Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
MACIEJA SZPUNARA
od 15. studenoga 2018.[1]

Predmet C-483/17

Neculai Tarola
protiv
Minister for Social Protection

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Court of Appeal (Žalbeni sud, Irska))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Građanstvo Unije – Slobodno kretanje osoba – Direktiva 2004/38/EZ – Pravo na slobodno kretanje i boravak na državnom području država članica – Članak 7. stavak 1. točka (a) – Radnici – Članak 7. stavak 3. točka (c) – Pravo na boravak dulji od tri mjeseca – Državljanin države članice koji je radnik u drugoj državi članici u razdoblju od petnaest dana – Nesvojevoljna nezaposlenost – Zadržavanje statusa radnika najmanje šest mjeseci”

I. Uvod

1. Zadržava li građanin Unije, koji ostvaruje svoja prava na slobodno kretanje i boravak u skladu s Direktivom 2004/38/EZ[2] i koji je radio u državi članici čiji on nije građanin u razdoblju od dva tjedna, te koji je nesvojevoljno izgubio zaposlenje, status radnika te, stoga, odgovarajuće pravo na boravak?

2. To je u biti prethodno pitanje koje Court of Appeal (Žalbeni sud, Irska) upućuje Sudu. Pitanje je postavljeno prilikom tužbe koju je podnio rumunjski državljanin protiv Minister for Social Protection (ministarstvo socijalne zaštite, Irska) nakon što je to ministarstvo odbilo njegov zahtjev za naknadu za tražitelje zaposlenja.

3. Sud se u ovom predmetu stoga prvi put poziva da tumači članak 7. stavak 3. točku (c) te direktive.

1 Izvorni jezik: francuski

2 Direktiva Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2004. o pravu građana Unije i članova njihovih obitelji slobodno se kretati i boraviti na državnom području država članica, o izmjeni Uredbe (EEZ) br. 1612/68 i stavljanju izvan snage direktiva 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 2004., L 158, str. 77.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 2., str. 42. i ispravak SL 2016., L 87, str. 36.)

II. Pravni okvir

A. Pravo Unije

4. Uvodne izjave 3., 9. i 10. Direktive 2004/38 glase:

„(3) Građanstvo Unije trebalo bi predstavljati temeljni status državljana država članica kada ostvaruju svoje pravo na slobodno kretanje i boravak. Stoga je potrebno kodificirati i preispitati postojeće instrumente Zajednice koji se zasebno bave radnicima, samozaposlenim osobama, kao i studentima te drugim osobama koje nisu zaposlene, kako bi se pojednostavnilo i ojačalo pravo na slobodno kretanje i boravak svih građana Unije.

[…]

(9) Građani Unije trebali bi imati pravo na boravak u državi članici domaćinu u razdoblju koje ne prelazi tri mjeseca, a da pritom ne podliježu bilo kakvim uvjetima ili formalnostima osim zahtjevu da imaju važeću osobnu iskaznicu ili putovnicu, ne dovodeći u pitanje povoljnije postupanje koje se primjenjuje na tražitelje zaposlenja, u skladu sa sudskom praksom Suda.

(10) Osobe koje ostvaruju pravo na boravak ne bi, međutim, trebale postati prekomjeran teret za sustav socijalne pomoći države članice domaćina tijekom prvotnog razdoblja boravka. Pravo na boravak građana Unije i članova njihovih obitelji u razdobljima duljima od tri mjeseca trebalo bi stoga podlijegati određenim uvjetima.”

5. Člankom 1. te direktive određuje se:

„Ovom se Direktivom utvrđuju:

(a) uvjeti pod kojima građani Unije i članovi njihovih obitelji ostvaruju pravo na slobodno kretanje i boravak unutar državnog područja država članica;

[…]”

6. Članak 7. navedene direktive, naslovljen „Pravo na boravak dulji od tri mjeseca”, u stavcima 1. i 3. predviđa:

„1. Svi građani Unije imaju pravo na boravak na državnom području druge države članice u razdoblju duljem od tri mjeseca ako:

(a) su radnici ili samozaposlene osobe u državi članici domaćinu […]

[…]

3. Za potrebe stavka 1. točke (a), građanin Unije koji više nije radnik ili samozaposlena osoba zadržava status radnika ili samozaposlene osobe ako je:

[…]

(b) propisno evidentirani kao nesvojevoljno nezaposlen nakon što je dulje od godinu dana bio zaposlen te se prijavio kao tražitelj zaposlenja u nadležnom uredu za zapošljavanje;

(c) propisno evidentiran kao nesvojevoljno nezaposlen nakon isteka ugovora o radu na određeno vrijeme u trajanju kraćem od godinu dana ili je postao nesvojevoljno nezaposlen tijekom prvih dvanaest mjeseci te je prijavljen kao tražitelj zaposlenja u nadležnom uredu za zapošljavanje. U ovom slučaju on zadržava status radnika tijekom najmanje šest mjeseci;

[…]”

B. Irsko pravo

7. Člankom 6. stavkom 2. točkama (a) i (c) European Communities (Free Movement of Persons) (br. 2) Regulations 2006 (Uredba o Europskim zajednicama (slobodno kretanje osoba) (br. 2) iz 2006.; u daljnjem tekstu: Uredba iz 2006.) kojim se u irsko pravo prenosi članak 7. stavak 3. Direktive 2004/38, predviđa se:

„(a) Podložno članku 20., građanin Unije može boraviti na državnom području države u razdoblju duljem od tri mjeseca ako:

i. je radnik ili samozaposlena osoba u državi;

[…]

(c) Podložno članku 20., osoba na koju se primjenjuje točka (a) podtočka i. može ostati u državi tijekom prekida djelatnosti iz navedene točke (a) podtočke i. ako je:

[…]

ii. propisno evidentirana kao nesvojevoljno nezaposlena nakon što je dulje od godinu dana bila zaposlena te se prijavila kao tražitelj zaposlenja u nadležnom uredu Department of Social and Family Affairs [ministarstvo socijalne i obiteljske politike, Irska] i u FÁS-u [Foras Áiseanna Saothair, tijelo za osposobljavanje i zapošljavanje, Irska] […]

iii. podložno točki (d), propisno evidentirana kao nesvojevoljno nezaposlena nakon isteka ugovora o radu na određeno vrijeme u trajanju kraćem od godinu dana ili je postala nesvojevoljno nezaposlena tijekom prvih godinu dana te je prijavljena kao tražitelj zaposlenja u nadležnom uredu Department of Social and Family Affairs [ministarstvo socijalne i obiteljske politike] i u FÁS-u [Foras Áiseanna Saothair, tijelo za osposobljavanje i zapošljavanje] […]”.

III. Činjenice iz kojih proizlazi spor u glavnom postupku, prethodno pitanje i postupak pred Sudom

8. Neculai Tarola rumunjski je državljanin koji je u Irsku prvi put došao u svibnju 2007., u kojoj je bio zaposlen od 5. do 30. srpnja 2007., a zatim od 15. kolovoza do 14. rujna 2007. Nije utvrđeno da je boravio u Irskoj od 2007. do 2013. Suprotno tomu, nije sporno da ga je u Irskoj od 22. srpnja do 24. rujna 2013. ponovno zaposlilo društvo ASF Recruitment Ltd, a zatim od 8. do 22. srpnja 2014. društvo Marren Brothers Ltd. U okviru potonjeg zaposlenja primao je plaću od 1309 eura. Osim toga radio je i kao samozaposleni podizvođač od 17. studenoga do 5. prosinca 2014.

9. N. Tarola podnio je 21. rujna 2013. ministarstvu za socijalnu zaštitu zahtjev za naknadu za tražitelje zaposlenja (*jobseeker's allowance*). Taj je zahtjev odbijen uz obrazloženje da nije podnesen dokaz ni o uobičajenom boravištu u Irskoj, ni o njegovim sredstvima u razdoblju od 15. rujna 2007. do 22. srpnja 2013.

10. N. Tarola podnio je 26. studenoga 2013. zahtjev za dodatnu naknadu za socijalnu pomoć (*supplementary welfare allowance*). Taj je zahtjev također odbijen uz obrazloženje da nije mogao podnijeti elemente kojima se utvrđuje način na koji se uzdržavao i plaćao svoju stanarinu od rujna 2013. do 14. travnja 2014.

11. Zbog toga je N. Tarola podnio zahtjev za preispitivanje odluke od 26. studenoga 2014. ministarstvu socijalne zaštite (Irska). Taj je zahtjev odbijen uz obrazloženje da se kratkim razdobljem zaposlenja N. Tarole u srpnju 2014. nije moglo dovesti u pitanje utvrđenje prema kojem nije imao uobičajeno boravište u Irskoj. Utvrđeno je da je N. Tarola evidentiran u nadležnom uredu za zapošljavanje kao tražitelj zaposlenja.

12. N. Tarola tražio je 10. ožujka 2015. od ministarstva socijalne zaštite da preispita odluku od 26. studenoga 2014., pri čemu je, među ostalim, tvrdio da na temelju članka 7. stavka 3. točke (c) Direktive 2004/38 kao radnik ima pravo boraviti u Irskoj u razdoblju od šest mjeseci nakon prestanka svoje profesionalne djelatnosti u srpnju 2014. Taj je zahtjev odbijen 31. ožujka 2015. uz obrazloženje da, nakon njegova dolaska u Irsku, nije bio zaposlen dulje od jedne godine te nije raspolagao dovoljnim vlastitim sredstvima za uzdržavanje.

13. N. Tarola zatim je podnio tužbu protiv te odluke od 31. ožujka 2015. pred High Court (Visoki sud, Irska). Ta je tužba odbijena uz obrazloženje da on nije ispunjavao uvjete predviđene u članku 6. stavku 2. točki (c) podtočki iii. Uredbe iz 2006. Konkretnije, High Court (Visoki sud) odlučio je da se N. Tarolu nije moglo smatrati „radnikom” te stoga ni osobom koja ima uobičajeno boravište u Irskoj i da, slijedom toga, nije mogao na temelju toga tražiti socijalnu pomoć. Naime, taj je sud smatrao da se ta odredba isključivo odnosi na osobe koje su bile zaposlene na temelju ugovora o radu na određeno vrijeme u trajanju kraćem od godinu dana. Također je smatrao da se razdoblje zaposlenja N. Tarole između 8. i 22. srpnja 2014. nije moglo smatrati zaposlenjem koje se temelji na ugovoru o radu na određeno vrijeme u smislu te odredbe i da je njegovo pravo na naknadu za tražitelje zaposlenja proizlazilo iz članka 6. stavka 2. točke (c) podtočke ii. Uredbe iz 2006. Iz toga je zaključio da N. Tarola nije podnio dokaz o tome da je neprekidno bio zaposlen tijekom razdoblja od jedne godine prije podnošenja zahtjeva za socijalnu pomoć, tako da je ministarstvo socijalne zaštite osnovano odbilo njegov zahtjev.

14. Budući da mu je N. Tarola podnio žalbu i da je smatrao da u tom predmetu dolazi do problema u tumačenju članka 7. stavka 3. točke (c) Direktive 2004/38, osobito s obzirom na ciljeve koji se nastoje postići tom direktivom, Court of Appeal (Žalbeni sud) odlučio je odlukom od 2. kolovoza 2017., podnesenom Sudu 9. kolovoza 2017., prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeće prethodno pitanje:

„Zadržava li građanin druge države članice Unije status radnika tijekom najmanje još šest mjeseci u smislu članka 7. stavka 3. točke (c) i članka 7. stavka 1. točke (a) Direktive [2004/38] koji bi mu omogućio da prima davanja socijalne pomoći ili, ovisno o okolnostima, davanja iz socijalne sigurnosti, kao da je građanin s boravkom u državi domaćinu, kada nakon prvih dvanaest mjeseci ostvarivanja svojeg prava slobodnog kretanja taj građanin stigne u državu [članicu] domaćina i ondje radi (a da nije radio na temelju ugovora na određeno vrijeme) u razdoblju od dva tjedna za što primi plaću i nakon toga nesvojevoljno postane nezaposlen?”

15. N. Tarola, irska, češka i francuska vlada te Europska komisija podnijeli su pisana očitovanja.

16. Isto tako, usmena očitovanja N. Tarole, irske, danske i njemačke vlade te Komisije saslušana su na raspravi koja se održala 6. rujna 2018.

IV. Analiza

17. Zahtjev za prethodnu odluku u biti se odnosi na to da se sazna treba li članak 7. stavak 1. točku (a) i članak 7. stavak 3. točku (c) Direktive 2004/38 tumačiti na način da državljanin jedne države članice, koji je radio u drugoj državi članici tijekom razdoblja od dva tjedna, a da nije radio na temelju u ugovora na određeno vrijeme, te koji je nakon toga nesvojevoljno postao nezaposlen, zadržava status radnika u smislu tih odredbi.

18. Najprije valja pojasniti da se moja analiza neće odnositi na utvrđivanje statusa radnika N. Tarole, nego na to zadržava li on status radnika u smislu članka 7. stavka 1. točke (a) i članka 7. stavka 3. točke (c) Direktive 2004/38. Naime, isključivo je na sudu koji je uputio zahtjev da odredi ima li žalitelj u glavnom postupku status radnika[3]. Uostalom, protivno onomu što se može smatrati na temelju argumenata koje je istaknula irska vlada, pitanje upućeno Sudu ne odnosi se na to[4]. Nakon podsjetnika na sudsku praksu Suda, prema kojoj pojam „radnik”[5], u smislu članka 45. UFEU-a, kada određuje područje primjene temeljne slobode iz UFEU-a, treba tumačiti široko[6], sud koji je uputio zahtjev smatra da osoba koja je bila zaposlena tijekom razdoblja od dva tjedna i stvarno plaćena za taj rad ostaje „radnik” u smislu prava Unije[7]. Iz odluke kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku proizlazi da je, nakon ocjene stvarne situacije, taj sud zaključio da N. Tarolu, s obzirom na djelatnost koju je obavljao[8], treba smatrati radnikom u smislu prava Unije.

19. Stoga će se moja analiza odnositi samo na pitanje koje je uputio Court of Appeal (Žalbeni sud), kojim taj sud želi znati je li, s obzirom na cilj koji nastoji postići zakonodavac Unije[9], N. Tarola zadržao status radnika u smislu članka 7. stavka 3. točke (c) Direktive 2004/38.

3 Podsjećam da je sud koji je uputio zahtjev jedini nadležan, među ostalim, za utvrđivanje i ocjenjivanje činjenica u postupku koji je pred njim pokrenut. Za noviji primjer te ustaljene sudske prakse, vidjeti presudu od 8. lipnja 2016., Hünnebeck (C-479/14, EU:C:2016:412, t. 36.). Konkretno, što se tiče statusa radnika, Sud je smatrao da „[z]a provođenje takvih činjeničnih ocjena isključivu odgovornost ima nacionalni sud”; vidjeti presudu od 4. lipnja 2009., Vatsouras i Koupatantze (C-22/08 i C-23/08, EU:C:2009:344, t. 31.).

4 Valja podsjetiti da se pitanje upućeno Sudu ne odnosi ni na naknadu za tražitelje zaposlenja.

5 Nakon presude od 19. ožujka 1964., Unger (75/63, EU:C:1964:19), Sud je utvrdio autonomnu definiciju u pravu Unije pojma „radnik” u smislu članka 45. UFEU-a.

6 Presude od 23. ožujka 1982., Levin (53/81, EU:C:1982:105, t. 13.) i od 3. srpnja 1986., Lawrie-Blum (66/85, EU:C:1986:284, t. 16.). Vidjeti i presudu od 19. lipnja 2014., Saint Prix (C-507/12, EU:C:2014:2007, t. 33. i navedena sudska praksa). U tom pogledu podsjećam da, prema ustaljenoj sudskoj praksi, pojam „radnik” u smislu članka 45. UFEU-a ima autonoman doseg u pravu Unije i *ne smije se tumačiti restriktivno*. Vidjeti presude od 26. veljače 1992., Bernini (C-3/90, EU:C:1992:89, t. 14.); od 8. lipnja 1999., Meeusen (C-337/97, EU:C:1999:284, t. 13.); od 6. studenoga 2003., Ninni-Orasche (C-413/01, EU:C:2003:600, t. 23.); od 17. srpnja 2008., Raccanelli (C-94/07, EU:C:2008:425, t. 33.); od 21. veljače 2013., N. (C-46/12, EU:C:2013:97, t. 39.) i od 1. listopada 2015., O (C-432/14, EU:C:2015:643, t. 22.).

7 Nakon što je podsjetio da radnikom treba smatrati „svaku osobu koja obavlja stvarne i konkretne aktivnosti, osim onih koje su toliko ograničene da su samo marginalne i pomoćne” i da je „[z]načajka […] radnog odnosa, prema [njegovoj] sudskoj praksi, da osoba tijekom određenog vremena u korist druge osobe i pod njezinim vodstvom obavlja činidbe za koje zauzvrat dobiva plaću”, Sud je također presudio da je okolnost da je njezina aktivnost kao radnika kratko trajala ne može sama po sebi isključiti iz područja primjene članka 45. UFEU-a. Vidjeti presudu od 4. lipnja 2009., Vatsouras i Koupatantze (C-22/08 i C-23/08, EU:C:2009:344, t. 26. i 29. i navedena sudska praksa). Vidjeti i presudu od 1. listopada 2015., O (C-432/14, EU:C:2015:643, t. 23. do 27. i navedena sudska praksa).

8 Sud koji je uputio zahtjev navodi da N. Tarola nije radio „kao radnik s ugovorom na određeno vrijeme”. U tom pogledu, iz očitovanja koje je žalitelj u glavnom postupku iznio na raspravi proizlazi, s jedne strane, da je radio kao „povremeni radnik” u građevinskom sektoru i, s druge strane, da trajanje ugovora o povremenom radu nije određeno unaprijed, s obzirom na to da ovisi o razvoju tržišta rada građevinskog sektora. K tomu, u odgovoru na pitanje postavljeno na raspravi, sama irska vlada potvrđuje da je povremeni radnik „radnik s nepunim radnim vremenom koji radi manje od trinaest tjedana i koji obavlja posao koji nije redovan”. Prema mišljenju te vlade, može se smatrati da povremeni radnika ima status radnika u smislu irskog prava. Što se tiče ugovora o povremenom radu, valja podsjetiti da je Sud već presudio da se „zapošljavanjem radnika na temelju [ugovora o povremenom radu] ne zabranjuje da ga se kvalificira kao radnika u smislu članka 48. UEEZ-a [koji je postao članak 45. UFEU-a]”. Presuda od 26. veljače 1992., Raulin (C-357/89, EU:C:1992:87, t. 11.).

9 Sud koji je uputio zahtjev upućuje na odgovarajuću ravnotežu između glavnog cilja, a to je uspostavljanje zaštite slobodnog kretanja radnika, i cilja jamčenja da se na sustave socijalne sigurnosti države članice domaćina ne stavi prekomjeran teret. Vidjeti uvodne izjave 1. do 4. i 10. Direktive 2004/38. Vidjeti i bilješku 26. ovog mišljenja.

20. Najprije valja istaknuti da francuska i češka vlada te Komisija, poput N. Tarole, smatraju da je njegova situacija obuhvaćena područjem primjene članka 7. stavka 3. točke (c) Direktive 2004/38. S tim se stajalištem slažu i danska i njemačka vlada u svojim usmenim očitovanjima, dok je irska vlada u svojim pisanim očitovanjima zagovarala suprotno stajalište. Tvrdila je da se članak 7. stavak 3. točka (c) Direktive 2004/38 ne primjenjuje na žalitelja u glavnom postupku jer on nije bio zaposlen na temelju ugovora na određeno vrijeme.

21. Valja pojasniti da je svaki od intervenijenata koji su podnijeli pisana i usmena očitovanja, uključujući irsku vladu [10], istaknuo različito tumačenje članka 7. stavka 3. točke (c) Direktive 2004/38. Ta različita stajališta svjedoče o potrebi da se pojasni tumačenje koje treba pridati toj odredbi.

A. Tumačenje članka 7. stavka 3. točke (c) Direktive 2004/38

22. Prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda, u svrhu tumačenja odredbe prava Unije valja uzeti u obzir ne samo njezin tekst već i kontekst te ciljeve propisa kojeg je ona dio [11]. Stoga ću nastaviti s doslovnim, teleološkim i sistematskim tumačenjem članka 7. stavka 3. točke (c) Direktive 2004/38.

1. Doslovno tumačenje članka 7. stavka 3. točke (c) Direktive 2004/38

23. U skladu s člankom 7. stavkom 1. Direktive 2004/38 svi građani Unije imaju pravo na boravak na državnom području druge države članice u razdoblju duljem od tri mjeseca. U skladu s člankom 7. stavkom 3. točkom (c) te direktive, građanin Unije koji više nije radnik ili samozaposlena osoba zadržava status radnika ili samozaposlene osobe, a time i pravo boraviti na području države članice Unije dulje od tri mjeseca, ako je „propisno evidentiran kao nesvojevoljno nezaposlen nakon isteka ugovora o radu na određeno vrijeme u trajanju kraćem od godinu dana ili je postao nesvojevoljno nezaposlen tijekom prvih dvanaest mjeseci te je prijavljen kao tražitelj zaposlenja u nadležnom uredu za zapošljavanje”. U skladu s tom odredbom, u tom slučaju „zadržava status radnika tijekom najmanje šest mjeseci”.

24. Na prvi pogled iz ove odredbe proizlazi da njezin tekst sam po sebi nije dostatan s gramatičkog i sintaktičkog gledišta. Međutim, odabir zakonodavca Unije da upotrijebi rastavni veznik „ili” znači da se drugi slučaj razlikuje od prvog. Slijedom toga, ta se odredba odnosi na dva različita slučaja. Prvi slučaj ne dovodi ni do kakvog problema u tumačenju jer se odnosi na situaciju građanina Unije koji više nije radnik u okviru ugovora o radu na određeno vrijeme u trajanju kraćem od godinu dana te je propisno evidentiran kao nesvojevoljno nezaposlen nakon isteka tog ugovora.

25. Suprotno tomu, zbog formulacije drugog slučaja pojavljuju se dvojbe u pogledu njegova tumačenja. Konkretnije, u toj se formulaciji jasno ne navodi odnosi li se izraz „tijekom prvih dvanaest mjeseci” na trajanje prvotnog razdoblja zaposlenja građanina Unije u državi domaćinu ili na vrstu ugovora o radu koji je taj građanin sklopio u toj državi članici (ugovor na određeno vrijeme, ugovor na neodređeno vrijeme ili druga vrsta ugovora).

26. Na temelju sasvim doslovno shvaćenog teksta članka 7. stavka 3. točke (c) Direktive 2004/38, tumačenje suda koji je uputio zahtjev čini mi se *a priori* razumno. Stoga taj sud smatra da se prvi slučaj u toj odredbi („propisno evidentiran kao nesvojevoljno nezaposlen nakon isteka ugovora o radu na određeno vrijeme u trajanju kraćem od godinu dana”) odnosi na raskid ugovora o radu na neodređeno vrijeme u trajanju kraćem od godinu dana, dok se drugi („postao nesvojevoljno

10 Irska vlada podredno je zagovarala to stajalište.

11 Vidjeti osobito presude od 17. studenoga 1983., Merck (292/82, EU:C:1983:335, t. 12.); od 22. prosinca 2010., Feltgen i Bacino Charter Company (C-116/10, EU:C:2010:824, t. 12.) i od 13. rujna 2017., Khir Amayry (C-60/16, EU:C:2017:675, t. 29.).

nezaposlen tijekom prvih dvanaest mjeseci […]") odnosi na raskid ugovora o radu u trajanju duljem od godinu dana. Naime, sasvim je logično da se, ako se prvi slučaj odnosi na ugovor na neodređeno vrijeme u trajanju kraćem od godinu dana, sintagma „tijekom prvih dvanaest mjeseci" isključivo odnosi na djelatnost koja se obavlja u trajanju duljem od godine dana.

27. Međutim, kao prvo, čini mi se da je važno pojasniti da se sintagma „tijekom prvih dvanaest mjeseci" u drugom slučaju ne odnosi na konkretnu vrstu ugovora o radu te se u njoj ne upućuje na točno trajanje ugovora. Ta se sintagma samo odnosi na mogućnost da građanin postane nezaposlen u prvih dvanaest mjeseci zaposlenja, odnosno na razdoblje između početka radnog odnosa i početka razdoblja nesvojevoljne nezaposlenosti, neovisno, s jedne strane, o vrsti ugovora na temelju kojeg je zaposlen i njegovu trajanju (ugovor na određeno ili neodređeno vrijeme, ugovor na puno ili nepuno radno vrijeme ili druga vrsta ugovora) [12] i, s druge strane, o prirodi djelatnosti koju obavlja (radnik ili samozaposlena osoba) [13].

28. Slijedom toga, iz doslovnog tumačenja francuske verzije članka 7. stavka 3. točke (c) Direktive 2004/38 u načelu proizlazi da se drugi slučaj predviđen tom odredbom odnosi samo na trajanje razdoblja između početka radnog odnosa i početka razdoblja nesvojevoljne nezaposlenosti, uzimajući u obzir da vrsta sklopljenog ugovora o radu ili priroda djelatnosti koju obavlja građanin Unije tijekom prvih dvanaest mjeseci zaposlenja ne utječe na to tumačenje. Na temelju usporedbe različitih jezičnih verzija te odredbe ne može se doći do drukčijeg zaključka [14].

29. Što se tiče izraza „tijekom prvih dvanaest mjeseci" valja napomenuti da nijedna ispitana jezična verzija nije u potpunosti jasna. Čini se ta je ta sintagma sastavljena na isti način u jezičnim verzijama na njemačkom („der ersten zwölf Monate"), engleskom („during the first twelve months"), talijanskom („durante i primi dodici mesi"), poljskom („przez pierwsze dwanaście miesięc"), estonskom („esimese kaheteistkümne kuu"), portugalskom („durante os primeiros 12 meses"), španjolskom („durante los primeros doce meses"), rumunjskom („în timpul primelor douăsprezece luni") i litavskom jeziku („per pirmuosius dvylika mėnesių").

30. Međutim, na temelju samog prethodno predloženog tumačenja ne može se doći do odgovora na postavljeno pitanje. Stoga valja tumačiti drugi slučaj predviđen člankom 7. stavkom 3. točkom (c) Direktive 2004/38 s obzirom na kontekst kojim je ta odredba obuhvaćena, kao i opću strukturu i svrhu Direktive.

2. Kontekstualno tumačenje članka 7. stavka 3. točke (c) Direktive 2004/38

31. Članak 7. stavak 3. točku (c) Direktive 2004/38 treba tumačiti s obzirom na odredbe koje ga okružuju u toj direktivi.

32. U tom pogledu, valja naglasiti da odredbe članka 7. Direktive 2004/38 predviđaju nekoliko slučajeva u kojima građanin Unije ima pravo na boravak na državnom području druge države članice dulji od tri mjeseca. Konkretnije, članak 7. stavak 3. netaksativno predviđa [15] da, za potrebe članka 7. stavka 1. točke (a) iste direktive, građanin Unije koji više nije radnik ili samozaposlena osoba ipak zadržava

12 Vidjeti bilješku 8. ovog mišljenja.

13 U tom se pogledu ne smije zaboraviti da, s obzirom na to da se člankom 7. stavkom 1. Direktive 2004/38 ne utvrđuje razlika između ekonomski aktivnih građana koji obavljaju profesionalnu djelatnost kao radnici i onih koji obavljaju profesionalnu djelatnost kao samozaposlene osobe u državi članici domaćinu, važno je napomenuti da se drugi slučaj predviđen člankom 7. stavkom 3. točkom (c) Direktive 2004/38, i osobito izraz „tijekom prvih dvanaest mjeseci", ne odnosi samo na prestanak djelatnosti kao radnika, nego i djelatnosti kao samozaposlene osobe. Vidjeti presude od 19. lipnja 2014., Saint Prix (C-507/12, EU:C:2014:2007, t. 27.) i od 20. prosinca 2017., Gusa (C-442/16, EU:C:2017:1004, t. 27., 37. i 38.). Vidjeti i mišljenje nezavisnog odvjetnika M. Watheleta u predmetu Gusa (C-442/16, EU:C:2017:607, t. 62. do 64.).

14 Kao što je Komisija pravilno napomenula i suprotno onomu što tvrdi irska vlada, izraz „tijekom prvih dvanaest mjeseci" ne upućuje na prvu godinu ostvarivanja prava na slobodno kretanje, nego na razdoblje između početka radnog odnosa i početka razdoblja nesvojevoljne nezaposlenosti.

15 Presuda od 19. lipnja 2014., Saint Prix (C-507/12, EU:C:2014:2007, t. 38.)

status radnika ili samozaposlene osobe u pojedinim slučajevima[16]. Ti slučajevi obuhvaćaju određene privremene promjene u profesionalnom životu[17], koje se odnose na situaciju privremene nesposobnosti za rad zbog bolesti ili nesreće (točka (a) navedene odredbe), na nesvojevoljni gubitak zaposlenja (točke (b) i (c)) i na situaciju radnika koji se strukovno osposobljava (točka (d)).

33. Člankom 7. stavkom 3. Direktive 2004/38, zakonodavac Unije želio je stupnjevati doseg prava na boravak građanina Unije koji, iz razloga navedenih u tom članku, privremeno ne može raditi. Iz zajedničkog tumačenja slučajeva predviđenih u točkama (a) do (d) te odredbe proizlazi da je stupnjevanje utvrđeno ne samo s obzirom na uzrok neaktivnosti navedenog građanina (privremena nesposobnost za rad zbog bolesti ili nesreće, nesvojevoljna nezaposlenost ili strukovno osposobljavanje), nego i prvotno trajanje njegove profesionalne djelatnosti u državi članici domaćinu (više ili manje od godine dana).

34. Naime, to je stupnjevanje izraženo na sljedeći način. Građanin zadržava svoj status radnika *bez vremenskog ograničenja* samo ako je privremeno nesposoban za rad zbog bolesti ili nesreće (točka (a) navedene odredbe), ako je započeo strukovno osposobljavanje (točka (d)) ili ako je dulje od godinu dana obavljao djelatnost kao radnik ili samozaposlena osoba u državi članici domaćinu prije nego je postao nesvojevoljno nezaposlen (točka (b)). Suprotno tomu, građanin koji je postao nesvojevoljno nezaposlen nakon isteka ugovora o radu na određeno vrijeme u trajanju kraćem od godinu dana ili je postao nesvojevoljno nezaposlen tijekom prvih dvanaest mjeseci [zaposlenja] zadržava status radnika te, slijedom toga, svoje pravo na boravak, *uz eventualno vremensko ograničenje*, odnosno „tijekom najmanje šest mjeseci” (točka (c)).

35. Konkretno, što se tiče razdoblja u kojem građanin Unije koji je nesvojevoljno nezaposlen zadržava status radnika, *ratio legis* članka 7. stavka 3. točaka (b) i (c) Direktive 2004/38 jest da se utvrde dvije razlike. *Prva razlika* jasno je utvrđena s obzirom na prvotno trajanje djelatnosti koju je građanin obavljao u državi članici domaćinu. Stoga, dok se u odredbi točke (b) naglašava *prvotno trajanje dulje od godinu dana*, neovisno o djelatnosti koja se obavlja ili o vrsti ugovora o radu koji je sklopio građanin Unije, u odredbi točke (c) naglašava se *prvotno trajanje kraće od godinu dana* pri čemu se utvrđuje *drugo razlikovanje*, ovisno o tome može li građanin Unije *predvidjeti točno trajanje* svojeg ugovora ili obavljanja djelatnosti.

36. Stoga prvi slučaj predviđen u članku 7. stavku 3. točki (c) Direktive 2004/38 obuhvaća situaciju građanina Unije koji treba raditi na određeno vrijeme u trajanju kraćem od godinu dana i propisno je evidentiran kao nesvojevoljno nezaposlen nakon isteka ugovora. Čini mi se očitim da se može potvrditi, s obzirom na to da je u tom slučaju riječ o ugovoru na određeno vrijeme, da je dotični građanin poznavao te stoga mogao predvidjeti istek ugovora, čije je trajanje bilo utvrđeno na kraće od godinu dana.

37. Drugi se slučaj odnosi na situaciju građanina koji je, suprotno svojim očekivanjima i neovisno o prirodi djelatnosti koju obavlja (kao radnik ili samozaposlena osoba) ili o vrsti ugovora na temelju kojeg je zaposlen (na određeno vrijeme, na neodređeno vrijeme ili druga vrsta ugovora), postao nesvojevoljno nezaposlen tijekom prvih dvanaest mjeseci zaposlenja. U tom slučaju, građanin ne može predvidjeti točno trajanje zaposlenja ili obavljane djelatnosti ili zna koliko je trajanje, ali je bilo predviđeno da će ono biti dulje od godine dana. Nije važno to što je građanin Unije radio petnaest

16 Presuda od 19. lipnja 2014., Saint Prix (C-507/12, EU:C:2014:2007, t. 27.)

17 Valja podsjetiti da je Sud već odlučio da se mogućnost da građanin Unije koji je privremeno prestao obavljati posao kao radnik ili samozaposlena osoba zadrži svoj status radnika na temelju članka 7. stavka 3. Direktive 2004/38 i odgovarajuće pravo boravka na temelju članka 7. stavka 1. te direktive temelji na pretpostavci prema kojoj je taj građanin raspoloživ i sposoban za reintegraciju u tržište rada države članice domaćina u razumnom roku. Vidjeti presudu od 13. rujna 2018., Prefeta (C-618/16, EU:C:2018:719, t. 37. i navedena sudska praksa).

dana, tri mjeseca ili jedanaest mjeseci kao samozaposlena osoba ili u okviru ugovora na određeno vrijeme, neodređeno vrijeme ili druge vrste ugovora, kao što je ugovor o povremenom radu. U ovom je slučaju važno da je, suprotno svojim očekivanjima, navedeni građanin Unije postao nesvojevoljno nezaposlen tijekom prvih dvanaest mjeseci zaposlenja [18].

38. To tumačenje potvrđuje struktura članka 7. Direktive 2004/38 kojim se, podsjećam, uređuje pravo građanina Unije da boravi na državnom području druge države članice dulje od tri mjeseca u određenim okolnostima [19]. U te se okolnosti, prema mojem mišljenju, ubrajaju okolnosti predviđene tom odredbom u točki (c), odnosno da je građanin Unije radio u državi članici domaćinu na temelju ugovora na određeno vrijeme u trajanju kraćem od godinu dana prije nego što je postao nesvojevoljno nezaposlen (prvi slučaj) ili je bio radnik ili samozaposlena osoba, ali je postao nesvojevoljno nezaposlen tijekom prvih dvanaest mjeseci zaposlenja a da nije mogao predvidjeti stvarno trajanje svoje djelatnosti (drugi slučaj). U tom slučaju, na temelju Direktive 2004/38 može zadržati status radnika te stoga i pravo na boravak u državi članici domaćinu tijekom najmanje šest mjeseci, pod uvjetom da se „prijavio kao tražitelj zaposlenja u nadležnom uredu za zapošljavanje".

39. Stoga, drugi slučaj predviđen člankom 7. stavkom 3. točkom (c) Direktive 2004/38, kad ga se ispita u njegovu kontekstu, treba tumačiti na način da se odnosi na radnika ili samozaposlenu osobu koja je postala nesvojevoljno nezaposlena tijekom prvih dvanaest mjeseci zaposlenja.

40. Samo se tim tumačenjem može jamčiti ostvarivanje ciljeva koji se nastoje postići Direktivom 2004/38 [20].

3. Teleološko tumačenje članka 7. stavka 3. točke (c) Direktive 2004/38

41. Prethodni zaključak potvrđuje se analizom svrhe Direktive 2004/38 i, konkretnije, članka 7. stavka 3. točke (c) te direktive.

42. Iz uvodnih izjava 1. do 4. Direktive 2004/38 proizlazi da je njezin cilj, prije svega, „olakšavanj[e] i potpor[a] ostvarivanja temeljnog i osobnog prava građanina na slobodno kretanje i boravak na području država članica" [21]. Konkretno, iz uvodnih izjava 3. i 4. Direktive 2004/38 proizlazi da je „u svrhu jačanja temeljnog i osobnog prava građana Unije da se slobodno kreću i borave na državnom području država članica i olakšavanja provedbe tog prava cilj te direktive prevladati sektorski i fragmentarni pristup koji obilježavaju instrumente prava Unije koji su prethodili toj direktivi, a zasebno su se, među ostalim, odnosili na zaposlene i samozaposlene osobe [koje više ne obavljaju svoju profesionalnu djelatnost], donošenjem jedinstvenog zakonodavnog akta kojim se kodificiraju i

18 Na primjer, ako građanin koji ostvaruje svoje pravo na slobodno kretanje potpiše ugovor na određeno vrijeme u trajanju od tri godine, ne može predvidjeti okolnosti kao što su otkaz ili stečaj društva koje ga je zaposlilo. U slučaju povremenog radnika koji se preselio u državu članicu domaćina radi zaposlenja, razumno je smatrati da takvo preseljenje ima za cilj mogućnost rada duljeg od dva tjedna, tim više ako je taj građanin nesvojevoljno izgubio svoj posao.

19 To je tumačenje u potpunosti obuhvaćeno logikom članka 7. Direktive 2004/38. Naime, kako bi produljio svoj boravak na više od tri mjeseca u državi članici domaćinu, građanin Unije treba biti „radnik ili samozaposlena osoba" (stavak 1. točka (a)) ili imati dostatna sredstva kako ne bi postao teret za sustav socijalne pomoći države članice domaćina tijekom svog razdoblja boravka i biti sveobuhvatno zdravstveno osiguran (stavak 1. točka (b)) ili treba biti student (stavak 1. točka (c)) ili član obitelji u pratnji građanina Unije ili koji se pridružuje građaninu Unije koji ispunjava prethodno navedene uvjete (stavak 1. točka (d)). Ako građanin ispunjava jedan od tih uvjeta, pravo na boravak dulji od tri mjeseca (podložno ograničenjima predviđenima u stavku 4.) obuhvaća članove njegove obitelji koji nisu državljani države članice (stavak 2.).

20 Podsjećam da „[i]majući u vidu kontekst i svrhe koje se nastoje postići Direktivom 2004/38, njezine odredbe ne mogu se restriktivno tumačiti i ni u kojem slučaju ne mogu se lišiti svojega korisnog učinka". Presude od 25. srpnja 2008., Metock i dr. (C-127/08, EU:C:2008:449, t. 84.) i od 18. prosinca 2014., McCarthy i dr. (C-202/13, EU:C:2014:2450, t. 32.).

21 Presude od 25. srpnja 2008., Metock i dr. (C-127/08, EU:C:2008:449, t. 82.); od 5. svibnja 2011., McCarthy (C-434/09, EU:C:2011:277, t. 28.) i od 19. rujna 2013., Brey (C-140/12, EU:C:2013:565, t. 71.)

revidiraju ti instrumenti”[22]. Konkretnije, Sud je u tom kontekstu odlučio da cilj koji se nastoji postići člankom 7. stavkom 3. Direktive 2004/38 da se „zadržavanjem statusa radnika osigura pravo na boravak osoba koje više ne obavljaju svoju profesionalnu djelatnost zbog nedostatka posla uzrokovanog *okolnostima neovisnima o njihovoj volji*”[23].

43. K tomu, Sud je pojasnio da se Direktivom 2004/38, kao što proizlazi iz njezina članka 1. točke (a), utvrđuju uvjeti pod kojima građani Unije ostvaruju pravo na slobodno kretanje i boravak unutar državnog područja država članica, u koje se ubrajaju, što se tiče boravka duljeg od tri mjeseca, uvjeti iz članka 7. te direktive[24]. U tom pogledu valja podsjetiti da iz uvodne izjave 10. te direktive proizlazi da „ti uvjeti imaju za cilj spriječiti da odnosne osobe ne postanu nerazuman teret za sustav socijalne pomoći države članice domaćina”[25].

44. U sveukupnom kontekstu Direktive 2004/38, o tim se ciljevima, među kojima postoji hijerarhija[26], odlučuje u stupnjevanom sustavu kojim je uređeno pravo na boravak države članice domaćina. Budući da se u tom sustavu u načelu preuzimaju faze i uvjeti predviđeni u različitim instrumentima prava Unije i sudskoj praksi koja je prethodila toj direktivi, on dovodi do stalnog prava na boravak[27]. Stoga, između prava na boravak od tri mjeseca, s jedne strane, i prava na stalni boravak, s druge strane, pravo na boravak dulji od tri mjeseca podložno je uvjetima iz članka 7. stavka 1. Direktive 2004/38. Osim toga, u skladu s člankom 14. stavkom 2. te direktive, građanin Unije zadržava to pravo samo ako ispunjava uvjete iz članka 7. navedene direktive, kojima se, kao što sam upravo prethodno naveo, nastoji spriječiti da postane prekomjeran teret za sustav socijalne pomoći države članice domaćina.

45. Uvjeren sam da je tumačenje koje predlažem za članak 7. stavak 3. točku (c) Direktive 2004/38 potpuno obuhvaćeno ne samo okvirom stupnjevanog sustava predviđenog tom direktivom za uređenje prava na boravak u državi članici domaćinu, nego i posebnim okvirom *stupnjevanog sustava zadržavanja statusa radnika* kojim se nastoji osigurati pravo na boravak i pristup socijalnoj pomoći[28]. Prilikom utvrđivanja tog sustava, u samoj Direktivi 2004/38 vodi se računa o različitim čimbenicima koji obilježavaju pojedinačni položaj svakog podnositelja zahtjeva za socijalnu pomoć i, osobito, trajanje obavljanja ekonomske djelatnosti[29], kao i, u okviru analizirane odredbe, *stupanj predvidljivosti takvog trajanja*[30]. Kao što je Sud odlučio, taj stupnjevani sustav omogućuje dotičnim građanima da jasno saznaju svoja prava, obveze te jamstva koja imaju, pri čemu se poštuje načelo proporcionalnosti te se izbjegavaju prekomjerni troškovi za sustav socijalne sigurnosti države članice domaćina[31].

46. Kad bi se drugi slučaj predviđen u članku 7. stavku 3. točki (c) tumačio kao da se odnosi samo na osobe koje su bile radnici zaposleni na temelju ugovora na određeno vrijeme, pri čemu se isključuju radnici zaposleni na temelju druge vrste ugovora ili samozaposlene osobe, to bi bilo protivno svrsi Direktive 2004/38[32]. Nadalje, tumačenje kojim se utvrđuju razlike između radnika ovisno o vrsti ugovora o radu koji su sklopili ili djelatnosti koju su obavljali, podrazumijevalo bi neopravdanu razliku u postupanju. Takva razlika u postupanju dovela bi do toga da se glavni cilj Direktive, odnosno lakše i

22 Presuda od 20. prosinca 2017., Gusa (C-442/16, EU:C:2017:1004, t. 40. i navedena sudska praksa)

23 Moje isticanje. Presuda od 20. prosinca 2017., Gusa (C-442/16, EU:C:2017:1004, t. 42. i navedena sudska praksa)

24 Vidjeti osobito presudu od 5. svibnja 2011., McCarthy (C-434/09, EU:C:2011:277, t. 33.).

25 Presude od 21. prosinca 2011., Ziolkowski i Szeja (C-424/10 i C-425/10, EU:C:2011:866, t. 40.); od 4. listopada 2012., Komisija/Austrija (C-75/11, EU:C:2012:605, t. 60.) i od 19. rujna 2013., Brey (C-140/12, EU:C:2013:565, t. 54.)

26 Vidjeti mišljenje nezavisnog odvjetnika M. Watheleta u predmetu Gusa (C-442/16, EU:C:2017:607, t. 51. i 52.). „Međutim, taj drugi cilj [koji proizlazi iz uvodne izjave 10.] postoji samo zbog prvog: budući da je cilj direktive olakšati ostvarivanje prava boravka, države članice smatrale su da je potrebno pripaziti na to da financijski teret te slobode bude pokriven.”

27 Presuda od 21. prosinca 2011., Ziolkowski i Szeja (C-424/10 i C-425/10, EU:C:2011:866, t. 38.). Vidjeti članak 6. i članak 14. stavak 1. Direktive 2004/38 o pravu na boravak do tri mjeseca, članak 7. i članak 14. stavak 2. te direktive o pravu na boravak dulji od tri mjeseca i članak 16. iste direktive o pravu na stalni boravak.

28 Presuda od 15. rujna 2015., Alimanovic (C-67/14, EU:C:2015:597, t. 60.)

29 Presuda od 15. rujna 2015., Alimanovic (C-67/14, EU:C:2015:597, t. 60.)

30 Vidjeti točke 37. i 38. ovog mišljenja.

31 Vidjeti u tom smislu presudu od 15. rujna 2015., Alimanovic (C-67/14, EU:C:2015:597, t. 61.).

32 Vidjeti uvodne izjave 3. i 4. Direktive 2004/38.

ojačano ostvarivanje temeljnog i individualnog prava na slobodno kretanje i boravak na državnim područjima država članica, „rezervira" za radnike koji se nalaze u stabilnijoj situaciji jer su sklopili ugovore o radu na određeno ili neodređeno vrijeme, te da se iz njega isključe druge kategorije radnika koji su sklopili „fleksibilnije" ugovore (osobito ugovore o radu na nepuno radno vrijeme ili ugovore o povremenom radu) i koji se stoga nalaze u očito ranjivoj situaciji [33].

47. Naime, poput radnika koji je sklopio ugovor na određeno vrijeme i koji može izgubiti posao uslijed, među ostalim, otkaza, radnik koji je sklopio drugu vrstu ugovora [34] također može izgubiti svoje zaposlenje i samozaposlena osoba može biti prisiljena prestati obavljati tu djelatnost. U takvim okolnostima, dotična se osoba stoga može naći u ranjivoj situaciji koja je usporediva sa situacijom otpuštenog radnika koji je sklopio ugovora o radu na određeno vrijeme [35].

48. Je li u tim okolnostima opravdano da navedena osoba nema pravo na istu zaštitu u pogledu zadržavanja prava na boravak koju ima osoba koja je prestala obavljati djelatnost kao radnik u okviru ugovora na određeno vrijeme?

49. Mislim da nije. U obama je slučajevima osoba postala nesvojevoljno nezaposlena zbog nedostatka posla iz razloga neovisnih o njezinoj volji nakon što je bila radnik ili samozaposlena osoba manje od jedne godine te stoga trebaju imati pravo na zaštitu koja se dodjeljuje člankom 7. stavkom 3. točkom (c) Direktive 2004/38 ako se prijavi kao tražitelj zaposlenja u nadležnom uredu za zapošljavanje.

50. Osim toga, prema mojem mišljenju, ne postoji objektivno opravdanje razlike u postupanju koje bi moglo dovesti do toga da se ne odobri pravo na boravak osobi koja je manje od jedne godine bila radnik ili samozaposlena osoba u državi članici domaćinu te je stoga pridonijela socijalnom i poreznom sustavu navedene države članice, i da se odobri pravo na boravak tražitelju zaposlenja koji nikad nije obavljao ekonomsku djelatnost u toj državi članici te nije pridonio tom socijalnom i poreznom sustavu, ali koji ispunjava uvjete predviđene u članku 14. stavku 4. točki (b) Direktive 2004/38 [36].

4. Tumačenje članka 7. stavka 3. točke (c) Direktive 2004/38 s obzirom na njezin nastanak

51. Nastanak te odredbe omogućuje mi da potvrdim to tumačenje. Članak 8. stavak 7. točka (c) prvotnog Komisijina prijedloga [37] i članak 9. stavak 3. točka (c) Zakonodavne rezolucije Europskog parlamenta [38] odnosili su se samo na situaciju u kojoj je „dotična osoba postala nesvojevoljno nezaposlena nakon isteka njezina ugovora o radu na određeno vrijeme u trajanju kraćem od godinu dana" [39]. Parlament samo je preuzeo sadržaj članka 8. stavka 7. točke (c) prvotnog Komisijina

33 Vidjeti u tom smislu O'Brien, Ch., „Civis Capitalism Sum: Class as the New Guiding Principle of EU Free Movement Rights", *Common Market Law Review*, sv. 53., 2016., str. 937. do 978., i osobito str. 975.: „Equal treatment rights are being reserved for those in the privileged position of work with regular hours and pay, while retention of worker status is harder for those on casual contracts, and for those who struggle to produce evidence of the ‚genuineness' of their prior work"; Nic Shuibhne, N., „Limits Rising, Duties Ascending: The Changing Legal Shape of Union Citizenship", *Common Market Law Review*, sv. 52., 2015., str. 889. – 938., osobito str. 926. i sljedeće stranice: „Union citizenship looks less like a status rooted in rights and more like an increasingly qualified privilege – with mutable channels of admission, especially where restrictions are not provided or laid down."

34 Kao što je ugovor na neodređeno vrijeme ili ugovor o povremenom radu.

35 Što se tiče osobito osobe koja više nije samozaposlena vidjeti po analogiji presudu od 20. prosinca 2017., Gusa (C-442/16, EU:C:2017:1004, t. 43.).

36 „[…] U tom slučaju građani Unije […] ne smiju biti protjerani tako dugo dok građani Unije mogu pružiti dokaz da i dalje traže posao i da imaju stvarne izglede za zaposlenje." Što se tiče mogućnosti države članice domaćina da u takvom slučaju ne odobri pravo na socijalnu pomoć, vidjeti članak 24. stavak 2. Direktive 2004/38.

37 Prijedlog direktive Europskog parlamenta i Vijeća o pravu građana Unije i članova njihovih obitelji slobodno se kretati i boraviti na državnom području država članica, COM (2001) 257 *final*, (SL 2001., C 270 E, str. 150.) Članak 8. odnosio se na administrativne formalnosti za građane.

38 Zakonodavna rezolucija Europskog parlamenta o Prijedlogu direktive Europskog parlamenta i Vijeća o pravu građana Unije i članova njihovih obitelji slobodno se kretati i boraviti na državnom području država članica, COM(2001) 257 – C5-0336/2001 – 2001/0111(COD) (SL 2004., C 43 E, str. 42.)

39 Članak 9. bio je posvećen uvjetima za ostvarivanje prava na boravak dulji od šest mjeseci.

prijedloga u članku 9. stavku 3. točki (c) Zakonodavne rezolucije Parlamenta. Taj je amandman preuzela Komisija u svojem izmijenjenom prijedlogu [40], a potom i Vijeće Europske unije u zajedničkom stajalištu [41]. Međutim, kao što proizlazi iz njegova obrazloženja „Vijeće je izmijenilo tekst točke (c) tako da je pojasnilo da se u posebnom slučaju status radnika zadržava tijekom najmanje šest mjeseci". Valja napomenuti da je u tu odredbu unesena druga izmjena, pri čemu je dodan dio rečenice „ili je postao nesvojevoljno nezaposlen tijekom prvih dvanaest mjeseci".

52. Prema mojem mišljenju, unošenje tog dijela rečenice u pripremne akte Direktive 2004/38, potvrđuje želju zakonodavca Unije da na druge vrste ugovora proširi područje primjene članka 7. stavka 3. točke (c) te direktive, koji se odnosio samo na ugovore na određeno vrijeme.

B. Država članica domaćin nema mogućnost uvjetovati zadržavanje statusa radnika obavljanjem djelatnosti u svojstvu radnika tijekom minimalnog trajanja

53. Danska, njemačka i francuska vlada tvrde da, s obzirom na uvodnu izjavu 10. Direktive 2004/38, postoje situacije u kojima država članica utemeljeno smatra da osoba ne obavlja djelatnost u svojstvu radnika tijekom dovoljno dugog razdoblja kako bi se mogla pozvati na članak 7. stavak 3. točku (c) te direktive. Slijedom toga, smatraju da nacionalna tijela moraju moći odrediti uvjete za zadržavanje statusa radnika.

54. Valja naglasiti da se, kao što je pravilno tvrdila Komisija, Direktivom 2004/38 predviđa dovoljno jamstava kako bi se izbjegli prekomjerni troškovi za sustav socijalne sigurnosti država članica domaćina koji nastaju zbog lažnih zahtjeva za socijalnu pomoć [42].

55. Podsjećam, kao prvo, da u skladu s člankom 24. stavkom 1. te direktive „svi građani Unije koji na temelju [navedene d]irektive borave na državnom području države članice domaćina imaju pravo na postupanje koje je jednako postupanju prema državljanima te države članice". Slijedom toga, ako nacionalno pravo isključuje ostvarivanje prava na socijalnu pomoć za osobe koje su radnici ili samozaposlene osobe samo tijekom kratkog razdoblja, ta isključenja primjenjuju se na isti način za mobilne radnike drugih država članica.

56. Kao drugo, člankom 7. stavkom 3. točkom (c) Direktive 2004/38 ograničava se na „najmanje šest mjeseci" trajanje zadržavanja statusa radnika i stoga primjene prava na jednako postupanje. Slijedom toga, zadržavanjem statusa radnika ne bi se nužno dodijelilo pravo na naknadu za tražitelje zaposlenja. Pravo na jednako postupanje samo podrazumijeva da radnik treba imati jednaka prava koja se jamče državljanima države članice domaćina.

40 Vidjeti članak 7. stavak 2.a (amandman 30). Izmijenjeni prijedlog direktive Europskog parlamenta i Vijeća o pravu građana Unije i članova njihovih obitelji slobodno se kretati i boraviti na državnom području država članica (koji je podnijela Komisija u skladu s člankom 250. stavkom 2. UEZ-a), COM/2003/0199 *final* – COD 2001/0111.

41 Zajedničko stajalište (EZ) br. 6/2004 koje je 5. prosinca 2003. Vijeće donijelo u svrhu donošenja Direktive 2004/[38]/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od […] o pravu građana Unije i članova njihovih obitelji slobodno se kretati i boraviti na državnom području država članica o izmjeni Uredbe (EEZ) br. 1612/68 i stavljanju izvan snage direktiva 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 2004., C 54 E, str. 12.).

42 U tom je kontekstu Sud odlučio da se u „[toj direktivi], kojom se uspostavlja stupnjevani sustav zadržavanja položaja radnika, koji osigurava pravo boravka i pristup socijalnoj pomoći, vodi […] računa o različitim čimbenicima koji obilježavaju pojedinačni položaj svakog podnositelja zahtjeva za socijalnu pomoć i, osobito, trajanje obavljanja ekonomske djelatnosti". Presuda od 15. rujna 2015., Alimanovic (C-67/14, EU:C:2015:597, t. 60.)

57. Kao treće, člankom 7. stavkom 3. točkom (c) Direktive 2004/38 određuje se da, kako bi se zadržao status radnika, osoba treba nesvojevoljno izgubiti svoje zaposlenje kao radnik ili samozaposlena osoba te se treba prijaviti kao tražitelj zaposlenja u nadležnom uredu za zapošljavanje. Kao što je napomenula Komisija, tim se zahtjevom jamči da osobe neće same sebe na umjetan način stavljati u položaj u kojem imaju pravo na jednako postupanje. U tom pogledu, valja naglasiti da se u ovom slučaju u odluci kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku ničim ne navodi da je N. Tarola zlouporabio članak 7. stavak 3. Direktive [43].

58. Kao četvrto i posljednje, jasno je da države članice ne mogu uvjetovati zadržavanje statusa radnika obavljanjem djelatnosti u svojstvu radnika tijekom minimalnog trajanja osim one koja je utvrđena u članku 7. stavku 3. točki (c) Direktive 2004/38. Drukčije stajalište omogućilo bi uvođenje dodatnog ograničenja koje zakonodavac Unije nije predvidio.

59. Prema mojem mišljenju, iz točaka 22. do 52. ovog mišljenja jasno proizlazi da se drugi slučaj predviđen člankom 7. stavkom 3. točkom (c) Direktive 2004/38 primjenjuje na radnika koji je postao nesvojevoljno nezaposlen tijekom prvih dvanaest mjeseci zaposlenja, neovisno o prirodi obavljane djelatnosti (kao radnik ili samozaposlena osoba) ili vrsti ugovora o radu koji je sklopio (na određeno vrijeme, neodređeno vrijeme ili druga vrsta ugovora).

V. Zaključak

60. S obzirom na sva prethodna razmatranja, predlažem da Sud na prethodno pitanje koje je postavio Court of Appeal (Žalbeni sud, Irska) odgovori kako slijedi:

Članak 7. stavak 1. točku (a) i članak 7. stavak 3. točku (c) Direktive 2004/38 Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2004. o pravu građana Unije i članova njihovih obitelji slobodno se kretati i boraviti na državnom području država članica, o izmjeni Uredbe (EEZ) br. 1612/68 i stavljanju izvan snage direktiva 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 treba tumačiti na način da državljanin jedne države članice, koji je radio u drugoj državi članici tijekom razdoblja od dva tjedna, a da nije radio na temelju u ugovora na određeno vrijeme, te koji je nakon toga nesvojevoljno postao nezaposlen, zadržava status radnika u smislu tih odredbi.

43 U tom pogledu, što se tiče pojma „zlouporaba prava” vidjeti moje mišljenje u predmetu McCarthy i dr. (C-202/13, EU:C:2014:345, t. 108. do 115.).