

PRESUDA SUDA

9. kolovoza 1994.(*)

„Slobodno pružanje usluga – Državljeni treće zemlje”

U predmetu C-43/93,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku koji je na temelju članka 177. Ugovora o EEZ-u uputio Upravni sud u Châlons-sur-Marne (Francuska) u postupku pred tim sudom između

Raymonda Vander Elsta

i

Office des migrations internationales (OMI),

o tumačenju članaka 59. i 60. Ugovora o EEZ-u,

SUD

u sastavu: O. Due, predsjednik, G. F. Mancini, J. C. Moitinho de Almeida, M. Diez de Velasco (izvjestitelj) i D. A. O. Edward, predsjednici vijeća, C. N. Kakouris, R. Joliet, F. A. Schockweiler, G. C. Rodríguez Iglesias, F. Grévisse, M. Zuleeg, P. J. G. Kapteyn i J. L. Murray, suci,

nezavisni odvjetnik: M. Tesauro,

tajnik: R. Grass,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

- za tužitelja, F. Fazzi-De Clercq, odvjetnik pri odvjetničkoj komori u Gandu,
- za francusku vladu, P. Pouzoulet, pomoćnik direktora u upravi za pravne poslove Ministarstva vanjskih poslova, i C. Chavance, glavni ataše za središnju upravu u upravi za pravne poslove Ministarstva vanjskih poslova, u svojstvu agenata,
- za njemačku vladu, E. Röder, *Ministerialrat* u Saveznome ministarstvu gospodarstva, i C.-D. Quassowski, *Regierungsrat* u Saveznome ministarstvu gospodarstva, u svojstvu agenata,
- za nizozemsku vladu, A. Bos, pravni savjetnik u Ministarstvu vanjskih poslova, u svojstvu agenta,
- za vladu Ujedinjene Kraljevine, J. D. Colahan, iz Pravnog odjela Ministarstva financija (Treasury Solicitor's Department), u svojstvu agenta, i R. Plender, *QC*,

- za Komisiju Europskih zajednica, M.-J. Jonczy, pravna savjetnica, u svojstvu agenta,

uzimajući u obzir izvještaj za raspravu,

saslušavši usmena očitovanja francuske vlade, njemačke vlade koju u svojstvu agenta zastupa B. Kloke, *Regierungsrat* u Saveznome ministarstvu gospodarstva, vlade Ujedinjene Kraljevine i Komisije na raspravi održanoj 19. travnja 1994.,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 1. lipnja 1994.,

donosi sljedeću

Presudu

- 1 Odlukom od 22. prosinca 1992., koju je Sud zaprimio 15. veljače 1993., Upravni sud u Châlons-sur-Marneu uputio je, na temelju članka 177. Ugovora o EEZ-u, dva prethodna pitanja o člancima 59. i 60. Ugovora.
- 2 Pitanja su postavljena u okviru spora između Vandera Elsta, poslodavca belgijskog državljanstva s poslovnim nastanom u Belgiji, i Office des migrations internationales (Ured za međunarodne migracije, u daljnjem tekstu: OMI), francuskog tijela u okviru Ministarstva rada koje je poglavito zaduženo za zapošljavanje strane radne snage na francuskom državnom području.
- 3 Vander Elst koristi u Bruxellesu tvrtku specijaliziranu za rušenje. Uz belgijske državljane tvrtka godinama neprestano zapošljava marokanske državljane. Oni legalno borave u Belgiji, imaju belgijsku radnu dozvolu, belgijsko zdravstveno osiguranje i primaju naknadu u toj zemlji.
- 4 Godine 1989. tvrtka Vander Elst izvela je radove rušenja i skupljanja materijala na zgradi zvanj „Château Lanson” u Reimsu. Ti su radovi trajali mjesec dana. Da bi ih obavio, Raymond Vander Elst poslao je na lice mjesta ekipu od osam ljudi iz svog uobičajenog osoblja, od kojih četiri Belgijanca i četiri Marokanca. Za ta četiri Marokanca, prethodno je od francuskog konzulata u Bruxellesu dobio kratkoročnu boravišnu vizu koja je važila jedan mjesec.
- 5 Tijekom kontrole obavljene 12. i 18. travnja 1989. na gradilištu u Reimsu francuske službe inspektorata rada utvrdile su da marokanski radnici koje je zapošljavao Raymond Vander Elst i koji su radili na gradilištu nisu imali radnu dozvolu francuskih vlasti. Prema mišljenju spomenutih službi kratkoročna boravišna viza nije bila dovoljna da u Francuskoj obavljaju profesionalnu djelatnost kao zaposlene osobe.
- 6 Članak L. 341-2 francuskog zakona o radu predviđa da stranac koji u Francuskoj želi obavljati djelatnost kao zaposlena osoba osim odgovarajućih dokumenata i viza mora predočiti „ugovor o radu koji traži tijelo upravne vlasti ili radnu dozvolu i zdravstvenu

potvrdu". Članak L. 341-6 prvi podstavak toga zakona zabranjuje „osobi da angažira ili zadrži na poslu neplaćenog stranca koji nema potvrdu kojom mu se dopušta da u Francuskoj obavlja djelatnost kao zaposlena osoba". Nepoštovanje tih odredaba se sankcionira, prema članku L. 341-7 istog zakona, plaćanjem posebnog doprinosa u korist OMI-a, čiji iznos ne smije biti niži od 500 zajamčenih minimalnih satnica predviđenih člankom L. 141-8 gore navedenog zakona. Osim toga, prema članku L. 341-9 gore navedenog zakona o radu, zapošljavanje i uvođenje u Francusku stranih radnika isključivo je u nadležnosti OMI-a.

- 7 Francuske službe inspektorata rada smatrale su da je Raymond Vander Elst, zapošljavajući na francuskom državnom području državljane trećih zemalja, a da pritom nije obavijestio OMI i da nije posjedovao odgovarajuće dozvole za rad, prekršio članke L. 341-6 i L. 341-9 francuskog zakona o radu. Na osnovi zapisnika koji su sastavile spomenute službe OMI je podnositelju zahtjeva nametnuo poseban doprinos od 121 520 FF, na temelju članka L. 341-7 istog zakona. Nakon savjetovanja s okružnim direktorom za rad i zapošljavanje, iznos posebnog doprinosa smanjen je na 30 380 FF.
- 8 Raymond Vander Elst podnio je žalbu protiv te odluke u upravnom postupku pred direktorom OMI-a, koji ju je odbio odlukom od 9. ožujka 1990. Raymond Vander Elst je tada, 28. travnja 1990., pokrenuo postupak pred Upravnim sudom u Châlons-sur-Marneu, tražeći poništenje odluke o prethodno navedenom posebnom doprinosu i, podredno, smanjenje tog doprinosa jer je u dobroj vjeri odmah poduzeo korake za pribavljanje traženih privremenih radnih dozvola, koje je i dobio.
- 9 U prilog osnovanosti tužbe, podnositelj zahtjeva je između ostalog istaknuo da sporne odredbe zakona o radu predstavljaju prepreku slobodnom pružanju usluga, koje nije u skladu s člankom 59. i narednim člancima Ugovora.
- 10 S obzirom na te argumente, sud koji je uputio zahtjev odlučio je prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:
 - „1) Treba li odredbe prava Zajednice, uzete zajedno, a pogotovo članke 59. i 60. Ugovora, tumačiti na način da im se protivi da država članica Zajednice, za zapošljavanje radnika koji su u odnosu na Zajednicu državljani trećih zemalja, a koje poduzetnik smješten u drugoj državi članici Zajednice uredno i uobičajeno zapošljava, propiše obvezu ishođenja dozvole ili plaćanja naknade tijelu za imigraciju kada taj poduzetnik pruža usluge na njezinom državnom području?
 - 2) Je li francusko zakonodavstvo, koje francuskim poduzetnicima koji zapošljavaju radnike treće zemlje u Zajednici propisuje obvezu ishođenja dozvole za zapošljavanje ili plaćanja posebnog doprinosa OMI-u, u pogledu tih istih odredaba diskriminirajuće za poduzetnike drugih država članica Zajednice, a osobito Belgije?"
- 11 Tim pitanjima nacionalni sud u biti pita treba li članke 59. i 60. Ugovora tumačiti na način da im se protivi da država članica obvezuje poduzetnike s poslovnim nastanom u drugoj državi članici koji na njezino državno područje dolaze kako bi na njemu pružali usluge te uredno i uobičajeno zapošljavaju državljane trećih zemalja da za te radnike ishode radnu dozvolu od državnog tijela za imigraciju i plaćaju s tim povezane troškove kako ne bi bili sankcionirani upravnom novčanom kaznom.

- 12 Najprije valja istaknuti da se u Francuskoj, uz obvezu nametnutu poduzetnicima da ishode radnu dozvolu za zapošljavanje državljana trećih zemalja, predviđa obveza plaćanja naknade koja kao i visoka upravna novčana kazna, kojom se sankcionira nepoštovanje te obveze, može predstavljati znatno ekonomsko opterećenje za poslodavce.
- 13 Zatim valja podsjetiti da državljani država članica Zajednice imaju pravo pristupa na državno područje drugih država članica u ostvarivanju različitih sloboda priznatih Ugovorom, a osobito slobode pružanja usluga koju, prema ustaljenoj sudskoj praksi, koriste kako pružatelji usluga tako i korisnici usluga (vidjeti presude od 2. veljače 1989., Cowan, 186/87, Zb., str. 195., i od 30. svibnja 1991., Komisija/Nizozemska, C-68/89, Zb., str. I-2637., t. 10.).
- 14 Tako članak 59. Ugovora zahtijeva ne samo ukidanje svake diskriminacije na temelju državljanstva naspram pružatelja usluga s poslovnim nastanom u drugoj državi članici, nego i ukidanje svakog ograničenja, čak i ako se bez razlike primjenjuje na nacionalne pružatelje usluga i na pružatelje usluga drugih država članica, kad je to ograničenje takvo da brani ili dodatno ometa djelatnosti pružatelja usluga s poslovnim nastanom u drugoj državi članici u kojoj on legalno izvršava analogne usluge (vidjeti presudu od 25. srpnja 1991., Säger, C-76/90, Zb., str. I-4221., t. 12.).
- 15 Slično tome, već je bilo presuđeno da nacionalno zakonodavstvo prema kojem se poduzetniku s poslovnim nastanom u drugoj državi članici koji na nacionalnom području pruža određene usluge propisuje obveza ishođenja upravne dozvole predstavlja ograničavanje slobodnog pružanja usluga u smislu članka 59. Ugovora (vidjeti gore navedenu presudu Säger, t. 14.). Osim toga, iz presude od 3. veljače 1982., Seco et Desquenue & Giral (62/81 i 63/81, Zb., str. 223.) proizlazi da zakonodavstvo države članice, koje poduzetnike s poslovnim nastanom u drugoj državi članici obvezuje na plaćanje naknada kako bi na državnom području ove prve mogli zapošljavati radnike za koje su već, za ista razdoblja djelatnosti, podlijezali plaćanju naknada u svojoj državi boravišta, time propisuje dodatno ekonomsko opterećenje za te poslodavce, koji zapravo snose veći teret nego pružatelji usluga s poslovnim nastanom na nacionalnom području.
- 16 Naposljetku, valja podsjetiti da se slobodno pružanje usluga kao temeljno načelo Ugovora može ograničiti samo propisima opravdanim važnim razlozima od općeg interesa koji se primjenjuju na svaku osobu ili poduzetnika koji obavljaju neku djelatnost na državnom području države odredišta, ako taj interes nije zaštićen pravilima kojima podliježe pružatelj usluga u državi članici u kojoj ima poslovni nastan (vidjeti osobito presude od 26. veljače 1991., Komisija/Italija, C-180/89, Zb., str. I-709., t. 17. i Komisija/Grčka, C-198/89, Zb., str. I-727., t. 18.).
- 17 Međutim, kao što je Sud u više navrata istaknuo, država članica ne može pružanje usluga na svojem državnom području uvjetovati poštovanjem svih uvjeta potrebnih za poslovni nastan, kako se ne bi izgubila svaka svrha odredaba kojima je namjena da osiguraju slobodno pružanje usluga (vidjeti presude od 26. veljače 1991., Komisija/Francuska, C-154/89, Zb. str. I-659., t. 12., i gore navedena Säger, t. 13.).
- 18 U ovom slučaju prvo valja naglasiti da su marokanski radnici koje je zapošljavao Raymond Vander Elst uredno boravili u Belgiji, državi poslovnog nastana svog poslodavca, gdje im je bila izdana radna dozvola.

- 19 Drugo, iz spisa i rasprava pred Sudom proizlazi da su kratkoročne boravišne vize kojima su raspolagale dotične osobe, koje im je na njihov zahtjev izdao francuski konzulat, predstavljale valjanu pravnu osnovu za boravak na francuskom državnom području koliko je potrebno da se obave radovi. Shodno tome, poštovano je nacionalno zakonodavstvo primjenjivo u državi domaćinu u pogledu imigracije i boravka stranaca.
- 20 Kad je riječ o radnoj dozvoli koja je središnje pitanje glavnog postupka, na kraju valja naglasiti da je ona potrebna da bi se državljanin treće zemlje mogao zaposliti kod poduzetnika s poslovnim nastanom u Francuskoj, bez obzira na državljanstvo njegova poslodavca, s tim da joj kratkotrajna boravišna viza nije istovjetna. Takvim se sustavom želi regulirati pristup radnika trećih zemalja francuskom tržištu rada.
- 21 No radnici koje zapošljava poduzetnik s poslovnim nastanom u državi članici, a privremeno se šalju u drugu državu članicu kako bi ondje pružali usluge, čim se vrate u svoju zemlju podrijetla ili boravišta nakon što su obavili svoj zadatak, nikako ne polažu pravo na pristup tržištu rada te druge države (vidjeti presudu od 27. ožujka 1990., *Rush Portuguesa*, C-113/89, Zb. str. I-1417.). Ti su uvjeti u ovom slučaju bili ispunjeni.
- 22 U takvim uvjetima valja smatrati da sporni zahtjevi prelaze ono što se može tražiti kao nužan uvjet za pružanje usluga. Slijedom toga, ti su zahtjevi u suprotnosti s člancima 59. i 60. Ugovora.
- 23 Treba još istaknuti da se, kao što proizlazi iz sudske prakse Suda, pravu Zajednice ne protivi da države članice prošire svoje zakonodavstvo, ili kolektivne ugovore o radu koje društveni partneri sklope vezano za minimalne plaće, na svaku osobu koja obavlja plaćeni posao na njihovom državnom području, čak i privremeno, bez obzira na zemlju poslovnog nastana poslodavca; državama članicama pravo Zajednice isto tako ne zabranjuje ni da poštovanje tih pravila osiguraju prikladnim sredstvima (vidjeti, osobito, gore navedenu presudu *Rush Portuguesa*, t. 18.).
- 24 Također valja utvrditi da u ovom slučaju, prvo, marokanski radnici imaju zakoniti ugovor o radu uređen belgijskim zakonom, i drugo, da, prema člancima 40. i 41. sporazuma o suradnji sklopljenog između Europske ekonomske zajednice i Kraljevine Maroko, potpisanog u Rabatu 27. travnja 1976., koji je u ime Zajednice odobren Uredbom Vijeća (EEZ) br. 2211/78 od 26. rujna 1978. (SL L 264, str. 1.) svaku diskriminaciju na temelju nacionalnosti između radnika Zajednice i marokanskih radnika što se tiče uvjeta rada i naknade, jednako kao i u području zdravstvene zaštite, treba ukinuti.
- 25 U tom smislu, kao što nezavisni odvjetnik s pravom naglašava u točki 30. svog mišljenja, neovisno o mogućnosti da se na radnike privremeno upućene u Francusku primijene nacionalne odredbe javnoga poretka koje uređuju različite aspekte radnog odnosa, primjenom relevantnog belgijskog sustava svejedno se mogu u znatnoj mjeri isključiti rizici iskorištavanja radnika i narušavanja tržišnog natjecanja između poduzetnika.
- 26 Stoga na prethodna pitanja valja odgovoriti da članke 59. i 60. Ugovora treba tumačiti na način da im se protivi da država članica obvezuje poduzetnike s poslovnim nastanom u drugoj državi članici koji na njezino državno područje dolaze kako bi ondje pružali usluge te uredno i uobičajeno zapošljavaju državljane trećih država da za te radnike ishode radnu dozvolu od državnog tijela za imigraciju i plaćaju s tim povezane troškove kako ne bi bili sankcionirani novčanom kaznom.

Troškovi

- 27 Troškovi francuske, njemačke i nizozemske vlade, vlade Ujedinjene Kraljevine, te Komisije Europskih zajednica, koje su sve podnijele očitovanja Sudu, ne nadoknađuju se. Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred nacionalnim sudom, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka.

Slijedom navedenog,

SUD,

odlučujući o pitanjima koja mu je uputio Upravni sud u Châlons-sur-Marneu, odlukom od 22. prosinca 1992., odlučuje:

Članke 59. i 60. Ugovora o EEZ-u treba tumačiti na način da im se protivi da država članica obvezuje poduzetnike s poslovnim nastanom u drugoj državi članici koji na njezino državno područje dolaze kako bi ondje pružali usluge i uredno i uobičajeno zapošljavaju državljane trećih zemalja da za te radnike ishode radnu dozvolu od nacionalnog tijela za imigraciju i plaćaju s tim povezane troškove kako ne bi bili sankcionirani novčanom kaznom.

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourggu 9. kolovoza 1994.

[Potpisi]

*Jezik postupka: francuski