedenemu državljanu ne prizna zahtevane dajatve socialne pomoči.

- 58 Iz sklicevanja v členu 24(2) Direktive 2004/38 na člen 14(4)(b) te direktive namreč izrecno izhaja, da država članica gostiteljica državljanu Unije, ki ima pravico do prebivanja zgolj na podlagi zadnjenavedene določbe, lahko zavrne vsako dajatev socialne pomoči.
- 59 V zvezi s tem je treba pojasniti, da čeprav je Sodišče že razsodilo, da Direktiva 2004/38 zahteva, da država članica pri odločanju o sprejetju ukrepa odstranitve ali ugotovitve, da oseba med prebivanjem pomeni nesorazmerno breme za sistem socialne pomoči, upošteva posamičen položaj zadevne osebe (sodba Brey, C-140/12, EU:C:2013:565, točke 64, 69 in 78), se taka posamična preučitev v položaju, kakršen je v zadevi v glavni stvari, ne zahteva.
- 60 Direktiva 2004/38, ki uvaja večstopenjski sistem ohranjanja statusa delavca, namenjen varovanju pravice do prebivanja in dostopa do socialnih dajatev, upošteva različne dejavnike v zvezi s posamičnim položajem vsakega prosilca za socialne dajatve in, med drugim, trajanje opravljanja poklicne dejavnosti.
- 61 Merilo, določeno tako v členu 7(1) Knjige II v povezavi s členom 2(3) zakona o prostem gibanju kot v členu 7(3)(c) Direktive 2004/38, in sicer šestmesečno obdobje po prenehanju poklicne dejavnosti, v katerem se pravica do socialne pomoči ohrani, s tem da zadevnim osebam omogoča, da se nedvoumno seznanijo s svojimi pravicami in obveznostmi, zagotavlja visoko stopnjo pravne varnosti in preglednosti pri dodeljevanju dajatev socialne pomoči iz okvira temeljnega varstva in je v skladu z načelom sorazmernosti.
- 62 Poleg tega je treba glede posamične preučitve, pri kateri bi se celovito presojalo breme, ki bi ga dodelitev dajatve konkretno pomenila za celoten sistem socialne pomoči iz postopka v glavni stvari, ugotoviti, da je pomoč, dodeljeno enemu samemu prosilcu, težko šteti za „nesorazmerno breme“ za državo članico v smislu člena 14(1) Direktive 2004/38, saj tako breme za zadevno državo članico ne bi nastalo ob vložitvi posamezne prošnje, temveč nujno šele ob seštetju vseh posameznih prošenj, ki bi ji bile predložene.
- 63 Ob upoštevanju zgoraj navedenega je treba na drugo vprašanje odgovoriti, da je treba člen 24 Direktive 2004/38 in člen 4 Uredbe št. 883/2004 razlagati tako, da ne nasprotujeta ureditvi države članice, v skladu s katero so državljani drugih držav članic – ki so v položaju, navedenem v členu 14(4)(b) Direktive 2004/38 – izključeni od prejemanja nekaterih „posebnih denarnih dajatev, za katere se ne plačujejo prispevki“, v smislu člena 70(2) Uredbe št. 883/2004, ki so hkrati „socialna pomoč“ v smislu člena 24(2) Direktive 2004/38, medtem ko so te dajatve zagotovljene državljanom države članice gostiteljice, ki so v enakem položaju.

Stroški

- 64 Ker je ta postopek za stranke v postopku v glavni stvari ena od stopenj v postopku pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški, priglašeni za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (veliki senat) razsodilo:

Člen 24 Direktive 2004/38/ES Evropskega parlamenta in Sveta 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/EEC, ter člen 4 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, je treba razlagati tako, da ne nasprotujeta ureditvi države članice, v skladu s katero so državljani drugih držav članic – ki so v položaju, navedenem v členu 14(4)(b) Direktive 2004/38 – izključeni od prejemanja nekaterih „posebnih denarnih dajatev, za katere se ne plačujejo prispevki“, v smislu člena 70(2) Uredbe št. 883/2004, ki so hkrati „socialna pomoč“ v smislu člena 24(2) Direktive 2004/38, medtem ko so te dajatve zagotovljene državljanom države članice gostiteljice, ki so v enakem položaju.

Podpisi