

РЕШЕНИЕ НА СЪДА

23 март 1982 година*

По дело 53/81

с предмет преюдициално запитване, отправено до Съда, съгласно член 177 от Договора за ЕИО от страна на правния отдел на Netherlands Raad van State (Държавен съвет), Нидерландия, в производството, висящо пред този съд между

D. M. Levin, Амстердам

и

Staatssecretaris van Justitie (Държавен секретар по правосъдието)

относно тълкуването на член 48 от Договора за ЕИО и на определени разпоредби от директивите и регламентите относно свободното движение на хора в Общността,

СЪДЪТ,

в състав: г-н J. Mertens de Wilmars, председател, г-н G. Bosco, г-н A. Touffait и г-н O. Due (председатели на състав), г-н P. Pescatore, лорд Mackenzie Stuart, г-н A. O'Keefe, г-н T. Koopmans, г-н U. Everling, г-н A. Chloros и г-н F. Grevisse, съдии,

генерален адвокат: сър Gordon Slynn,

секретар: г-н A. Van Houtte,

постанови настоящото

Решение

1. С неокончателно съдебно решение в хода на производството от 28 ноември 1980 г., което е получено от Съда на 11 март 1981 г., нидерландският Raad van State поставя, по силата на член 177 от Договора за ЕИО, три преюдициални въпроса относно тълкуването на член 48 от Договора и на определени разпоредби от директивите и регламентите относно свободното движение на хора в Общността.

2. Ищецът по главното дело, г-жа Levin, с британско гражданство и съпруга на гражданин на държава, която не е членка на Общността, подава молба за издаване на разрешение за пребиваване в Нидерландия. Издаването на разрешението е било отказано на основание на нидерландското законодателство, на основание, че между другото, г-жа Levin не е била наета с

* Език на производството: нидерландски.

дейност в Нидерландия, която да Ж носи доходи и следователно не може да бъде призната за „облагодетелстван гражданин на ЕИО” по смисъл на това законодателство.

3. Г-жа Levin подава молба до Staatssecretaris van Justitie (Държавния секретар по правосъдието) да преразгледа решението. Молбата Ж е била отхвърлена и тя обжалва пред Raad van State, като твърди, че междувременно е започнала дейност като наето лице в Нидерландия и, че при всички случаи, тя и нейният съпруг имат собственост и доходи повече от достатъчни за да се издържат, дори и без да извършват такава дейност.

4. Тъй като Raad van State счита, че съдебния акт, който трябва да бъде постановен, зависи от тълкуването на правото на Общността, той поставя на Съда, следните три преюдициални въпроса:

„1. Дали понятието за „облагодетелстван гражданин на ЕИО”, което в нидерландското законодателство означава гражданин на държава-членка, както е описано в член 1 от Директива 64/221/ЕИО на Съвета на Европейските общности от 25 февруари 1964 г., и се използва в това законодателство, за да се определи категорията хора, за които се прилагат член 48 от Договора за създаване на Европейската икономическа общност, Регламент (ЕИО) № 1612/68 от 15 октомври 1968 г. и Директиви 64/221/ЕИО от 25 февруари 1964 г. и 68/360/ЕИО от 15 октомври 1968 г, приети от Съвета на Европейските общности, за прилагане на член 48, също трябва да се разбира като гражданин на държава-членка, който извършва дейност като наето лице на територията на друга държава-членка, независимо от това дали е платена или не, или извършва услуги в толкова ниска степен, че правейки това, получава доходи, които са по-ниски от тези, които в посочена държава-членка се считат за необходимия минимум, за да може да се издържа?

2. В отговор на първия въпрос, трябва ли да се направи разлика между, от една страна, лица, които отделно от или като допълнение към техните доходи, придобити от непълно работно време, имат друг доход (например от собственост или от работата на другия съпруг, с когото живеят, и който не е гражданин на държава-членка), като резултат от което те имат достатъчно средства за издръжка, както е посочено в първия въпрос и, от друга страна, лица които нямат такива допълнителни доходи на тяхно разположение и поради свое желание, живеят с доход, по-нисък от този, който обикновено се счита за минимално необходим?

3. При положение, че на първия въпрос се отговори положително, може ли такъв работник да се позове на правото си за свободен достъп и установяване в държавата-членка, в която той извършва или иска да извършва дейност, или извършва, или иска да извършва услуги в ограничена степен, ако е доказано или изглежда вероятно, че неговия основен мотив, за пребиваване в тази държава-членка, е за цел, различна от тази да извършва дейност или услуга в ограничена степен?”

5. Въпреки че тези въпроси, както са формулирани, засягат не само свободното движение на работниците, но също така и свободата на установяване и

свободата на извършване на услуги, от характеристиките на спора по главното дело става ясно, че националният съд наистина е имал предвид само темата за свободното движение на работниците. Следователно, отговорите на въпросите се придържат към този аспект, който има отношение към тази свобода.

По първи и втори въпрос

6. В своя първи и втори въпрос, които трябва да се разглеждат заедно, националният съд пита дали разпоредбите на правото на Общността относно свободното движение на работници се отнасят и до гражданин на държава-членка, чието занимание на територията на друга държава-членка му осигурява доход, по-нисък от изисквания минимум за съществуване по смисъла на законодателството на втората държава-членка. По-специално съдът пита дали тези разпоредби се отнасят и за лице, което или допълва своите доходи от тази дейност като наето лице с друг доход, така че да достигне този минимум, или е доволен от помощните средства, които са по-ниски от този минимум.

7. Съгласно член 48 от Договора, свободното движение на работниците трябва да се гарантира от правото на Общността. Тази свобода има за последица премахването на всякаква дискриминация, основана на националност между работниците на държавите-членки, по отношение наемане на работа, заплащане и други условия, и трябва да включва правото, предмет на ограничения, които са поставени на основание публична политика, обществен ред и обществено здраве, да приема реално направени предложения за работа, да се придвижва свободно на територията на държавите-членки за тази цел, да остане в държава-членка с цел работа, както и да остане след прекратяване на тази работа.

8. Тази разпоредба се прилага, *inter alia*, от Регламент (ЕИО) №1 612/68 от 15 октомври 1968 г. на Съвета относно свободното движение на работници в общността (ОВ L 257, стр. 2) и Директива 68/360/ЕИО на Съвета от същата дата относно премахването на ограниченията за придвижване и пребиваване в рамките на Общността за работниците на държавите-членки и на техните семейства (ОВ L 257, стр. 13). Съгласно член 1 от Регламент (ЕИО) № 1612/68, всеки гражданин на държава-членка, независимо от мястото, където пребивава, трябва да има право да се заеме с работа като наето лице и да извършва тази работа на територията на друга държава-членка, в съответствие с разпоредбите, посочени в законите, подзаконовите или административните актове, които регулират работата на гражданите на тази държава.

9. Въпреки че правата, произлизащи от принципа за свободно движение на работниците и по-специално правото за влизане и престой на територията на държава-членка са свързани със статута на работника или този, който извършва дейност като наето лице или иска да прави това, термините „работник” и „дейност като наето лице” не са изрично определени в никоя от разпоредбите по въпроса. Правилно е, следователно, за да се определи тяхното значение, да се върнем към общопризнатите принципи на тълкуването, като се започне с обичайното значение, което се приписва на тези термини в техния контекст и в светлината на целите на Договора.

10. Нидерландското и датско правителство твърдят, че на разпоредбите на член 48 може да се позовават само лица, които получават заплата, поне съизмерима на средствата за съществуване, които се смятат за необходими от законодателството на държавата-членка, в която работят, или които работят поне за определен брой часове, които се считат за обичайни по отношение на работата при пълен работен ден във въпросния сектор. В отсъствието на всякакви разпоредби в този смисъл в правото на Общността, се навежда на мисълта, че е необходимо да се погледне обратно на националните критерии за целите на определянето, както на минималната заплата, така и на минималния брой работни часове.

11. Този аргумент не може обаче да бъде приет. Както Съдът вече е посочвал в своето Решение от 19 март 1964 г. (Unger, 75/63, Recueil 1964 г., стр. 347), термините „работник” и „дейност като наето лице” не могат да се определят чрез препращане към националното право на държавите-членки, а имат своето значение на ниво Общност. В противен случай, правилата на Общността относно свободното движение на работниците биха били осуетени, тъй като значението на тези термини може да се закрепят и променят едностранно от националните законодателства, без никакъв контрол от страна на институциите на Общността, които по този начин биха могли да изключат, когато поискат, някои определени категории лица от ползите на Договора.

12. По-специално, такъв би бил случаят, ако ползването на правата, които са предоставени от принципа за свободно движение на работници, може да бъде предмет на критерий, който законодателството на приемащата държава обявява за минимална заплата, така че областта на прилагане *ratione personae* на правилата на Общността относно този предмет, може да бъде различна в различните държави-членки. Значението и обхвата на термините „работник” и „дейност като наето лице” по този начин трябва да бъдат изяснени в светлината на принципите на законодателството на Общността.

13. В този смисъл, трябва да се наблегне на това, че тези понятия определят приложното поле на една от основните свободи, които са гарантирани от Договора, като такива, които не могат да се тълкуват ограничително.

14. В съответствие с това становище, изложението от преамбюла на Регламент (ЕИО) № 1612/68 съдържа основното потвърждение на правото на всички работници в държавите-членки да извършват дейности по техен избор в Общността, независимо от това дали са постоянни, сезонни или погранични работници, или работници, които извършват своята дейност с цел предоставяне на услуги. Освен това, въпреки че параграф 4 от Директива 68/36/ЕИО дава право на пребиваване на работниците при представяне на документ, на основата на който те влизат на територията, и потвърждение за задължение от работодател или удостоверение за наемане на работа, тя не поставя това право под никакви условия, които да се отнасят до вида на работата или сумата на дохода, който се получава от нея.

15. Тълкуване, което отразява целия обхват на тези понятия, също е в съответствие с целите на Договора, които включват, съгласно членове 2 и 3, премахването между държавите-членки на пречките за свободното движение на

хора, с цел, *inter alia*, да се насърчи в цялата Общност хармоничното развитие на икономическите дейности и повишаването на стандарта на живот. Тъй като работата на непълно работно време, въпреки че може да осигурява доход, по-нисък от този, който се смята за необходимия минимум за съществуване, за голям брой от хора представлява ефективно средство за подобряване условията им на живот, ефективността на правото на Общността би била намалена и постигането целите на Договора би било застрашено, ако предоставянето на правата, предоставени от принципа за свободно движение на работниците, е ограничено само за лица, които работят на пълно работно време и които получават заплата, която е поне равна на гарантираната минимална заплата в съответния сектор.

16. Следователно, понятията за „работник“ и „дейност като наето лице“, трябва да се тълкуват в смисъл, че правилата относно свободното движение се отнасят и до лицата, които извършват или искат да извършват работа само на непълно работно време, и които по силата на този факт получават или биха получавали възнаграждение, което е по-ниско от гарантираното минимално възнаграждение в сектора, за които става въпрос. В този смисъл, не може да се прави разлика между тези, които искат да се задоволят с доходите от такава дейност и тези, които добавят този доход към друг доход, независимо от това дали последният произлиза от собственост, или от работа на член от техните семейства, който ги придружава.

17. Трябва обаче да се заяви, че докато работата на непълно работно време не се изключва от полето на приложение на правилата за свободно движение на работниците, тези правила се отнасят само до извършването на реални и ефективни дейности, като се изключват дейности с такъв малък мащаб, които се считат за явно незначителни и второстепенни. От формулировката на принципа за свободно движение на работниците и от систематичното място в Договора, което заемат правилата, които се отнасят до този принцип, като цяло следва, че тези правила гарантират само свободното движение на лицата, които извършват или искат да извършват икономическа дейност.

18. Следователно, отговорът на първия и втория въпрос трябва да е в смисъл, че разпоредбите на правото на Общността относно свободното движение на работниците се отнасят също така и до гражданите на държава-членка, които извършват на територията на друга държава-членка, дейност като наето лице, която им носи доход, по-нисък от този, който се счита за необходимия минимум за съществуване в последната държава-членка, независимо от това дали това лице добавя този доход от дейността си като наето лице към друг доход, така че да достигне до необходимия минимум или се задоволява със средства за издръжка, които са по-ниски от посочения минимум, при условие че той извършва дейност като наето лице, която е реална и ефективна.

По трети въпрос

19. Третият въпрос основно търси да установи дали правото на влизане и пребиваване на територията на една от държавите-членки може да се откаже на работник, чиито главни цели, преследвани с влизането и пребиваването, са

различни от тази да извършва дейност като наето лице, както е определено в отговора на първия и втория въпроси.

20. Съгласно член 48, параграф 3 от Договора, правото на свободно движение на територията на държавите-членки е дадено на работниците за „целите“ на това, да могат да приемат действително отправени предложения за работа. По силата на същата разпоредба, работниците притежават правото да останат в една от държавите-членки „с цел“ наемане на работа. Нещо повече, в преамбюла на Регламент (ЕИО) № 1612/68 се заявява, че свободното движение на работниците предоставя правото на работниците да се движат свободно в Общността, „за да“ извършват дейности като наети лица, докато член 2 от Директива 68/360 ЕИО изисква държавите-членки да дадат на работниците правото да напуснат техните територии, за да предприемат дейности като наети лица, или за да ги извършват на територията на друга държава-членка.

21. Въпреки това, тези формулировки основно дават израз на изискванията, които са присъщи на самия принцип за свободно движение на работниците, че на предимствата, които дава правото на Общността в името на тази свобода, могат да разчитат само лицата, които в действителност извършват или сериозно искат да извършват дейности като наети лица. Те обаче не означават, че притежаването на тази свобода може да зависи от целите, които гражданин на държава-членка преследва с кандидатстването си за влизане и пребиваване на територията на друга държава-членка, при условие че там това лице извършва или желае да извършва дейности, които съответстват на критериите, определени по-горе, което ще рече, реална и ефективна дейност като наето лице.

22. След като се спази това условие, мотивите поради които работникът търси работа в заинтересованата държава-членка, не са от значение и не трябва да бъдат вземани предвид.

23. Следователно отговорът на третия въпрос, поставен пред Съда от Raad van State трябва да бъде в смисъл, че мотивите, които са подтикнали работник от държава-членка да търси работа в друга държава-членка, не са от значение, по отношение на неговото право да влиза и да се установява на територията на държава-членка, при условие че там извършва или желае да извършва реална и ефективна дейност.

По съдебните разноски

Разноските, които са направени от правителствата на Дания, Франция, от Италия и Нидерландия, както и от Комисията, които са представили своите становища пред Съда, не подлежат на възстановяване. С оглед на обстоятелството, че за страните по главното производство настоящото дело представлява отклонение от обичайния ход на производството пред националната юрисдикция, последната следва да се произнесе по съдебните разноски.

По изложените съображения,

Съдът,

като се произнася по въпросите, които са поставени пред него от Raad van State, Нидерландия с неокончателно съдебно решение от 28 ноември 1980 г., реши:

1. Разпоредбите на правото на Общността относно свободното движение на работници се отнасят също и до гражданин на държава-членка, който извършва дейност като наето лице на територията на друга държава-членка, и получава доход, по-нисък от този, който се счита за необходимия минимум за съществуване в съответната държава-членка, независимо от това дали лицето добавя този доход от дейността си като наето лице към друг доход, така че да достигне до необходимия минимум, или се задоволява със средства за издръжка, които са по-ниски от посочения минимум, при условие че той извършва дейност като наето лице, която е реална и ефективна.

2. Мотивите, подтикнали работника търси работа в съответната държава-членка, не са от значение по отношение на неговото право да влиза и да пребивава на територията на съответната държава-членка, при условие че там извършва или желае да извършва реална и ефективна дейност.

Подписи

Произнесено в открито съдебно заседание в Люксембург на 23 март 1982 година.

Подписи