

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA

L. A. GEELHOEDA,
predstavljeni 19. februarja 2004¹

I – Uvod

A – Predstavitev zadeve

1. V tej zadevi je Tribunal du travail de Bruxelles (Belgija) zastavilo dve vprašanji o prostem gibanju znotraj Evropske unije. Ta pravni spor daje znova povod za preučitev pravice državljana Evropske unije do prebivanja v drugi državi članici kot tisti, katere državljan je.

2. V predloženi odločitvi je predstavljen položaj tožeče stranke iz postopka v glavni stvari, Michela Trojanija. Ta je francoski državljan, neporočen in brez otrok. Nima sredstev za preživljanje in je od 8. januarja 2002 začasno nastanjen pri Rešilni vojski v Bruslju.

3. Prijavljen je v občini Bruselj in ima potrdilo o prijavi (začasno dovoljenje za bivanje), ki pokriva njegovo bivanje od 8. aprila do 7. septembra 2002. Predložitveno sodišče o položaju M. Trojanija po 7. septembru 2002 nima nobenih podatkov, pa vendar je Sodišču sporočilo, da ta zdaj ima dovoljenje za bivanje, ki je omejeno na 5 let.

4. M. Trojani opravlja za zavetišče Rešilne vojske za brezdomce v okviru individualnega projekta socialne vključitve vsak teden približno 30 ur različnih del; za pokritje njegovih osnovnih potreb prejema v zameno nadomestilo v obliki pomoči v naravi. To nadomestilo sestavljajo prenočišče, hrana in žepnina v višini 25 evrov tedensko.

5. Ker M. Trojani nima sredstev za preživljanje, je pri toženi stranki iz postopka v glavni stvari – Centre public d'aide sociale de Bruxelles (center za socialno pomoč v

¹ – Jezik izvirnika: nizozemščina.

Bruslju, v nadaljevanju: CPAS) – zaprosil za dodelitev najnujnejših sredstev za preživljanje (v nadaljevanju: minimex)². V svoji prošnji je navedel, da je zavetišču za brezdomce načeloma zavezan mesečno plačevati 400 evrov, izgovoriti pa si je hotel tudi možnost izselitve in samostojnega bivanja.

7. V postopku pred Sodiščem sta tožeča in tožena stranka iz postopka v glavni stvari predložili izjave belgijske, danske, nemške, francoske in nizozemske vlade ter vlade Združenega kraljestva in Komisije. Na seji 6. januarja 2004 so navedene vlade (z izjemo nemške) in Komisija ustno predstavile svoja stališča.

6. Predložitveno sodišče je zdaj postavilo vprašanje, ali lahko državljan unije v takem primeru iz prava Skupnosti izpelje pravico do prebivanja. Glede tega je postavilo dve vprašanji. V prvem želi vedeti, ali ima ekonomski migrant kot delavec pravice na podlagi člena 39 ES (kot tudi člena 7(1) Uredbe Sveta 1612/68³) v okviru pravice do ustanavljanja (člen 43 ES) ali v okviru prostega pretoka storitev (člen 49 ES). Pri drugem vprašanju je v središču člen 18 ES. Po tej določbi ima vsak državljan unije pravico do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic ob upoštevanju omejitev in pogojev, določenih s to pogodbo ali na njeni podlagi.

8. Sklep: Komisija v tem postopku predlaga, naj se vprašanji predložitvenega sodišča preoblikujeta, ker gre v postopku v glavni stvari za to, ali ima M. Trojani pravico do dodelitve najnujnejših sredstev za preživljanje v Belgiji (minimex). V postopku v glavni stvari ne gre za izdajo dovoljenja za bivanje. Sodišču predlagam, naj tega predloga Komisije ne sprejme. Vprašanji, ki ju je zastavilo predložitveno sodišče, imata neposreden pomen za odločitev v postopku v glavni stvari, saj je odgovor na vprašanje, ali je lahko M. Trojani na podlagi prava Skupnosti upravičen do prebivanja – in če da, kako – odločen za vprašanje, ali je upravičen do minimexa.

B – Podlaga za presojo

2 – Gre za isto pomoč, kot je šlo v sodbi Sodišča z dne 20. septembra 2001 v zadevi Grzelczyk (C-184/99, Recueil, str. I-6193).

3 – Člen 7(1) Uredbe Sveta št. 1612/68 (EGS) z dne 15. oktobra 1968 o prostem gibanju delavcev v Skupnosti (UL L 257, str. 2) določa: „Delavec, ki je državljan države članice, v drugi državi članici zaradi njegovega državljanstva ne sme biti deležen drugačnega obravnavanja kot domači delavci v zvezi z zaposlitvenimi in delovnimi pogoji, predvsem glede plačila, odpovedi in, če bi postal brezposeln, glede vrnitve na delovno mesto ali ponovne zaposlitve.“

9. V tej zadevi gre za državljana države članice, ki je v drugi državi članici brez sredstev za preživljanje. V državi članici gostiteljici pride v zavetišče za brezdomce,

kjer opravlja določena dela. Zdaj se postavi vprašanje, ali lahko ta državljani Evropske unije iz prava Skupnosti izpelje pravico do prebivanja v tej državi članici in morebiti uveljavlja celo pomoči.

ekonomskih migrantov so močnejše; tako jim ni treba dokazati, da imajo sredstva za preživljanje;

10. Pri obravnavanju tega vprašanja upoštevam razvoj pravice državljanov Evropske unije do prebivanja. Glede na današnje stanje prava Skupnosti pravico do prebivanja v bistvu označuje naslednje:

a) pravica do prebivanja je temeljna pravica, zagotovljena vsakemu evropskemu državljanu; ta pravica sme biti kar najmanj omejena;

b) kot razlog za tako omejitev pravo Skupnosti priznava interes držav članic za preprečitev nesorazmernih obremenitev javnih financ;

c) Pogodba ES razlikuje med ekonomskimi migranti in drugimi migranti; pravice

d) Sodišče pojem delavca razlaga široko; ta razlaga govori v prid kar najmočnejši pravici do prebivanja.

11. K točki a: Sodišče je v sodbi Baumbast in R⁴ pravici do prebivanja na ozemlju držav članic v skladu s členom 18(1) ES priznalo neposredni učinek. Ta pravica je s tem postala samostojna in neposredno uporabljiva, ne glede na razloge za prebivanje. V sklepnih predlogih v omenjeni zadevi⁵ sem pravico do prebivanja državljanov unije označil kot pravico, ki mora biti razpoznavna in vsebinskega pomena za državljane.

12. Tako je pravica do prebivanja temeljna pravica, ki je zagotovljena vsakemu evropskemu državljanu⁶. Pomembno je, da se lahko to temeljno pravico tudi dejansko

4 — Sodba z dne 17. septembra 2002 (C-413/99, Recueil, str. I-7091, točka 84).

5 — Točka 110 sklepnih predlogov.

6 — Na to kaže tudi prevzem pravice do prebivanja v Listino temeljnih pravic (in s tem v II. del osnutka Pogodbe o Ustavi za Evropo).

izvršuje. Zaradi tega je bila na eni strani sprejeta vrsta predpisov Skupnosti, ki predvidevajo ukrepe za spodbujanje izvrševanja pravice do prebivanja. Za našo zadevo najpomembnejša predpisa sta Uredba št. 1612/68 za sezonske delavce in Direktiva 90/364⁷, ki utemeljuje pravico do prebivanja za priseljence in izseljence, ki ne opravljajo gospodarske dejavnosti. Na drugi strani je lahko pravica do prebivanja omejena oziroma podvržena pogojem le, če takemu prebivanju nasprotujejo daljnosežni nacionalni interesi.

- omejitve, ki preprečujejo, da bi – kot izhaja iz četrtega razloga za sprejetje Direktive 90/364 – upravičenci do pravice prebivanja pretirano obremenili javne finance države članice gostiteljice. S tem se lahko prepreči, da bi se pravica do prebivanja uporabila za socialni turizem v državi članici, ki ima na področju socialne varnosti ugodnejše pogoje.

13. K točki b: pravo Skupnosti priznava dve skupini legitimnih interesov, s katerima lahko države članice omejijo oziroma pogojujejo pravico do prebivanja:

- omejitve iz razlogov javnega reda, varnosti ali zdravja, kot so določene v Direktivi 64/221/EGS⁸;

V predloženi zadevi je v središču druga skupina legitimnih interesov. V bistvu gre za ugotovitev, pod katerimi pogoji lahko države članice omejijo pravico do prebivanja, da bi preprečile pretirano obremenitev javnih financ.

14. K točki c: omejitve pravice do prebivanja, ki jih priznava pravo Skupnosti – zaradi nesorazmerne obremenitve javnih sredstev – se razlikujejo glede na to, ali gre za ekonomske ali druge migrante:

- pri osebah, ki se jih lahko opredeli za ekonomske migrante, se domneva, da se z nesamostojno ali samostojno pridobitno dejavnostjo lahko preživljajo;

7 – Direktiva z dne 28. junija o pravici do prebivanja (UL L 180, str. 26).

8 – Direktiva Sveta z dne 25. februarja 1964 o usklajevanju posebnih ukrepov, ki zadevajo gibanje in prebivanje tujih državljanov, utemeljenih z javno politiko, javno varnostjo ali zdravjem prebivalstva (UL 56, str. 850). Ta ureditev, ki načeloma velja le za ekonomske migrante in njihove družinske člane, se med drugim v skladu z razlago člena 2(2) Direktive 90/364 uporabi, kadar gre za osebe, ki se priselijo ali izselijo iz neekonomskih razlogov.

— drugi morajo imeti zadostna sredstva za preživljanje in poleg tega na zahtevo dokazati, da so zdravstveno zavarovani. Člen 1 Direktive 90/364 v zvezi s tem določa, da države članice priznajo pravico do prebivanja državljanom drugih držav članic, če imajo sami in njihovi družinski člani zdravstveno zavarovanje, ki pokriva vsa tveganja v državi članici gostiteljici, in če imajo zadostna sredstva za preživljanje, ki zagotavljajo, da med prebivanjem ne bodo uveljavljali socialne pomoči države članice gostiteljice.

15. Tako so pravice, ki jih državljan dejansko ima, odvisne od tega, kakšen status v skladu s Pogodbo ES uživa glede pravice do prebivanja. Pravice so obsežnejše, če se ga lahko opredeli za ekonomskega migranta, za katerega veljajo členi 39 ES, 43 ES ali 49 ES. Ni pomembno, ali s svojimi dejavnostmi v državi članici gostiteljici doseže zadosten dohodek za dostojno življenje. Poleg tega se zanj – omejujem se na sezonske delavce – na podlagi člena 7 Uredbe št. 1612/68 upoštevajo iste pomoči kot za delavce iz države članice.

16. Obstajajo pa tudi taki ekonomski migranti, ki pravice izpeljujejo že iz prvotne Pogodbe EGS. Pravica do prebivanja za druge priseljence se je v Pogodbi ES

uveljavila šele pozneje (s Pogodbo iz Maastrichta) in (še) ne ponuja popolnoma enakovrednih pravic.

17. Pri tem je opaziti, da ima različno obravnavanje ekonomskih migrantov in drugih priseljencev po mojem mnenju zgodovinsko gledano že v temelju različno izhodišče. Za vzpostavitev skupnega trga so morale biti gospodarske ovire med državami odpravljene v najširšem smislu tudi pri proizvodnem faktorju delo. Šele pozneje je prosto gibanje postalo temeljna pravica vsakega državljana Evropske unije.

18. Danes so razlogi za različno obravnavanje zlasti pragmatični. Dokler sistemi socialne varnosti in raven storitev niso usklajeni, obstaja nevarnost socialnega turizma v države članice z ugodnejšimi pogoji na področju socialne varnosti. In ravno to ni namen Pogodbe ES, ki je pristojnosti na področju socialne politike precej prepustila državam članicam. Zakonodajalec Skupnosti je izhajal iz tega, da ekonomski migrant v državi članici gostiteljici ne more uveljavljati pravic do storitev, ki so predvidene kot pomoč za preživljanje. Člen 7 Uredbe št. 1612/68 zagotavlja sezonskemu delavcu

zlasti pravice v zvezi z delovnimi pogoji in drugimi socialnimi ugodnostmi za olajšanje njegovega bivanja, kot je na primer financiranje študija za njegove otroke pod enakimi pogoji kot za otroke domačih delavcev.⁹

19. Sicer pa je to izhodišče zakonodajalca Skupnosti, da ekonomski migrant v celoti poskrbi za svoje preživljanje, zdaj že treba ublažiti. Želel bi na primer opozoriti na mehanizme, ki v državah članicah obstajajo za nižji del trga dela in s katerimi država dopolni dohodek oseb, katerih produktivnost je tako nizka, da bi bilo ekonomsko nedonosno, če bi jim za njihovo delo morali izplačevati minimalni dohodek (glej tudi točko 29 in naslednje teh sklepnih predlogov).

20. K točki d: Sodišče široko razlaga pojem delavca in tudi pojem izvajalca storitve. Ta široka razlaga leži v zgodovinskem razvoju pravice do prebivanja, ki je bila prvotno priznana le ekonomskim migrantom, in v funkciji ekonomske migracije v okviru evropskega integracijskega procesa.

21. Tudi danes je pravica do prebivanja obsežnejša za ekonomske migrante kot za druge priseljence, kot sem opisal zgoraj. Zato široka razlaga pojma delavec še vedno prispeva k popolni uresničitvi temeljne pravice slehernega državljana Evropske unije do prebivanja na ozemlju vsake države članice Unije.

22. Te glavne značilnosti sestavljajo izhodišče za presojo predložene zadeve.

23. Ugotoviti je treba, ali je dejavnosti, ki so bile v predloženi zadevi opravljene za Rešilno vojsko, mogoče subsumirati pod pojem delavca, kot ga razlaga Sodišče. Pri tem je treba odločiti, ali je ta razlaga tako široka, da obsega tudi posebne, netipične dejavnosti, ki jih M. Trojani opravlja za Rešilno vojsko (prvo vprašanje).

24. Če ni tako, lahko belgijske oblasti odrečejo pravico do prebivanja osebi, ki se v celoti sicer ne more preživljati sama, jo je pa sprejela zasebna ustanova kot je Rešilna vojska. Ali lahko ta država članica to pristojnost v primeru Trojani tudi dejansko izvaja,

⁹ — Sodbi z dne 26. februarja 1992 v zadevi Bernini (C-3/90, Recueil, str. I-1071) in z dne 8. junija 1999 v zadevi Meuseux (C-337/97, Recueil, str. I-3289).

je odvisno od razlage člena 18 ES (drugo vprašanje).

državi članici gostiteljici tudi njegovi družinski člani.

II – Prvo vprašanje

A – Raznolika dejanskost

25. Pogodba ES je od nekdaj razlikovala oblike ekonomskih migracij, medtem ko je bila pozneje z uveljavitvijo Pogodbe iz Maastrichta pravica do prebivanja priznana tudi tistim državljanom, ki so se priselili oziroma izselili iz drugih razlogov, kot so ekonomski. Pravice, ki jih imajo različne kategorije priseljencev v državi članici gostiteljici, niso enake. Na to sem že opozoril. Zato je še vedno pomembno ugotoviti, v katero kategorijo spada priseljenec.

26. Pojem delavec iz člena 39 ES in s tem povezana sekundarna zakonodaja Skupnosti sta pravzaprav jasna: pojem v bistvu izhaja iz preproste dejanskosti. Nekdo se seli v drugo državo članico, ker želi tam delati. Pri tem se sme srečati s kar najmanj ovirami. Zato mu mora biti dana možnost, da s seboj vzame družino in tako pridobijo določene pravice v

27. Vendar ta pojem v praksi očitno vedno znova poraja vprašanja. Dejavnosti, ki jih nekdo – in s tem tudi priseljenec – izvaja iz poklicnih ali drugih razlogov, se pojavljajo v vsem mogočih različicah, pri čemer ni lahko ugotoviti, katera je glavna dejavnost in katere so dodatne. Ljudje delajo s skrajšanim delovnim časom, morda opravljajo poleg tega še druge gospodarske dejavnosti (kot samostojni podjetniki) in tudi delo je ponujeno v različnih oblikah. Tako ljudje niso vselej bodisi delavci (katerih pravice se lahko izpeljejo iz člena 39 ES in sekundarne zakonodaje, ki temelji na členu 40 ES) bodisi samostojni podjetniki (za katere veljajo člen 43 ES in naslednji), temveč so lahko hkrati delavci in samostojni podjetniki. Pomisliti velja tudi na študente, ki svoje finančno stanje izboljšujejo z dodatnimi dejavnostmi, ki zvišujejo dohodek. V podobnem položaju so osebe, kot je M. Trojani, ki med bivanjem v drugi državi članici opravljajo dejavnost, za katero se lahko brez dvoma ugotovi, da ne gre za delovno mesto s polnim delovnim časom, in s katero se ne morejo preživljati v celoti.

28. Status osebe zato ni vedno enoznačen, pač pa pogosto mešan. Kar velja za osebe, velja tudi za delo. V družbi obstajajo vse mogoče oblike dela, za katere ni vedno jasno, ali gre za gospodarsko dejavnost, ki vsebuje bistvene elemente delovnega razmerja. To zagotovo velja za nižji del trga dela. Pri delu, ki ni usmerjeno v dobiček, v zasebnem sektorju, kakršen je Rešilna vojska, ni vedno

mogoče jasno ločiti plačanega in prostovoljnega dela. Vendar tudi takrat, kadar so določena dela subvencionirana z državnimi sredstvi, ni vedno vnaprej jasno, ali je subvencionirana dejavnost v prvi vrsti gospodarske narave. To je odvisno tako od ciljev, ki se s subvencijami zasledujejo, kot tudi od učinkov, ki jih imajo na trg.

29. Dober primer je Wet sociale werkvoorziening (nizozemski zakon o zagotavljanju zaposlitve iz socialnih razlogov, v nadaljevanju: WSW), ki je bil predmet zadeve *Bettray*¹⁰. Ta zakon je namenjen zagotavljanju zaposlitve osebam, ki na primer zaradi telesne ali duševne invalidnosti niso dovolj produktivne, da bi pod enakimi pogoji sodelovale v delovnem procesu in našle zaposlitev. Drug primer, ravno tako iz Nizozemske, je *Besluit in- en doorstroombanen*¹¹ (odlok o centrih za družbeno vključitev in napredovanje), ki zagotavlja subvencije za delovna mesta za dolgotrajno brezposelne s ciljem njihove (ponovne) vključitve.

30. Pri obeh predpisih je v ospredju cilj vključitve. V obeh primerih gre za vključitev oseb, ki sicer ne bi mogle sodelovati v nobenem delovnem procesu. Predpisa v tem primeru pomenita socialno rešilno mrežo. Imata pa tudi ekonomsko vlogo. S subvencioniranjem tega zaposlovanja se doseže, da se zmogljivosti teh oseb, čeprav omejene, uporabijo na trgu dela. Poleg tega imata predpisa učinek, primerljiv z delom, ki je opravljeno v normalnih okoliščinah. Rezultati tega dela se kot proizvodi oziroma storitve dajo na trg. Poleg tega imata lahko predpisa neželeni učinek, da subvencionirano delo nehoti konkurira delu v normalnih tržnih razmerah.

31. Sodišče je problematiko raznolike dejanskosti obravnavalo, kot sledi. Področje osebne uporabe pojma delavec v smislu člena 39 ES je razlagalo široko. Načeloma zadošča kratkotrajno, po obsegu omejeno delovno razmerje, z omejenim plačilom za delo.

32. Vendar se tudi pri takem načinu vedno porajajo nova vprašanja, ker je v raznoliki dejanskosti vsaka omejitev nekoliko samovoljna. Pri presoji predložene zadeve je treba

10 — Sodba z dne 31. maja 1989 (344/87, Recueil, str. 1621).

11 — Stbl. 1999, str. 591.

upoštevati ta okvir. Pri tem je treba upoštevati tudi obstoječo prakso Sodišča, zlasti sodbi v zadevah *Bettray* in *Steymann*¹², ki sta obravnavani v delu B.

B – Sodna praksa glede pojma delavec

33. Kot rečeno, je Sodišče široko razlagalo področje osebne uporabe pojma delavec v smislu člena 39 ES. V zvezi s tem bi želel napotiti na argumente, povzete v nedavno izdani sodbi v zadevi *Ninni-Orasche*¹³.

34. Sodišče najprej spomni na ustaljeno sodno prakso, v skladu s katero je pojem delavec v smislu člena 39 ES pojem iz prava Skupnosti, ki se ne sme razlagati ozko. V zvezi s tem napoti na sodbe v zadevah *Lawrie-Blum*, *Brown*, *Bernini* in *Meeusen*¹⁴. Pojem je treba določiti po objektivnih merilih, ki delovno razmerje označujejo ob upoštevanju pravic in obveznosti zadevnih oseb.

12 — Sodba v zadevi *Bettray*, citirana v opombi št. 10, in sodba z dne 5. oktobra 1988 v zadevi *Steymann* (196/87, Recueil, str. 6159).

13 — Sodba z dne 6. novembra 2003 (C-413/01, Recueil, str. I-13187, točka 23 in naslednje).

14 — Sodbi z dne 3. julija 1986 v zadevi *Lawrie-Blum* (66/85, Recueil, str. 2121, točka 16) in z dne 21. junija 1988 v zadevi *Brown* (197/86, Recueil, str. 3205, točka 21); sodba v zadevi *Bernini*, navedena v opombi št. 9, točka 14, in sodba v zadevi *Meeusen*, navedena v opombi št. 9, točka 13.

35. Poglavitna značilnost delovnega razmerja je, da nekdo v določenem času za nekoga drugega po njegovih navodilih, opravi storitev, za katero v zameno prejme plačilo (glej sodbe v zadevah *Lawrie-Blum*, *Bettray* in *Meeusen*)¹⁵. Kot je Komisija pravilno navedla v pisnih izjavah, Sodišče torej razlikuje tri pogoje, ki morajo biti izpolnjeni: trajnost dejavnosti, razmerje podrejenosti in plačilo.

36. Ob upoštevanju te sodne prakse je treba ugotoviti, da kratkotrajnost zaposlitvenega razmerja sama po sebi ne izključuje uporabe člena 39 ES. Vsekakor je za kvalifikacijo nekoga kot delavca potrebno, da ta opravlja resnično in učinkovito dejavnost, ki ni tako neznatnega obsega, da bi jo lahko šteli za popolnoma podrejeno in nebitveno. Na to je Sodišče opomnilo v sodbah v zadevah *Levin* in *Meeusen*¹⁶.

37. Predložitveno sodišče mora pri presoji, ali v tem primeru obstaja resnična in učinkovita dejavnost, uporabiti objektivna merila in presojati celoto vseh okoliščin, ki

15 — Sodbe v zadevi *Lawrie-Blum*, navedena v opombi št. 14, točka 17, v zadevi *Bettray*, navedena v opombi št. 10, točka 12, in v zadevi *Meeusen*, navedena v opombi št. 9, točka 13.

16 — Sodba z dne 23. marca 1982 v zadevi *Levin* (53/81, Recueil, str. 1035, točka 17) in sodba v zadevi *Meeusen*, navedena v opombi št. 9, točka 13.

se nanašajo na vrsto spornih dejavnosti in spornega delovnega razmerja.

38. To me napeljuje zlasti k tretjemu od treh imenovanih kumulativnih pogojev, tj. plačilu za delo. Ta pogoj je za presojo predložene zadeve najbolj zanimiv. Iz sodb v zadevah Lawrie-Blum in Bernini¹⁷, ki so zadevale osebe, ki so opravljale prakso v okviru poklicnega usposabljanja, izhaja, da so delavci lahko tudi osebe, ki prejemajo neznatno plačilo. Sodišče še zlasti ne zahteva, da mora biti plačilo za delo tako visoko, da se lahko prejemnik z njim v celoti preživlja. Opozoril bi na sodbo v zadevi Levin¹⁸, v kateri je Sodišče ugotovilo, da [je lahko] plačilo za delo tudi nižje od „najnižjega zagotovljenega dohodka v zadevni panogi. V tem smislu ne gre razlikovati med osebami, ki se zadovoljijo z dohodki iz ene od teh dejavnosti in osebami, ki te dohodke izboljšujejo z drugimi dohodki, bodisi iz premoženja bodisi iz dela spremljevalnega družinskega člana.“ Sodišče ne navaja primera, kot obstaja v tej zadevi, namreč da želi zadevna oseba svoje dohodke izboljšati s socialno pomočjo.

39. Sodišče se je enako izreklo tudi o produktivnosti zadevne osebe. Tudi nekoga z majhno produktivnostjo – kot je pripravnik – je mogoče šteti za delavca. Pogoj je vselej ta, da se dejavnost ne izkaže za popolnoma podrejeno in nebitveno. Sodišče ugotavlja, da je tega prepušča nacionalnemu sodišču.

40. Kakor izhaja tudi iz izjav, predstavljenih sodišču, kaže predloženi primer na skupne značilnosti z dejanskim stanjem, na katerem temelji sodba v zadevi Betray¹⁹. Države članice, ki so v predloženi zadevi predložile stališča, iz sodbe izpeljujejo, da se M. Trojani – podobno kot v primeru Betray – ne šteje za delavca, medtem ko Komisija trdi nasprotno.

41. Primer Betray se nanaša na delo v okviru nizozemskega zakona o socialnem zagotavljanju zaposlitve (WSW). Kot izhaja iz sodbe, vsebuje ta zakon ureditev o vzdrževanju, obnavljanju oziroma spodbujanju delovne zmogljivosti oseb, ki zaradi osebnih okoliščin dalj časa niso bile zmožne opravljati dela pod normalnimi pogoji. V ta namen so bila ustanovljena podjetja in delovne organizacije, katerih edini cilj je, da

17 — Sodbi v zadevi Lawrie-Blum, navedena v opombi št. 14, točke od 19 do 21, in v zadevi Bernini, navedena v opombi št. 9, točka 15.

18 — Navedena v opombi št. 16, točka 16.

19 — Navedena v opombi št. 10.

se zadevnim osebam omogoči opravljanje odplačne dejavnosti pod pogoji, ki bi bili kar najbolj prilagojeni temu, kar po zakonu velja oziroma je običajno za opravljanje odplačnega dela pod normalnimi pogoji²⁰.

43. Koristno se mi zdi primerjati dejansko stanje iz zadeve Bettray in dejansko stanje, ki je sestavljalo dejansko podlago za zadevo Steymann²². Steymann je bil član združenja Bhagwan in se je v imenu ter za račun združenja udeleževal v njegovih gospodarskih dejavnostih. Od članov se pričakuje, da delajo za združenje, in tej dolžnosti se zelo redko odpovedo. Združenje Bhagwan, ne glede na vrsto in obseg del, ki jih člani opravijo, v zameno priskrbi sredstva za njihovo preživljanje in jim daje žepnino.

42. Za Sodišče je bilo nepomembno, da je bila produktivnost zaposlenih majhna ali da je njihovo plačo večinoma subvencionirala država. Odločilno je bilo, da „v okviru WSW opravljenih dejavnosti ni bilo mogoče šteti za dejanske in gospodarske dejavnosti, ker so le sredstvo za rehabilitacijo ali ponovno vključitev delavcev v poklicno življenje [...] [Z]adevne zaposlitve [so namreč] pridržane osebam, ki zaradi osebnih okoliščin niso zmožne opravljati dejavnosti pod normalnimi pogoji.“ Dalje se Sodišču zdi pomembno, da prizadeti za opravljanje določene dejavnosti ni bil izbran zaradi svojih sposobnosti. V okviru podjetij ali delovnih organizacij, ustanovljenih posebej za doseganje socialnega cilja, je opravljal dejavnost, ki je bila prilagojena njegovim telesnim in duševnim sposobnostim.²¹

44. Sodišče je naprej ugotovilo, da članstvo v združenju, ki temelji na veri ali svetovnem nazoru, spada na področje uporabe prava Skupnosti, če pomeni dela gospodarske dejavnosti v smislu člena 2 ES. Po mnenju Sodišča se lahko člana združenja Bhagwan – kot je Steymann – vsekakor uvrsti v pojem delavca, čeprav se lahko nasprotna dajatev, ki jo ta oseba prejme, iz dejansko opravljenega dela izpelje le posredno. Še pomembneje se mi zdi, da Sodišče ni preverilo, ali dejansko obstaja razmerje podrejenosti, z drugimi besedami, ali se je Steymann zavezal opravljati dejavnosti, ki jih je določilo združenje.

20 — Glej točko 5 sodbe v zadevi Bettray, navedena v opombi št. 10. Medtem je bil zakon sicer temeljito spremenjen.

21 — V zvezi s tem glej podrobno predstavitev zadeve Bettray v sodbi z dne 26. novembra 1998 v zadevi Birden proti Stadtgemeinde Bremen (C-1/97, Recueil, str. I-7747, točka 30).

22 — Sodba, navedena v opombi 12, zlasti točka 11.

45. Katera je odločilna razlika med zadevama Bettray in Steymann? Poleg treh pogojev, navedenih zgoraj v točki 35, Sodišče presoja ekonomski značaj dejavnosti. V tem pogledu je sodba v zadevi Steymann jasna. Ali torej dejavnosti prejemnikov sredstev v okviru WSW nimajo ekonomskega značaja? To se sprašujem. Sodišče WSW očitno obravnava zgolj kot instrument za integracijo ljudi z osebnimi hibami, in to ne kot obliko sicer subvencioniranega, pa vendar pravega dela, s katerim se ustvarjajo tržne dobrine.

C – Dejanski odgovori na vprašanja

47. Ta zadeva je primer dejanskosti, ki sem jo zgoraj opisal kot raznoliko. M. Trojani je za Rešilno vojsko opravljal določene dejavnosti, za katere vsekakor velja, da so neposredno povezane z njegovim sprejemom v enega od zavetišč Rešilne vojske za brezdomce in da se z njimi ne bi mogel v celoti preživljati. Zato je zaprosil za dodatno storitev, ki bi mu zagotovila najnujnejša sredstva za preživljanje.

48. Sodišče je – kot je postalo očitno že iz zgornjih navedb – pojem delavec razlagalo široko, pri čemer za oznako delavec zadoščajo tudi manj obsežne dejavnosti, neznatno plačilo in majhna produktivnost. Za obstoj delovnega razmerja morajo biti izpolnjeni trije pogoji: trajnost dejavnosti, razmerje podrejenosti in plača.

46. Bistvo prej opisane sodne prakse, ki pojem delavec razlaga zelo široko, sili k temu, da se na sodbo v zadevi Bettray pogleda v okviru njenega posebnega konteksta, ki je določen s ciljem integracije iz WSW. Sodišče je omejen obseg ugotovitve v zvezi z zadevo Bettray poudarilo tako: „To ugotovitev lahko pojasnijo le posebnosti tistega primera in je ni mogoče opreti na izoblikovano sodno prakse o razlagi pojma delavec v pravo Skupnosti.“²³

49. Če dejavnosti, ki jih je M. Trojani opravljal za Rešilno vojsko, izpolnjujejo te tri pogoje, se Sodišče sreča z vprašanjem: ali je treba M. Trojanija v posebnem socialnem okviru, znotraj katerega opravlja svoje dejavnosti, šteti za sezonskega delavca? Države članice, ki so se v zadevi izjavile, so na

23 – Sodba v zadevi Birden, navedena v opombi št. 21, točka 31.

vprašanje odgovorile nikalno²⁴, tožeča stranka iz postopka v glavni stvari in Komisija pa pritrdilno.

zahtevnem položaju in zato niso sposobne samostojnega življenja.²⁵ Cilj sprejema je spodbujanje samostojnosti prizadetega, njegovega dobrega počutja in njegove ponovne vključitve v družbo.

50. Pridružujem se stališču držav članic. Za kakšno dejansko stanje gre torej?

51. M. Trojani, Francoz, odide v Bruselj, kjer ga sprejme Rešilna vojska. Je brezdomec in tako izpolnjuje merila za sprejem v Rešilno vojsko. Rešilna vojska je svobodna cerkvena skupnost, katere namen je pomagati pomoči potrebnim. Od ljudi, ki jih sprejme in ki so tega sposobni, zahteva opravljanje določenih dejavnosti. Te dejavnosti je mogoče šteti kot protistoritev za sprejem (obenem so namenjene temu, da lahko Rešilna vojska in njena zavetišča za brezdomce delajo stroškovno ugodno), vendar tudi kot korak k ponovni vključitvi pomoči potrebnih v družbo.

52. V skladu z nacionalnimi predpisi imajo zavetišča za brezdomce, ki jih subvencionirajo belgijske oblasti, med njimi zavetišča Rešilne vojske, nalogo skrbeti za osebe, ki se znajdejo v čustveno, socialno ali materialno

53. Kot je pravilno navedla francoska vlada, je bistvo razmerja med Rešilno vojsko in M. Trojanijem sprejem v zavetišče in ne delo, ki ga je zadevna oseba opravljala. Delo med drugim obsega čiščenje zavetišča in ni nič drugega kot obveznost v povezavi s sprejemom, primerljiva s sobnim redarstvom ali kuhinjsko službo, ki je običajna v mladinskem prenočišču.²⁶ M. Trojani se na Rešilno vojsko ni obrnil zato, da bi tam delal, in Rešilna vojska ga za opravljanje določenih del ni izbrala zaradi njegovih osebnih sposobnosti. V tem smislu je opazna podobnost z zadevo *Bettray*²⁷. M. Trojani ni uslužbenec Rešilne vojske.

54. V teh okoliščinah je M. Trojanija težko šteti za delavca in s tem Rešilno vojsko za delodajalca. To niti ne bi bilo zaželeno, če se na zahteve (pogosto v nacionalnem pravu) pogleda v luči pogodbe o zaposlitvi. V mislih

24 — Vlada Združenega kraljestva ob tem sicer meni, da gre tu za dejansko vprašanje, o katerem mora predložitveno sodišče odločiti samo.

25 — Člen 2 odloka *Commission communautaire française* z dne 27. maja 1999 (*Moniteur Belge* z dne 18. junija 1999).

26 — Mladinsko prenočišče dajem za zgled, ker je M. Trojani (po podatkih iz spisa), preden ga je sprejela Rešilna vojska, prenočeval v brusejskem mladinskem prenočišču Jacques Brel.

27 — Glej zlasti točko 42 teh sklepnih predlogov.

imam na primer zahteve v zvezi z izplačilom minimalne plače in delavčevo pravico do soodločanja pri poslovnih odločitvah.

presoji je poleg tega pomembno, da dejavnosti nimajo ekonomskega značaja oziroma ga imajo v skrajnem primeru le v neznatnem obsegu. Ta pa bi bil pogoj za uporabo člena 39 ES. Tako torej ugotavljam, da M. Trojanija ni mogoče šteti za delavca v smislu člena 39 ES.

55. Dodati je treba še to, da je Sodišče že v sodbi v zadevi Bettray precej omejilo pojem delavca, kadar gre za negospodarske dejavnosti. Predmet te sodbe je bilo delo, ki je bilo namenjeno družbeni vključitvi prizadetega. Vendar so bili proizvodi dani na trg. Kot rečeno, je Sodišče poudarilo, da je mogoče to sodbo razložiti samo s posebnostmi zadevnega primera. Kar pa še ne pomeni, da primerljivega sklepa kot v sodbi v zadevi Bettray ni mogoče izpeljati tudi v tem primeru, v katerem je vprašanje ekonomskega značaja dejavnosti še bolj postransko kot v zadevi Bettray.

57. K temu je treba dodati naslednje. Po mojem mnenju ni gotovo, da je izpolnjen tretji pogoj za obstoj delovnega razmerja, namreč da se delo opravlja proti plačilu. Tudi v tem smislu bi želel opomniti na izjave francoske vlade. Ta zastopa stališče, da sprejema v zavetišče Rešilne vojske ni mogoče šteti kot protistoritev v naravi za opravljena dela, temveč da so dejavnosti nasprotne stranke tiste, ki jih je mogoče šteti za protistoritev sprejemu v zavetišče.

58. To stališče je po mojem mnenju pravilno. M. Trojanijem je bil deležen storitve. Dejavnosti sestavljajo protistoritev. Torej ne more biti govora o tem, da je bilo delo opravljeno proti plačilu.

56. Po mojem mnenju od tod izhaja načelni odgovor na prvo vprašanje predložitvenega sodišča. Če dejavnosti, ki jih je M. Trojanijem opravljal za Rešilno vojsko, izpolnjujejo tri pogoje, ki jih je Sodišče postavilo za delovno razmerje, menim, da v tem netipičnem položaju ne moremo govoriti o polnem delovnem razmerju. Razmerje med M. Trojanijem in Rešilno vojsko v bistvu zaznamuje sprejem v zavetišče in ne delo. Po moji

59. Nasprotno bi bilo mogoče ugovarjati, da je M. Trojanijem za opravljeno delo dobival (majhno) denarno izplačilo, natančneje

žepnino v višini 25 evrov tedensko. V skladu s prakso Sodišča²⁸ namreč ni potrebno, da je plačilo tako visoko, da se je delavec z njim zmožen preživljati. Tako se je Sodišče izreklo, da ima na primer pripravnik z omejeno pripravniško plačo kot delavec neomejeno pravico do prebivanja.

60. Ne izključujem, da je plača 25 evrov tedensko, skupaj s protistoritvijo v naravi, dovolj visoka, da se uporabi kot merilo za obstoj delovnega razmerja. Vendarle žepnine ne štejem za del plačila za opravljena dela, temveč kot del storitve Rešilne vojske. Zagotavljanje žepnine spada med socialne naloge Rešilne vojske, zato da se sprejete osebe del dneva preživijo zunaj zavetišča.

61. Na podlagi meni znanih dejstev sklepam, da M. Trojani svoje pravice do prebivanja v Kraljevini Belgiji ne more izpeljati iz položaja delavca v smislu člena 39 ES.

III – Drugo vprašanje

62. Za odgovor na drugo vprašanje predložitenega sodišča je potrebna razlaga temeljne, v členu 18 ES utemeljene pravice evropskega državljana do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic ob upoštevanju omejitev in pogojev, določenih s Pogodbo ES in ukrepi, ki so bili sprejeti za njeno uveljavitev. Omejitve in pogoji, ki jih določijo države članice, so v skladu s sodbo v zadevi Baumbast in R²⁹ podvrženi sodni presoji, zlasti z vidika načela sorazmernosti.

63. Kot rečeno, podeljuje Direktiva 90/364 državam članicam pristojnost, da državljanom Evropske unije odrečejo pravico do prebivanja, če ti nimajo zadostnih sredstev za preživljanje. Ureditev iz te direktive pomeni torej v skladu s členom 18 ES omejitev pravice do prebivanja, določene v Pogodbi ES ali na njeni podlagi. Vse države članice, ki so se v tej zadevi izjavile, so tako zaključile, da M. Trojani iz člena 18 ES ne more izpeljati pravice do prebivanja v Belgiji. Seveda M. Trojani meni nasprotno in opozarja zlasti na to, da bi bilo omejitve pravice do prebivanja treba razlagati restriktivno.

28 — Glej točko 38 teh sklepnih predlogov.

29 — Citirano v opombi št. 4, točka 86 in naslednje.

64. Komisija argumentira popolnoma drugače, sklicujoč se na to, da ureditev iz Direktive 90/364 sicer omejuje pravico do prebivanja, ne pa tudi pravice potovati v druge države članice, ki jo prav tako zagotavlja člen 18 ES. Po njenem mnenju se Direktiva uporabi šele od takrat, ko kdo zaprosi za dovoljenje za bivanje. Državljeni unije imajo na voljo obdobje šestih mesecev, v katerem morajo zaprositi za to dovoljenje. Obdobje šestih mesecev Komisija izpelje iz sodbe v zadevi Antonissen³⁰, v kateri je Sodišče kot primerno obdobje za iskanje dela v drugi državi določilo šest mesecev. V tem času se lahko prizadeti sklicujejo na člen 39 ES, ne da bi dejansko opravljali kako delo.

namenjeno pri osebah, ki se niso priselile iz gospodarskih razlogov? Njim ni treba iskati dela ali česa drugega. Na koncu želim opozoriti na to, da iz meni znanega dejanskega stanja izhaja, da ima M. Trojani dovoljenje za bivanje. Prav zaradi tega argumentacija Komisije za postopek v glavni stvari ni pomembna.

66. To nas privede do dejanskega odgovora na vprašanje, ki je sestavljeno iz dveh točk. Prvič je treba ugotoviti, ali se v danih okoliščinah uporabi ena od omejitev ali eden od pogojev v smislu člena 18(1) ES. Drugič mora uporaba te omejitve ali pogoja zadostiti načelu sorazmernosti.

65. Preden preidem k bistvu odgovora, bom presodil o argumentaciji Komisije. V bistvu ima Komisija prav, ko navaja, da državljan unije, ki potuje na ozemlja držav članic, ni podvržen omejitvam Direktive 90/364. Samoumevno je, da se v evropskem prostoru, v katerem je bil odpravljen nadzor notranjih meja, ne zahteva, da mora imeti tisti, ki potuje, zadostna sredstva za preživljanje. Vendar to ne pomeni, da bi moralo biti – analogno z zgoraj navedeno sodbo Antonissen – priznано primerno obdobje. V okviru prostega gibanja delavcev je pri iskanju dela določeno obdobje nujno. Tako obdobje je namenjeno uresničitvi prostega gibanja delavcev. Toda čemu naj bi bilo tako obdobje

67. Kar zadeva prvo točko: nedvomno M. Trojani nima sredstev za preživljanje. Prav zaradi tega je pri belgijskih oblasteh zaprosil za dodelitev minimexa. S tem pade pod omejitev iz člena 1(1) Direktive 90/364. Opomnil bi še na člen 1(1), drugi stavek, v skladu s katerim veljajo sredstva za preživljanje kot zadostna, če presegajo znesek, ki ga lahko država članica gostiteljica svojim državljanom dodeli kot socialno pomoč zaradi osebnega položaja prisilca.

30 – Sodba z dne 26. februarja 1991 (C-292/89, Recueil, str. I-745, točka 21).

68. Druga točka zadeva načelo sorazmernosti. V skladu z ustaljeno prakso sodišča presoja z vidika načela sorazmernosti pomeni, da morajo biti ustrezni nacionalni ukrepi primerni in nujni za doseg zasedovanega cilja.³¹ Krajše povedano, nacionalni ukrepi, ki omejujejo pravico do prebivanja, ne smejo pomeniti nesorazmernega posega v to pravico. V sodbi v zadevi Baumbast in R³² je Sodišče v omejitvi pravice do prebivanja videlo nesorazmeren poseg v to pravico in to v bistvenem utemeljilo – od posebnosti primera se tu oddaljujem – s tem, da Baumbast, sicer ne dobesedno, izpolnjuje merila iz člena 1 Direktive 90/364, ne obremenjuje pa javnih financ države gostiteljice.

69. Preprosto povedano bi bilo glede na temeljno naravo pravice do prebivanja, ki je zagotovljena vsakemu državljanu Evropske unije, nesorazmerno, če bi država članica to pravico omejevala iz formalnih razlogov, ne da bi se pri tem lahko sklicevala na nujni nacionalni interes.

70. Zakaj je to pomembno za predloženi primer? Dejstvo je, da se M. Trojani ni zmožen preživljati, saj želi v Belgiji uveljaviti pravico do socialne pomoči. Odrek pravice

do prebivanja ni nesorazmeren, saj se omejitve in pogoji na podlagi direktive nanašajo ravno na primere, kot je primer M. Trojanija, v katerih so prosilci – vsaj v pretežnem delu dohodka – odvisni od socialnih pomoči države članice gostiteljice. Pravo Skupnosti izhaja iz tega, da bo osebe, ki so odvisne od socialnih pomoči, sprejela lastna država.

71. Zadnje pomembno vprašanje je, ali način obravnavanja M. Trojanija s strani belgijskih oblasti vsebuje prepovedano diskriminacijo na podlagi državljanstva. Komisija se te točke dotakne v zvezi z zavrnitvijo priznanja minimexa M. Trojaniju, čeprav bi belgijski državljan v primerljivem položaju po nacionalnih predpisih dobil tako pomoč.

72. Na vprašanje o morebitnem neenakem obravnavanju bi želel odgovoriti naslednje. Prvič se ta točka ne nanaša na dovoljenje za bivanje M. Trojanija na belgijskem ozemlju, temveč na odrek pomoči. Na to pa se vprašanja za predhodno odločanje predložitvenega sodišča ne nanašajo. Kljub temu se mi zdi zaradi pozornosti, ki je bila omenjenemu vprašanju v postopku posvečena, smiselno dodati nekaj opažanj.

31 — V zvezi s členom 18 ES glej sodbo v zadevi Baumbast in R, navedena v opombi št. 4, točka 91.

32 — Prav tam, točka 92.

73. Odgovor na vprašanje, ali obstaja prepovedana diskriminacija na podlagi državljanstva, je odvisen od statusa bivanja državljan Evropske unije. V primeru, da državljan Evropske unije svojo pravico do prebivanja izpelje iz prava Skupnosti, se znajde v območju uporabe prava Skupnosti in torej prepoved diskriminacije povzroči, da se ga pri zaprositvi za socialno pomoč ne sme obravnavati drugače. Tak je primer sodbe v zadevi Grzelczyk³³, v kateri gre prav tako za minimex. Vendar lahko morebitna prepovedana diskriminacija na podlagi državljanstva obstaja celo v primeru, ko se dovoljenje za bivanje odreče zgolj na podlagi nacionalnega prava, kot v primeru M. Trojanija. Do tega bi, denimo, lahko prišlo, če bi imel M. Trojani neomejeno dovoljenje za bivanje. Tedaj bi bil njegov status bivanja primerljiv s tistim, ki ga ima belgijski državljan, in odrek pomoči ne bi bil posledica različnega statusa bivanja, temveč posledica različnih državljanstev. Toda tako dovoljenje v predloženem primeru ni bilo izdano.

74. Nasprotno, če je bilo – kot je v predloženem primeru razvidno iz spisa – izdano omejeno dovoljenje za bivanje in zadevni državljan Unije v smislu sodbe v

zadevi Kaba³⁴ nima neomejene pravice do prebivanja, slednji na podlagi prepovedi diskriminacije ne more zahtevati socialne pomoči države članice. Njegovo dovoljenje za bivanje v vsakem pogledu ni primerljivo s pravico do prebivanja, kakršno oseba, ki živi in stanuje v Kraljevini Belgiji, uživa po predpisih te države članice.³⁵

75. Na podlagi tega ugotavljam tudi to, da v okoliščinah iz postopka v glavni stvari ne moremo govoriti o diskriminaciji zaradi državljanstva, prepovedani s pravom Skupnosti.

76. S tem ugotavljam, da ima država članica v skladu z današnjim stanjem prava Skupnosti pristojnost odreči pravico do prebivanja državljanu Evropske unije, če se ta dejansko znajde v položaju M. Trojanija. Ta državljan Evropske unije iz člena 18 ES ne more izpeljati pravice do prebivanja, če in dokler nima lastnih sredstev za preživljanje.

33 – Navedeno v opombi št. 2.

34 – Sodba z dne 6. marca 2003 v zadevi Kaba (C-466/00, Recueil, str. I-2219, točka 46).

35 – Prav tam, točka 49.

IV – Predlog

77. Na podlagi navedenega želim Sodišču predlagati, naj na vprašanji Tribunal du travail de Bruxelles odgovori tako:

1. Državljan Evropske unije, ki nima zadostnih sredstev za preživljanje ter v državi članici, katere državljan ni, prebiva v zavetišču za brezdomce in v okviru slednjega zanj tedensko opravi približno 30 ur dela, za kar od njega v zameno prejme protistoritve v naravi za pokritje osnovnih potreb in majhno žepnino, se ne more sklicevati na pravico do prebivanja kot delavec v smislu člena 39 ES.
2. V dejanskih okoliščinah, kot so opisane v odgovoru na prvo vprašanje, državljan Evropske unije ne more izpeljati pravice do prebivanja iz člena 18 ES, če in dokler nima lastnih sredstev za preživljanje.