

PRESUDA SUDA (puni sastav)

23. ožujka 2004. (1)

„Sloboda kretanja osoba – Članak 48. Ugovora o EZ-u (koji je nakon izmjena postao članak 39. UEZ-a) – Pojam „radnik” – Naknada socijalne sigurnosti koja se isplaćuje osobama koje traže posao – Uvjet boravišta – Građanstvo Europske unije”

U predmetu C-138/02,

povodom zahtjeva upućenog Sudu u skladu s člankom 234. UEZ-a, koji je uputio Social Security Commissioner (Ujedinjena Kraljevina), da u predmetu koji se vodi pred tim sudom između

**Brian Francis Collins**

i

**Secretary of State for Work and Pensions,**

donese prethodnu odluku o tumačenju Uredbe Vijeća (EEZ) br. 1612/68 od 15. listopada 1968. o slobodi kretanja radnika unutar Zajednice (SL L 257, str. 2.), kako je izmijenjena Uredbom Vijeća (EEZ) br. 2434/92 od 27. srpnja 1992. (SL L 245, str. 1.), i Direktive Vijeća 68/360/EEZ od 15. listopada 1968. o ukidanju ograničenja kretanja i boravka unutar Zajednice za radnike država članica i njihovih obitelji (SL L 257, str. 13.),

SUD (puni sastav),

u sastavu: V. Skouris, predsjednik, P. Jann, C. W. A. Timmermans, C. Gulmann, J. N. Cunha Rodrigues (izvjestitelj) i A. Rosas, predsjednici vijeća, A. La Pergola, J.-P. Puissochet, R. Schintgen, N. Colneric i S. von Bahr, suci,

nezavisni odvjetnik: D. Ruiz-Jarabo Colomer,

tajnik: L. Hewlett, glavna administratorica,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

- za B. F. Collinsa, R. Drabble, *QC*, kojeg je ovlastio P. Eden, *solicitor*,
- za vladu Ujedinjene Kraljevine, J. E. Collins, u svojstvu agenta, uz asistenciju E. Sharpston, *QC*,
- za njemačku vladu, W.-D. Plessing, u svojstvu agenta,
- za Komisiju Europskih zajednica, N. Yerrell i D. Martin, u svojstvu agenata,

saslušavši usmena očitovanja B. F. Collinsa kojeg zastupa R. Drabble, vlade Ujedinjene Kraljevine koju zastupaju R. Caudwell u svojstvu agenta, i E. Sharpston, i Komisije koju zastupaju N. Yerrell i D. Martin, na raspravi održanoj 17. lipnja 2003.,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 10. srpnja 2003.,

donosi sljedeću

## Presudu

1 Social Security Commissioner je rješenjem od 28. ožujka 2002., koje je Sud zaprimio 12. travnja 2002., na temelju članka 234. UEZ-a uputio zahtjev za prethodnu odluku s tri prethodna pitanja koja se odnose na tumačenje Uredbe Vijeća (EEZ) br. 1612/68 od 15. listopada 1968. o slobodi kretanja radnika unutar Zajednice (SL L 257, str. 2.), kako je izmijenjena Uredbom Vijeća (EEZ) br. 2434/92 od 27. srpnja 1992. (SL L 245, str. 1., u daljnjem tekstu „Uredba br. 1612/68”), i Direktive Vijeća 68/360/EEZ od 15. listopada 1968. o ukidanju ograničenja kretanja i boravka unutar Zajednice za radnike država članica i njihove obitelji (SL L 257, str. 13.).

2 Zahtjev je upućen u okviru spora između B. F. Collinsa i Secretary of State for Work and Pensions o odbijanju potonjeg da B. F. Collinsu odobri naknadu za traženje posla predviđenu zakonodavstvom Ujedinjene Kraljevine Velike Britanije i Sjeverne Irske.

### Pravni okvir

#### *Pravo Zajednice*

3 Članak 6. prvi stavak Ugovora o EZ-u (koji je nakon izmjena postao članak 12. prvi stavak UEZ-a) propisuje:

„Unutar područja primjene Ugovora i ne dovodeći u pitanje bilo koju njegovu posebnu odredbu, zabranjena je svaka diskriminacija na temelju državljanstva.”

4 Članak 8. Ugovora o EZ-u (koji je nakon izmjena postao članak 17. UEZ-a) propisuje:

„1. Ovime se ustanovljuje građanstvo Unije.

Svaka osoba koja ima državljanstvo neke države članice građanin je Unije.

2. Građani Unije uživaju prava i podliježu dužnostima predviđenima Ugovorima.”

5 Članak 8.a stavak 1. Ugovora o EZ-u (koji je nakon izmjena postao članak 18. stavak 1. UEZ-a) propisuje da svaki građanin Unije ima pravo slobodno se kretati i boraviti na državnom području država članica, podložno ograničenjima i uvjetima utvrđenima u Ugovoru o EZ-u i mjerama usvojenima radi njegove provedbe.

- 6 Kako je predviđeno člankom 48. stavkom 2. Ugovora o EZ-u (koji je nakon izmjena postao članak 39. stavak 2. UEZ-a), sloboda kretanja radnika 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.
- 7 U skladu s člankom 48. stavkom 3. Ugovora, „podložno ograničenjima koja su opravdana razlozima javnog poretka, javne sigurnosti ili javnog zdravlja, ta sloboda [kretanja radnika] podrazumijeva pravo na:
- (a) prihvaćanje stvarno učinjenih ponuda za zaposlenje;
  - (b) slobodno kretanje unutar državnog područja država članica u tu svrhu;
- [...]
- 8 Članak 2. Uredbe br. 1612/68 propisuje:
- „Svaki državljanin države članice i svaki poslodavac koji posluje na državnom području države članice mogu razmjenjivati prijave za posao i ponude za posao te sklapati i izvršavati ugovore o radu u skladu s odredbama važećih zakona i drugih propisa bez ikakve diskriminacije koja bi iz toga proizlazila.” [neslužbeni prijevod]
- 9 Članak 5. Uredbe br. 1612/68 propisuje da „uredi za zapošljavanje država članica pružaju državljanima drugih država članica koji traže posao na njihovome državnom području jednaku pomoć kao vlastitim državljanima koji traže posao”. [neslužbeni prijevod]
- 10 U skladu s člankom 7. stavkom 2. Uredbe br. 1612/68, radnik koji je državljanin države članice uživa na državnom području druge države članice jednake socijalne i porezne povlastice kao domaći radnici.
- 11 Članak 1. Direktive 68/360 propisuje:
- „U skladu s ovom Direktivom, države članice ukidaju ograničenja kretanja i boravka za državljane navedenih država i članove njihovih obitelji na koje se primjenjuje Uredba (EEZ) br. 1612/68.” [neslužbeni prijevod]
- 12 Članak 4. stavak 1. Direktive 68/360 propisuje da države članice dodjeljuju pravo boravka na svojem državnom području osobama iz članka 1. navedene Direktive koje mogu predložiti isprave navedene u članku 4. stavku 3.
- 13 U skladu s člankom 4. stavkom 3. prvom alinejom Direktive, za radnika su to sljedeće isprave:
- „(a) isprava s kojom je ušao na državno područje;
  - (b) potvrda poslodavca da će zaposliti radnika ili potvrda o zapošljavanju.” [neslužbeni prijevod]

- 14 U skladu s člankom 8. stavkom 1. Direktive 68/360, države članice priznaju, bez izdavanja dozvole boravka, pravo boravka na svojem državnom području radnicima koji obavljaju djelatnost kao zaposlene osobe, pri čemu se ne očekuje da će djelatnost trajati dulje od tri mjeseca, pograničnim radnicima i sezonskim radnicima.

#### *Nacionalno pravo*

- 15 Naknada za traženje posla je socijalno davanje predviđeno zakonom Jobseekers Act 1995 (Zakon o osobama koje traže posao iz 1995., u daljnjem tekstu: Zakon iz 1995.), u kojem se člankom 1. stavkom 2. točkom (i) zahtijeva da je podnositelj zahtjeva u Velikoj Britaniji.
- 16 Propisima donesenima na temelju Zakona iz 1995., posebno Jobseeker's Allowance Regulations 1996 (u daljnjem tekstu: propisi iz 1996.) utvrđuju se uvjeti koji moraju biti ispunjeni za ostvarivanje prava na naknadu za traženje posla i iznosi koje mogu tražiti različite kategorije podnositelja zahtjeva. Stavkom 14. točkom (a) Priloga 5. propisima iz 1996. predviđen je iznos u vrijednosti nula za kategoriju „stranci” bez uzdržavanih članova obitelji.
- 17 Člankom 85. stavkom 4. propisa iz 1996. „stranac” je definiran kako slijedi:

„[...] podnositelj zahtjeva koji nema uobičajeno boravište u Ujedinjenoj Kraljevini, na Kanalskim otocima, na otoku Man ili u Irskoj, ali se u tu svrhu s nijednim podnositeljem zahtjeva ne postupa kao da nema uobičajeno boravište u Ujedinjenoj Kraljevini ako je:

(a) radnik u smislu Uredbe Vijeća (EEZ) br. 1612/68 ili Uredbe Vijeća (EEZ) br. 1251/70 ili osoba koja ima pravo boraviti u Ujedinjenoj Kraljevini u skladu s Direktivom Vijeća br. 68/360/EEZ ili Direktivom Vijeća br. 73/148/EEZ;

[...]”

#### **Glavni postupak i prethodna pitanja**

- 18 B. F. Collins je rođen u Sjedinjenim Državama te ima dvojno irsko i američko državljanstvo. U okviru svojega sveučilišnog studija proveo je jedan semestar u Ujedinjenoj Kraljevini 1978. godine. U Ujedinjenu se Kraljevinu vratio 1980. i 1981. i tamo je boravio približno deset mjeseci, tijekom kojih je radio nepuno radno vrijeme i povremeno u barovima te u prodaji. U Sjedinjene se Države vratio 1981. godine. Nakon toga je radio u Sjedinjenim Državama i Africi.
- 19 B. F. Collins se vratio u Ujedinjenu Kraljevinu 31. svibnja 1998. kako bi tamo pronašao posao u sektoru socijalnih usluga. Dana 8. lipnja 1998. podnio je zahtjev za naknadu za traženje posla, koji je Adjudication Officer odbio odlukom od 1. srpnja 1998. uz obrazloženje da nema uobičajeno boravište u Ujedinjenoj Kraljevini. B. F. Collins je podnio žalbu Social Security Appeal Tribunalu (Ujedinjena Kraljevina), koji je potvrdio odluku o odbijanju uz obrazloženje da se ne može smatrati da B. F. Collins ima uobičajeno boravište u Ujedinjenoj Kraljevini jer s jedne strane njegov boravak nije dugo trajao, a s druge strane on nije radnik u smislu Uredbe br. 1612/68 niti je imao pravo boraviti u toj državi u smislu Direktive 68/360.

20 B. F. Collins je zatim podnio žalbu Social Security Commissioneru, koji je odlučio prekinuti postupak i postaviti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

- „1) Je li osoba u okolnostima u kojima je tužitelj u ovom predmetu radnik u smislu Uredbe Vijeća br. 1612/68 od 15. listopada 1968.?
- 2) Ako je odgovor na [prvo] pitanje negativan [...], ima li osoba u okolnostima u kojima je tužitelj u ovom predmetu pravo boraviti u Ujedinjenoj Kraljevini u smislu Direktive Vijeća br. 68/360 od 15. listopada 1968.?
- 3) Ako su odgovori na [prva dva] pitanja [...] negativni, zahtijeva li se određenom odredbom ili načelom prava Zajednice isplata socijalne naknade pod jednakim uvjetima kao što su uvjeti za dodjelu naknade za traženje posla na temelju dohotka osobi u okolnostima u kojima je tužitelj u ovom predmetu?“

### **Prvo pitanje**

#### *Očitovanja podnesena Sudu*

- 21 B. F. Collins smatra da mu prema sadašnjem stanju prava Zajednice njegov položaj osobe koja stvarno traži posao u Ujedinjenoj Kraljevini daje status „radnika” u smislu Uredbe br. 1612/68 i svrstava ga u područje primjene članka 7. stavka 2. navedene Uredbe. U točki 32. presude od 12. svibnja 1998., Martínez Sala (C-85/96, Zb., str. I-2691.), Sud je namjerno utvrdio pravilo da se osobe koje traže posao trebaju smatrati radnicima u smislu Uredbe 1612/68 ako je nacionalni sud siguran da je dotična osoba stvarno tražila posao u odgovarajućem vremenu.
- 22 S druge strane, vlada Ujedinjene Kraljevine, njemačka vlada i Komisija Europskih zajednica smatraju da osoba u situaciji u kojoj je B. F. Collins nije radnik u smislu Uredbe br. 1612/68.
- 23 Vlada Ujedinjene Kraljevine i Komisija ističu da B. F. Collins ne može tvrditi da je „prijasnji” radnik migrant koji sada samo traži naknadu u skladu s člankom 7. stavkom 2. Uredbe br. 1612/68, jer ne postoji nikakva povezanost između posla koji je obavljao tijekom 1980. i 1981. godine i vrste posla koji je, prema njegovim navodima, tražio 1998.
- 24 U presudi od 18. lipnja 1987., Lebon (316/85, Zb., str. 2811.), Sud je presudio da se jednako postupanje u pogledu socijalnih i poreznih povlastica, koje je utvrđeno člankom 7. stavkom 2. Uredbe br. 1612/68, primjenjuje samo na radnike i da s druge strane, radnici koji se kreću u potrazi za poslom ostvaruju pravo na takvo jednako postupanje samo u pogledu pristupa zapošljavanju u skladu s člankom 48. Ugovora i člancima 2. i 5. navedene Uredbe.
- 25 Njemačka vlada ukazuje na posebne okolnosti predmeta u kojima je bila donesena prethodno navedena presuda Martínez Sala, koje su bile obilježene vrlo uskom i dugotrajnom povezanošću tužitelja i države članice domaćina, dok u glavnom postupku očito ne postoji nikakva povezanost između prijašnjeg posla koji je obavljao B. F. Collins i posla koji je tražio.

## *Odgovor Suda*

- 26 U skladu sa sudskom praksom Suda, pojam „radnik” u smislu članka 48. Ugovora i Uredbe br. 1612/68 je pojam Zajednice i ne smije se tumačiti restriktivno. „Radnikom“ treba smatrati svaku osobu koja obavlja stvarne i efektivne djelatnosti, osim djelatnosti koje su toliko ograničenog opsega da ih se može smatrati samo marginalnima i akcesornima”. Prema navedenoj sudskoj praksi, karakteristika je radnog odnosa da osoba tijekom određenog razdoblja za drugu osobu i pod njezinim vodstvom obavlja poslove za koje dobiva naknadu (posebno vidjeti presudu od 3. srpnja 1986., Lawrie-Blum, 66/85, Zb., str. 2121., t. 16. i 17., navedenu presudu Martínez Sala, t. 32., i presudu od 8. lipnja 1999., Meeusen, C-337/97, Zb., str. I-3289., t. 13.).
- 27 Sud je jednako tako presudio da se radnicima migrantima jamče određena prava povezana sa statusom radnika čak i kada više nisu u radnom odnosu (presude od 24. rujna 1998., Komisija/Francuska, C-35/97, Zb., str. I-5325., t. 41., i od 6. studenoga 2003., Ninni-Orasche, C-413/01, Zb., str. I-13187., t. 34.).
- 28 Kao što proizlazi iz spisa koji je sud koji je uputio zahtjev poslao Sudu, B. F. Collins je tijekom desetomjesečnog boravka u Ujedinjenoj Kraljevini 1980. i 1981. povremeno radio u barovima i u sektoru prodaje. Međutim, treba istaknuti da čak i ako te profesionalne djelatnosti udovoljavaju uvjetima iz točke 26. ove presude, na temelju čega se može priznati da je podnositelj zahtjeva u glavnom postupku tijekom navedenog boravka imao status radnika, ne može se utvrditi nikakva povezanost između tih djelatnosti i potrage za drugim poslom više od sedamnaest godina nakon prestanka tih djelatnosti.
- 29 Zbog nedovoljno uske povezanosti s tržištem rada Ujedinjene Kraljevine, položaj B. F. Collinsa 1998. stoga treba usporediti s položajem bilo kojeg državljanina države članice koji traži prvo zaposlenje u drugoj državi članici.
- 30 U tom pogledu valja podsjetiti da u sudskoj praksi Suda postoji razlika između državljana države članice koji još nisu stupili u radni odnos u državi članici domaćinu u kojoj traže posao i onih koji već rade u toj državi ili su radili, no više nisu u radnom odnosu, ali se ipak smatraju radnicima (vidjeti presudu od 21. lipnja 1988., Lair, 39/86, Zb., str. 3161., t. 32. i 33.).
- 31 Dok se državljani države članice koji se kreću u potrazi za poslom koriste načelom jednakog postupanja samo u pogledu pristupa zapošljavanju, oni koji su već ušli na tržište rada mogu, u skladu s člankom 7. stavkom 2. Uredbe br. 1612/68, tražiti jednake socijalne i porezne povlastice kao nacionalni radnici (osobito vidjeti navedenu presudu Lebon, t. 26., i presudu od 12. rujna 1996., Komisija/Belgija, C-278/94, Zb., str. I-4307., t. 39. i 40.).
- 32 Stoga se pojam „radnik” u Uredbi br. 1612/68 ne upotrebljava jednoznačno. Dok su u glavi II. dijelu I. Uredbe ovim pojmom obuhvaćene samo osobe koje su već ušle na tržište rada, u drugim dijelovima iste Uredbe pojam „radnik” treba tumačiti u širem smislu.

- 33 U tim okolnostima na prvo pitanje valja odgovoriti da osoba u okolnostima u kojima je tužitelj u glavnom postupku nije radnik u smislu glave II. dijela I. Uredbe br. 1612/68. Međutim, na nacionalnom je sudu da utvrdi treba li pojam „radnik” iz predmetnih nacionalnih propisa tumačiti u tom smislu.

### **Drugo pitanje**

#### *Očitovanja podnesena Sudu*

- 34 B. F. Collins smatra da se Direktivom 68/360 dodjeljuje pravo boravka u trajanju od tri mjeseca osobama koje traže posao.
- 35 Vlada Ujedinjene Kraljevine, njemačka vlada i Komisija smatraju da pod uvjetom da se poziva izravno na članak 48. Ugovora, a ne na odredbe Direktive 68/360 koje se primjenjuju isključivo na osobe koje su zaposlene, B. F. Collins im pravo uputiti se u Ujedinjenu Kraljevinu radi traženja posla i boraviti tamo razumno vrijeme kao osoba u potrazi za zaposlenjem.

#### *Odgovor Suda*

- 36 Najprije valja podsjetiti da se u okviru slobodnog kretanja radnika, člankom 48. Ugovora državljanima država članica dodjeljuje pravo boravka na državnom području drugih država članica radi obavljanja ili traženja zaposlenja (presuda od 26. svibnja 1993., Tsotras, C-171/91, Zb., str. I-2925., t. 8.).
- 37 Pravo boravka koje osobe koje traže posao ostvaruju na temelju članka 48. Ugovora može biti vremenski ograničeno. U nedostatku odredaba Zajednice kojima se propisuje rok u kojem državljani Zajednice koji traže posao mogu boraviti na državnom području država članica, one imaju pravo u tu svrhu utvrditi razumno razdoblje. Međutim, ako nakon isteka tog roka dotična osoba predoči dokaz da nastavlja s traženjem posla i da ima stvarne izgleda za zapošljavanje, od nje se ne može zahtijevati da napusti državno područje države članice domaćina (vidjeti presude od 26. veljače 1991., Antonissen, C-292/89, Zb., str. I-745., t. 21., i od 20. veljače 1997., Komisija/Belgija, C-344/95, Zb., str. I-1035., t. 17.).
- 38 Direktivom 68/360 nastoje se unutar Zajednice ukinuti ograničenja kretanja i boravka za državljane država članica i članove njihovih obitelji na koje se primjenjuje Uredba br. 1612/68.
- 39 U vezi s ograničenjima kretanja, s jedne strane se člankom 2. stavkom 1. Direktive 68/360 od država članica zahtijeva da državljanima Zajednice odobre pravo napuštanja njihova državnog područja s namjerom odlaska u drugu državu članicu radi traženja zaposlenja. S druge strane, u skladu s člankom 3. stavkom 1. Direktive, države članice dopuštaju tim državljanima ulazak na njihovo državno područje uz predočenje valjane osobne iskaznice ili putovnice.
- 40 Osim toga, s obzirom na to da je pravo boravka pravo koje je izravno dodijeljeno Ugovorom (osobito vidjeti presudu od 5. veljače 1991., Roux, C-363/89, Zb., str. I-273., t. 9.), izdavanje dozvole boravka državljaninu države članice, kako je predviđeno Direktivom 68/360, ne smije se smatrati aktom kojim se ostvaruju prava,

već aktom države članice kojim se dokazuje pojedinačni položaj državljanina druge države članice u pogledu odredaba prava Zajednice (presuda od 25. srpnja 2002., MRAX, C-459/99, Zb., str. I-6591., t. 74.).

- 41 U skladu s člankom 4. Direktive 68/360, države članice priznaju pravo boravka na svojem državnom području samo radnicima koji uz ispravu s kojom su ušli na državno područje države članice mogu predložiti i izjavu poslodavca da će zaposliti radnika ili potvrdu o zapošljavanju.
- 42 U članku 8. Direktive taksativno su navedene okolnosti u kojima određenim kategorijama radnika može biti priznato pravo boravka bez izdavanja dozvole boravka.
- 43 Iz toga proizlazi da je pravo boravka u državi članici iz članaka 4. i 8. Direktive 68/360 rezervirano samo za državljane države članice koji su već zaposleni u prvoj državi članici. Isključene su osobe koje traže zaposlenje. One se mogu pozvati isključivo na odredbe navedene Direktive u vezi sa svojim kretanjem u Zajednici.
- 44 Stoga na drugo pitanje valja odgovoriti da osoba u okolnostima u kojima je tužitelj u glavnom postupku nema pravo boraviti u Ujedinjenoj Kraljevini isključivo na temelju Direktive 68/360.

### **Treće pitanje**

#### *Očitovanja podnesena Sudu*

- 45 Prema B. F. Collinsu, nema nikakve sumnje da je on državljanin druge države članice koji je zakonito boravio u Ujedinjenoj Kraljevini i da je naknada za traženje zaposlenja obuhvaćena područjem primjene Ugovora. Stoga, kao što je Sud presudio u presudi od 20. rujna 2001, Grzelczyk (C-184/99, Zb., str. I-6193.), plaćanje nedoprinosnog davanja koje se ne temelji na dohocima državljaninu države članice koja nije država članica domaćin ne može biti uvjetovano zadovoljavanjem uvjeta ako se taj uvjet ne primjenjuje na državljane države članice domaćina. B. F. Collins priznaje da se kriterij uobičajenog boravišta primjenjuje i na državljane Ujedinjene Kraljevine. Međutim, utvrđeno je da odredbu nacionalnog prava treba smatrati diskriminirajućom u smislu prava Zajednice ako je zbog njezine prirode lakše ispunjavaju državljani dotične države članice.
- 46 Vlada Ujedinjene Kraljevine i njemačka vlada smatraju da u pravu Zajednice ne postoji nikakva odredba ili načelo kojima se zahtijeva da davanja kao što je naknada za traženje zaposlenja budu plaćena osobi u situaciji u kojoj je B. F. Collins.
- 47 U vezi s mogućim postojanjem neizravne diskriminacije, vlada Ujedinjene Kraljevine smatra da postoje relevantna objektivna opravdanja zašto se osobama u situaciji u kojoj je B. F. Collins ne dodjeljuje naknada za traženje zaposlenja koja se temelji na dohotku. Za razliku od položaja na temelju kojeg je izrečena presuda od 11. srpnja 2002., D'Hoop (C-224/98, Zb., str. I-6191.), kriteriji korišteni za dodjelu predmetne naknade ne prelaze ono što je nužno za ostvarivanje željenog cilja. Oni predstavljaju razmjernu i stoga dopuštenu metodu kojom se osigurava postojanje stvarne povezanosti između podnositelja zahtjeva i zemljopisnog tržišta rada. U nedostatku



takvih kriterija, osobe sa slabom ili nikakvom povezanosti s tržištem rada Ujedinjene Kraljevine, kao što je to slučaj s B. F. Collinsom, imale bi mogućnost tražiti tu naknadu.

- 48 Prema Komisiji s jedne strane nije sporno da je B. F. Collins stvarno tražio zaposlenje u Ujedinjenoj Kraljevini tijekom dva mjeseca nakon dolaska u tu državu članicu i da je, s druge strane, zakonito u njoj boravio u svojstvu osobe koja traži zaposlenje. Kao građanin Unije koji zakonito boravi u Ujedinjenoj Kraljevini, nema sumnje da je imao pravo na zaštitu predviđenu člankom 6. Ugovora od svake diskriminacije na temelju državljanstva u bilo kojoj situaciji obuhvaćenom područjem primjene *ratione materiae* prava Zajednice. To je upravo slučaj s dodjelom naknade za traženje zaposlenja, koja bi se trebala smatrati socijalnom povlasticom u smislu članka 7. stavka 2. Uredbe br. 1612/68.
- 49 Komisija osim toga smatra da je jasno da pravo boravka radi traženja zaposlenja u drugoj državi članici može biti ograničeno na razumno razdoblje i da je, slično tome, pravo B. F. Collinsa da pozivanjem na članke 6. i 8. Ugovora zatraži navedenu naknadu na jednakoj osnovi kao i državljani Ujedinjene Kraljevine ograničeno na to razdoblje zakonitog boravka.
- 50 Međutim, Komisija smatra da uvjet uobičajenog boravišta može biti neizravno diskriminirajući, jer ga državljani države članice domaćina mogu ispuniti lakše nego državljani drugih država članica. Iako takav uvjet može biti opravdan objektivnim razlozima čija je namjena nužno izbjegavanje „socijalnog turizma”, a time i sprečavanje mogućnosti zlorabe od strane osoba čija potraga za zaposlenjem nije stvarna, Komisija ističe da u slučaju B. F. Collinsa stvarna priroda njegove potrage za poslom nije sporna. Naime, B. F. Collins je, nakon što je došao u Ujedinjenu Kraljevinu i ubrzo pronašao prvi posao, neprekidno radio.

#### *Odgovor Suda*

- 51 Svojim trećim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita postoji li odredba ili načelo prava Zajednice na temelju kojeg državljanin države članice koji stvarno traži zaposlenje u drugoj državi članici može tražiti naknadu za traženje zaposlenja kao što je ona predviđena Zakonom iz 1995.
- 52 Prije svega, bez potrebe za razmatranjem je li osoba kao što je tužitelj u glavnom postupku obuhvaćena područjem primjene *ratione personae* Uredbe Vijeća (EEZ) br. 1408/71 od 14. lipnja 1971. o primjeni sustava socijalne sigurnosti na zaposlene osobe i njihove obitelji koji se kreću unutar Zajednice, kako je izmijenjena i ažurirana Uredbom Vijeća (EZ) br. 118/97 od 2. prosinca 1996. (SL 1997, L 28, str. 1.), (Posebno izdanje na hrvatskom jeziku poglavlje 05, svezak 005, str. 7., u daljnjem tekstu: Uredba br. 1408/71), iz rješenja kojim se upućuje prethodno pitanje proizlazi da dotična osoba nikada nije boravila u drugoj državi članici prije traženja zaposlenja u Ujedinjenoj Kraljevini, tako da pravilo zbrajanja sadržano u članku 10.a Uredbe br. 1408/71 nije primjenjivo u glavnom postupku.
- 53 U skladu s propisima iz 1996., državljani drugih država članica koji traže zaposlenje, koji nisu radnici u smislu Uredbe br. 1612/68 ili koji ne ostvaruju pravo boravka na

temelju Direktive 68/360, mogu tražiti naknadu samo ako imaju uobičajeno boravište u Ujedinjenoj Kraljevini.

- 54 Stoga valja utvrditi protivi li se načelu jednakog postupanja nacionalni propis na temelju kojeg pravo na dodjelu naknade za traženje zaposlenja ovisi o uvjetu boravišta.
- 55 U skladu s člankom 6. stavkom 1. Ugovora, ne dovodeći pritom u pitanje njegove posebne odredbe, u primjeni Ugovora zabranjuje se svaka diskriminacija na temelju državljanstva. Budući da je članak 48. stavak 2. Ugovora takva posebna odredba, treba prvo razmotriti propise iz 1996. u svjetlu tog članka.
- 56 U vezi s time valja podsjetiti da su među pravima koja su člankom 48. Ugovora dodijeljena državljanima država članica pravo slobodnog kretanja na državnom području drugih država članica i pravo boravka s ciljem traženja zaposlenja (navedena presuda Antonissen, t. 13.).
- 57 Državljeni države članice koji traže zaposlenje u drugoj državi članici stoga su obuhvaćeni područjem primjene članka 48. Ugovora i stoga ostvaruju pravo na jednako postupanje utvrđeno člankom 48. stavkom 2.
- 58 U vezi s pitanjem obuhvaća li pravo na jednako postupanje koje ostvaruju državljani države članice koji traže zaposlenje u drugoj državi članici i davanja financijske prirode kao što je ono u glavnom postupku, Sud je presudio da državljani države članice koji se kreću u potrazi za zaposlenjem ostvaruju pravo na jednako postupanje samo u pogledu pristupa zapošljavanju u skladu s člankom 48. Ugovora i člancima 2. i 5. Uredbe br. 1612/68, ali ne i u pogledu socijalnih i poreznih povlastica u smislu članka 7. stavka 2. navedene Uredbe (navedene presude Lebon, t. 26., i od 12. rujna 1996., Komisija/Belgija, t. 39. i 40.).
- 59 Članak 2. Uredbe br. 1612/68 odnosi se na razmjenu prijava i ponuda za zaposlenje te sklapanje i izvršavanje ugovora o radu, dok se članak 5. navedene uredbe odnosi na pomoć koju pružaju uredi za zapošljavanje.
- 60 Točno je da u tim člancima nisu izričito navedena davanja financijske prirode. Međutim, kako bi se utvrdilo područje primjene prava na jednako postupanje za osobe koje traže zaposlenje, to načelo treba tumačiti u svjetlu drugih odredaba prava Zajednice, posebno članka 6. Ugovora.
- 61 Kao što je Sud u više navrata istaknuo, građani Unije koji zakonito borave na državnom području države članice domaćina mogu se pozvati na članak 6. Ugovora u svim situacijama obuhvaćenima područjem primjene *ratione materiae* prava Zajednice. Status građanina Unije predodređen je da bude temeljni status državljanina država članica, koji onima od tih državljanina koji se nalaze u istoj situaciji omogućava da se, neovisno o njihovom državljanstvu i ne dovodeći u pitanje iznimke izričito predviđene s tim u vezi, prema njima jednako pravno postupaju (posebno vidjeti navedenu presudu Grzelczyk, t. 31. i 32., i presudu od 2. listopada 2003., Garcia Avello, C-148/02, Zb., str. I-11613., t. 22. i 23.).

- 62 Valja istaknuti da je u vezi sa studentom koji je građanin Unije Sud presudio da je pravo na nedoprinosno socijalno davanje, kao što je belgijska najniža naknada za osnovne životne troškove („minimex”), obuhvaćeno područjem primjene zabrane diskriminacije na temelju državljanstva i da je stoga člancima 6. i 8. Ugovora protivno da mogućnost korištenja prava na navedeno davanje ovisi o uvjetima koji mogu predstavljati diskriminaciju na temelju državljanstva (navedena presuda Grzelczyk, t. 46.).
- 63 U vezi s uspostavljanjem građanstva Unije i tumačenjem u sudskoj praksi prava na jednako postupanje koje ostvaruju građani Unije, više nije moguće iz područja primjene članka 48. stavka 2. Ugovora, koji izražava temeljno načelo jednakog postupanja zajamčeno člankom 6. Ugovora, isključiti davanje financijske prirode čija je namjena olakšati pristup zapošljavanju na tržištu rada države članice.
- 64 Tumačenje područja primjene načela jednakog postupanja u odnosu na pristup zapošljavanju mora odražavati navedeni razvoj u odnosu na tumačenje iz navedenih presuda Lebon i Komisija/Belgija od 12. rujna 1996.
- 65 Propisima iz 1996. uvedena je razlika u postupanju ovisno o tome ima li dotična osoba uobičajeno boravište u Ujedinjenoj Kraljevini ili nema. Budući da taj uvjet mogu lakše ispuniti državljani države članice, navedenim propisima u nepovoljan su položaj stavljeni državljani države članice koji koriste svoje pravo kretanja s ciljem traženja zaposlenja na državnom području druge države članice (u tom smislu vidjeti presude od 23. svibnja 1996., O’Flynn, C-237/94, Zb., str. I-2617., t. 18., i od 16. siječnja 2003., Komisija/Italija, C-388/01, Zb., str. I-721., t. 13. i 14.).
- 66 Takav uvjet boravišta može biti opravdan samo ako se temelji na objektivnim razlozima, neovisnim o državljanstvu dotičnih osoba i proporcionalnim legitimnom cilju nacionalnog prava (presuda od 24. studenoga 1998., Bickel i Franz, C-274/96, Zb., str. I-7637., t. 27.).
- 67 Sud je već presudio da je legitimno za nacionalnog zakonodavca da želi osigurati postojanje stvarne veze između podnositelja zahtjeva za naknadu koja je po svojoj prirodi socijalna povlastica u smislu članka 7. stavka 2. Uredbe br. 1612/68 i mjerodavnog tržišta rada u zemljopisnom smislu (u kontekstu dodjele naknada za nezaposlene mlade koji traže prvi posao vidjeti navedenu presudu D’Hoop, t. 38.).
- 68 Valja napomenuti da je naknada za traženje zaposlenja uvedena Zakonom iz 1995. socijalna naknada kojom je zamijenjena naknada za nezaposlene i dohodovna potpora, te posebno zahtijeva da je podnositelj zahtjeva za naknadu dostupan za rad i da aktivno traži zaposlenje te da nema dohodak veći od primjenjivog iznosa ili kapital koji prelazi navedeni iznos.
- 69 Može se smatrati legitimnim da država članica odobri takvu naknadu tek nakon što postane moguće utvrditi postojanje stvarne veze između osobe koja traži posao i tržišta rada te države.
- 70 Postojanje takve veze može se posebno potvrditi utvrđivanjem da je dotična osoba u razumnom vremenu stvarno tražila zaposlenje u predmetnoj državi članici.

- 71 Stoga Ujedinjena Kraljevina može zahtijevati povezanost između podnositelja zahtjeva za takvu naknadu i svojeg tržišta rada.
- 72 Međutim, iako je uvjet boravišta u načelu primjeren za osiguravanje takve povezanosti, da bi bio proporcionalan ne smije prelaziti ono što je nužno za postizanje tog cilja. Konkretno, nacionalna ga tijela moraju primjenjivati na temelju jasnih, unaprijed poznatih kriterija i treba predvidjeti mogućnost pravnog lijeka pred sudom. U svakom slučaju, ako ispunjavanje uvjeta zahtjeva razdoblje boravišta, ono ne smije prelaziti ono što je nacionalnim tijelima nužno kako bi se uvjerila da dotična osoba stvarno traži zaposlenje na tržištu rada države članice domaćina.
- 73 Stoga na treće pitanje valja odgovoriti da se pravu na jednako postupanje iz članka 48. stavka 2. Ugovora, u vezi s člancima 6. i 8. Ugovora, ne protivi nacionalni propis na temelju kojeg pravo na naknadu za traženje zaposlenja ovisi o uvjetu boravišta u onoj mjeri u kojoj se taj uvjet može opravdati objektivnim razlozima koji ne ovise o državljanstvu dotičnih osoba i koji su proporcionalni legitimnom cilju nacionalnog prava.

### **Troškovi**

- 74 Troškovi vlade Ujedinjene Kraljevine, njemačke vlade i 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 njemu je da odluči o troškovima postupka.

Slijedom navedenog,

SUD (puni sastav),

u odgovor na pitanja koja je uputio Social Security Commissioner presudom od 28. ožujka 2002. odlučuje:

- 1. Osoba u okolnostima u kojima je tužitelj u glavnom postupku nije radnik u smislu glave II. dijela I. Uredbe Vijeća (EEZ) br. 1612/68 od 15. listopada 1968. o slobodi kretanja radnika unutar Zajednice, kako je izmijenjena Uredbom (EEZ) br. 2434/92 od 27. srpnja 1992. Međutim, na nacionalnom je sudu da utvrdi treba li pojam „radnik” iz predmetnih nacionalnih propisa tumačiti u tom smislu.**
- 2. Osoba u okolnostima u kojima je tužitelj u glavnom postupku nema pravo boravka u Ujedinjenoj Kraljevini isključivo na temelju Direktive Vijeća 68/360/EEZ od 15. listopada 1968. o ukidanju ograničenja kretanja i boravišta [boravka] unutar Zajednice za radnike država članica i njihovih obitelji.**
- 3. Pravu na jednako postupanje iz članka 48. stavka 2. Ugovora o EZ-u (koji je nakon izmjena postao članak 39. stavak 2. UEZ-a), u vezi s člancima 6. i 8. Ugovora o EZ-u (koji su nakon izmjena postali članci 12. i 17 UEZ-a), ne protivi se nacionalni propis na temelju kojeg pravo na naknadu za traženje zaposlenja ovisi o uvjetu boravišta u onoj mjeri u kojoj se taj**

**uvjet može opravdati objektivnim razlozima koji ne ovise o državljanstvu dotičnih osoba i koji su proporcionalni legitimnom cilju nacionalnog prava.**

[Potpisi]

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourggu 23. ožujka 2004.

---

<sup>1</sup> Jezik postupka: engleski.

RADNI PRIJEVOD