

Presuda suda od 23. ožujka 1982.

Predmet 53/81.

D.M. Levin v Staatssecretaris van Justitie.

Zahtjev za prethodnim tumačenjem: Raad van State - Nizozemska.

Pravo boravka.

Ključne riječi

1. Slobodno kretanje osoba - radnik - aktivnosti zaposlene osobe - pojmovi - usko tumačenje - nemogućnost

(Ugovor o EEZ, čl. 48)

2. Slobodno kretanje osoba - radnik - pojam - djelotvorno i stvarno traženje aktivnosti kao zaposlene osobe - prihodi manji od zakonske minimalne plaće - nebitno

(Ugovor o EEZ, čl. 48)

3. Slobodno kretanje osoba - radnik - motivi za traženje zaposlenje u drugoj državi članici – bez utjecaja na pravo ulaska i boravka

(Ugovor o EEZ, čl. 48)

Sažetak

1. Pojmovi " radnik " i " aktivnosti zaposlene osobe " definiraju područje primjene jedne od temeljnih sloboda zajamčenih Ugovorom, te se takvi ne mogu interpretirati restriktivno.

2. Odredbe prava Zajednice koje se odnose na slobodu kretanja radnika također obuhvaćaju državljanina države članice - koji na teritoriju druge države članice poduzima aktivnosti kao zaposlena osoba koje daju prihod niži od onoga što se u dotičnoj državi smatra kao minimalan prihod potreban za uzdržavanje, bez obzira da li ta osoba nadomješćuje dohodak od vlastite aktivnosti kao zaposlena osoba s drugim dohotkom tako da postigne minimum ili je zadovoljna sredstvima manjim od navedenog minimuma - ukoliko obavlja aktivnosti kao zaposlena osoba a koje su djelotvorne i stvarne.

3. Motivi koji su nagnali radnika države članice da traži zaposlenje u drugoj državi članici ne mogu utjecati na njegovo pravo ulaska i boravka na teritoriju potonje države pod uvjetom da ta osoba teži ili se želi baviti djelotvornom i pravom aktivnošću.

Stranke

U predmetu 53/81

Zahtjev Sudu temeljem članka 177 Ugovora o EEZ od strane pravosudnih tijela nizozemskog državnog vijeća radi prethodnog tumačenja u predmetu koji se vodi pred tim sudom između

D. M. Levin, Amsterdam,

i

Staatssecretaris van Justitie (državnog tajnika za pravosuđe)

Predmet

Tumačenje članka 48. Ugovora o EEZ i određenih odredbi direktiva i uredbi Zajednice o slobodnom kretanju osoba unutar zajednice,

Tekst presude

1. Odlukom od 28. studenog 1980 koja je zaprimljena na Sudu 11. ožujka 1981, Raad van state (Državno vijeće) iz Nizozemske uputilo je Sudu na prethodno mišljenje prema članku 177. Ugovora o EEZ, tri pitanja u svezi s tumačenjem članka 48 Ugovora i određenih odredbi uredbi i direktiva Zajednice o slobodnom kretanju osoba unutar Zajednice.

2. Žaliteljica u glavnom postupku je gđa Levin, britanske državljanica i supruga državljanina države članice, koja je podnijela zahtjev za boravišnom dozvolom u Nizozemskoj. Izdavanje dozvole je odbijeno, na temelju nizozemskog zakona, između ostalog na temelju činjenice da gđa. Levin u Nizozemskoj nije imala plaćeno zanimanje i stoga se nije mogla opisati kao "povlašteni građanin EEZ-a" sukladno nizozemskom zakonodavstvu.

3 Gđ. Levin se obratila Staatssecretaris van Justitie (Državni tajnik za pravdu) radi preispitivanja odluke. Njen zahtjev je odbijen, a ona se ponovno obratila Raad van State tvrdeći kako je u međuvremenu poduzela aktivnosti kao zaposlena osoba u Nizozemskoj te da, u svakom slučaju, ona i njezin muž posjeduju imovinu i dohodak koji je i više nego dovoljan za njihovo uzdržavanje, čak i bez poduzimanja takvih aktivnost.

4 Budući da je Raad van State smatrao kako donošenje presuda ovisi o tumačenju prava Zajednice uputio je sljedeća tri pitanja Sudu na prethodno mišljenje:

"1. Mora li se pojam 'povlašteni građanin EEZ-a' - koji se u nizozemskom zakonodavstvu shvaća kao državljanin države članice kao što je opisano u članku 1. Direktive Vijeća 64/221/EEC od

25. veljače 1964 i u tom zakonodavstvu se koristi kako bi se odredila kategorija osoba na koju se primjenjuje članak 48. Ugovora o osnivanju Europske Ekonomske Zajednice, Uredba (EEZ) br. 1612/68 od 15. listopada 1968 i Direktive 64/221/EEC od 25. veljače 1964 odnosno 68/360/EEC od 15. listopada 1968 - također tumačiti tako da se odnosi na državljanina države članice koji na teritoriju druge države članice provodi aktivnosti, plaćene ili neplaćene kao zaposlena osoba, ili pruža usluge da na taj način zarađuje prihod koji je manji od onoga koji se u potonjoj državi članici smatra minimumom potrebnim za uzdržavanje?

2. U pogledu odgovora na prvo pitanje, je li potrebno razlikovati, s jedne strane, osobe koje osim ili uz njihove ograničene prihode od zaposlenja imaju i druge prihode (npr. od imovine ili od zaposlenja njihovih supružnika koji žive s njima a koji su nisu državljani države članice), a kao rezultat imaju dovoljno sredstva za uzdržavanje kao što je navedeno u prvom pitanju te, s druge strane, osobe koje nemaju takav dodatni prihod na raspolaganju a žele iz vlastitih razloga prihvatiti prihod manji od onoga koji se općenito smatra minimalno potrebnim?

3. Ako je odgovor na prvo pitanje potvrđan, može li se pravo takvog radnika na slobodan ulaz u i slobodan nastan u državi članici u kojoj želi obavljati djelatnosti ili pružati usluge u ograničenom opsegu još uvijek uvjetovati ako isti pokaže ili učini vjerojatnijim da se njegov glavni motiv za prebivalištem u toj državi članici odnosi na ciljeve koji su različiti od obavljanje djelatnosti ili pružanje usluga u ograničenoj mjeri? "

5. Iako se navedena pitanja, kao što su formulirana, ne odnose samo na slobodu kretanja radnika, već i slobodu poslovnog nastana te slobodu pružanja usluga, vidljivo je iz pojedinostima spora u glavnom postupku da nacionalni sud ima na umu samo pitanje slobode kretanja radnika. Stoga treba dati odgovore ograničene onim aspektima koji se tiču te slobode.

Prvo i drugo pitanje

6. U prvom i drugom pitanju koja treba sagledati zajedno, nacionalni sud zapravo pita obuhvaćaju li pravila Zajednice koja se odnose na slobodu kretanja radnika također i državljanina države članice čije djelovanje kao zaposlene osobe na teritoriju druge države članice osigurava prihode manje od minimuma potrebnog za uzdržavanje sukladno zakonodavstvu druge države članice. Sud posebno pita obuhvaćaju li te odredbe i osobu koja nadograđuje prihod od njezine aktivnost kao zaposlena osoba drugim prihodima kako bi postigla propisani minimum ili su zadovoljne sredstvima za uzdržavanje koja su ispod propisanog minimuma.

7. Prema članku 48 Ugovora unutar Zajednice mora biti osigurana sloboda kretanja radnika. Ta sloboda obuhvaća ukidanje bilo kakve diskriminacije na temelju državljanstva između radnika iz država članica u pogledu zapošljavanja, naknade i drugih uvjeta rada i uključuje pravo, u skladu s ograničenjima opravdanim javnom politikom, javnom sigurnošću ili javnim zdravljem, prihvaćanja ponude zaposlenja, slobodno kretanje unutar područja država-članica u tu svrhu,

boravak u državi članici u svrhu zapošljavanja i pravo ostanka nakon prestanka tog radnog odnosa.

8. To pravilo je između ostalog provedeno Uredbom Vijeća (EEZ) br. 1612-1668 od 15. listopada 1968 o slobodi kretanja radnika unutar Zajednice (OJ, englesko specijalno izdanje 1968 (II) str. 475) i Direktivom Vijeća 68/360/EEC od istog datuma o ukidanju ograničenja kretanja i nastana unutar Zajednice za radnike iz država članica i njihovih obitelji (OJ englesko specijalno izdanje 1968 (II) str. 475, str. 485). Prema članku 1. Uredbe (EEZ) br. 1612/68 bilo koji državljanin države članice, bez obzira na mjesto boravka, ima pravo poduzeti aktivnosti kao zaposlena osoba, a i nastaviti s takvim djelatnostima, na području druge države članice u skladu s odredbama zakona, uredbi ili upravnih postupaka koji se odnose na zapošljavanje državljanina te države.

9. Iako su prava koja proizlaze iz načela slobode kretanja radnika, a posebno prava na ulazak i boravak na teritoriju države članice, povezana sa statusom radnika ili osobe koja provodi aktivnosti kao zaposlena osoba ili ih želi provoditi, pojam "radnik" i "aktivnosti kao zaposlena osoba" nisu izričito definirane u bilo kojoj od odredbi koja se odnosi na te pojmove. Kako bi se odredio njihov smisao primjereno je uputiti na općepriзнata načela tumačenja, počevši od uobičajenog značenja koja se tim pojmovima pripisuje u njihovom kontekstu i u svjetlu ciljeva Ugovora.

10. Nizozemska i danska vlada tvrdile su kako se na odredbe članka 48. mogu pozvati osobe koje primaju plaću najmanje jednaku primjerenim sredstvima za život propisanim zakonodavstvom države članice u kojoj rade, ili koja radi barem onaj broj sati koji se obično smatra potrebnim za puno radno vrijeme u sektoru u pitanju. U nedostatku odredbi o tome u pravu Zajednice sugerira se kako je potrebno upotrijebiti nacionalne kriterije u svrhu definiranja minimalne plaće i minimalnog broja radnih sati.

11. Međutim taj argument se ne može prihvatiti. Kao što je Sud već utvrdio u svojoj presudi od 19. ožujak 1964 u predmetu 75/63 Hoekstra pojmovi "radnik" i "aktivnosti kao zaposlena osoba" ne mogu se definirati pozivanjem na nacionalno zakonodavstvo država članica budući da njihovo značenje proizlazi iz prava Zajednice. Kada ne bi bilo tako, pravila Zajednice o slobodi kretanja radnika bi bila beskorisna jer bi značenje tih pojmova moglo biti jednostrano određeno i mijenjano od strane nacionalnih zakona bez ikakve kontrole od strane institucija Zajednice, a čime bi nacionalno zakonodavstvo moglo po volji uskratiti pogodnosti Ugovora za određene kategorije osoba.

12. To bi posebice bio slučaj ako bi se uživanje prava omogućenog načelom slobode kretanja radnika moglo podvrgnuti kriteriju nacionalnog zakonodavstva koje određuje minimalne plaće, tako da bi se polja primjene pravila Zajednice razlikovala od jedne države članice do druge. Značenje i opseg pojmova "radnik" i "aktivnosti kao zaposlena osoba" stoga trebaju biti razjašnjenje u svjetlu načela pravnog poretka Zajednice.

13. U tom pogledu mora se naglasiti da ti pojmovi definiraju područje primjene jedne od temeljnih sloboda zajamčenih Ugovorom i da se kao takavi ne smiju tumačiti restriktivno.

14. S tim u skladu recitali u preambuli Uredbe (EEZ) br. 1612/68 sadrže generalnu potvrdu prava svih radnika u državama članicama da poduzmu aktivnosti po vlastitom izboru unutar Zajednice, bez obzira jesu li oni stalni, sezonski ili pogranični radnici ili radnici koji obavljaju aktivnosti u cilju pružanja usluga. Nadalje, iako članak 4. Direktive 68/36/EEC daje pravo boravka radniku samo na temelju dokumenta temeljem kojeg je ušao na teritorij i potvrde o zaposlenju izdane od poslodavca, ne podvrće to pravo bilo kakvom uvjetu koji se odnosi na vrstu radnog odnosa ili iznosa prihoda iz tog radnog odnosa.

15. Tumačenje koje odražava puni opseg tih pojmova je također u skladu s ciljevima Ugovora koji, sukladno članicima 2. i 3., uključuju ukidanje između država članica prepreka slobodnom kretanju osoba, a sa svrhom promoviranja harmoničnog razvoja ekonomskih aktivnosti i podizanja životnog standarda u čitavoj Zajednici. Budući da skraćeno radno vrijeme, iako može osigurati prihod manji od onoga što se smatra minimalno potrebnim za uzdržavanje, za velik broj osoba predstavlja učinkovit način za poboljšanje njihovih životnih uvjeta, stoga bi djelotvornost prava Zajednice bila umanjena te bi postizanje ciljeva Ugovora bilo ugroženo ako bi korištenje pravima iz načela slobode kretanja radnika bilo na raspolaganju isključivo osobama koje rade u punom radnom vremenu i koje slijedom toga primaju plaću najmanje jednaku zajamčenoj minimalnoj plaći u sektoru u pitanju.

16. Stoga proizlazi da se pojmovi " radnik " i " aktivnosti kao zaposlena osoba " moraju tumačiti na način da pravila koja se odnose na slobodu kretanja radnika odnose isto i na osobe koje žele poduzimati ili poduzimaju aktivnosti kao zaposlene osobe u skraćenom radnom vremenu te koje zbog toga ostvaruju ili bi ostvarivale nižu plaću od minimalne naknade zajamčene u sektoru u pitanju. U tom pogledu nema razlike između onih koji se žele uzdržavati od takvih aktivnosti i onih koji dopunjuju taj prihod s drugim prihodima, bilo od imovine ili od zaposlenja članova njihovih obitelji koji ih prate.

17. No potrebno je navesti da dok zaposlenje u skraćenom radnom vremenu nije isključeno iz primjene pravila o slobodi kretanja radnika, ta pravila odnose se samo na obavljanje učinkovitih i pravih aktivnosti, što isključuje aktivnosti malih razmjera koje se smatraju graničnim i pomoćnim aktivnostima. Kako iz jamstva načela slobode kretanja radnika tako i iz mjesta koja pravila koja se odnose na to načelo zauzimaju u sustavu Ugovoru kao cjelini slijedi da ta pravila jamče samo slobodu kretanja osobama koje slijede ili imaju namjeru slijediti ekonomske aktivnosti.

18. Odgovor na prvo i drugo pitanje je da se odredbe prava Zajednice koje se odnose na slobodu kretanja radnika također primjenjuju i na državljanina države članice koji kao zaposlena osoba na teritoriju druge države članice obavlja aktivnosti koje osiguravaju prihod niži od onoga koji se smatra minimumom potrebnim za uzdržavanje bez obzira da li ta osoba dopunjuje dohodak od te

aktivnosti drugim dohotkom kako bi ostvarila taj minimum ili je zadovoljna sa sredstvima za uzdržavanje nižim od propisanog minimuma, pod uvjetom da kao zaposlena osoba obavlja aktivnost koja je učinkovita i stvarna.

Treće pitanje

19. Treće je pitanje nastoji utvrditi može li se pravo na ulazak i boravak na teritoriju države članice uskratiti radniku čiji se glavni motivi, koje želi provesti putem svog ulaska i boravka, razlikuju od obavljanja aktivnosti zaposlene osobe kao što je definirano u odgovoru na prvo i drugo pitanje.

20. Prema članku 48 (3) Ugovora pravo na slobodno kretanje unutar područja država članica je dano radnicima u 'svrhu' 'prihvatanja stvarnih ponuda za zaposlenje. Na temelju iste odredbe radnici uživaju pravo boravka u jednoj od država članica "u svrhu" zaposlenja. Štoviše, navedeno je u preambuli Uredbe (EEZ) br. 1612/68 da sloboda kretanja radnika podrazumijeva pravo radnika da se slobodno kreću unutar zajednice "kako bi" obavljali aktivnosti kao zaposlene osobe, dok članak 2 Direktive 68/360/EEC zahtijeva od država članica da osiguraju radnicima pravo napustiti njihov teritoriju kako bi poduzeli aktivnosti kao zaposlene osobe ili da ih obavljaju na teritoriju druge države članice.

21 Međutim, te formulacije tek daju izraz uvjetu, koji je inherentan samom načela slobode kretanja radnika, da pogodnosti koje pravo Zajednice daje u ime te slobode mogu rabiti samo osobe koje stvarno obavljaju ili uistinu žele obavljati aktivnosti kao zaposlena osoba. Međutim to ne znači da pravo na tu slobodu može ovisiti o motivima državljana države članice koja se prijavljuje za ulazak i boravak na području druge države članice, pod uvjetom da on tamo obavlja ili želi obavljati aktivnosti koje zadovoljava gore navedene kriterije, a to su djelotvorna i stvarna aktivnost kao zaposlena osoba.

22 Kad je ovaj uvjet zadovoljen, motivi koji su možda potaknuli radnika da traži zaposlenje u državi članici nisu važni i ne smiju se uzeti u razmatranje.

23 Odgovor na treće pitanje upućeno Sudu od strane Raad van države je da motive koji su potaknuli radnika države članice da traži zaposlenje u drugoj državi članici ne smiju imati utjecaj na njegovo pravo ulaska i boravka na teritoriju dotične države, pod uvjetom da on tamo obavlja ili želi obavljati djelotvornu i stvarnu aktivnost.

Odluka o troškovima

Troškovi

Troškovi koje su pretrpjele vlade Italije, Francuske i Nizozemske i Komisija Europskih zajednica, koji su Sudu podnijeli pisana očitovanja, ne nadoknađuju se. Budući da, kad je riječ o

strankama u glavnome sporu, ovaj postupak ima narav jednog od koraka u postupku koji je u tijeku pred nacionalnim sudom, odluku o troškovima donosi taj sud. Operativni dio

Operativni dio

Na toj osnovi, u odgovoru na pitanje koje mu je uputilo Raad Van state iz Nizozemske odlukom od 28. studenog 1980, Sud je odlučio:

1. Odredbe prava Zajednice koje se odnose na slobodu kretanja radnika također obuhvaćaju državljanina države članice koji obavlja na teritoriju druge države članice aktivnosti kao zaposlena osoba koje daju niži prihod od onoga koji se smatra minimalno potrebnim za uzdržavanje bez obzira da li ta osoba dopunjuje dohodak od njegove aktivnosti kao zaposlena osoba s drugim dohotkom tako da postigne minimum ili je zadovoljna sa sredstvima za uzdržavanje nižim od propisanih minimalnih sredstava, pod uvjetom da obavlja aktivnosti kao zaposlena osoba koja je učinkovita i stvarna.
2. Motivi koji su potaknuli radnika države članice da traži zaposlenje u drugoj državi članici ne smiju imati utjecaj na njegovo pravo ulaska i boravka na teritoriju dotične države, pod uvjetom da on tamo obavlja ili želi obavljati djelotvornu i stvarnu aktivnost.