

PRESUDA SUDA

23. ožujka 1982.

„Pravo na boravak”

U predmetu C-53/81,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku, na temelju članka 177. Ugovora o EEZ-u, koji je uputio pravni odjel Raad van State (Državno vijeće, Nizozemska), u sporu koji se pred njim vodi između

D. M. Levin iz Amsterdama,

i

STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE (Državni tajnik za pravosuđe),

o tumačenju članka 48. Ugovora o EEZ-u te određenih odredaba iz direktiva i uredbi Zajednice u pogledu slobodnog kretanja osoba unutar Zajednice.

SUD,

u sastavu: J. Mertens de Wilmars, predsjednik, G. Bosco, A. Touffait i O. Due, predsjednici vijeća, P. Pescatore, Mackenzie Stuart, A. O’Keeffe, T. Koopmans, U. Everling, A. Chloros i F. Grévisse, suci,

nezavisni odvjetnik: Sir Gordon Slynn,

tajnik: A. Van Houtte,

donosi sljedeću

Presudu

- 1 Interlokutornom odlukom od 28. studenoga 1980. koju je Sud zaprimio 11. ožujka 1981. Raad van State (Državno vijeće) uputio je na temelju članka 177. Ugovora o EEZ-u tri prethodna pitanja o tumačenju članka 48. Ugovora te određenih odredaba iz uredbi i direktiva Zajednice u pogledu slobodnog kretanja osoba unutar Zajednice.

- 2 Tužiteljica u glavnom postupku, D. M. Levin, britanska državljanica udana za državljanina treće zemlje, u Nizozemskoj je zatražila boravišnu dozvolu. Ta joj je dozvola u skladu s nizozemskim zakonom odbijena uz obrazloženje, između ostalog, da D. M. Levin u Nizozemskoj ne obavlja profesionalnu djelatnost i stoga se u smislu tog zakona ne može smatrati „povlaštenim državljaninom EEZ-a”.
- 3 D. M. Levin je državnom tajniku za pravosuđe podnijela zahtjev za reviziju te odluke. Budući da je taj zahtjev odbijen, podnijela je tužbu pred Raad Van State (Državno vijeće) ističući da je u međuvremenu u Nizozemskoj započela obavljati djelatnost kao zaposlena osoba i da ona i njezin supružnik svakako raspolažu imovinom i prihodima koji su više nego dostatni za njihovo uzdržavanje, čak i bez obavljanja takve djelatnosti.
- 4 Smatrajući da presuda koju treba donijeti ovisi o tumačenju prava Zajednice, Raad van State (Državno vijeće) postavio je sljedeća prethodna pitanja:
 - „1. Treba li se pojam ‚povlašteni državljanin EEZ-a’ koji se u nizozemskom zakonodavstvu odnosi na državljanina države članice u smislu definicije iz članka 1. Direktive Vijeća 64/221/EEZ od 25. veljače 1964. i koji se koristi u tom zakonodavstvu za utvrđivanje kategorije osoba na koje se primjenjuju članak 48. Ugovora o osnivanju Europske ekonomske zajednice i Uredba (EEZ) br. 1612/68 od 15. listopada 1968. koju je donijelo Vijeće Europskih zajednica radi primjene tog članka, te direktive Vijeća 64/221/EEZ od 25. veljače 1964. i 68/360 EEZ od 15. listopada 1968., shvaćati tako da se taj pojam također odnosi na državljanina države članice koji na državnom području druge države članice obavlja djelatnost kao zaposlena ili samozaposlena osoba ili koji ondje pruža usluge u toliko smanjenoj mjeri da iz toga ostvaruje prihod koji je niži od onoga koji se u potonjoj državi članici smatra minimumom za njegovo uzdržavanje?
 2. Da bi se odgovorilo na prvo pitanje treba li razlikovati, s jedne strane, osobe koje osim prihoda ili kao dodatak prihodu koji ostvaruju iz svoje smanjene aktivnosti, raspolažu drugim prihodima (na primjer prihodom koji potječe iz imovine ili iz rada njihovog supružnika koji ih prati i koji nije državljanin države članice), tako da raspolažu dostatnim sredstvima za pokrivanje osnovnih životnih troškova u smislu prvog pitanja i, s druge strane, osobe koje ne raspolažu takvim dodatnim prihodima nego se, zbog vlastitih razloga, žele zadovoljiti prihodom koji je niži od onoga što se općenito smatra minimumom?
 3. Uz pretpostavku da prvo pitanje zahtijeva potvrđan odgovor, može li se na pravo takvog radnika na slobodan pristup i slobodu poslovnog nastana u državi članici gdje obavlja ili želi obavljati djelatnost ili gdje pruža ili želi pružati usluge u smanjenoj mjeri, jednako snažno pozivati ako se pokaže ili ako je vjerojatno da se nastanom u toj državi članici žele uglavnom postići ciljevi različiti od obavljanja djelatnosti ili pružanja usluga u smanjenoj mjeri?”
- 5 Iako se ta pitanja, prema tome kako su sročena, odnose kako na slobodno kretanje radnika tako i na slobodu nastana i slobodu pružanja usluga, iz elemenata spora u glavnom

postupku proizlazi da je nacionalni sud zapravo usmjeren samo prema slobodnom kretanju radnika. Stoga odgovore koji se daju valja ograničiti na aspekte koji se odnose na ovu slobodu.

Prvo i drugo pitanje

- 6 Prvim i drugim pitanjem, koje valja zajedno ispitati, nacionalni sud u biti pita odnose li se odredbe prava Zajednice o slobodnom kretanju radnika i na državljanina države članice koji na državnom području druge države članice obavlja djelatnost kao zaposlena osoba, a ta mu djelatnost donosi samo prihode koji su niži od minimalnih životnih troškova kako su utvrđeni zakonodavstvom potonje države članice. Osobito se pita odnose li se te odredbe na takvu osobu uz pretpostavku da ona nadopunjuje prihode koje ostvaruje iz svoje djelatnosti koju obavlja kao zaposlena osoba drugim prihodima koji joj omogućavaju dostizanje navedenog minimuma ili da se zadovoljava sredstvima nižim od minimalnih životnih troškova.
- 7 Sukladno članku 48. Ugovora o EEZ-u, sloboda kretanja radnika osigurava se unutar Zajednice. Ta sloboda podrazumijeva ukidanje svake diskriminacije na temelju državljanstva među radnicima iz država članica u vezi sa zapošljavanjem, primicima od rada i ostalim uvjetima rada i zapošljavanja, a podložno ograničenjima koja su opravdana razlozima javnog poretka, javne sigurnosti ili javnog zdravlja, ta sloboda podrazumijeva pravo na prihvaćanje stvarno učinjenih ponuda za zaposlenje, na slobodno kretanje unutar državnog područja država članica, na boravak u državi članici radi zapošljavanja i ostanak na državnom području države članice nakon prestanka zaposlenja.
- 8 Ova je odredba, između ostalog, provedena Uredbom Vijeća (EEZ) br. 1612/68 od 15. listopada 1968. o slobodi kretanja radnika unutar Zajednice (SL L 257, str. 2.) i Direktivom Vijeća 68/360/EEZ od istog datuma o ukidanju ograničenja kretanja i boravka unutar Zajednice za radnike država članica i njihove obitelji (SL L 257, str. 13.). Sukladno članku 1. Uredbe (EEZ) br. 1612/68, svaki državljanin države članice, bez obzira na svoje mjesto boravišta, ima pravo prihvatiti zaposlenje ili obavljati posao kao zaposlena osoba na državnom području druge države članice u skladu s odredbama zakona i propisa koji uređuju zapošljavanje državljana te države.
- 9 Iako se prava koja proizlaze iz slobodnog kretanja radnika i, konkretno, prava ulaska i boravka na državnom području države članice povezuju sa svojstvom radnika ili osobe koja obavlja djelatnost kao zaposlena osoba ili koja je želi obavljati, pojmovi „radnik” i „djelatnost u svojstvu zaposlene osobe” nisu izričito utvrđeni ni u jednoj od odredaba u tom području. Stoga, kako bi se utvrdilo njihovo značenje, valja primijeniti općeprihvaćena načela tumačenja polazeći od uobičajenog značenja koje se daje pojmovima u njihovome kontekstu i s obzirom na ciljeve Ugovora.
- 10 Nizozemska i danska vlada smatrale su da se na odredbe članka 48. Ugovora mogu pozivati samo osobe koje primaju plaću čiji je iznos barem jednak iznosu sredstava za uzdržavanje koji zakonodavstvo države članice u kojoj oni rade smatra nužnim ili koje rade barem onaj broj sati koji se u dotičnom sektoru smatra normalnim za rad s punim

radnim vremenom. One navode da kada o tome ne postoje odredbe u nacionalnom zakonodavstvu, nacionalne kriterije potrebno je primijeniti za utvrđivanje i minimalne plaće i minimalnog broja sati.

- 11 Taj se argument, međutim, ne može prihvatiti. Kako je to Sud već potvrdio presudom od 19. ožujka 1964. (Unger, 75/63, Zb., 1964, str. 347.), pojmovi „radnik” i „djelatnost u svojstvu zaposlene osobe” ne mogu se definirati upućivanjem na zakonodavstva država članica, već oni imaju značenje na razini Zajednice. Inače bi pravila Zajednice o slobodnom kretanju radnika bila dovedena u pitanje, jer bi sadržaj tih pojmova, bez kontrole institucija Zajednice, mogla jednostrano utvrditi i izmijeniti nacionalna zakonodavstva, koja bi tako određene kategorije osoba mogla samovoljno isključiti iz uživanja prava iz Ugovora.
- 12 To bi posebno bilo tako ako bi uživanje prava dodijeljenih na temelju slobodnog kretanja radnika moglo biti podložno kriteriju plaće koju zakonodavstvo države domaćina smatra minimalnom, jer bi se tako područje primjene *rationae personae* pravila Zajednice u tom području moglo razlikovati od jedne do druge države članice. Stoga smisao i značenje pojmova „radnik” i „djelatnost u svojstvu zaposlene osobe” valja razjasniti s obzirom na načela pravnog poretka Zajednice.
- 13 U tom pogledu valja naglasiti da ovi pojmovi određuju područje primjene jedne od temeljnih sloboda zajamčenih Ugovorom i da se stoga ne mogu usko tumačiti.
- 14 Sukladno tom stajalištu, uvodne izjave Uredbe br. 1612/68 općenito potvrđuju pravo svih radnika država članica na obavljanje djelatnosti po vlastitom izboru unutar Zajednice, neovisno o tomu je li riječ o stalnim radnicima, sezonskim, prekograničnim ili o radnicima koji svoju djelatnost obavljaju prilikom pružanja usluga. Štoviše, ako Direktiva 68/360 u svojem članku 4. radnicima priznaje pravo na boravak samo na osnovi predodjenja isprave s kojom su ušli na državno područje ili na temelju izjave poslodavca o zaposlenju ili potvrde o radu, ona to pravo ne podvrgava nijednom uvjetu koji se odnosi na vrstu rada ili iznos prihoda koji se iz njega ostvaruje.
- 15 Tumačenje koje daje puni opseg tim pojmovima u skladu je i s ciljevima Ugovora, među kojima je, sukladno člancima 2. i 3., uklanjanje prepreka slobodnom kretanju osoba među državama članicama između ostalog radi promicanja skladnog razvoja gospodarskih djelatnosti u cijeloj Zajednici i povišenja životnog standarda. Budući da rad s nepunim radnim vremenom, iako eventualno stvara prihode niže od onoga što se smatra minimalnim životnim troškovima, za veliki broj osoba predstavlja učinkovito sredstvo za poboljšanje životnog standarda, koristan učinak prava Zajednice bio bi ugrožen i ostvarenje ciljeva Ugovora dovedeno u pitanje da je uživanje prava na temelju slobodnog kretanja radnika namijenjeno samo osobama koje obavljaju djelatnost s punim radnim vremenom i koje stoga ostvaruju plaću koja je barem jednaka minimalnoj plaći zajamčenoj u dotičnom sektoru.
- 16 Stoga se pojmovi radnik i djelatnost u svojstvu zaposlene osobe trebaju shvaćati tako da se pravila o slobodnom kretanju radnika odnose i na osobe koje djelatnost obavljaju ili

žele obavljati samo kao zaposlene osobe s nepunim radnim vremenom i koje na temelju toga dobivaju ili bi dobivale samo plaću koja je niža od minimalne plaće zajamčene u dotičnom sektoru. U tom se pogledu ne može utvrditi nikakva razlika između osoba koje se žele zadovoljiti svojim prihodima ostvarenima takvom djelatnošću i koje nadopunjuju te prihode drugim prihodima koji potječu iz imovine ili rada člana njihove obitelji koji ih prati.

- 17 Međutim, valja precizirati da, dok rad s nepunim radnim vremenom nije isključen iz područja primjene pravila o slobodnom kretanju radnika, ta pravila obuhvaćaju samo obavljanje stvarnih i učinkovitih djelatnosti uz isključenje djelatnosti tako malog razmjera da ih se može smatrati isključivo marginalnima i dopunskima. Naime, iz teksta načela slobodnog kretanja radnika kao i mjesta koje pravila koja se na njega odnose zauzimaju u ukupnom sustavu Ugovora, proizlazi da ta pravila jamče samo slobodno kretanje osoba koje obavljaju ili žele obavljati gospodarsku djelatnost.
- 18 Stoga na prvo i drugo pitanje valja odgovoriti da se odredbe prava Zajednice o slobodnom kretanju radnika odnose i na državljana države članice koji na državnom području druge države članice djelatnost obavlja kao zaposlena osoba, a ta mu djelatnost donosi prihode niže od minimalnih životnih troškova kako su utvrđeni u potonjoj državi, kada ta osoba prihode koje ostvaruje iz svoje djelatnosti koju obavlja kao zaposlena osoba nadopunjuje drugim prihodima koji joj omogućavaju dostizanje navedenog minimuma ili se zadovoljava sredstvima za pokrivanje životnih troškova koja su niža od tog minimuma, uz uvjet da obavlja stvarnu i učinkovitu djelatnost kao zaposlena osoba.

Treće pitanje

- 19 Trećim se pitanjem u biti pita može li se pravo ulaska i boravka na državnom području države članice uskratiti radniku koji svojim ulaskom ili boravkom uglavnom teži ostvarivanju drugih ciljeva, a ne obavljanju djelatnosti u svojstvu zaposlene osobe kako je definirana u odgovoru na prvo i drugo pitanje.
- 20 Sukladno članku 48. stavku 3. Ugovora, pravo slobodnog kretanja na državnom području država članica dodjeljuje se radnicima u „svrhu” prihvaćanja stvarno učinjenih ponuda za zaposlenje. Radnici uživaju pravo na boravak u jednoj od država članica na temelju iste odredbe „radi” zapošljavanja. Osim toga, u preambuli Uredbe br. 1612/68 precizira se da slobodno kretanje podrazumijeva pravo radnika na slobodno kretanje unutar Zajednice „kako bi” obavljali djelatnosti u svojstvu zaposlene osobe, dok Direktiva 68/360 u svojem članku 2. obvezuje države članice da radnicima dopusti napuštanje njihovog državnog područja „kako bi” prihvatili zaposlenje ili obavljali posao na državnom području druge države članice.
- 21 Međutim, ove formulacije ne izražavaju zahtjev, svojstven samom načelu slobodnog kretanja radnika, da se na povlastice koje pravo Zajednice dodjeljuje na temelju te slobode mogu pozivati samo osobe koje stvarno obavljaju ili ozbiljno žele obavljati djelatnost kao zaposlene osobe. One ipak ne podrazumijevaju da uživanje te slobode može ovisiti o ciljevima koje želi ostvariti državljani države članice time što zahtijeva

ulazak ili boravak na državnom području druge države članice uz uvjet da u njoj obavlja ili želi obavljati djelatnost koja zadovoljava prethodno navedene kriterije, to jest stvarnu i učinkovitu djelatnost u svojstvu zaposlene osobe.

- 22 Kada je taj uvjet ispunjen, namjere koje su radnika mogle potaknuti na traženje posla u dotičnoj državi članici nisu relevantne i ne uzimaju se u obzir.
- 23 Stoga na treće pitanje koje je uputio Raad van State (Državno vijeće) valja odgovoriti da namjere koje su radnika mogle potaknuti na traženje posla u drugoj državi članici nisu relevantne što se tiče njegovoga prava na ulazak i boravak na državnom području potonje države od trenutka kada on ondje obavlja ili želi obavljati stvarnu i učinkovitu djelatnost.

Troškovi

Troškovi nizozemske, danske, francuske i talijanske vlade te Komisije, koje su podnijele očitovanja Sudu, ne nadoknađuju se. Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka.

Slijedom navedenog,

SUD,

o pitanjima koje mu je privremenom odlukom od 28. studenoga 1980. uputio pravni odjel nizozemskog Raad Van State (Državno vijeće), odlučuje:

- 1. Odredbe prava Zajednice o slobodnom kretanju radnika odnose se i na državljanina države članice koji na državnom području druge države članice obavlja djelatnost kao zaposlena osoba, a ta mu djelatnost donosi prihode niže od minimalnih životnih troškova kako su utvrđeni u potonjoj državi, kada ta osoba prihode koje ostvaruje iz svoje djelatnosti koju obavlja kao zaposlena osoba nadopunjuje drugim prihodima koji joj omogućavaju dostizanje navedenog minimuma ili se zadovoljava sredstvima za pokrivanje životnih troškova koja su niža od tog minimuma, uz uvjet da obavlja stvarnu i učinkovitu djelatnost kao zaposlena osoba.**
- 2. Namjere koje su radnika mogle potaknuti na traženje posla u drugoj državi članici nisu relevantne što se tiče njegovoga prava na ulazak i boravak na državnom području potonje države od trenutka kada on ondje obavlja ili želi obavljati stvarnu i učinkovitu djelatnost.**

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourg 23. ožujka 1982.

[Potpisi]