Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
PEDRA CRUZA VILLALÓNA
od 6. listopada 2015.[1]

Predmet C-308/14

Europska komisija
protiv

Ujedinjene Kraljevine Velike Britanije i Sjeverne Irske

„(tužba zbog povrede obveze koju je Komisija podnijela protiv Ujedinjene Kraljevine Velike Britanije i Sjeverne Irske) – Povreda obveze države – Koordinacija sustava socijalne sigurnosti – Uredba (EZ) br. 883/2004 – Članak 4. – Jednakost postupanja u vezi s pristupom davanjima iz sustava socijalne sigurnosti – Obiteljska davanja – Pravo boravka – Direktiva 2004/38/EZ – Nacionalno zakonodavstvo koje uskraćuje dodjelu naknade za uzdržavano dijete i porezni odbitak za uzdržavano dijete osobama koje nemaju pravo boravka u odnosnoj državi članici“

1. Komisija prigovara Ujedinjenoj Kraljevini povredu obveze iz Uredbe br. 883/2004 o koordinaciji sustava socijalne sigurnosti[2] zato što od podnositelja zahtjeva za određena socijalna davanja zahtijeva „test prava boravka”, navodeći da taj test nije u skladu sa smislom navedene uredbe i da je istovremeno diskriminatoran.

2. U tom smislu, Sudu se ponovno, i kao što je to bilo nedavno u predmetima Brey[3], Dano[4] i Alimanovic[5], postavlja pitanje povezanosti između Uredbe br. 883/2004 i Direktive 2004/38[6]. U ovom se predmetu također postavlja pitanje legitimnosti uzimanja u obzir zakonitosti boravka u navedenom kontekstu dodjele socijalnih davanja, iako sa znatnim razlikama. U okviru tih prethodnih pitanja radilo se o problematici tumačenja navedene direktive, pri čemu je Uredba br. 883/2004 bila uključena do određene mjere, dok je ovdje riječ o problematici poštovanja navedene uredbe u okviru koje se raspravlja o samoj relevantnosti primjene navedene direktive u okolnostima ovog predmeta.

3. Prigovor diskriminatornog postupanja upućen protiv Ujedinjene Kraljevine, koji svakako predstavlja glavni prigovor, u biti će zahtijevati osnovno razlikovanje dvaju pitanja: s jedne strane, načelno pitanje treba li pri upotrebi navedene uredbe poštovati odredbe Direktive 2004/38 koje utvrđuju okvir zakonitosti boravka građanina Unije u državi članici čiji on nije građanin; s druge strane, potpuno drukčije pitanje u vezi s okolnostima i uvjetima pod kojima je, ovisno o slučaju, provjera zakonitosti boravišta sukladna sa zabranom diskriminacije iz članka 4. Uredbe br. 883/2004.

1 — Izvorni jezik: španjolski

2 — Uredba (EZ) Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2004. (SL L 166, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 3., str. 160.)

3 — C-140/12, EU:C:2013:565

4 — C-333/13, EU:C:2014:2358

5 — C-67/14, EU:C:2015:597. Vidjeti i mišljenje nezavisnog odvjetnika M. Whateleta u predmetu García-Nieto i dr., C-299/14, EU:C:2015:366.

6 — Direktiva Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2004. o pravu građana Unije i članova njihovih obitelji na slobodno kretanje i boravište na području države članice, kojom se izmjenjuje Uredba (EEZ) br. 1612/68 i stavljaju izvan snage direktive 64/221/EEZ, 68/360/EEZ, 72/194/EEZ, 73/148/EEZ, 75/34/EEZ, 75/35/EEZ, 90/364/EEZ, 90/365/EEZ i 93/96/EEZ (SL L 158, str. 77.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 2., str. 42.)

I. Pravni okvir

A. *Pravo Unije*

1. Uredba br. 883/2004

4. U skladu s člankom 1. točkama (j) i (z) Uredbe (EZ) br. 883/2004:

„U smislu ove Uredbe:

[…]

(j) ‚boravište' znači mjesto gdje osoba uobičajeno boravi;

[…]

(z) ‚obiteljsko davanje' znači sva davanja u naravi ili novčana davanja namijenjena podmirivanju obiteljskih troškova, isključujući predujmove davanja za uzdržavanje i posebne doplatke za rođenje i usvajanje djeteta spomenute u Prilogu I."

5. U skladu s člankom 3. stavkom 1. točkom (j) navedene uredbe:

„1. Ova se Uredba primjenjuje na sve zakonodavstvo s obzirom na sljedeće grane socijalne sigurnosti:

[…]

(j) obiteljska davanja."

6. Članak 4. navedene uredbe, naslovljen „Jednakost postupanja", utvrđuje:

„Ako ovom Uredbom nije drugačije predviđeno, osobe na koje se ona primjenjuje uživaju ista prava na davanja i podliježu istim obvezama, u skladu sa zakonodavstvom svake države članice kao i njezini državljani."

7. U članku 11. stavku 1. i stavku 3. točki (e) navedene uredbe utvrđuje se sljedeće:

„1. Na osobe na koje se primjenjuje ova Uredba, primjenjuje se zakonodavstvo samo jedne države članice. To se zakonodavstvo određuje u skladu s ovom glavom.

[…]

3. Podložno člancima od 12. do 16.:

[…]

(e) na ostale osobe na koje se točke od (a) do (d) ne primjenjuju, primjenjuje se zakonodavstvo države članice boravišta, ne dovodeći u pitanje ostale odredbe ove Uredbe koje joj jamče davanja prema zakonodavstvu jedne ili više država članica."

8. Članak 67. iste uredbe utvrđuje sljedeće:

„Osoba ima pravo na obiteljska davanja u skladu sa zakonodavstvom nadležne države članice, uključujući i davanja za članove svoje obitelji koji borave u drugoj državi članici, kao da borave u prvoj državi članici […].”

2. Direktiva 2004/38

9. Članak 7. Direktive 2004/38 glasi kako slijedi:

„1. Svi građani Unije imaju pravo boravišta [boraviti] na području druge države članice u razdoblju duljem od tri mjeseca ako:

(a) su radnici ili samozaposlene osobe u državi članici domaćinu; ili

(b) imaju dostatna sredstva za sebe i članove svoje obitelji da ne postanu teret sustavu socijalne pomoći države članice domaćina tijekom svog boravišta [boravka] te su sveobuhvatno zdravstveno osigurani u državi članici domaćinu; ili

(c)

— su upisani u privatnu ili javnu ustanovu, ovlaštenu ili financiranu od države članice domaćina na temelju svog zakonodavstva ili upravne prakse, s glavnom svrhom školovanja, uključujući i strukovno osposobljavanje; te

— su sveobuhvatno zdravstveno osigurani u državi članici domaćinu i putem službene izjave ili na drugi jednakovrijedan način, relevantnim nacionalnim tijelima zajamče da imaju dostatna sredstva za sebe i članove svoje obitelji kako tijekom svojeg boravišta ne bi postali teret sustavu socijalne pomoći države članice domaćina; ili

(d) su članovi obitelji u pratnji ili su se pridružili građaninu Unije koji ispunjava uvjete iz točke (a), (b) ili (c).

[…]

3. Za potrebe stavka 1. točke (a), građani Unije koji više nisu radnici ili samozaposlene osobe zadržavaju položaj radnika ili samozaposlene osobe ako su:

(a) privremeno nesposobni za rad zbog bolesti ili nesreće;

(b) propisno prijavljeni kao nesvojevoljno nezaposleni nakon što su dulje od godinu dana bili zaposleni te su se prijavili kao tražitelji zaposlenja u nadležnom uredu za zapošljavanje;

(c) propisno prijavljeni kao nesvojevoljno nezaposleni nakon isteka ugovora o radu na određeno vrijeme kraćeg od godinu dana ili tijekom prvih dvanaest mjeseci te su se prijavili kao tražitelji zaposlenja u nadležnom uredu za zapošljavanje. U ovom slučaju položaj radnika se zadržava najmanje šest mjeseci;

(d) krenuli na strukovno osposobljavanje. Osim ako su nesvojevoljno nezaposleni, za zadržavanje položaja radnika osposobljavanje mora biti povezano s prethodnim zaposlenjem.”

10. U skladu s člankom 14. navedene direktive:

„1. Građani Unije i članovi njihove obitelji imaju pravo boravišta [boravka] predviđeno člankom 6. tako dugo dok nisu neprimjeren teret sustavu socijalne pomoći države članice domaćina.

2. Građani Unije i članovi njihove obitelji imaju pravo boravišta [boravka] predviđeno člancima 7., 12. i 13. tako dugo dok ispunjavaju uvjete iz tih članaka.

U posebnim slučajevima, ako postoji opravdana sumnja da građani Unije ili članovi njihovih obitelji ne ispunjavaju uvjete iz članaka 7., 12. i 13., države članice mogu provjeriti jesu li ti uvjeti ispunjeni. Takva se provjera ne provodi sustavno.

3. Kad građanin Unije ili član njegove obitelji zatraži socijalnu pomoć države članice domaćina, ne protjeruje se iz države automatski.

[…].”

11. U skladu s člankom 15. stavkom 1., „[p]ostupci predviđeni člancima 30. i 31. primjenjuju se po analogiji na sve odluke koje ograničavaju slobodno kretanje građana Unije i članova njihovih obitelji, a nije im svrha zaštita javnog poretka, javne sigurnosti ili javnog zdravlja”.

12. Članak 24. navedene direktive, naslovljen „Jednako postupanje”, propisuje:

„1. Podložno posebnim odredbama koje su izričito predviđene u Ugovoru i sekundarnom zakonodavstvu, svi građani Unije koji na temelju ove Direktive borave na području države članice domaćina imaju pravo na jednako postupanje kao prema državljanima te države članice unutar okvira Ugovora. Ovo pravo se proširuje i na članove obitelji koji nisu državljani države članice, a imaju pravo boravišta [boravka] ili stalnog boravišta [boravka].

2. Odstupajući od stavka 1., država članica domaćin nije dužna odobriti pravo na socijalnu pomoć tijekom prva tri mjeseca boravišta [boravka] odnosno tijekom dužeg razdoblja predviđenog člankom 14. stavkom 4. točkom (b), niti je, prije stjecanja prava stalnog boravišta [boravka], dužna dodijeliti pomoć za uzdržavanje tijekom školovanja, uključujući strukovno osposobljavanje u obliku studentskih stipendija ili studentskih zajmova osobama koje nisu radnici, samozaposlene osobe, osobama koje zadržavaju taj status i članovima njihovih obitelji.”

B. *Nacionalno pravo*

13. Relevantno britansko zakonodavstvo bit će izloženo postupno u ovom mišljenju.

II. Predsudski postupak

14. Komisija je 2008. primila brojne pritužbe građana drugih država članica koji borave u Ujedinjenoj Kraljevini koji su se žalili na to da su im nadležna britanska tijela odbila dodijeliti određena socijalna davanja jer ne uživaju pravo boravka u toj državi članici.

15. Komisija je toj državi članici uputila zahtjev za pojašnjenje, koja je dvama dopisima od 1. listopada 2008. i 20. siječnja 2009. odgovorila da se prema britanskom zakonodavstvu smatra da pravo boravka u Ujedinjenoj Kraljevini pripada svim britanskim državljanima, ali da državljani drugih država članica u određenim okolnostima ne uživaju to pravo. Ujedinjena Kraljevina smatra da ta restrikcija ima podlogu u pojmu „prava boravka" u smislu Direktive 2004/38 i u ograničenjima tog prava predviđenima tom direktivom, posebno u pogledu zahtjeva da ekonomski neaktivne osobe raspolažu dostatnim sredstvima kako ne bi postale teret sustavu socijalne pomoći države članice domaćina.

16. Komisija je 4. srpnja 2010. Ujedinjenoj Kraljevini uputila pismo opomene, u pogledu odredbi njezina zakonodavstva koje propisuju da podnositelji zahtjeva moraju, da bi mogli ostvarivati pravo na određena davanja, kao preduvjet da bi se moglo smatrati da uobičajeno borave u Ujedinjenoj Kraljevini ondje imati pravo boravka.

17. Vlada Ujedinjene Kraljevine odgovorila je na pismo opomene 30. srpnja 2010. ističući da njezin nacionalni sustav nije diskriminatoran i da je uvjet prava boravka opravdan kao proporcionalna mjera kojom se želi osigurati da se ta davanja isplaćuju osobama koje su dovoljno integrirane u Ujedinjenu Kraljevinu.

18. Komisija je 29. rujna 2011. dala obrazloženo mišljenje na koje je Ujedinjena Kraljevina odgovorila u dopisu od 29. studenoga 2011.

19. Budući da Komisija nije bila zadovoljna odgovorom, podnijela je ovu tužbu zbog povrede obveze. S obzirom na zaključak Suda u presudi Brey[7], donesenoj u rujnu 2013., Komisija je svoju tužbu odlučila ograničiti na prethodno navedena obiteljska davanja, naknadu za uzdržavano dijete i porezni odbitak za uzdržavano dijete, isključujući „posebna nedoprinosna novčana davanja" koja su se također spominjala u obrazloženom mišljenju, a mogu se, sukladno presudi Brey, smatrati „socijalnom pomoći" u smislu članka 7. stavka 1. točke (b) Direktive 2004/38.

III. Postupak pred Sudom

A. *Komisijina tužba*

1. Glavni prigovor

20. Glavni prigovor koji Komisija upućuje Ujedinjenoj Kraljevini sastoji se u tome da je Ujedinjena Kraljevina, zahtijevajući da podnositelj zahtjeva za naknadu za uzdržavano dijete ili za porezni odbitak za uzdržavano dijete mora imati pravo boravka u Ujedinjenoj Kraljevini kako bi se moglo smatrati da uobičajeno boravi[8] u toj državi članici, dodala uvjet koji se ne navodi u Uredbi br. 883/2004 i koji osobe koje ga ne ispunjavaju ostavlja bez zaštite predviđene zakonodavstvom u području socijalne sigurnosti neke od država članica, a što se želi osigurati navedenom uredbom.

21. Komisija navodi da definicija „boravišta" iz članka 1. točke (j) Uredbe br. 883/2004 utvrđuje da, u smislu te uredbe, boravište znači „mjesto gdje osoba uobičajeno boravi"[9]. Komisija smatra da se to mjesto utvrđuje s obzirom na same činjenice, odnosno ovisno o tome gdje se nalazi središte interesa te osobe, pri čemu sadržaj članka 7. Direktive 2004/38 ne može utjecati na njegovo tumačenje. Dodaje da

7 — C-140/12, EU:C:2013:565

8 — Naime, kao što ističe Ujedinjena Kraljevina, test uobičajenog boravišta (koji se doista primjenjuje na druga socijalna davanja koja su predmet obrazloženog mišljenja, ali koja nisu obuhvaćena tužbom zbog povrede obveze), nije onaj koji se primjenjuje na davanja koja su sporna u ovom slučaju, a koji zahtijeva da se podnositelj zahtjeva „nalazi u Ujedinjenoj Kraljevini". Jedan od uvjeta koji osoba mora ispuniti kako bi se moglo smatrati da se „nalazi u Ujedinjenoj Kraljevini" jest taj da u toj državi, osim što fizički mora biti tamo i imati uobičajeno boravište u toj državi članici, mora imati pravo boravka.

9 — Za razliku od „privremenog boravišta" koje, u skladu s člankom 1. točkom (k) Uredbe br. 883/2004 znači „privremeno boravište".

članak 11. stavak 3. točka (e) Uredbe br. 883/2004 utvrđuje sustav kolizijskih pravila radi utvrđivanja države članice čije se zakonodavstvo primjenjuje na osobe na koje se primjenjuje Uredba br. 883/2004. Komisija također smatra da se zbog uvjeta u vezi s „pravom boravka" koji utvrđuje Ujedinjena Kraljevina „ne primjenjuju" pravila iz navedene uredbe koja utvrđuju primjenjivo zakonodavstvo, tako da nijedna država članica ne bi bila obvezna plaćati određena obiteljska davanja dotičnim osobama, unatoč tome što te osobe žive u nekoj državi članici i što uzdržavaju svoju djecu.

2. Podredni prigovor

22. Komisija podredno prigovara Ujedinjenoj Kraljevini da je, utvrđivanjem uvjeta za ostvarivanje prava na određena socijalna davanja koji državljani Ujedinjene Kraljevine automatski ispunjavaju, stvorila situaciju izravne diskriminacije državljana drugih država članica i time povrijedila članak 4. Uredbe 883/2004.

23. Komisija navodi da je Ujedinjena Kraljevina tijekom predsudskog postupka promijenila stajalište, najprije tvrdeći da je kriterij „prava boravka" samo jedan od elemenata testa uobičajenog boravišta [10], a zatim da je riječ o nezavisnom uvjetu koji je diskriminatoran, ali opravdan. Komisija – koja svoje navode temelji na mišljenju nezavisne odvjetnice E. Sharpston u predmetu Bressol i dr. [11] – smatra da uvjet prava boravka predstavlja izravnu diskriminaciju na temelju državljanstva. Riječ je o uvjetu koji se primjenjuje samo na strance jer ga britanski državljani koji borave u Ujedinjenoj Kraljevini automatski ispunjavaju, čime je, prema njezinu mišljenju, povrijeđeno načelo jednakosti iz članka 4. Uredbe br. 883/2004. Budući da se radi o izravnoj diskriminaciji, Komisija ističe da ga se ne može opravdati.

24. Čak i da je riječ o neizravnoj diskriminaciji, kao što tvrdi Ujedinjena Kraljevina, Komisija smatra da ista nije pružila nikakav argument iz kojeg bi se dalo zaključiti da je predmetna nejednakost postupanja primjerena i proporcionalna za osiguranje cilja jamčenja stvarne veze podnositelja zahtjeva za davanja i države članice domaćina.

25. S druge strane, Ujedinjena Kraljevina tvrdila je da ekonomski neaktivne osobe ne bi smjele postati teret socijalnom sustavu države domaćina, osim ako s tom državom imaju određeni stupanj povezanosti. Komisija priznaje da država članica želi osigurati postojanje stvarne veze između podnositelja zahtjeva za davanje i nadležne države članice, ali u slučaju davanja iz sustava socijalne sigurnosti sâma Uredba br. 883/2004 utvrđuje način na koji se dokazuje postojanje te stvarne veze (u ovom konkretnom slučaju, na temelju kriterija uobičajenog boravišta), pri čemu države članice ne mogu mijenjati ono što je u njoj propisano i dodavati dodatne uvjete. Komisija smatra da Ujedinjena Kraljevina čak nije ni pokušala pokazati u kojoj je mjeri kriterij prava boravka primjeren za utvrđivanje je li osoba dovoljno povezana s Ujedinjenom Kraljevinom prilikom dodjele davanja iz sustava socijalne sigurnosti u okviru navedene uredbe.

10 — U vezi s testom za utvrđivanje nalazi li se podnositelj zahtjeva u Ujedinjenoj Kraljevini, vidjeti bilješku 8.

11 — C-73/08, EU:C:2009:396. Argumentacija nezavisne odvjetnice nije uključena u presudu Bressol i dr. (C-73/08, EU:C:2010:181), u kojoj je navedeno da predmetna nejednakost postupanja predstavlja neizravnu diskriminaciju (t. 47.).

B. *Odgovor na tužbu*

26. Ujedinjena Kraljevina u svojem odgovoru na tužbu pobija glavni prigovor Komisije te se u biti poziva na presudu Brey [12], u kojoj je Sud tada odbio iste argumente koje Komisija navodi i u ovom predmetu, presudivši da „se, u načelu, ništa ne protivi tome da dodjela socijalnih davanja ekonomski neaktivnim građanima Unije bude uvjetovana ispunjavanjem pretpostavki za uživanje prava zakonitog boravišta u državi članici domaćinu" (točka 44.). Također je ustvrdio da članak 70. stavak 4. Uredbe br. 883/2004 – koji, jednako kao i članak 11., utvrđuje „kolizijsko pravilo", čiji je cilj izbjeći istodobnu primjenu više nacionalnih zakonodavstava i spriječiti da osobe na koje se primjenjuje navedena uredba, zbog nepostojanja primjenjivog zakonodavstva, ostanu bez zaštite u području socijalne sigurnosti – nema za cilj utvrditi materijalne uvjete za postojanje prava na davanja o kojima je bila riječ u tom slučaju (posebna nedoprinosna novčana davanja), nego da je „[u] načelu […] na zakonodavcu svake države članice da odredi te uvjete" (točka 41.). Ujedinjena Kraljevina smatra da se ista argumentacija primjenjuje na kolizijsko pravilo iz članka 11. Uredbe br. 883/2004, koji ima istu ulogu kao i njezin članak 70. stavak 4. (posebno se odnosi na posebna nedoprinosna novčana davanja), prilikom utvrđivanja koje se nacionalno zakonodavstvo primjenjuje na podnositelja zahtjeva.

27. U pogledu podrednog prigovora Komisije, Ujedinjena Kraljevina tvrdi da se prigovor u vezi s izravnom diskriminacijom po prvi put pojavljuje u tužbi i da ga nije bilo u obrazloženom mišljenju koje joj je Komisija uputila u okviru predsudskog postupka. Smatra da je Sud u različitim presudama već odlučio da je od ekonomski neaktivnih državljana Unije legitimno zahtijevati da dokažu da uživaju pravo boravka kao uvjet da mogu pristupiti davanjima iz sustava socijalne sigurnosti te da Direktiva 2004/38 također izričito predviđa tu mogućnost kako ti građani ne bi postali nerazuman teret sustavu socijalne pomoći države članice domaćina. Načelo jednakosti postupanja iz članka 4. Uredbe br. 883/2004 treba tumačiti u svjetlu tog načela.

28. Ujedinjena Kraljevina ističe da je uvjet uživanja prava boravka samo jedan od triju kumulativnih uvjeta koje podnositelj zahtjeva mora ispuniti kako bi dokazao da se nalazi u Ujedinjenoj Kraljevini. Ispunjenje preostalih dvaju (prisutnost i uobičajeno boravište) ne ovisi o državljanstvu podnositelja zahtjeva, tako da državljanin Ujedinjene Kraljevine ne ispunjava automatski uvjet da se „mora nalaziti u Ujedinjenoj Kraljevini", u skladu s kojim mu pripada pravo na sporna davanja. Ujedinjena Kraljevina, međutim, priznaje [13] da će te uvjete lakše zadovoljiti njezini državljani nego državljani drugih država članica te da se radi o mjeri koja je neizravno diskriminatorna [14]. Ipak, Ujedinjena Kraljevina smatra da je mjera objektivno opravdana – kao što to potvrđuje točka 44. presude Brey [15] u sličnom predmetu – i to, konkretno, s ciljem zaštite javnih financija, uzimajući u obzir da se dva predmetna davanja ne financiraju iz doprinosa korisnika, nego iz poreza. Osim toga, ništa ne ukazuje na to da mjera nije proporcionalna kako bi se postigao cilj utvrđen u skladu s presudom Brey [16].

12 — C-140/12, EU:C:2013:565. Sud je u toj presudi zaključio da austrijski „nadomjesni dodatak za upotpunjavanje starosne mirovine", koji je bio predmet navedenog slučaja, treba smatrati kako „posebnim nedoprinosnim nenovčanim davanjem" za potrebe Uredbe br. 883/2004 tako i „socijalnom pomoći" za potrebe Direktive 2004/38. Zato je odlučio da je u načelu sukladno s pravom Unije to što građani Unije za uživanje prava na primanje takvog nadomjesnog dodatka moraju dokazati da imaju „pravo zakonitog boravka" u Austriji, kako bi se zajamčilo da isplata navedenog davanja ekonomski neaktivnim građanima Unije ne stvara nerazuman teret za austrijske javne financije. Sud je zaključio da u svakom slučaju valja ispitati posebne okolnosti konkretnog slučaja kako bi se utvrdilo može li dodjela predmetnog davanja osobi koja se nalazi u situaciji kao što je to ona P. Breya predstavljati nerazuman teret za nacionalni sustav socijalne pomoći.

13 — Točka 35. odgovora na tužbu

14 — Točka 36. odgovora na tužbu

15 — C-140/12, EU:C:2013:565

16 — C-140/12, EU:C:2013:565, t. 71. do 78.

C. Replika

29. Kad je riječ o glavnom prigovoru, Komisija u svojoj replici ističe da se presuda Brey [17] ticala samo primjene Direktive 2004/38 na posebna nedoprinosna novčana davanja, pri čemu ta davanja imaju istovremeno karakteristike socijalne pomoći i socijalne sigurnosti, dok se u predmetnoj tužbi radi o dvjema obiteljskim naknadama u smislu članka 3. stavka 1. točke (j) Uredbe br. 883/2004, dakle o pravim davanjima iz sustava socijalne sigurnosti na koja se Direktiva 2004/38 ne primjenjuje. U tom smislu, Komisija navodi problem do kojeg je došlo prilikom prijevoda presude Brey, u čijoj se točki 44. verzije na engleskom jeziku spominje „social security benefits", dok verzija na njemačkom jeziku (vjerodostojna verzija, s obzirom na to da je riječ o austrijskom predmetu) spominje „Sozialleistungen" [18].

30. Komisija upozorava na činjenicu da zakonodavstvo Ujedinjene Kraljevine, umjesto da potiče slobodu kretanja građana Unije, što je cilj koji se želi postići propisima Unije u području koordinacije sustava socijalne sigurnosti, tu slobodu kretanja otežava uvođenjem zapreke u obliku diskriminacije na temelju državljanstva i dovođenjem do situacije u kojoj osoba nema pravo na sporna obiteljska davanja ni u državi iz koje dolazi, u kojoj više nema uobičajeno boravište, ni u državi domaćinu ako tamo nema pravo boravka.

31. U vezi s podrednim prigovorom, Komisija u replici upućuje kritiku da Ujedinjena Kraljevina kolizijsko pravilo iz članka 11. Uredbe br. 883/2004 tumači na način koji državi članici omogućava uvođenje diskriminatornog uvjeta za pristup davanjima iz sustava socijalne sigurnosti. Pozivanje na to da države članice mogu uvesti legitimna ograničenja kako bi spriječile da građanin Unije postane nerazuman teret sustavu socijalne pomoći države članice domaćina primjenjuje se samo u pogledu socijalne pomoći, ali ne i u pogledu davanja iz sustava socijalne sigurnosti. Upravo zato što mehanizam koordinacije sustava socijalne sigurnosti utvrđuje da se obiteljska davanja moraju isplaćivati u državi članici u kojoj osoba koja uzdržava djecu ima uobičajeno boravište, cilj zaštite javnih financija na koji se poziva Ujedinjena Kraljevina nije legitiman cilj. U svakom slučaju, kriterij koji je uvela Ujedinjena Kraljevina nije ni proporcionalan za postizanje tog cilja (na primjer, osoba koja je u Ujedinjenoj Kraljevini više godina plaćala doprinose, ali je određeno vrijeme nezaposlena može izgubiti pravo boravka u toj državi članici, a time i pravo na predmetna davanja), niti ne jamči ocjenu okolnosti konkretnog slučaja kao što to zahtijeva presuda Brey [19].

D. *Odgovor na repliku*

32. U odgovoru na repliku Ujedinjena Kraljevina ustraje na tome da se njezino nacionalno pravo može primjenjivati u skladu s kolizijskim pravilima iz Uredbe br. 883/2004 i da osoba koja u toj državi članici ima uobičajeno boravište može unatoč svemu ne imati pravo na predmetna socijalna davanja.

33. Ujedinjena Kraljevina smatra da je izraz „social benefits" širi od izraza „social security benefits" i da, ako se u presudi Brey [20] u verzijama na njemačkom i francuskom jeziku upotrebljava prvi izraz umjesto drugoga, ta okolnost u svakom slučaju proširuje opseg načela utvrđenog u točki 44. i ujedno obuhvaća davanja iz sustava socijalne sigurnosti. Iz presude Brey ni u kojem slučaju ne proizlazi da se razmatranja Suda u toj presudi ograničavaju isključivo na posebna nedoprinosna novčana davanja. Isto se odnosi i na presudu Dano [21].

17 — C-140/12, EU:C:2013:565

18 — Na francuskom „prestations sociales", što je istovjetno izrazu „social benefits"; na španjolskom „prestaciones sociales".

19 — C-140/12, EU:C:2013:565, t. 63. do 80.

20 — C-140/12, EU:C:2013:565, t. 44.

21 — C-333/13, EU:C:2014:2358

34. Osim toga, Ujedinjenoj Kraljevini teško je razumljivo zašto bi države članice građanima Unije bez prava boravka bile obvezne plaćati sporna davanja, kao što su to ona u ovom predmetu, koja premašuju jamstvo minimalnog životnog prihoda i koja, s obzirom na to da se plaćaju iz poreza, u konačnici također mogu predstavljati pretjerano opterećenje za javne financije u smislu presude Brey, ako im pak nisu obvezne plaćati posebna nedoprinosna novčana davanja koja jamče taj minimalni životni prihod [22]. Ujedinjena Kraljevina dodaje da predmetna socijalna davanja u svakom slučaju imaju tipične osobine socijalne pomoći, iako to nije uvjet koji se traži da se načelo utvrđeno u presudi Brey (koje se općenito odnosi na „socijalna davanja") primijeni također na davanja koja su predmet ove tužbe zbog povrede obveze. Ujedinjena Kraljevina navodi da je Sud u presudi Dano [23] potvrdio da se samo ekonomski neaktivni građani Unije, čiji je boravak u skladu s uvjetima iz članka 7. stavka 1. točke (b) Direktive 2004/38, mogu pozvati na pravo na jednako postupanje kao prema državljanima za pristup socijalnim davanjima.

35. Što se tiče Komisijina argumenta da britansko zakonodavstvo ne jamči ocjenu okolnosti konkretnog slučaja, kao što to zahtijeva presuda Brey [24], Ujedinjena Kraljevina tvrdi da se taj argument prvi puta pojavljuje u Komisijinoj replici i da nije spomenut tijekom predsudskog postupka, zbog čega nije dopušten u skladu s člankom 127. Poslovnika Suda.

36. U svakom slučaju, Ujedinjena Kraljevina objašnjava [25] na koji način u praksi funkcionira dodjela dvaju spornih davanja. Odjel zadužen za upravljanje tim dvama davanjima, Her Majesty's Revenue and Customs, uzima u obzir, među ostalim, podatke koje mu pruža Department for Work and Pensions u vezi s time je li osobi dodijeljena socijalna pomoć. To mu omogućava da ispita ima li ta osoba pravo boravka u Ujedinjenoj Kraljevini i, time, pravo na dva sporna davanja. Ako postoji sumnja u vezi s time ima li osoba pravo boravka, ispituju se pojedinačno osobne okolnosti svakog podnositelja zahtjeva, uključujući podatke o prethodnom plaćanju doprinosa, traži li aktivno zaposlenje i ima li stvarne mogućnosti zaposlenja.

37. Rasprava je održana 4. lipnja 2015., a na njoj su dvije stranke u biti ponovile već izložene argumente i odgovorile na pitanja Suda.

IV. Ocjena

A. *Uvod*

38. Kao što sam već naveo, Komisija ovom tužbom traži od Suda da presudi da Ujedinjena Kraljevina nije ispunila obveze iz članka 4. Uredbe br. 883/2004 jer je kao uvjet za primanje naknade za uzdržavano dijete ili za porezni odbitak, također za uzdržavano dijete, utvrdila da je potrebno proći kontrolu – ili test – zakonitog boravka u toj državi članici.

39. Komisija je tužbu podijelila na glavni i podredni prigovor. Svojim glavnim prigovorom Komisija tvrdi da je Ujedinjena Kraljevina u kontekstu ispitivanja uobičajenog boravišta predviđenog u članku 11. stavku 3. točki (e) Uredbe br. 883/2004 pokušala uključiti test zakonitog boravišta, čime je uvela dodatan uvjet koji ne postoji u navedenoj odredbi. Komisija pak podredno navodi da navedena država članica utvrđuje uvjet koji se odnosi samo na osobe koje nisu njezini državljani (s obzirom na to da državljani Ujedinjene Kraljevine u pravilu uživaju pravo boravka u toj državi članici) i time stvara diskriminaciju, koja je zabranjena člankom 4. navedene uredbe.

22 — C-140/12, EU:C:2013:565

23 — C-333/13, EU:C:2014:2358, t. 73.

24 — C-140/12, EU:C:2013:565, t. 63. do 80.

25 — Točka 21. odgovora na repliku

40. Stoga bi, s obzirom na Komisijin pristup, oba argumenta načelno valjalo analizirati prema tom redoslijedu važnosti: prvo, argument nepravilnosti uvođenja testa zakonitog boravka, što je u skladu s člankom 11. stavkom 3. točkom (e) Uredbe br. 883/2004 test uobičajenog boravišta; drugo, diskriminaciju koja se temelji na tome da se od građana Unije koji nisu Britanci zahtijeva test zakonitog boravka koji se ne zahtijeva od državljana Ujedinjene Kraljevine. Zbog razloga koje ću iznijeti u nastavku, na te argumente neću odgovoriti na taj način.

41. Naime, glavni je argument Komisije takoreći malo pomalo gubio na snazi tijekom ovog postupka. Valja uzeti u obzir da je Ujedinjena Kraljevina, od odgovora na obrazloženo mišljenje koje joj je uputila Komisija, u više navrata osporavala da je putem zakonodavstva, koje je predmet spora, kontrolu zakonitosti pokušavala opravdati kao dio kontrole uobičajenog boravišta. Naime, Ujedinjena Kraljevina od tog trenutka tvrdi da je test zakonitog boravka, koji primjenjuje u slučajevima kao što su oni iz predmetnog slučaja, neovisan u odnosu na kontrolu uobičajenog boravišta [26]. Time se jezgra spora premjestila prema drugom argumentu, odnosno prigovoru diskriminacije, koja je zabranjena člankom 4. Uredbe br. 883/2004.

42. Stoga ću argument koji je Komisija navela kao glavni prigovor ispitati prilično kratko, nakon čega ću se usredotočiti na argument koji je prvotno predstavljen kao podredni. Okolnosti slučaja zahtijevaju međutim da najprije objasnim prirodu socijalnih davanja na koje se odnosi predmetni slučaj.

B. *Socijalna davanja na koje se odnosi tužba*

43. Ova se tužba zbog povrede obveze odnosi na naknadu za uzdržavano dijete („child benefit”) i na porezni odbitak za uzdržavano dijete („child tax credit”), pri čemu su oba davanja novčana davanja koja se financiraju iz poreza, a ne iz doprinosa korisnika, a čiji je zajednički cilj doprinijeti pokrivanju obiteljskih troškova. Ujedinjena Kraljevina nijedno od njih nije uključila u Prilog X. Uredbi br. 883/2004, a činjenica da nije riječ o posebnim nedoprinosnim novčanim davanjima za potrebe članka 70. te uredbe nije dovedena u pitanje u ovom postupku.

44. U skladu s člankom 141. Social Security Contributions and Benefits Act 1992 (Zakon o doprinosima za socijalno osiguranje i davanja iz 1992.), „osoba koja uzdržava jedno ili više djece u određenom tjednu, u skladu s odredbama ovog poglavlja ovog zakona, ima pravo na naknadu (pod nazivom ‚child benefit') za taj tjedan u odnosu na dijete ili svako dijete koje uzdržava” [27]. Naknada za uzdržavano dijete obiteljsko je davanje prvenstveno namijenjeno pokrivanju dijela troškova koje ima osoba koja uzdržava jedno ili više djece. Načelno se radi o univerzalnom davanju, iako podnositelji zahtjeva s višim primanjima, u trenutku podmirenja svojih poreznih obveza, moraju vratiti iznos koji ne može biti viši od iznosa davanja koji su primili [28].

26 — Vidjeti osobito str. 3. odgovora Ujedinjene Kraljevine na obrazloženo mišljenje.

27 — U vezi s naknadom za uzdržavano dijete vidjeti, za Veliku Britaniju, članak 146. Social Security Contributions and Benefits Act iz 1992. i članak 23. Child Benefit (General) Regulations iz 2006. (kako je izmijenjen Child Benefit (General) and the Tax Credits (Residence) (Amendment) Regulations iz 2014.), i, za Sjevernu Irsku, članak 142. Social Security Contributions and Benefits (Northern Ireland) Act iz 1992. i članak 27. navedenog Child Benefit (General) Regulations (kako je izmijenjen).

28 — Pojedinosti vidjeti na https://www.gov.uk/child-benefit, mrežnoj stranici Vlade Ujedinjene Kraljevine, na kojoj je objašnjeno funkcioniranje te naknade. Prema podacima s te mrežne stranice, naknada za uzdržavano dijete trenutačno iznosi 20,70 GBP tjedno za prvo dijete i 13,70 GBP tjedno za svako sljedeće dijete. Vidjeti i stranicu https://www.citizensadvice.org.uk/benefits/children-and-young-people/benefits-for-families-and-children/#h-child-benefit, na kojoj se nalaze praktične pojedinosti u vezi sa zahtjevom za tu naknadu i njezinim dobivanjem.

45. S druge strane, „porezni odbitak” za uzdržavano dijete, koji je uređen člancima 8. i 9. Tax Credits Act 2002 [29] (Zakon o poreznim odbicima iz 2002.) također je novčano davanje koje se isplaćuje osobama koje uzdržavaju djecu, a čiji iznos ovisi o razini prihoda obitelji, broju uzdržavane djece, kao i drugim okolnostima, poput mogućeg invaliditeta jednog od članova obitelji [30]. Porezni odbitak za uzdržavano dijete zamijenio je niz dodatnih davanja koja su se isplaćivala podnositeljima zahtjeva za različite naknade za uzdržavanje (koje su bile povezane s primanjima), koji uzdržavaju djecu, s općim ciljem smanjenja siromaštva djece [31].

46. U vezi s prirodom navedenih davanja, slažem se s Komisijom da je riječ o davanjima iz sustava socijalne sigurnosti za potrebe Uredbe br. 883/2004. Konkretno, radi se o obiteljskim davanjima u smislu članka 3. stavka 1. točke (j) u vezi s člankom 1. točkom (z) navedene uredbe jer je, u skladu sa značajkama navedenima u sudskoj praksi Suda, riječ o davanjima koja se automatski dodjeljuju osobama koje ispunjavaju određene uvjete, neovisno o pojedinačnoj i diskrecijskoj ocjeni osobnih potreba, a koja su namijenjena naknadi obiteljskih troškova [32].

47. Osim toga, također se slažem s Komisijom da se status spornih davanja kao davanja iz sustava socijalne sigurnosti ne može dovesti u pitanje zbog činjenice da njegova dodjela ne podliježe nikakvoj obvezi plaćanja doprinosa. Naime, način financiranja nekog davanja nije važan kako bi se eventualno moglo smatrati da je riječ o davanju iz sustava socijalne sigurnosti, kao što to dokazuje činjenica da, u skladu s člankom 3. stavkom 2. Uredbe br. 883/2004, nedoprinosna davanja nisu isključena iz područja primjene te uredbe [33].

C. Sukladnost testa zakonitog boravka s Uredbom kao dodatnog uvjeta uključenog u ispitivanje uobičajenog boravišta

48. Glavni prigovor Komisije temelji se na tome da Ujedinjena Kraljevina uključuje test zakonitog boravka u okvir ispitivanja uobičajenog boravišta predviđenog u članku 11. stavku 3. točki (e) Uredbe br. 883/2004, čime je uvela dodatan uvjet koji ne postoji u navedenoj odredbi. U skladu s navedenom točkom (e), „na ostale osobe na koje se točke od (a) do (d) [članka 11. stavka 3.] ne primjenjuju, primjenjuje se zakonodavstvo države članice boravišta”. Neka pojašnjenja trebala bi olakšati odgovor na taj prigovor.

49. Valja podsjetiti da je cilj Uredbe br. 883/2004 koordinacija nacionalnih sustava socijalne sigurnosti država članica kako bi se zajamčilo da se pravo slobodnog kretanja osoba može učinkovito ostvariti. U tom smislu, Uredba br. 883/2004 utvrđuje niz zajedničkih načela koja moraju poštovati zakonodavstva u području socijalne sigurnosti svih država članica i koja, zajedno s u njoj sadržanim sustavom kolizijskih pravila, jamče da osobe koje ostvaruju pravo na slobodno kretanje i boravak unutar Unije

29 — U vezi s uvjetom boravišta u slučaju poreznog odbitka za uzdržavano dijete, vidjeti odredbu iz članka 3. Tax Credits (Residence) Regulations 2003 (kako je izmijenjen Child Benefit (General) and the Tax Credits (Residence) (Amendment) Regulations 2014).

30 — Unatoč njegovu nazivu porezni odbitak za uzdržavano dijete iznos je koji nadležna uprava periodično uplaćuje na bankovni račun korisnika i koji je očito povezan s njihovim statusom obveznika tih davanja. Na stranici https://www.gov.uk/child-tax-credit/what-youll-get nije utvrđen konkretan iznos jer on ovisi o određenim osobnim i obiteljskim okolnostima. Više pojedinosti o funkcioniranju tog poreznog odbitka dostupno je na https://www.citizensadvice.org.uk/benefits/children-and-young-people/benefits-for-families-and-children/#h-child-benefit.

31 — Točka 6. odgovora Ujedinjene Kraljevine na tužbu.

32 — Presuda Hoever i Zachow (C-245/94 i C-312/94, EU:C:1996:379), t. 27. Vidjeti i presudu Hughes (C-78/91, EU:C:1992:331), t. 22. Točno je da iznos poreznog odbitka za uzdržavano dijete ovisi o razini prihoda obitelji i broju djece te da se prestaje isplaćivati u trenutku kada ti prihodi premaše određenu razinu, ali je Sud u presudi Hughes (C-78/91, EU:C:1992:331), t. 17., već utvrdio da to ne znači da dodjela navedenog davanja ovisi o pojedinačnoj ocjeni osobnih potreba podnositelja zahtjeva, što je svojstveno socijalnoj pomoći, s obzirom na to da je riječ o objektivnim i zakonski utvrđenim kriterijima koji, čim se ispune, dovode do ostvarenja prava na navedeno davanje, pri čemu nadležno tijelo ne može uzimati u obzir druge osobne okolnosti.

33 — Vidjeti presudu Hughes (C-78/91, EU:C:1992:331), t. 21.

neće biti oštećene u različitim nacionalnim sustavima jer su iskoristile navedenu slobodu [34]. Jedno od navedenih zajedničkih načela je načelo jednakosti postupanja iz članka 4. Uredbe br. 883/2004 koje, za posebno područje socijalne sigurnosti, određuje zabranu diskriminacije na temelju državljanstva, a koje je za cjelokupno pravo Unije priznato u članku 18. UFEU-a [35].

50. Kad je riječ o kolizijskom pravilu [36], članak 11. stavak 3. točka (e) Uredbe br. 883/2004 ima za cilj utvrditi nacionalno zakonodavstvo koje se primjenjuje na isplatu davanja iz sustava socijalne sigurnosti, navedena u njezinu članku 3. stavku 1. (među ostalim, obiteljska davanja), u slučaju osoba na koje se ne primjenjuju odredbe iz točaka od (a) do (d) navedenog članka 11. stavka 3., odnosno, u biti, na ekonomski neaktivne osobe. Cilj je pravila iz članka 11. stavka 3. točke (e) Uredbe br. 883/2004 izbjeći istodobnu primjenu više nacionalnih zakonodavstava u određenoj situaciji i komplikacije koje mogu biti posljedica toga, kao i spriječiti da osobe na koje se primjenjuje navedena uredba, zbog nepostojanja primjenjivog zakonodavstva, ostanu bez zaštite u području socijalne sigurnosti [37].

51. U skladu s tim člankom 11. stavkom 3., na osobe na koje se primjenjuje točka (e) primjenjuje se zakonodavstvo države članice boravišta – ne dovodeći u pitanje ostale odredbe Uredbe br. 883/2004 koje joj jamče davanja prema zakonodavstvu jedne ili više država članica – koje je, kao što je definirano u članku 1. točki (j) navedene Uredbe, „mjesto gdje osoba uobičajeno boravi” [38].

52. Stoga prilikom utvrđivanja gdje se nalazi „uobičajeno” boravište osobe na koju se primjenjuje Uredba br. 883/2004 za potrebe njezina članka 11. stavka 3. točke (e) u obzir treba uzeti samo činjenične okolnosti. Naime, Sud je u svojoj sudskoj praksi [39] razvio netaksativni popis elemenata (pri čemu su svi činjenični) koje valja uzeti u obzir radi utvrđivanja uobičajenog boravišta osobe – taj je popis trenutačno sadržan u članku 11. stavku 1. Uredbe br. 987/2009 [40] – kako bi se moglo utvrditi zakonodavstvo koje države članice se primjenjuje u konkretnoj situaciji u okviru Uredbe br. 883/2004. U konačnici, čini se da se obje stranke slažu u vezi s činjeničnom prirodom pojma „uobičajeno boravište”.

53. S obzirom na navedeno, sve upućuje na to da je poteškoća nastala zbog izraza upotrijebljenih u britanskom zakonodavstvu, koje se poziva na neku vrstu pravne fikcije kada utvrđuje da se na području Ujedinjene Kraljevine „ne nalaze” osobe koje, u skladu s pravom Unije, ne borave zakonito u toj državi članici [41]. Nacionalno je zakonodavstvo time nepotrebno pomiješalo dvije kategorije, tj. kategoriju „zakonitog boravka” i „uobičajenog boravišta”, koje se pak, kao što Komisija pravilno

34 — U vezi s tim vidjeti K. Lenaerts i P. van Nuffel, *European Union Law*, 3. izd., London: Sweet & Maxwell, 2011., str. 269., i E. Eichenhofer, *Sozialrecht der Europäischen Union*, 3. izd., Berlín: Erich Schmidt, 2006., str. 49. i 50., kao i 68. i sljedeće.

35 — U vezi sa sadržajem načela jednakosti postupanja i zabrane diskriminacije na temelju državljanstva u posebnom području prava Unije, i to u području socijalne sigurnosti, vidjeti M. Husmann, „Diskriminierungsverbot und Gleichbehandlungsgebot des Art. 3 VO 1408/71 und der Artt. 4 und 5 VO 883/2004”, *Zeitschrift für europäisches Sozial- und Arbeitsrecht* br. 3, 2010., str. 97. i sljedeće, i A. Bokeloh, „Die Gleichbehandlung der Staatsangehörigen in der Europäischen Sozialrechtskoordinierung”, *Zeitschrift für europäisches Sozial- und Arbeitsrecht* br. 10, 2013., str. 398. i sljedeće, kao i E. Eichenhofer, *op. cit.*, str. 82. i sljedeće te tamo navedenu bibliografiju i sudsku praksu.

36 — Sustav kolizijskih pravila predviđen Uredbom br. 883/2004 odlikuje se time što dovodi do toga da se zakonodavcu svake države članice oduzima ovlast određivanja dosega i pretpostavki primjene nacionalnog zakonodavstva u pogledu osoba koje su mu podvrgnute i u pogledu područja na kojem nacionalni propisi proizvode učinke (presuda Ten Holder, 302/84, EU:C:1986:242, t. 21.).

37 — Vidjeti, po analogiji, presudu Brey (C-140/12, EU:C:2013:565), t. 38. i prateće točke.

38 — Sud je već presudio da pojam „boravište” u tom smislu znači „uobičajeno boravište”, odnosno mjesto gdje osobe o kojima je riječ uobičajeno borave i gdje se nalazi uobičajeno središte njihovih interesa, pa stoga predstavlja autonoman pojam prava Unije (presude B., C-394/13, EU:C:2014:2199, t. 26., i Swaddling, C-90/97, EU:C:1999:96, t. 28. i 29.).

39 — Osobito vidjeti presude Swaddling (C-90/97, EU:C:1999:96), t. 29., i Wencel (C-589/10, EU:C:2013:303), t. 45. i prateće točke.

40 — Uredba (EZ) Europskog parlamenta i Vijeća od 16. rujna 2009. o utvrđivanju postupka provedbe Uredbe (EZ) br. 883/2004 o koordinaciji sustava socijalne sigurnosti (SL L 284, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 2., str. 171.)

41 — Kako u slučaju naknade za uzdržavano dijete tako i u slučaju poreznog odbitka za uzdržavano dijete, relevantni nacionalni propisi zahtijevaju da se podnositelj zahtjeva, kako bi uživao pravo na ta davanja, „nalazi u Ujedinjenoj Kraljevini” (doslovno, „is in Great Britain” ili u Sjevernoj Irskoj). Zatim se podrobnije utvrđuje da je navedeni zahtjev ispunjen samo ako se podnositelj zahtjeva (a) fizički nalazi u Ujedinjenoj Kraljevini, (b) ima uobičajeno boravište u Ujedinjenoj Kraljevini i (c) *ima pravo boravka u Ujedinjenoj Kraljevini*. Na taj se način dodjela navedenih davanja isključuje ako podnositelj zahtjeva nema pravo boravka u Ujedinjenoj Kraljevini jer se, u tom slučaju, u skladu s člankom 23. stavkom 4. Child Benefit (General) Regulations 2006 i člankom 3. stavkom 5. Tax Credits (Residence) Regulations 2003 u vezi s člankom 146. Social Security Contributions and Benefits Act 1992, smatra da se ta osoba „ne nalazi” u Ujedinjenoj Kraljevini.

navodi, ne smiju zamijeniti. Štoviše, doslovno bi čitanje navedenog zakonodavstva moglo i dovesti do toga da damo za pravo Komisiji kada tvrdi da je Ujedinjena Kraljevina u okviru testa uobičajenog boravišta uključila dodatni element, odnosno element zakonitog boravka, koji je potpuno različit od prvoga i koji ga na određeni način „iskrivljuje", te da već samo na temelju tog razloga utvrdimo da Ujedinjena Kraljevina ne ispunjava obveze iz Uredbe br. 883/2004.

54. Međutim, smatram da je takva argumentacija suviše pojednostavljena i, u konačnici, pogrešna. Očito je da nacionalni zakonodavac, neovisno o formulaciji ili jeziku, koji su zasigurno pogrešni, u ovom predmetu nije „iskrivio" test uobičajenog boravišta služeći se kriterijem zakonitosti boravka kako bi ocijenio ima li osoba uobičajeno boravište[42]. Naime, kao što sam već prethodno naveo, Ujedinjena Kraljevina još se od svog odgovora na obrazloženo mišljenje Komisije udaljila od zagovaranja testa zakonitog boravka, koji bi bio povezan s testom uobičajenog boravišta iz članka 11. stavka 3. točke (e) Uredbe br. 883/2004. Ujedinjena Kraljevina zapravo tvrdi da, neovisno o članku 11. stavku 3. točki (e) Uredbe br. 883/2004, pa i neovisno o cijeloj Uredbi, želi ispitati zakonitost boravka u skladu s pravom Unije (a osobito Direktivom 2004/38) u okviru dodjele određenih socijalnih davanja.

55. Sama je Komisija uzela u obzir tu promjenu argumentacije Ujedinjene Kraljevine formuliranjem podrednog prigovora u smislu da, ako test zakonitog boravka nije uključen u ispitivanje uobičajenog boravišta, nego se zakonitost boravka ispituje zasebno, to nužno dovodi do diskriminacije koja je zabranjena člankom 4. navedene uredbe. Može se reći da je Komisija od samog početka bila svjesna toga da se srž problema nalazi u članku 4. Uredbe br. 883/2004. Naime, iako je svu svoju argumentaciju u vezi s glavnim prigovorom usredotočila na ispitivanje (uobičajenog) boravišta kao kriterija poveznice upotrijebljenog u kolizijskom pravilu iz članka 11. stavka 3. točke (e) te uredbe, Ujedinjenoj Kraljevini zapravo samo prigovara povredu obveze iz članka 4. navedene uredbe.

56. S obzirom na ranije navedeno, glavni prigovor Komisije treba odbiti jer test zakonitog boravka predviđen britanskim zakonodavstvom sâm po sebi ne utječe na odredbe članka 11. stavka 3. točke (e) Uredbe br. 883/2004.

D. *Diskriminacija koja je protivna članku 4. Uredbe br. 883/2004, koju je Ujedinjena Kraljevina možda počinila kontrolom zakonitosti boravka podnositelja zahtjeva u okviru postupka dodjele određenih socijalnih davanja*

1. Prethodna razmatranja

57. Komisija smatra da, čak i da se prihvati da je test zakonitog boravka neovisan u odnosu na ispitivanje uobičajenog boravišta iz članka 11. stavka 3. točke (e) Uredbe br. 883/2004, Ujedinjena Kraljevina u svakom slučaju krši navedenu uredbu. Prema stajalištu Komisije, ispitivanje zakonitosti boravka u kontekstu postupka dodjele davanja iz sustava socijalne sigurnosti diskriminatorno je i protivno članku 4. Uredbe br. 883/2004 jer se utvrđuje uvjet koji se primjenjuje samo na osobe koje nisu državljani Ujedinjene Kraljevine, dok njezini vlastiti državljani u pravilu uživaju pravo boravka u toj državi članici. Naime, zakonodavac u navedenom članku 4. nameće jednakost postupanja u pogledu prava i obveza predviđenih nacionalnim zakonodavstvom u području socijalne sigurnosti. Taj argument zahtijeva nešto složeniji odgovor od onoga koji je ponudila Komisija.

42 — Ujedinjena Kraljevina je to izričito potvrdila u točki 32. svojeg odgovora na tužbu i u točki 7. odgovora na repliku.

58. Prvo, valja razmotriti načelno pitanje je li država članica obvezna dodijeliti socijalna davanja, kao što su to ona u ovom predmetu, koja dodjeljuje svojim državljanima i građanima Unije koji tamo borave zakonito, građaninu Unije koji na njezinu području ne boravi zakonito (odnosno ne ispunjava utvrđene uvjete, osobito one iz Direktive 2004/38). Ovisno o odgovoru na to pitanje, pokazat će se je li sâmo po sebi diskriminatorno, u smislu članka 4. Uredbe br. 883/2004, to da država članica dodjeljuje određena socijalna davanja samo osobama koje zakonito borave na njezinu području.

59. Drugo, ako da se taj problem razjasni, valja se pozabaviti specifičnijim, ali također načelnim, pitanjem u vezi s time može li država članica od koje se zahtijevaju određena socijalna davanja, kao što su to ona u ovom predmetu, legitimno i istodobno provjeriti zakonitost boravka podnositelja zahtjeva prilikom provjere njegova uobičajenog boravišta.

60. U konačnici, ako se razjasni i ta drugonavedena poteškoća, trebalo bi još razmotriti pitanje u vezi s time je li ta ovlast države članice, takoreći, neograničena ili je, suprotno tome, legitimna samo pod određenim uvjetima. Kao što će se pokazati, taj je aspekt problema opisan tek na kraju i to u vrlo kratkim crtama, konkretno u Komisijinoj replici, zbog čega Ujedinjena Kraljevina smatra da je taj argument podnesen prekasno i da je zato nedopušten. Stoga će, prema potrebi, trebati razmotriti moguću nedopuštenost tog argumenta, bez obzira na to što ću radi svrsishodnosti možda ponuditi odgovor na to pitanje.

2. Povezanost sa sudskom praksom u presudama Brey i Dano

61. Prije nego što započnem s preispitivanjem prema utvrđenom redoslijedu, ovdje valja spomenuti sudsku praksu u presudama Brey [43] i Dano [44], na koju su se stranke učestalo pozivale tijekom cijelog postupka, a koja bi mogla biti relevantna za ovaj predmet [45].

62. Najprije valja istaknuti da je sudska praksa iz presuda Brey [46] i Dano [47] nedvojbeno relevantna za ovaj predmet s obzirom na to da se u navedenim presudama razmatra legitimnost toga da država članica u okviru dodjele socijalnih davanja građanima Unije koji ne borave na njezinu području uzima u obzir zakonitost boravka.

63. Dok je Sud u predmetima Brey i Dano, u okviru obaju prethodnih postupaka, morao presuditi u vezi s pravilnim tumačenjem članka 7. Direktive 2004/38, čija relevantnost nije dovedena u pitanje, u ovom se predmetu, u okviru tužbe zbog povrede obveze, raspravlja o tome treba li navedenu direktivu – osobito navedenu odredbu – primijeniti u okviru primjene Uredbe br. 883/2004 [48].

43 — C-140/12, EU:C:2013:565

44 — C-333/13, EU:C:2014:2358

45 — Vidjeti i nedavnu presudu Alimanovic (C-67/14, EU:C:2015:597) na koju se stranke nisu pozivale jer je donesena nakon što je rasprava u ovom predmetu već bila održana.

46 — C-140/12, EU:C:2013:565

47 — C-333/13, EU:C:2014:2358

48 — Treba uzeti u obzir da se u Direktivi 2004/38 – u slučaju ekonomski neaktivnih građana, osobito u njezinu članku 7. stavku 1. točki (b) – utvrđuju uvjeti koje država članica domaćina mora provjeriti prilikom utvrđivanja boravi li podnositelj zahtjeva za socijalna davanja, koja su predmet ovog spora (obuhvaćena u materijalnom području primjene Uredbe br. 883/2004), zakonito na njezinu području.

64. S druge strane, za razliku od predmeta kojim se ovdje bavimo, predmet navedenih presuda, kao i presude Alimanovic [49], bila su posebna nedoprinosna novčana davanja, uređena u članku 70. Uredbe br. 883/2004, a koja se za potrebe Direktive 2004/38 smatraju socijalnom pomoći [50]. U tom pogledu, Direktiva 2004/38 uzima u obzir mogućnost primanja davanja socijalne pomoći samo u kontekstu zakonitosti boravka [51], ali ne utvrđuje ništa u vezi s davanjima iz sustava socijalne sigurnosti, kao što su to ona u predmetnom slučaju.

65. S obzirom na navedeno, u svojoj ću argumentaciji navoditi relevantna upućivanja na tu sudsku praksu.

3. Obveza države članice da dodijeli socijalna davanja, u vezi sa zakonitošću boravka i posljedice za prigovor diskriminatornog postupanja

66. Prvo pitanje, koje valja razmotriti kao načelno pitanje, jest ima li država članica obvezu dodijeliti socijalna davanja koja dodjeljuje svojim državljanima građaninu Unije s boravištem na njezinu području samo ako njegovo boravište ispunjava utvrđene uvjete, a osobito one iz Direktive 2004/38. Kao što sam već naveo, zaključak ove analize imat će posljedice za pitanje koje se odnosi na to je li diskriminatorno, u smislu članka 4. Uredbe br. 883/2004, ako država članica ne dodijeli socijalna davanja, kao što su to ona u predmetnom slučaju, osobama koje ne borave zakonito na njezinu području.

67. Kako bi se odgovorilo na to pitanje, valja poći od toga da, u skladu s onim na što je Sud podsjetio u presudi Dano [52], članak 20. stavak 1. UFEU-a svakoj osobi s državljanstvom neke države članice dodjeljuje status građanina Unije. Kao što je to Sud u više navrata presudio, status građanina Unije predodređen je da bude temeljni status državljana država članica, koji onima od tih državljana koji se nalaze u istoj situaciji omogućava da se u području primjene UFEU-a *ratione materiae*, neovisno o njihovu državljanstvu i ne dovodeći u pitanje iznimke izričito predviđene s tim u vezi, prema njima jednako pravno postupa [53].

68. Svaki građanin Unije može se dakle u svim situacijama koje ulaze u područje primjene prava Unije *ratione materiae* pozvati na zabranu diskriminacije na temelju državljanstva iz članka 18. UFEU-a. Te situacije obuhvaćaju one koje proizlaze iz korištenja slobode kretanja i boravka na području država članica koju dodjeljuje članak 20. stavak 2. prvi podstavak točka (a) UFEU-a i članak 21. UFEU-a [54].

69. U tom pogledu, valja međutim utvrditi da, u skladu s odlukom Suda u presudi Dano [55], članak 18. stavak 1. UFEU-a zabranjuje svaku diskriminaciju na temelju državljanstva „[u]nutar područja primjene Ugovorâ i ne dovodeći u pitanje bilo koju njegovu posebnu odredbu". Članak 20. stavak 2. podstavak drugi UFEU-a izričito pojašnjava da se prava koja taj članak dodjeljuje građanima Unije ostvaruju „u skladu s uvjetima i ograničenjima utvrđenima Ugovorima i mjerama usvojenima na temelju tih Ugovora". Osim toga, članak 21. stavak 1. UFEU-a također uvjetuje pravo građana Unije na slobodno kretanje i boravak na državnom području država članica poštovanjem „ograničenja i uvjeta utvrđenih u Ugovorima i u mjerama usvojenima radi njihove provedbe" [56]. Objašnjenje

49 — C-67/14, EU:C:2015:597, t. 43.

50 — Vidjeti osobito presudu Brey (C-140/12, EU:C:2013:565), t. 58. i prateće točke.

51 — Pritom neizbježno uvodeći, kao što je nezavisni odvjetnik M. Whatelet istaknuo u točki 96. svojeg mišljenja u predmetu Dano (C-333/13, EU:C:2014:341), „mogućnost da prilikom dodjeljivanja socijalnih naknada dođe do nejednakog postupanja prema državljanima države članice domaćina u odnosu na druge građane Unije".

52 — C-333/13, EU:C:2014:2358, t. 57.

53 — Presude Grzelczyk (C-184/99, EU:C:2001:458), t. 31.; D'Hoop (C-224/98, EU:C:2002:432), t. 28., i N. (C-46/12, EU:C:2013:97), t. 27.

54 — Vidjeti, među drugima, presude Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358), t. 59., i N. (C-46/12, EU:C:2013:97), t. 28.

55 — C-333/13, EU:C:2014:2358, t. 60.

56 — Vidjeti, među drugima, presude Baumbast i R (C-413/99, EU:C:2002:493), t. 84. i prateće točke; Trojani (C-456/02, EU:C:2004:488), t. 31. i prateće točke, i Brey (C-140/12, EU:C:2013:565), t. 46. i 47.

članka 45. Povelje Europske unije o temeljnim pravima – koji propisuje slobodu kretanja i boravka – također se poziva na ograničenost navedene slobode kada utvrđuje da „[p]ravo zajamčeno stavkom 1. jest pravo zajamčeno člankom 20. stavkom 2. točkom (a) [UFEU] […]. U skladu s člankom 52. stavkom 2. Povelje, ta se prava primjenjuju pod uvjetima i u granicama određenima Ugovorima”[57].

70. U tom pogledu valja podsjetiti da je smisao Uredbe br. 883/2004 izravno povezan s temeljnim pravom na slobodu kretanja građana Unije s obzirom na to da je ona usvojena kako bi olakšala i zajamčila njezino učinkovito ostvarivanje putem koordinacije nacionalnih sustava socijalne sigurnosti[58]. Naime, kao što sam ranije naveo, cilj je Uredbe br. 883/2004 koordinacija nacionalnih sustava socijalne sigurnosti država članica s ciljem – kao što je istaknuto u njezinim uvodnim izjavama – „jamč[enja] mogućnost[i] učinkovitog ostvarivanja prava slobodnog kretanja osoba” (uvodna izjava 45.) i time „poboljšanj[a] […] životnog standarda i uvjeta zapošljavanja” osoba koje se kreću unutar Unije (uvodna izjava 1.). Stoga su prava priznata Uredbom br. 883/2004 prava kojima se želi zajamčiti sloboda kretanja i boravka građana Unije pod zakonitim uvjetima pod kojima se priznaje navedena sloboda[59].

71. Neki uvjeti i ograničenja za koje članci 20. i 21. UFEU-a uvjetuju ostvarivanje prava na slobodno kretanje i boravak unutar Unije – ne kao apsolutnu slobodu[60], nego „reguliranu” – utvrđeni su u Direktivi 2004/38[61]. Navedena direktiva – čiju sukladnost s Ugovorima Sud u presudama Brey[62], Dano[63] i Alimanovic[64] nije ni doveo u pitanje niti se o njoj raspravljalo u ovom postupku – usvojena je, u skladu s svojom uvodnom izjavom 4., kako bi se prevladao sektorski i fragmentarni pristup kojim je pravo na slobodno kretanje i boravak dosad bilo uređeno te olakšalo ostvarivanje navedenog prava.

72. Stoga valja poći od toga da odredbe Direktive 2004/38 koje uređuju slobodu kretanja i boravka građana Unije ostaju potpuno primjenjive i u okviru uredbe, kao što je to ona u ovom predmetu, čiji je konačan cilj osigurati učinkovitost prava na slobodno kretanje i boravak unutar Unije, pa se u tom kontekstu ne može smatrati da su bez učinka. U tom smislu, ne mogu se složiti s Komisijinom tvrdnjom[65] da „pojam boravišta u Uredbi br. 883/2004 […] nije podložan nikakvim pravnim pretpostavkama”[66].

73. Smatram da u tom smislu nije naodmet podsjetiti da bi pravni poredak Unije teško mogao biti sastavljen od više odvojenih odjeljaka. To osobito vrijedi u slučaju dvaju toliko usko povezanih pravila prava Unije, kao što su ona u predmetnom slučaju[67]. Ako, kao što sam već naveo, pravo Unije ostvarivanje prava na slobodno kretanje i boravak uvjetuje određenim ograničenjima i uvjetima, koji su osobito sadržani u Direktivi 2004/38, čini se očito da se odredbe Uredbe br. 883/2004 ne mogu

57 — Objašnjenja koja se odnose na Povelju (SL 2007., C 303, str. 17.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 7., str. 120.).

58 — U vezi s tim vidjeti presudu Wencel (C-589/10, EU:C:2013:303): načela, na kojima se temelje pravila o koordinaciji nacionalnih zakonodavstava o socijalnoj sigurnosti, odgovaraju onima koja su svojstvena području slobode kretanja osoba, čije je temeljno načelo ono prema kojemu djelovanje Unije osobito podrazumijeva uklanjanje prepreka slobodi kretanja osoba među državama članicama (t. 39.).

59 — Uredba br. 883/2004 ne usklađuje pravne propise država članica u području socijalne sigurnosti, tako da su države članice i dalje nadležne odlučivati kome će dodijeliti koja davanja i pod kojim uvjetima te kako će financirati svoje socijalne sustave. Navedena uredba načelno ne pretpostavlja materijalne uvjete koje svaka država članica utvrđuje za dodjelu davanja iz sustava socijalne sigurnosti koja su predmet koordinacije u skladu s tom uredbom, pod uvjetom da se poštuju zajednička načela koja utvrđuje (u tom smislu vidjeti presudu Brey, C-140/12, EU:C:2013:565, t. 41. i tamo navedenu sudsku praksu).

60 — Kao što je sama Komisija priznala na raspravi.

61 — Vidjeti također mišljenje nezavisnog odvjetnika M. Whateleta u predmetu Dano (C-333/13, EU:C:2014:341), t. 90.

62 — C-140/12, EU:C:2013:565, t. 46. i 47.

63 — C-333/13, EU:C:2014:2358, t. 60. i prateće točke

64 — C-67/14, EU:C:2015:597.

65 — Vidjeti t. 33. njezine tužbe.

66 — Točka 32. tužbe.

67 — Sud se u mnogim slučajevima očitovao o vezi između slobode kretanja ekonomski neaktivnih građana Unije ili onih koji traže zaposlenje i njihova pristupa različitim socijalnim davanjima. Vidjeti, osobito, uz mnoge druge, presude Martínez Sala, C-85/96, EU:C:1998:217; Grzelczyk, C-184/99, EU:C:2001:458; D'Hoop, C-224/98, EU:C:2002:432; Collins, C-138/02, EU:C:2004:172; Trojani, C-456/02, EU:C:2004:488; Bidar, C-209/03, EU:C:2005:169; Vatsouras i Koupatantze, C-22/08 i C-23/08, EU:C:2009:344, i same presude Brey, C-140/12, EU:C:2013:565; Dano, C-333/13, EU:C:2014:2358, i Alimanovic, C-67/14, EU:C:2015:597.

tumačiti na način koji bi doveo do neutraliziranja uvjeta i ograničenja povezanih s priznanjem i proglašenjem navedene slobode [68]. U konačnici, valja pronaći tumačenje koje u najvećoj mogućoj mjeri promiče status građanstva Unije i slobodu kretanja i boravka građana Unije, uz poštovanje ciljeva koji se žele postići tim dvama instrumentima i u njima sadržanim pravilima.

74. Osim toga, smatram da ranije navedeno stajalište potvrđuje sudska praksa Suda, koja je pristup socijalnim davanjima pod jednakim uvjetima kao i za državljane države članice domaćina obično povezivala s time da podnositelj zahtjeva „zakonito" boravi na području navedene države [69]. Štoviše, to je nedavno potvrdio i Sud u presudi Brey, kada je utvrdio da se „u načelu, ništa ne protivi tome da dodjela socijalnih davanja ekonomski neaktivnim građanima Unije bude uvjetovana ispunjavanjem pretpostavki za uživanje prava zakonitog boravišta u državi članici domaćinu [70]", i u presudi Dano, kada je utvrdio da „građanin Unije može, što se tiče pristupa socijalnim davanjima […] zahtijevati pravo na jednako postupanje kao i državljani države članice domaćina samo ako je njegov boravak na području države članice domaćina u skladu s uvjetima Direktive 2004/38" [71]. Smatram da se na temelju navedenih presuda nikako ne može zaključiti da se te tvrdnje isključivo odnose na davanja socijalne pomoći ili na posebna nedoprinosna novčana davanja, koja su predmet navedenih sporova, a ne na druga socijalna davanja [72].

75. S obzirom na prethodno navedeno, ne treba nijekati da bi se pretpostavka zakonitosti boravka podnositelja zahtjeva za socijalno davanje, kao što je to ono u predmetnom slučaju, mogla razmatrati s aspekta različitog postupanja između državljana Ujedinjene Kraljevine i državljana drugih država članica. Međutim, to je različito postupanje u vezi s pravom boravka, ako na to tako gledamo, svojstveno sustavu i na određeni način prethodno [73]: po definiciji se državljaninu države članice ne uskraćuje pravo boravka u toj državi.

76. Drugim riječima, razlika koja nastaje između britanskih državljana i državljana drugih država članica proizlazi iz prirode samog sustava u smislu da, s obzirom na trenutačno stanje prava Unije, pripadnost jednoj ili drugoj državi članici nije nevažna prilikom ostvarivanja prava na slobodu kretanja i boravka.

77. U konačnici, uzimajući u obzir sva prethodna razmatranja, smatram da Uredba br. 883/2004 obvezuje državu članicu da socijalna davanja, kao što su to ona u predmetnom slučaju, dodijeli samo građaninu Unije koji zakonito ostvaruje pravo na slobodno kretanje i boravak na njezinu području, odnosno, konkretno, ako ispunjava uvjete utvrđene u Direktivi 2004/38. U tom je smislu do razlikovanja između britanskih državljana i državljana drugih država članica došlo prije praktične primjene članka 4. Uredbe br. 883/2004 pa ono dakle ne utječe na njegovu načelnu primjenu.

68 — U tom smislu, ne mogu se složiti s Komisijinom tvrdnjom, sadržanom u točki 18. replike, da test zakonitog boravka u vezi s davanjima iz sustava socijalne sigurnosti, kao što su to ona u predmetnom slučaju, uvodi ograničenje slobode kretanja, koje ne bi postojalo kad bi se primijenio samo test uobičajenog boravišta.

69 — Vidjeti osobito presudu Martínez Sala (C-85/96, EU:C:1998:217), t. 63. („građanin Europske unije […], koji *zakonito boravi na državnom području države članice domaćina* može [se] pozvati na članak 6. Ugovora u svim situacijama koje se odnose na područje primjene *ratione materiae* prava Zajednice" (moje isticanje)), što je tvrdnja koja se doslovno ponavlja u presudama Grzelczyk, C-184/99, EU:C:2001:458, t. 32., i Bidar, C-209/03, EU:C:2005:169, t. 32., u čijoj se točki 46. navodi da se „članak 3. Direktive 93/96 ne protivi tome da se državljanin države članice koji, u skladu s člankom 18. EZ i Direktive 90/364, *zakonito boravi* na državnom području druge države članice u kojoj namjerava započeti ili nastaviti visokoškolsko obrazovanje, tijekom tog boravka pozove na temeljno načelo jednakosti postupanja predviđeno u članku 12. prvom podstavku UEZ-a" (moje isticanje). Vidjeti i presudu Trojani (C-456/02, EU:C:2004:488), u kojoj Sud, prije ispitivanja učinaka načela jednakosti postupanja u slučaju M. Trojanija, ističe da on „zakonito boravi u Belgiji" (t. 37.).

70 — C-140/12, EU:C:2013:565, t. 44., predmet velike rasprave među strankama u ovom predmetu.

71 — C-333/13, EU:C:2014:2358, t. 69.

72 — Neovisno o tome što je Sud u presudi Alimanovic (C-67/14, EU:C:2015:597), navodeći točku 69. presude Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358), precizniji u formulaciji kada se poziva na „pristup socijalnoj pomoći poput one o kojoj je riječ u glavnom postupku" (t. 49.).

73 — Vidjeti u vezi s tim presudu Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358): „eventualno postojanje nejednakog postupanja u pogledu dodjele socijalnih davanja prema građanima Unije koji su koristili svoje pravo na slobodno kretanje i boravak u odnosu na državljane države članice domaćina neizbježna je posljedica Direktive 2004/38" (t. 77.), koja navodi mišljenje nezavisnog odvjetnika M. Whateleta u tom istom predmetu (C-333/13, EU:C:2014:341), t. 93. i 96.

4. Provjera zakonitosti boravka podnositelja zahtjeva u okviru postupka dodjele određenih socijalnih davanja

78. Nakon što sam pojasnio prethodno načelno pitanje, sada valja razmotriti drugi aspekt za koji smatram da se izravnije tiče Komisijinog argumenta: to je pitanje može li država članica, na temelju ranije navedenog, bez kršenja zabrane diskriminacije iz članka 4. Uredbe br. 883/2004, provjeravati zakonitost boravka građanina Unije koji je državljanin druge države članice upravo u okviru postupka dodjele socijalnih davanja, kao što su to ona u predmetnom slučaju.

79. Tako postavljeno pitanje sada se u biti usredotočuje na to uvodi li država članica nejednakost u pogledu „obveza", u smislu članka 4. Uredbe br. 883/2004, zbog činjenice, koju je teško zanijekati, da će građani Unije koji nisu britanski državljani, u većoj mjeri nego britanski državljani, morati trpjeti neugodnosti podvrgavanja postupku provjere zakonitosti njihova boravka koji britanska tijela provode prilikom ispitivanja zahtjeva za dodjelu davanja, kao što je to naknada ili porezni odbitak za uzdržavano dijete, koji će eventualno uspješno proći. Iz objašnjenja koja je Ujedinjena Kraljevina ponudila na raspravi proizlazi da opširnost provjere u svakom slučaju ovisi o posebnim okolnostima dotične osobe, pri čemu, očekivano, ekonomski neaktivni građani Unije u najvećoj mjeri trpe takve neugodnosti.

80. U tom smislu valja istaknuti da bi se ta dodatna poteškoća u postupku dodjele navedenih davanja praktično mogla izbjeći s obzirom na to da Direktiva 2004/38 predviđa mehanizme (konkretno, u svojem članku 8.[74]) koji omogućavaju da se zakonitost boravišta građanina Unije koji nije državljanin države članice domaćina dokaže potvrdom koju izdaju nadležna tijela države članice, a koja u tu svrhu potvrđuju da su osobito ispunjeni uvjeti iz članka 7. navedene direktive. Ako podnositelj raspolaže navedenom potvrdom, neugodnost koju bi imao prilikom ispitivanja zahtjeva za dodjelu socijalnog davanja bila bi minimalna ili je uopće ne bi bilo: podnositelj zahtjeva samo bi trebao, ako se to od njega traži, dati na uvid ispravu koja potvrđuje da država članica njegov boravak na njezinu području smatra zakonitim.

81. Ipak, Ujedinjena Kraljevina na raspravi je navela da, iako građani Unije mogu od britanskih tijela zatražiti ispravu kojom se potvrđuje da u toj državi članici imaju pravo boravka (što, očito, olakšava dokazivanje te okolnosti), takvom ispravom nije obvezno raspolagati. Naime, u većini je slučajeva uobičajeno da podnositelj zahtjeva ne raspolaže potvrdom kojom se potvrđuje zakonitost njegova boravka u Ujedinjenoj Kraljevini.

82. Unatoč tome, mogućnost da država članica može predvidjeti obvezno izdavanje takvih isprava ne isključuje održivost sustava, kao što je to onaj Ujedinjene Kraljevine, koji u okviru postupka dodjele socijalnih davanja, s obzirom na to da u većini slučajeva ne postoji prethodna potvrda, kao što je ranije opisano, primjenjuje test zakonitog boravka.

83. Valja naravno priznati da ovdje postoji različito postupanje, koje bi trebalo okvalificirati kao neizravnu diskriminaciju, zato što građani Unije koji nisu britanski državljani (a osobito oni ekonomski neaktivni) u najvećoj mjeri trpe neugodnosti i neprilike koje taj postupak podrazumijeva.

74 — Vidjeti i članak 19. Direktive 2004/38 u vezi sa stalnim boravištem.

84. U tom se pogledu postavlja pitanje može li se ta neizravna diskriminacija opravdati, što Komisija niječe. U tom smislu, i bez potrebe za daljnjim argumentiranjem, smatram da potreba zaštite financija države članice domaćina [75], što je argument na koji se poziva Ujedinjena Kraljevina [76], u načelu dovoljno opravdava mogućnost provjere zakonitosti boravka u tom trenutku. Ukratko, navedeni postupak provjere predstavlja sredstvo koje državi članici domaćina stoji na raspolaganju kako bi se osigurala da socijalna davanja, kao što su to ona u ovom predmetu, ne bi dodijelila osobama kojima ih, zbog pojašnjenja izloženih u prethodnom dijelu, nije obvezna dodijeliti.

85. U konačnici, smatram da je država članica domaćina načelno ovlaštena, prema potrebi, osigurati se da se građanin Unije ne nalazi nezakonito na njezinu području – odnosno da u biti ispunjava uvjete iz Direktive 2004/38 – prilikom i u trenutku ispitivanja zahtjeva za socijalna davanja, kao što su to ona u ovom predmetu, pri čemu različito postupanje prema britanskim državljanima i drugim građanima Unije, koje ta provjera podrazumijeva, ne predstavlja diskriminaciju zabranjenu u članku 4. Uredbe br. 883/2004 s obzirom na to da je opravdana na način koji sam maloprije opisao.

5. Uvjeti koji se primjenjuju na provjeru zakonitosti boravka u državi članici domaćinu

86. Čini mi se da su iznesena razmatranja dovoljna za odbijanje Komisijinih argumenata u vezi s načelnom nelegitimnosti testa zakonitog boravka propisanog u britanskom zakonodavstvu. Međutim, valja uzeti u obzir činjenicu da taj zaključak ne znači da treba prihvatiti svaki način provođenja provjere zakonitosti boravka. Suprotno tome, smatram da navedeni postupak provjere, kako bi bio sukladan s pravom Unije, treba poštovati niz uvjeta, kako s postupovnog tako i s materijalnog gledišta, koje ću izložiti u nastavku.

87. Naime, ne treba zaboraviti da taj postupak provjere, u mjeri u kojoj može utjecati na slobodu kretanja i boravka koja je dio statusa državljanstva Unije, treba tumačiti u skladu s tim temeljnim pravom i da ga je potrebno provoditi na najmanje nametljiv način.

88. Međutim, ponovno valja upozoriti na to da predmet Komisijine tužbe nije bilo preispitivanje načina na koji Ujedinjena Kraljevina provodi tu provjeru. Točno je da je Komisija Ujedinjenoj Kraljevini prigovorila da ispitivanje poštovanja uvjeta iz članka 7. Direktive 2004/38 koje provodi ne jamči ocjenu okolnosti konkretnog slučaja, kao što to zahtijeva presuda Brey [77]. Međutim, taj se argument prvi puta pojavljuje u Komisijinoj replici a da nije bio spomenut ni tijekom predsudskog postupka ni u samoj tužbi. Komisija je na raspravi istaknula da nije riječ o novom tužbenom razlogu, nego samo o još jednom elementu koji valja uzeti u obzir prilikom ocjene toga je li test zakonitog boravka, kao diskriminatorna mjera, proporcionalan za ostvarivanje cilja koji se želi postići. Međutim, slažem se s Ujedinjenom Kraljevinom da se radi o novom tužbenom razlogu koji je podnesen u fazi postupka u kojoj to, u skladu s člankom 127. Poslovnika, nije dopušteno.

89. Komisija je svoju tužbu usmjerila na nijekanje toga da država članica, u okviru ispitivanja zahtjevâ za dodjelu socijalnih davanja, kao što su to ona u ovom predmetu, može zahtijevati da se podnositelji zahtjeva za navedena davanja ne nalaze nezakonito na njezinu području i to provjeravati, a ne na način na koji britanska tijela, kako s postupovnog tako i materijalnog aspekta, ispituju ispunjava li građanin Unije uvjete iz Direktive 2004/38.

75 — Cilj koji je Sud prihvatio kao legitiman od donošenja presude Grzelczyk (C-184/99, EU:C:2001:458), t. 44. Pri tome valja uzeti u obzir da cilj zaštite javnih financija nije strogo ekonomski, nego da ga Sud povezuje s posrednim ciljem, odnosno da se ne ugrozi opća razina pomoći koje ta država može dodijeliti (presude Bidar, C-209/03, EU:C:2005:169, t. 56., Brey, C-140/12, EU:C:2013:565, t. 61., i Dano, C-333/13, EU:C:2014:2358, t. 63.).

76 — Točka 37. odgovora na tužbu.

77 — C-140/12, EU:C:2013:565, osobito t. 69.

90. Neovisno o prethodno navedenom, za slučaj da Sud ocijeni da treba ispitati meritum tog argumenta, i s obzirom na to da je Ujedinjena Kraljevina na njega u određenoj mjeri odgovorila u odgovoru na repliku i na raspravi, u nastavku ću ukratko navesti niz razmatranja u tom pogledu, iako ne iscrpno.

91. S postupovnog gledišta, različito postupanje prema državljanima navedene države članice, koje proizlazi iz spomenute mogućnosti provjere navedenih nacionalnih tijela, spojivo je sa statusom građanstva Unije i načelom jednakosti samo ako se pritom strogo poštuje načelo proporcionalnosti, odnosno ako je primjereno cilju koji se želi postići, na najmanje nametljiv način i u mjeri koja je nužno potrebna za ostvarivanje navedenog cilja.

92. S druge strane, provjeru koju nacionalna tijela provode u sklopu priznavanja predmetnih socijalnih davanja glede činjenice da se podnositelj zahtjeva ne nalazi nezakonito na državnom području, treba smatrati slučajem kontrole zakonitosti boravka građana Unije u smislu članka 14. stavka 2. drugog podstavka Direktive 2004/38 te stoga mora ispunjavati sve njezine zahtjeve[78].

93. Kao što proizlazi iz onoga što je Ujedinjena Kraljevina navela na raspravi, provjera jesu li ispunjeni uvjeti za pravo boravka koje utvrđuje Direktiva 2004/38 ne provodi se u svakom konkretnom slučaju, što je po mojem mišljenju zabranjeno člankom 14. stavkom 2. navedene direktive[79]: iako svi podnositelji zahtjeva za socijalna davanja o kojima je riječ[80] u odgovarajućem obrascu moraju navesti podatke iz kojih je vidljivo imaju li u toj državi članici pravo boravka, britanska tijela – kao što je Ujedinjena Kraljevina navela u točki 21. odgovora na repliku i kao što je potvrdila na raspravi – samo u slučaju dvojbe započinju provoditi potrebne provjere kako bi provjerila ispunjava li podnositelj zahtjeva uvjete iz Direktive 2004/38 (osobito njezina članka 7.), odnosno ima li pravo boravka u skladu s tom direktivom.

94. Čini mi se da iz navoda Ujedinjene Kraljevine ne proizlazi ni to da navedena država članica pretpostavlja da se osoba koja zahtijeva predmetna davanja nalazi nezakonito na njezinu području, što bi bilo protivno članku 20. stavku 2. UFEU-a i članku 21. UFEU-a, koji građanima Unije priznaju pravo na slobodno kretanje i boravište na području države članice. Naime, status državljanstva Unije i, osobito, proglašenje načela da građanin Unije ima pravo izabrati boravište na području bilo koje države članice, pod uvjetima utvrđenima u pravu Unije, nacionalnim propisima onemogućuje usvajanje pristupa koji bi mogao biti istovjetan pretpostavci da se takav građanin, nakon proteka tri mjeseca boravka i prije stjecanja stalnog boravka, nezakonito nalazi na njezinu području, tako da bi teret dokazivanja da tome nije tako sustavno bio na tom građaninu. Načelno bi ta pretpostavka zapravo trebala biti suprotna.

78 — Podsjetit ću da, u skladu s člankom 14. stavkom 2. Direktive 2004/38, „[g]rađani Unije i članovi njihovih obitelji imaju pravo boravišta [boravka] predviđeno člancima 7., 12. i 13. tako dugo dok ispunjavaju uvjete iz tih članaka. U posebnim slučajevima, ako postoji opravdana sumnja da građani Unije ili članovi njihovih obitelji ne ispunjavaju uvjete iz članaka 7., 12. i 13., države članice mogu provjeriti jesu li ti uvjeti ispunjeni. Takva se provjera ne provodi sustavno”.

79 — Prema navodima Ujedinjene Kraljevine, ta se provjera provodi na sljedeći način: podnositelj zahtjeva u obrascu zahtjeva mora navesti niz podataka iz kojih je vidljivo ima li pravo boravka u Ujedinjenoj Kraljevini; nakon što tijela nadležna za odlučivanje o dodjeli tih davanja prime obrazac, ista provjeravaju taj aspekt; u konkretnim slučajevima, tijela od podnositelja zahtjeva traže da prilože dokaze kako bi dokazali imaju li doista pravo boravka koje proizlazi iz podataka navedenih u obrascu.

80 — Treba uzeti u obzir da se taj postupak ne primjenjuje samo na građane Unije, nego i na državljane trećih zemalja koji imaju pravo pristupa predmetnim obiteljskim davanjima ako u Ujedinjenoj Kraljevini imaju pravo boravišta i ako ispunjavaju uvjete prisutnosti i uobičajenog boravišta u toj državi.

95. Osim toga, budući da je legitimna provjera zakonitosti prisutnosti podnositelja zahtjeva u Ujedinjenoj Kraljevini utvrđena u članku 14. stavku 2. drugom podstavku Direktive 2004/38, eventualno utvrđivanje od strane nacionalnih tijela da taj građanin Unije nema pravo boravka u skladu s navedenom direktivom jer ne ispunjava u njoj utvrđene uvjete – neovisno o tome ima li za posljedicu mjeru izgona i unatoč tome što je samo deklarativne prirode [81] – „odluk[a] [je] koj[a] ograničava[...] slobodno kretanje građana Unije" u smislu članka 15. stavka 1. navedene direktive [82], što ima za posljedicu, u skladu s tom odredbom, aktiviranje jamstava iz članaka 30. i 31. te direktive.

96. Smatram da to znači da se nadležna tijela u takvim okolnostima ne smiju ograničiti samo na odbijanje traženog davanja, nego da, osim toga, u skladu s navedenim člankom 30., osobito u vezi s utvrđivanjem nepostojanja prava boravka u skladu s Direktivom 2004/38, moraju zainteresiranu osobu obavijestiti „jasno […] i u cijelosti", i to „na način da mo[že] shvatiti […] sadržaj i posljedice" razloga na kojima se temelji navedeno utvrđivanje, navodeći usto sud ili upravno tijelo pred kojim zainteresirana osoba može podnijeti žalbu, kao i rok za njezino podnošenje. Isto se tako aktiviraju postupovna jamstva iz članka 31. Direktive 2004/38, što dotičnoj osobi omogućava da zahtijeva (upravni i/ili sudski) nadzor nad zakonitošću ocjene uprave.

97. U konačnici, s materijalnog gledišta, u obzir treba u biti uzeti da nacionalna tijela, u posebnom slučaju ekonomski neaktivnih građana, moraju ispitati, u skladu s člankom 7. stavkom 1. točkom (b) Direktive 2004/38, imaju li oni za sebe i za članove svoje obitelji „dostatna sredstva […] da ne postanu teret sustavu socijalne pomoći države članice domaćina" tijekom svojeg boravka te jesu li zdravstveno osigurani. Ovdje želim podsjetiti da sama činjenica da građanin Unije traži dodjelu socijalne pomoći u državi članici domaćina ne može biti temelj da mu se uskrati pravo boravka [83], nego je za to potrebno da je postao *nerazuman teret* sustavu socijalne pomoći navedene države. Prilikom ispitivanja tog aspekta nacionalna tijela moraju poštovati smjernice utvrđene u sudskoj praksi Suda – osobito zahtjev uzimanja u obzir okolnosti konkretnog slučaja, kao što je navedeno u presudi Brey [84] – i, prema potrebi, podnositelja zahtjeva obavijestiti o negativnom ishodu te ocjene u smislu članka 30. navedene direktive.

98. S obzirom na prethodno navedeno i za slučaj da zakonitost pobijanih nacionalnih propisa valja ispitati s tog gledišta, smatram da Komisija nije dokazala da Ujedinjena Kraljevina ne poštuje formalne i materijalne uvjete, koje sam maloprije naveo, zbog čega ovu tužbu zbog povrede obveze treba odbiti i s tog gledišta.

6. Sažetak

99. Zaključno, smatram da to što nacionalno zakonodavstvo predviđa da tijela države članice, prilikom ispitivanja zahtjeva za dodjelu davanja, kao što je to naknada za uzdržavano dijete ili porezni odbitak za uzdržavano dijete, mogu provoditi provjere potrebne kako bi se osiguralo da državljani drugih država članica, koji zahtijevaju navedena davanja, zakonito borave na njezinu području, ne predstavlja

81 — Gubitak prava boravka u državi članici domaćina na temelju Direktive 2004/38 izravna je posljedica neispunjenja u njoj utvrđenih uvjeta.

82 — Članak 15. stavak 1. Direktive 2004/38 utvrđuje da se „[p]ostupci predviđeni člancima 30. i 31. primjenjuju [...] po analogiji na sve odluke koje ograničavaju slobodno kretanje građana Unije i članova njihovih obitelji, a nije im svrha zaštita javnog poretka, javne sigurnosti ili javnog zdravlja". Kao što nezavisni odvjetnik N. Wahl ističe u svojem mišljenju u predmetu Brey (C-140/12, EU:C:2013:337), „građani Unije nedvojbeno uživaju postupovna jamstva iz članka 15. Direktive koja nije moguće zaobići postupcima koji se ne odnose samo na pravo dotične osobe na davanje, nego i na njegovo pravo boravka" (t. 93.).

83 — Unatoč onome što je navedeno u njemačkoj verziji članka 7. stavka 1. točke (b) navedene direktive; u vezi s tim vidjeti mišljenje nezavisnog odvjetnika N. Wahla u predmetu Brey (C-140/12, EU:C:2013:337), t. 74. i prateće točke.

84 — C-140/12, EU:C:2013:565, t. 64. i prateće točke. Također se slažem sa stajalištem koje nezavisni odvjetnik M. Whatelet zagovara u svojem mišljenju u predmetima Alimanovic (C-67/14, EU:C:2015:210), t. 107. i prateće točke, i García Nieto (C-299/14, EU:C:2015:366), t. 85. i prateće točke, da nacionalna tijela za te potrebe moraju uzeti u obzir i druge reprezentativne elemente na temelju kojih je moguće dokazati postojanje stvarne veze između građanina Unije i države članice domaćina (ukratko, da su socijalno i ekonomski integrirani u nju, što Ujedinjena Kraljevina želi u konačnici zajamčiti), kao što to može biti prethodno zaposlenje, podaci o prethodnom plaćanju doprinosa u toj državi, školovanje uzdržavane djece (vidjeti odluku Suda u presudi Ibrahim, C-310/08, EU:C:2010:80) ili postojanje uskih veza osobne prirode s državom članicom o kojoj je riječ (vidjeti u tom smislu presude Prete, C-367/11, EU:C:2012:668, t. 50., i Stewart, C-503/09, EU:C:2011:500, t. 100.).

diskriminaciju zabranjenu u članku 4. Uredbe br. 883/2004. Međutim, tijela zadužena za provođenje navedene provjere moraju za te potrebe, s postupovnog gledišta, u svakom slučaju poštovati navedena načela – osobito načelo proporcionalnosti – i odredbe članka 14. stavka 2. drugog podstavka, članka 15. stavka 1. i članaka 30. i 31. Direktive 2004/38.

V. Troškovi

100. Budući da predlažem odbijanje tužbe, Komisiji treba naložiti snošenje troškova u skladu s člankom 138. stavkom 1. Poslovnika Suda.

VI. Zaključak

101. Stoga, uzimajući u obzir prethodna razmatranja, predlažem Sudu da odluči sljedeće:

1. Tužba se odbija.

2. Komisiji se nalaže snošenje troškova.