РЕШЕНИЕ НА СЪДА (трети състав)

21 юли 2011 година *

По дело C-325/09

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 234 ЕО от Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) (Обединеното кралство) с акт от 4 август 2009 г., постъпил в Съда на 12 август 2009 г., в рамките на производство по дело

Secretary of State for Work and Pensions

срещу

Maria Dias,

СЪДЪТ (трети състав),

състоящ се от: г-н K. Lenaerts, председател на състав, г-н D. Šváby, г-жа R. Silva de Lapuerta (докладчик), г-н G. Arestis и г-н J. Malenovský, съдии,

* Език на производството: английски.

генерален адвокат: г-жа V. Trstenjak,
секретар: г-жа C. Strömholm, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 16 декември 2010 г.,

като има предвид становищата, представени:

— за г-жа Dias, от г-н A. Berry, barrister, упълномощен от г-н J. Borrero, solicitor,

— за правителството на Обединеното кралство, от г-н S. Ossowski, в качеството на представител, подпомаган от г-жа K. Smith, barrister,

— за датското правителство, от г-жа B. Weis Fogh, в качеството на представител,

— за португалското правителство, от г-н L. Fernandes, в качеството на представител,

— за Европейската комисия, от г-жа D. Maidani и г-н M. Wilderspin, в качеството на представители,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 17 февруари 2011 г.,

постанови настоящото

Решение

1 Преюдициалното запитване се отнася до тълкуването на член 16 от Директива 2004/38/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2004 година относно правото на граждани на Съюза и на членове на техните семейства да се движат и да пребивават свободно на територията на държавите членки, за изменение на Регламент (ЕИО) № 1612/68 и отменяща Директиви 64/221/ЕИО, 68/360/ЕИО, 72/194/ЕИО, 73/148/ЕИО, 75/34/ЕИО, 75/35/ЕИО, 90/364/ЕИО, 90/365/ЕИО и 93/96/ЕИО (ОВ L 158, стр. 77 и поправки в ОВ L 229, стр. 35 и ОВ L 197, стр. 34; Специално издание на български език, 2007 г., глава 05, том 7, стр. 56), доколкото се отнася до пребиванията преди датата на транспониране на тази директива, както и до тълкуването на Директива 68/360/ЕИО на Съвета от 15 октомври 1968 година относно премахването на ограниченията за движение и пребиваване в рамките на Общността за работниците на държавите членки и на техните семейства (ОВ L 257, стр. 13), доколкото се отнася до картите за пребиваване, издадени съгласно последната директива.

2 Запитването е отправено в рамките на спор между Secretary of State for Work and Pensions (министър по въпросите на труда и пенсиите) и г-жа Dias по повод правото на последната да се ползва от социална помощ („income support“).

I — Правна уредба

Право на Съюза

Директива 68/360

3 Съгласно член 4 от Директива 68/360:

„1. Държавите членки предоставят правото на пребиваване на тяхната територия на [гражданите на посочените държави и на членовете на техните семейства, към които се прилага Регламент (ЕИО) № 1612/68 на Съвета от 15 октомври 1968 година относно свободното движение на работници в Общността (ОВ L 257, стр. 2; Специално издание на български език, 2007 г., глава 05, том 1, стр. 11)], които са в състояние да представят документите, изброени в параграф 3.

2. Като доказателство за правото на пребиваване се издава документ, наречен „карта за пребиваване на гражданин на държава — членка на ЕИО“. В този документ трябва да е отбелязано, че е издаден на основание на Регламент [...] № 1612/68 и на приетите от държавите членки в съответствие с тази директива разпоредби. Текстът на това отбелязване е даден в приложението към тази директива.

3. За издаването на карта за пребиваване на гражданин на държава — членка на ЕИО, държавите членки могат да поискат да бъдат представени само следните документи:

— от работника:

а) документът, с който е влязъл на тяхната територия;

б) потвърждение на ангажимента на работодателя или удостоверение за работа;

[…]“ [неофициален превод].

4 Член 6 от Директива 68/360 предвижда:

„1. Картата за пребиваване:

а) трябва да бъде валидна за цялата територия на държавата членка, която я е издала;

б) трябва да бъде валидна поне за период от пет години от датата на издаването ѝ и да бъде автоматично подновяема.

2. Прекъсвания на пребиваването, които не надвишават шест поредни месеца и отсъствия поради отбиване на военна служба, не засягат валидността на картата за пребиваване.

3. Когато даден работник е нает на работа за период, надвишаващ три месеца, но ненадвишаващ една година, от работодател в приемащата държава или е на служба при лице, предоставящо услуги, приемащата държава членка му издава временна карта за пребиваване, чиято валидност може да бъде ограничена до предвидения за дейността период.

При спазване на разпоредбите на член 8, параграф 1, буква в) временен документ за пребиваване се издава също така и на сезонен работник, нает за период, по-дълъг от три месеца. Периодът на заетост трябва да бъде посочен в документите, упоменати в член 4, параграф 3), буква б)“ [неофициален превод].

5 Член 7 от същата директива гласи:

„1. Валидна карта за пребиваване на работник не може да бъде оттеглена само по причина че той вече не е на работа, нито поради факта че е изпаднал във временна нетрудоспособност, вследствие на болест или злополука, или поради принудителна безработица, което е надлежно установено от компетентното бюро по труда.

2. При първо подновяване на картата за пребиваване срокът на пребиваване може да бъде ограничен, без да е по-кратък от дванадесет месеца, в случаите, в които работникът е останал принудително без работа в държавата членка за повече от дванадесет поредни месеца“.

6 Приложението към Директива 68/360, озаглавено „Съдържание на отбелязването, предвидено в член 4, параграф 2“, гласи:

„Настоящата карта се издава в съответствие с Регламент (ЕИО) № 1612/68 на Съвета на Европейските общности от 15 октомври 1968 г. и на мерките, взети в изпълнение на директивата на Съвета от 15 октомври 1968 г.

В съответствие с разпоредбите на цитирания по-горе регламент притежателят на настоящата карта има право на достъп до и упражняване на дейност като нает лице на […] територия, при същите условия като […] работници“ [неофициален превод].

Директива 90/364/ЕИО

7 Член 1, параграф 1, първа алинея от Директива 90/364/ЕИО на Съвета от 28 юни 1990 година относно правото на пребиваване (ОВ L 180, стр. 26) гласи:

„Държавите членки предоставят право на пребиваване на граждани на държавите членки, които не се ползват от това право по силата на други разпоредби от общностното право, както и на членовете на техните семейства, както са определени в параграф 2, при условие че те притежават за себе си и за членовете на своите семейства здравна застраховка, която покрива всички рискове в приемащата държава членка, както и достатъчно средства, за да се избегне те да се превърнат в тежест за системата за социално подпомагане на приемащата държава членка през периода на пребиваването им“ [неофициален превод].

8 Съгласно член 2, параграфи 1 и 2 от същата директива:

„1. Правото на пребиваване се установява посредством издаването на документ с наименование „карта за пребиваване на гражданин на държава — членка на ЕИО“, чиято валидност може да бъде ограничена до пет години и да е подновяема. Държавите членки обаче могат, ако сметнат за необходимо, да поискат преиздаване на картата в края на първите две години от пребиваването. Когато член на семейството не притежава гражданството на дадена държава членка, на него или нея се издава документ за пребиваване, който има същата валидност като издадения на гражданина, на чиято издръжка е.

За издаването на картата или на документа за пребиваване държавата членка може само да поиска кандидатът да представи валидна лична карта или паспорт, както и доказателство, че той или тя отговаря на условията, предвидени в член 1.

2. Членове 2 и 3, член 6, параграф 1, буква а) и параграф 2 и член 9 от Директива 68/360/ЕИО се прилагат mutatis mutandis по отношение на бенефициентите по настоящата директива.

[…].

Държавите членки не могат да дерогират разпоредбите на настоящата директива, освен по съображения за обществен ред, обществена сигурност или обществено здраве […]“ [неофициален превод].

9 Член 3 от същата директива гласи:

„Правото на пребиваване се запазва, докато бенефициентите на това право отговарят на изискванията, предвидени в член 1“ [неофициален превод].

Директива 2004/38

10 По смисъла на съображение 17 от Директива 2004/38:

„Правото на постоянно пребиваване на гражданите на Съюза, които са избрали да се установят дългосрочно в приемащата държава членка, би укрепило чувството за гражданство на Съюза и представлява ключов елемент за насърчаване на социалното сближаване, което е една от основните цели на Съюза. Поради това правото на постоянно пребиваване трябва да бъде предоставяно на всички граждани на Съюза и на членовете на техните семейства, които са пребивавали в приемащата държава членка в съответствие с условията, определени в настоящата директива, в продължение на непрекъснат период от пет години, без да са станали обект на мярка за експулсиране“.

11 Глава III от посочената директива, озаглавена „Право на пребиваване“, обхваща членове 6 —15.

12 Под заглавието „Право на пребиваване до три месеца“ посоченият член 6 предвижда:

„1. Гражданите на Съюза имат право на пребиваване на територията на друга държава членка за срок до три месеца без никакви условия или формалности, освен изискването да притежават валидна карта за самоличност или паспорт.

2. Разпоредбите на параграф 1 важат също така за членове на семейството, притежаващи валиден паспорт, които не са граждани на държава членка и които придружават или се присъединяват към гражданина на Съюза“.

13 Член 7 от Директива 2004/38, озаглавен „Право на пребиваване за повече от три месеца“, гласи следното:

„1. Всички граждани на Съюза имат право да пребивават на територията на друга държава членка за срок, по-дълъг от три месеца, ако те:

а) са работници или самостоятелно заети лица в приемащата държава членка; или

б) притежават достатъчно средства за себе си и за членовете на семейството си, с цел да не се превърнат в тежест за системата за социално подпомагане на приемащата държава членка през времето си на пребиваване и притежават пълно здравно застрахователно покритие в приемащата държава членка; или

в) — са записани в частно или държавно учебно заведение, акредитирано или финансирано от приемащата държава членка въз основа на нейното законодателство или административна практика, с основната цел да преминат курс на обучение, включително професионално обучение, и

— притежават пълно здравно застрахователно покритие в приемащата държава членка и убедят съответните национални власти, посредством декларация или други равностойни средства, избрани от тях, че притежават достатъчни финансови средства за себе си и за членовете на семейството си, с цел да не се превърнат в тежест за системата за социално подпомагане на приемащата държава членка през времето си на пребиваване; или

г) са членове на семейството, придружаващи или присъединяващи се към гражданин на Съюза, който отговаря на условията, посочени в букви а), б) или в).

2. Правото на пребиваване, предвидено в параграф 1, обхваща и членове на семейството, които не са граждани на държава членка и които придружават или се присъединяват към гражданина на Съюза в приемащата държава членка, при условие че този гражданин на Съюза отговаря на условията, посочени в параграф 1, букви а), б) или в).

3. За целите на параграф 1, буква а) гражданин на Съюза, който вече не е работник или самостоятелно заето лице, запазва статуса си на работник или самостоятелно заето лице при следните обстоятелства:

а) той/тя временно не е в състояние да работи поради болест или злополука;

б) той/тя се намира в надлежно регистрирана принудителна безработица, след като е бил/а зает/а в продължение на повече от една година и се е регистрирал/а като търсещо работа лице в съответното бюро по труда;

в) той/тя се намира в надлежно документирана принудителна безработица, след като е изтекъл срочен трудов договор със срок по-кратък от една година или след като е станал/а принудително безработен/на през първите дванадесет месеца и се е регистрирал/а като търсещо работа лице в съответното бюро по труда. В този случай статусът на работник се запазва за не по-малко от шест месеца;

г) той/тя започне професионално обучение. Освен ако той/тя не е принудително безработен/а, запазването на статуса на работник изисква обучението да бъде свързано с неговата/нейната предишна заетост.

4. Чрез дерогация от параграф 1, буква г) и параграф 2 по-горе, единствено съпругът/съпругата, регистрираният партньор, посочен в член 2, параграф 2, буква б) и децата на издръжка имат право на пребиваване като членове на семейството на гражданин на Съюза, отговарящ на условията на параграф 1, буква в) по-горе. Член 3, параграф 1 се прилага за неговите/нейните преки роднини по възходяща линия на издръжка и тези на неговия съпруг/неговата съпруга или регистриран партньор".

14 В глава IV от Директива 2004/38, озаглавена „Право на постоянно пребиваване", член 16 от Директивата, озаглавен „Общо правило за граждани на Съюза и членове на техните семейства", предвижда:

„1. Граждани на Съюза, които са пребивавали законно в приемащата държава членка в продължение на непрекъснат срок от пет години, имат право на постоянно пребиваване в тази държава. Това право не зависи от условията, предвидени в глава III.

2. Параграф 1 се прилага също така за членове на семейството, които не са граждани на държава членка, ако те са пребивавали законно заедно с гражданина на Съюза в приемащата държава членка в продължение на непрекъснат срок от пет години.

3. Непрекъснатостта на пребиваването не се влияе от временни отсъствия, ненадвишаващи общо шест месеца на година, или от отсъствия с по-голяма продължителност за отбиване на задължителна военна служба, или от едно

отсъствие от максимум дванадесет последователни месеца поради уважителни причини като бременност и раждане, тежко заболяване, следване или професионално обучение или командироване в друга държава членка или в трета страна.

4. След като бъде придобито, правото на постоянно пребиваване се губи само при отсъствие от приемащата държава членка за срок, надвишаващ две последователни години“.

15 Член 38 от Директива 2004/38 предвижда

„1. Членове 10 и 11 на Регламент (ЕИО) № 1612/68 се отменят, като отмяната влиза в сила от 30 април 2006 г.

2. Директиви 64/221/ЕИО, 68/360/ЕИО, 72/194/ЕИО, 73/148/ЕИО, 75/34/ЕИО, 75/35/ЕИО, 90/364/ЕИО, 90/365/ЕИО и 93/96/ЕИО се отменят, като отмяната влиза в сила от 30 април 2006 г.

3. Препратките към отменените разпоредби и директиви се тълкуват като препратки към настоящата директива“.

16 Както следва от член 40, параграф 1, първа алинея от Директива 2004/38, държавите членки трябва да приемат необходимите законови, подзаконови и административни разпоредби, за да се съобразят с Директивата до 30 април 2006 г.

Национално право

17 Законът от 1992 г. за социалноосигурителните вноски и обезщетения (Social Security Contributions and Benefits Act 1992) и (Общият) правилник от 1987 г. за социалните помощи (Income Support (General) Regulations 1987) представляват правната уредба, приложима към социалните помощи.

18 Социалните помощи са плащания, предоставяни в зависимост от финансовите ресурси на различни групи лица. Получаването на тези плащания наред с други условия зависи от условието доходите да не надвишават „приложимата сума", която може да бъде определена като равна на нула, което на практика означава, че в подобен случай не се предоставя никакво плащане.

19 Приложимата сума за „чуждестранно лице" е определена като равна на нула, тъй като това лице е „молител без обичайно пребиваване в Обединеното кралство, на Англо-нормандските острови, на остров Ман или в Република Ирландия". За да се счита за обичайно пребиваващо в Обединеното кралство, на Англо-нормандските острови, на остров Ман или в Република Ирландия, лицето, което иска да му се отпусне социална помощ, трябва да е получило „право на пребиваване".

20 „Правото на пребиваване", позволяващо да се иска получаването на социална помощ, не е изрично дефинирано. От май 2004 г. националното право се опитва да ограничи изплащането на това обезщетение, за да се избегне положението някои лица да се превърнат в неприемлива тежест за системата за социално подпомагане.

21 В този смисъл, що се отнася до гражданите на Европейския съюз, някои права на пребиваване като това по член 6 от Директива 2004/38 са изключени и следователно не позволяват изплащането на посочената помощ. За сметка на това наред с други групи лица работниците и самостоятелно заетите лица по смисъла на същата директива — включително запазилите този статус в съответствие с член 7, параграф 3 от последната — както и членовете на техните семейства по смисъла на посочената директива не се считат за „чуждестранни лица“ за целите на социалните помощи и следователно имат право да получават тези помощи.

22 Общопризнато е, че предвиденото в член 16 от Директива 2004/38 право на постоянно пребиваване представлява право на пребиваване, което позволява да се получават социалните помощи.

II — Спорът по главното производство и преюдициалните въпроси

23 Г-жа Dias е португалска гражданка, която влиза на територията на Обединеното кралство през януари 1998 г. Според запитващата юрисдикция пребиваването на заинтересованата се състои от следните пет периода (наричани по-нататък „от първи до пети период“)

— от януари 1998 г. до лятото на 2002 г.: период на заетост,

— от лятото на 2002 г. до 17 април 2003 г.: отпуск по майчинство,

— от 18 април 2003 г. до 25 април 2004 г.: период на незаетост,

— от 26 април 2004 г. до 23 март 2007 г.: период на заетост и

— от 24 март 2007 г.: период на незаетост.

24 На 13 май 2000 г. Home Office издава на г-жа Dias карта за пребиваване, съответстваща на правото на пребиваване, предвидено в член 4 от Директива 68/360. Тази карта включва посочените в приложението към Директивата отметки. Освен това указаният в нея период на валидност е от 13 май 2000 г. до 13 май 2005 г. и се пояснява, че „[В]алидността на настоящата карта обозначава крайния срок за Вашето пребиваване в Обединеното кралство. Този краен срок, освен ако не бъде заменен с друга дата, важи за всяко следващо разрешение за влизане, което бихте могли да получите след отсъствие от Обединеното кралство в рамките на срока на валидност на настоящата карта“.

25 В края на март 2007 г. г-жа Dias подава молба за получаване на социална помощ.

26 Според Social Security Commissioner (комисар по социалната сигурност, наричан по-нататък „Commissioner“), тъй като към посочената дата г-жа Dias не е имала статуса на работник по смисъла на Директива 2004/38, тя можела да поиска социална помощ единствено в качеството на притежател на право на постоянно пребиваване съгласно член 16 от тази директива. В това отношение Commissioner преценява, че посоченото право на пребиваване може да се изтъкне едва след датата на транспониране на Директива 2004/38 в Обединеното кралство, а именно след 30 април 2006 г.

27 Освен това, доколкото според Commissioner през третия период от пребиваването си в Обединеното кралство г-жа Dias не е работник по смисъла на правото на Съюза, той счита, че за целите на правото на постоянно пребиваване тя не е могла да добави този период нито към първия и втория, нито към четвъртия период на пребиваване в това им качество.

28 Commissioner обаче преценява, че пребиваването на г-жа Dias в Обединеното кралство през третия период може да се разглежда като валидно пребиваване за целите на правото на постоянно пребиваване било по силата на издадената ѝ карта за пребиваване, било съгласно член 18 ЕО.

29 Следователно Commissioner решава да отпусне социалната помощ на г-жа Dias.

30 Secretary of State for Work and Pensions оспорва решението на Commissioner пред запитващата юрисдикция.

31 Според тази юрисдикция решението на Commissioner изхожда от предпоставката, че правото на постоянно пребиваване, предвидено в член 16 от Директива 2004/38, не може да отчита периоди на пребиваване, приключили преди 30 април 2006 г. — дата на транспониране на тази директива в Обединеното кралство. Запитващата юрисдикция от своя страна счита, че тези периоди могат да бъдат отчетени за целите на определяне на посоченото право на пребиваване. Доколкото обаче този въпрос е бил предмет на нейно преюдициално запитване, по което е постановено Решение от 7 октомври 2010 г. по дело Lassal (C-162/09, Сборник, стр. I-9217), тя не счита за необходимо отново да поставя същия въпрос на Съда.

32 Изхождайки от предпоставката на Commissioner, запитващата юрисдикция подобно на него счита, че г-жа Dias не е могла да се разглежда като работник по смисъла на правото на Съюза през третия период от пребиваването ѝ в Обединеното кралство. За сметка на това тази юрисдикция приема, че през този период заинтересованата не е могла да изведе право на пребиваване съгласно член 16 от Директива 2004/38 единствено на основание издадената ѝ карта за пребиваване. На последно място, според същата юрисдикция, пребиваването на г-жа Dias през посочения период може да се разглежда като валидно пребиваване за целите на определяне на правото на постоянно пребиваване само на основание член 18 ЕО, ако се установи, че член 16 от Директива 2004/38 съдържа непълнота по отношение на периоди на пребиваване, приключили преди датата на нейното транспониране в правния ред на държавите членки.

33 В този контекст Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:

„1) Ако гражданин на Европейския съюз, намиращ се в държава членка, на която не е гражданин, е притежавал преди транспонирането на Директива 2004/38 […] валидно издадена съгласно член 4, параграф 2 от Директива 68/360 […] карта за пребиваване, но в срока на валидност на картата за определен период от време доброволно е бил безработен, не е бил икономически независим и не е отговарял на изискванията за издаването на такава карта, запазва ли той през този период единствено на основание на притежаваната от него карта качеството си на лице, което „пребивава законно“ в приемащата държава членка, за целите на последващо придобиване на право на постоянно пребиваване съгласно член 16, параграф 1 от Директива 2004/38?

2) Ако петгодишно непрекъснато пребиваване като работник преди 30 април 2006 г. [на територията на приемаща държава членка] не може да доведе до възникване на правото на постоянно пребиваване, установено в член 16, параграф 1 от Директива 2004/38 […], поражда ли това непрекъснато пребиваване като работник право на постоянно пребиваване непосредствено по

силата на член 18, параграф 1 от Договора за ЕО, поради това че в Директивата има празнота?“.

По преюдициалните въпроси

Предварителни бележки относно отражението на Решение по дело Lassal по отношение на делото по главното производство

34 Както бе посочено в точка 31 от настоящото решение, поставените от запитващата юрисдикция въпроси изхождат от приетото от Commissioner, че периодите на пребиваване на г-жа Dias в Обединеното кралство, приключили преди датата на транспониране на Директива 2004/38 в тази държава членка, а именно 30 април 2006 г., не могат да се вземат предвид за целите на придобиване на правото на постоянно пребиваване, предвидено в член 16 от тази директива. Макар тази юрисдикция да счита, че подобна предпоставка е погрешна, тя не преценява за необходимо да постави нов въпрос в това отношение на Съда, като се има предвид, че този въпрос вече е бил предмет на отправено от нея преюдициално запитване, по което е постановено Решение по дело Lassal, посочено по-горе.

35 В посоченото Решение по дело Lassal Съдът приема, от една страна, че периодите на непрекъснато пребиваване в продължение на пет години, изтекли преди датата на транспониране на Директива 2004/38, а именно 30 април 2006 г., съгласно разпоредби на правото на Съюза, предхождащи тази дата, трябва да се вземат предвид с оглед на придобиването на правото на постоянно пребиваване по член 16, параграф 1 от Директивата, а от друга страна, че отсъствията от приемащата държава членка за срок, ненадвишаващ две последователни години,

считано преди 30 април 2006 г., и след непрекъснато петгодишно законно пребиваване, приключило преди тази дата, не могат да засегнат придобиването на правото на постоянно пребиваване по посочения член 16, параграф 1.

36 От това следва, че както основателно отбелязва запитващата юрисдикция, предпоставката, на която се основават преюдициалните въпроси, е погрешна и че тези въпроси следва да се разглеждат в светлината на Решение по дело Lassal, посочено по-горе.

37 В това отношение, както е видно от точка 23 от настоящото решение, следва да се отбележи, от една страна, че г-жа Dias е пребивавала в Обединеното кралство като работник по смисъла на действащите към съответния момент разпоредби на правото на Съюза от януари 1998 г. до 17 април 2003 г. (първи и втори период от нейното пребиваване).

38 Поради това следва да се констатира, че г-жа Dias има завършен период на непрекъснато петгодишно пребиваване в Обединеното кралство преди датата на транспониране на Директива 2004/38 в тази държава членка, а именно 30 април 2006 г., в съответствие с разпоредбите на правото на Съюза, които са в сила преди тази дата, и че този период трябва да се вземе предвид за целите на придобиването на правото на постоянно пребиваване по член 16, параграф 1 от тази директива.

39 От друга страна, през третия период от пребиваването си в Обединеното кралство, а именно от 18 април 2003 г. до 25 април 2004 г. г-жа Dias е била доброволно безработна и следователно не е имала статуса на работник по смисъла на действащите към съответния момент разпоредби на правото на Съюза. За сметка на това тя си е възвърнала този статус през четвъртия период от посоченото пребиваване, тоест от 26 април 2004 г. до 23 март 2007 г. Освен това през третия период г-жа Dias е продължила да бъде притежател на карта за пребиваване, която ѝ е валидно издадена на 13 май 2000 г. в качеството ѝ на работник по силата на Директива 68/360, въпреки че през този период тя не е отговаряла на

условията, позволяващи ѝ да се ползва от право на пребиваване, нито съгласно правото на Съюза, нито на основание националното право.

40 Доколкото предвиденото в член 16, параграф 1 от Директива 2004/38 право на постоянно пребиваване може да се придобие едва след 30 април 2006 г. (Решение по дело Lassal, посочено по-горе, точка 38), възниква въпросът какво е отражението за целите на придобиване на право на постоянно пребиваване въз основа на тази разпоредба на период на пребиваване като протеклия от 18 април 2003 г. до 25 април 2004 г., а именно третия период от пребиваването на г-жа Dias в Обединеното кралство.

41 Ето защо в светлината на Решение по дело Lassal, посочено по-горе, е необходимо поставените от запитващата юрисдикция въпроси да се преформулират в смисъл, че последната иска по същество да се установи дали реализираните единствено на основание на валидно издадена по силата на Директива 68/360 карта за пребиваване и без да са изпълнени условията за ползване от каквото и да било право на пребиваване периоди на пребиваване на гражданин на Съюза в приемаща държава членка преди 30 април 2006 г. и след непрекъснат петгодишен период на законно пребиваване преди тази дата, могат да засегнат придобиването на правото на постоянно пребиваване по член 16, параграф 1 от Директива 2004/38.

По преюдициалните въпроси, преформулирани от Съда в светлината на Решение по дело Lassal

42 За да се отговори на преформулираните от Съда въпроси, поставени от запитващата юрисдикция, следва на първо място да се разгледа въпросът дали периодите на пребиваване на гражданин на Съюза в приемаща държава членка, осъществени единствено на основание валидно издадена по силата на Директива

68/360 карта за пребиваване, макар притежателят на тази карта да не отговаря на условията за ползване от каквото и да било право на пребиваване, могат да се разглеждат като законно изтекли за целите на придобиване на правото на постоянно пребиваване по член 16, параграф 1 от Директива 2004/38.

43 В това отношение следва да се припомни, че Съдът вече е приел, че с оглед на придобиването на правото на постоянно пребиваване по член 16, параграф 1 от тази директива трябва да се вземат предвид периодите на непрекъснато пребиваване в продължение на пет години, изтекли преди датата на транспониране на Директива 2004/38, в съответствие с предхождащи тази дата разпоредби на правото на Съюза (Решение по дело Lassal, посочено по-горе, точки 40 и 59).

44 Ето защо като се има предвид, че третият период от пребиваването на г-жа Dias в Обединеното кралство се е основавал единствено на притежаването на издадена съгласно Директива 68/360 карта за пребиваване, настоящото дело налага да се разгледа въпросът дали тези карти за пребиваване имат декларативен или конститутивен ефект по отношение на свързаните с тях права.

45 В това отношение г-жа Dias поддържа, че карта за пребиваване, която е издадена от правителството на приемащата държава членка и не е оттеглена от него, въпреки съществуващата за това възможност, предоставя право на пребиваване на заинтересованото лице през целия срок на валидност на тази карта. Според нея, доколкото Директива 68/360 не съдържа разпоредба, тъждествена на член 3 от Директива 90/364, правото на пребиваване, признато на основание Директива 68/360 и удостоверено чрез издаването на карта за пребиваване, се запазва до изтичането на срока на валидност на тази карта или до оттеглянето ѝ, независимо дали притежателят на картата е престанал да отговаря на необходимите за пребиваването условия.

46 За сметка на това, правителството на Обединеното кралство и датското правителство, както и Европейската комисия считат, че издадената по силата на Директива 68/360 карта има изцяло декларативна стойност и не поражда никакво право на пребиваване.

47 Поддържаната от г-жа Dias теза не може да бъде приета.

48 Всъщност, както Съдът многократно е постановявал, правото на гражданите на държава членка да влязат на територията на друга държава членка и да пребивават в нея с оглед на поставените в Договора за ЕО цели, представлява непосредствено предоставено от Договора право, или според случая — от разпоредбите, приети за изпълнението му. Издаването на документ за пребиваване на гражданин на държава членка трябва да се разглежда не като конститутивен акт, а като акт, с който държава членка констатира индивидуалното положение на гражданин на друга държава членка с оглед на разпоредбите на правото на Съюза (вж. Решение от 23 март 2006 г. по дело Комисия/Белгия, C-408/03, Recueil, стр. I-2647, точки 62 и 63, както и цитираната съдебна практика).

49 Съдът е признал подобен декларативен, а не конститутивен характер по отношение на документите за пребиваване, независимо от факта, че този документ се издава по силата на разпоредбите на Директива 68/360 или на Директива 90/364 (вж. в този смисъл Решение по дело Комисия/Белгия, посочено по-горе, точка 65).

50 От това следва, че различията между разпоредбите на Директиви 90/364 и 68/360 не могат да обосноват тезата, че противно на припомнения в точка 48 от настоящото решение принцип, картите за пребиваване, издадени по силата на последната директива, могат да породят права в полза на притежателите си.

51 Освен това следва да се отбележи, че член 3 от Директива 90/364 се отнася не до картата, с която се констатира правото на пребиваване, а до правото на пребиваване в собствен смисъл, както и до условията, предвидени за предоставянето му. Следователно от тази разпоредба не могат да се изведат никакви последици по отношение на характера на картата за пребиваване, предвидена в член 2, параграф 1 от Директива 90/364, нито a fortiori на картата, предвидена в член 4, параграф 2 от Директива 68/360.

52 Освен това само разпоредбата на Директива 68/360, която се отнася до оттеглянето на картата за пребиваване, а именно член 7, параграф 1 от тази директива, потвърждава наличието на неразривна връзка между посочената карта и възникналото преди това право на пребиваване на съответния гражданин. Всъщност подобно на правото на пребиваване на работник, което както самото качество на такъв не се губи единствено поради факта че притежателят му е престанал да бъде заето лице, било поради временна нетрудоспособност вследствие на заболяване или на злополука, било поради принудителна безработица, надлежно констатирана от компетентното бюро по труда, посочената разпоредба не позволява и оттеглянето на валидната карта за пребиваване на работник, намиращ се в подобно положение.

53 На последно място, несъмнено е вярно, че що се отнася до декларативния характер на картите за пребиваване, Съдът се е произнесъл единствено по повод на положения, при които подобна карта не е била издадена, макар съответният гражданин на Съюза да е отговарял на условията за пребиваване в приемащата държава членка съгласно правото на Съюза.

54 Както обаче е посочено в точки 48—52 от настоящото решение, декларативният характер на картите за пребиваване предполага, че тези карти само удостоверяват възникнало по-рано право. Следователно този характер създава както пречка пребиваването на гражданин да се квалифицира като незаконно по смисъла на правото на Съюза единствено като се има предвид обстоятелството, че той не притежава карта за пребиваване, така и пречка пребиваването на гражданин на Съюза да се счита за законно по смисъла на правото на Съюза единствено поради факта че му е била валидно издадена такава карта.

55 При това положение следва да се констатира, че периодите на пребиваване, завършени преди 30 април 2006 г. единствено на основание на валидно издадена по силата на Директива 68/360 карта и без да са изпълнени условията, позволяващи ползването от каквото и да било право на пребиваване, не могат да се разглеждат като изпълнени законно за целите на придобиване на правото на постоянно пребиваване по член 16, параграф 1 от Директива 2004/38.

56 В светлината на тази констатация поставените въпроси, преформулирани от Съда в точка 41 от настоящото решение, налагат на второ място да се разгледа отражението на подобни периоди на пребиваване, настъпили преди 30 април 2006 г. и след непрекъснато петгодишно законно пребиваване преди тази дата, върху придобиването на посоченото право на постоянно пребиваване.

57 В това отношение следва да се припомни, че правото на постоянно пребиваване, предвидено в член 16 от Директива 2004/38, може да се придобие едва след 30 април 2006 г., както е посочено в точка 40 от настоящото решение. Следователно противно на непрекъснатите петгодишни периоди на законно пребиваване, завършени след тази дата, които считано от самия момент, в който са изтекли, предоставят на гражданите на Съюза правото на постоянно пребиваване, завършените преди тази дата периоди не позволяват на последните да се ползват от подобно право на пребиваване преди 30 април 2006 г.

58 Доколкото периодите на пребиваване на гражданин на Съюза в приемаща държава членка, осъществени единствено на основание карта за пребиваване, която е валидно издадена по силата на Директива 68/360, но без да са изпълнени условията за ползване от каквото и да било право на пребиваване, не могат да се разглеждат като законно завършени за целите на придобиване на правото на постоянно пребиваване по член 16, параграф 1 от Директива 2004/38, възниква въпросът какво е отражението върху това придобиване на подобен период на пребиваване, настъпил преди 30 април 2006 г. и след непрекъснато петгодишно законно пребиваване, изпълнено преди тази дата.

59 В това отношение следва най-напред да се отбележи, че Съдът вече е постановил, че член 16, параграф 4 от Директива 2004/38 се отнася до изгубването на правото на постоянно пребиваване поради отсъствие от приемащата държава членка за срок, надвишаващ две последователни години, и че подобна мярка се обосновава от обстоятелството, че след такова отсъствие отслабва връзката с приемащата държава членка (вж. Решение по дело Lassal, посочено по-горе, точка 55).

60 На следващо място, Съдът е постановил също че посочената разпоредба следва да се прилага, независимо дали става въпрос за периоди на пребиваване, изтекли преди или след 30 април 2006 г., тъй като доколкото с оглед на придобиването на предвиденото в член 16, параграф 1 от Директива 2004/38 право на постоянно пребиваване трябва да се вземат предвид периодите на пребиваване в продължение на пет години, изтекли преди тази дата, неприложимостта на параграф 4 на този член към посочените периоди би наложила държавите членки да са длъжни да предоставят посоченото право на постоянно пребиваване дори в случаи на продължителни отсъствия, поставящи под съмнение връзката между съответното лице и приемащата държава членка (Решение по дело Lassal, посочено по-горе, точка 56).

61 На последно място, от това Съдът заключава, че прилагането на член 16, параграф 4 от Директива 2004/38 към периоди на непрекъснато законно пребиваване в продължение на пет години, изтекли преди 30 април 2006 г., предполага по-специално че отсъствията от приемащата държава членка за срок, ненадвишаващ две последователни години, настъпили след тези периоди, но преди тази дата, не могат да засегнат връзката на интегриране на съответния гражданин на Съюза и че следователно тези отсъствията не могат да засегнат придобиването на правото на постоянно пребиваване по член 16, параграф 1 от Директива 2004/38 (Решение по дело Lassal, посочено по-горе, точки 57 и 58).

62 Подобно съждение трябва се приложи по аналогия и към периодите на пребиваване, изтекли единствено на основание на карта за пребиваване, която е валидно издадена по силата на Директива 68/360 и без да са изпълнени условията за ползване от каквото и да било право на пребиваване, настъпили преди

30 април 2006 г. и след непрекъснато законно пребиваване в продължение на пет години, изтекло преди тази дата.

63 Всъщност, дори ако член 16, параграф 4 от Директива 2004/38 се отнася единствено до отсъствията от приемащата държава членка, връзката на интегриране между съответното лице и тази държава членка се поставя под съмнение и в случая на гражданин, който, след като е пребивавал законно през непрекъснат период от пет години, в даден момент решава да остане в тази държава членка, без да има право на пребиваване.

64 В това отношение следва да се отбележи, както прави генералният адвокат в точки 106 и 107 от своето заключение, че целта за интегриране, залегнала в основата на придобиването на правото на постоянно пребиваване, предвидено в член 16, параграф 1 от Директива 2004/38, почива не само на териториални и времеви фактори, но и на качествени аспекти, свързани със степента на интегриране в приемащата държава членка.

65 Ето защо, що се отнася до сравними положения, от това следва, че правилото, установено в член 16, параграф 4 от Директива 2004/38, трябва се приложи по аналогия и към периодите на присъствие, изтекли единствено на основание на карта за пребиваване, която е валидно издадена по силата на Директива 68/360 и без да са изпълнени условията за ползване от каквото и да било право на пребиваване, настъпили преди 30 април 2006 г. и след непрекъснато законно пребиваване в продължение на пет години, изтекло преди тази дата.

66 От това следва, че ненадвишаващите две последователни години периоди, изтекли единствено на основание на карта за пребиваване, която е валидно издадена по силата на Директива 68/360 и без да са изпълнени условията за ползване от каквото и да било право на пребиваване, настъпили преди 30 април 2006 г. и след непрекъснато законно пребиваване в продължение на пет години, изтекло

преди тази дата, не могат да засегнат придобиването на правото на постоянно пребиваване по член 16, параграф 1 от Директива 2004/38.

67 Предвид изложеното по-горе на поставените въпроси следва да се отговори, че член 16, параграфи 1 и 4 от Директива 2004/38 трябва да се тълкува в смисъл, че:

— периоди на пребиваване, завършени преди 30 април 2006 г. единствено на основание на карта за пребиваване, която е валидно издадена по силата на Директива 68/360 и без да са изпълнени условията за ползване от каквото и да било право на пребиваване, не могат да се разглеждат като законно завършени за целите на придобиване на правото на постоянно пребиваване по член 16, параграф 1 от Директива 2004/38 и

— ненадвишаващите две последователни години периоди на пребиваване, изтекли единствено на основание на карта за пребиваване, която е валидно издадена по силата на Директива 68/360 и без да са изпълнени условията за ползване от каквото и да било право на пребиваване, настъпили преди 30 април 2006 г. и след непрекъснато законно пребиваване в продължение на пет години, изтекло преди тази дата, не могат да засегнат придобиването на правото на постоянно пребиваване по посочения член 16, параграф 1.

По съдебните разноски

68 С оглед на обстоятелството, че за страните по главното производство настоящото дело представлява отклонение от обичайния ход на производството пред запитващата юрисдикция, последната следва да се произнесе по съдебните разноски. Разходите, направени за представяне на становища пред Съда, различни от тези на посочените страни, не подлежат на възстановяване.

По изложените съображения Съдът (трети състав) реши:

Член 16, параграфи 1 и 4 от Директива 2004/38/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2004 година относно правото на граждани на Съюза и на членове на техните семейства да се движат и да пребивават свободно на територията на държавите членки, за изменение на Регламент (ЕИО) № 1612/68 и отменяща Директиви 64/221/ЕИО, 68/360/ЕИО, 72/194/ЕИО, 73/148/ЕИО, 75/34/ЕИО, 75/35/ЕИО, 90/364/ЕИО, 90/365/ЕИО и 93/96/ЕИО, трябва да се тълкува в смисъл, че:

— **периоди на пребиваване, завършени преди 30 април 2006 г. единствено на основание на карта за пребиваване, която е валидно издадена по силата на Директива 68/360/ЕИО на Съвета от 15 октомври 1968 година относно премахване на ограниченията за движение и пребиваване в Общността на работниците на държавите членки и на техните семейства и без да са изпълнени условията за ползване от каквото и да било право на пребиваване, не могат да се разглеждат като законно завършени за целите на придобиване на право на постоянно пребиваване по член 16, параграф 1 от Директива 2004/38 и**

— **ненадвишаващите две последователни години периоди на пребиваване, изтекли единствено на основание на карта за пребиваване, която е валидно издадена по силата на Директива 68/360 и без да са изпълнени условията за ползване от каквото и да било право на пребиваване, настъпили преди 30 април 2006 г. и след непрекъснато законно пребиваване в продължение на пет години, изтекло преди тази дата, не могат да засегнат придобиването на правото на постоянно пребиваване по посочения член 16, параграф 1.**

Подписи