ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
Г-Н D. RUIZ-JARABO COLOMER
представено на 12 март 2009 година [1]

I — Въведение

1. Sozialgericht Nuremberg (Социален съд, гр. Нюрнберг) отправя към Съда три преюдициални въпроса на основание член 234 ЕО, свързани с тълкуването на членове 12 ЕО и 39 ЕО и с валидността на член 24, параграф 2 от Директива 2004/38 относно правото на свободно движение на гражданите на Съюза и на членовете на техните семейства и правото им да пребивават свободно на територията на държавите членки [2]. Целта е да се изясни дали гръцки гражданин, пребиваващ в Германия, където по-рано е извършвал краткосрочна професионална дейност, може да иска социални помощи през първите три месеца от престоя си, докато междувременно търси активно работа.

2. Запитването се основава на Решение на Съда по дело Collins [3], според което лицата, които търсят работа и упражняват правото си на свободно движение, могат да получават социални помощи, само когато имат „връзка“ с приемащата държава, докато с Директива 2004/38 се заобикаля тази съдебна практика, като се забранява отпускането на социални помощи на лицата, които са упражнили правото си на свободно движение и търсят работа в държава членка. Безусловното ограничаване на това право във времето дава възможност да бъдат отказани помощи на лица, които освен че търсят работа, вече имат такава връзка с приемащата държава.

II — Обстоятелствата

A. *По жалбата на г-н Vatsouras (дело C-22/08)*

3. Съгласно определението за преюдициално запитване гръцкият гражданин Athanasios Vatsouras пристига във Федерална република Германия през март 2006 г. и встъпва в трудово правоотношение при ниско заплащане. На 10 юли 2006 г. е принуден да поиска от Arbeitsgemeinshaft (Служба по заетостта, наричана

1 — Език на оригиналния текст: испански.

2 — Директива 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 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, 75/34/ЕИО, 75/35/ЕИО, 90/364/ЕИО, 90/365/ЕИО и 93/96/ЕИО (ОВ L 158, стр. 77; Специално издание на български език, 2007 г., глава 5, том 7, стр. 56).

3 — Решение от 23 март 2004 г. по дело Collins (C-138/02, Recueil, г. стр. I-2703).

по-нататък „ARGE“) обезщетение съгласно Sozialgesetzbuch Zweites Buch (германския Кодекс за социално осигуряване, книга II), което му е отпуснато на 27 юли 2006 г. за срок до 30 ноември 2006 г. и възлиза на 169 EUR на месец.

4. През януари 2007 г. г-н Vatsouras остава без работа. Отпуснатото му обезщетение, чийто срок е удължен до 31 май 2007 г., е прекратено, считано от 30 април същата година. Г-н Vatsouras подава административна жалба срещу това решение, която е отхвърлена на 4 юли 2007 г. Впоследствие г-н Vatsouras обжалва решението по съдебен ред, като жалбата му е в основата на разглежданите в настоящото производство преюдициални въпроси.

5. Следва да се отбележи, че на 4 юни 2007 г. жалбоподателят започва нова работа в Германия.

Б. *По жалбата на г-н Koupatantze (дело C-23/08)*

6. Жалбата, подадена от Josif Koupatantze, също е срещу решение на ARGE. Жалбоподателят, гръцки гражданин, влиза на територията на Германия през октомври 2006 г. На 1 ноември започва работа, но на 21 декември същата година трудовото му правоотношение е прекратено поради икономически затруднения на работодателя. Още в първия ден без работа подава молба за получаване на обезщетение за безработица съгласно Socialgesetzbuch Zweites Buch, което му е предоставено на 15 януари 2007 г. за срок до 31 май 2007 г. и възлиза на 670 EUR на месец.

7. На 18 април 2007 г. ARGE прекратява обезщетението на г-н Koupatantze със задна дата, а именно от 28 февруари, като съображенията за това не са посочени в определението за преюдициално запитване. На 4 май г-н Koupatantze внася административна жалба срещу това решение, която седмица по-късно е отхвърлена. В съответствие с германската процесуално-правна уредба на 16 май 2007 г. г-н Koupatantze обжалва решението по съдебен ред, като в хода на образуваното производство възниква преюдициален въпрос, идентичен с този по дело C-22/08.

8. На 1 юни 2007 г. г-н Koupatantze започва нова работа в Германия.

III — Правна уредба

Член 18 ЕО

1. Всеки гражданин на Съюза има право свободно да се движи и да пребивава в рамките на територията на държавите членки при спазване на ограниченията и условията, предвидени в настоящия договор, и на мерките, приети за неговото осъществяване.

A. *Общностно право*

9. Първичното право определя статута на европейските граждани, упражняващи правото си на свободно движение, като ги разграничава според това дали упражняват икономическа дейност. Приложими в това отношение са членове 12 ЕО, 18 ЕО и 39 ЕО:

2. Ако се окаже необходимо Общността да предприеме действия за постигането на тази цел и настоящият Договор не е предвидил необходимите правомощия, Съветът може да приема разпоредби с оглед улесняване на упражняването на правата, посочени в параграф 1. Съветът решава в съответствие с процедурата, посочена в член 251.

„Член 12 ЕО

3. Параграф 2 не се прилага по отношение на разпоредбите относно паспорти, документи за самоличност, разрешения за пребиваване или други подобни документи, нито по отношение на разпоредбите във връзка със социалното осигуряване и социална закрила.

В обхвата на приложение на настоящия договор и без да се нарушават специалните разпоредби, съдържащи се в него, се забранява всякаква дискриминация на основание гражданство.

Член 39 ЕО

Съветът, като действа в съответствие с процедурите, предвидени в член 251, може да приема правила, с които да забрани тази дискриминация.

1. Свободното придвижване на работници се гарантира в рамките на Общността.

2. Тази свобода на движение налага премахването на всякаква дискриминация, основаваща се на гражданство, между работниците от държавите членки що се отнася до заетост, възнаграждение и други условия на труд.

3. Тя включва и правото, при спазване на ограниченията, основаващи се на съображения за обществен ред, обществена сигурност и обществено здраве:

а) да се приемат действително направени предложения за наемане на работа;

б) да се придвижва свободно на територията на държавите членки за тази цел;

в) да престоява в държава членка за целите на заетостта, в съответствие с разпоредбите, уреждащи заетостта на гражданите от тази държава, предвидени в законови, подзаконови или административни актове;

г) да остава на територията на държава членка след наемане на работа в тази държава, при условията, които се предвиждат в регламенти за приложение, съставени от Комисията.

4. Разпоредбите на този член не се прилагат по отношение на заетостта в публичната администрация.“

10. Член 7 от Директива 2004/38 относно правото на граждани на Съюза и на членове на техните семейства да се движат и пребивават свободно определя случаите, при които лицата могат да пребивават в дадена държава членка за срок, по-дълъг от 3 месеца.

„*Член 7*

Право на пребиваване за повече от три месеца

1. Всички граждани на Съюза имат право да пребиват на територията на друга държава членка за срок, по-дълъг от три месеца, когато:

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

[…]

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:

[…]

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;

[…]“

11. В областта на социалното подпомагане Директива 2004/38 въвежда различни ограничения във връзка с принципа на недопускане на дискриминация, основана на гражданството, по отношение на лицата, пребиваващи в друга държава членка. Докато в от член 24, параграф 1 се прогласява принципът за недопускане на дискриминация, в следващия параграф се изброяват ограниченията.

„*Член 24*

Еднакво третиране

1. При спазване на конкретните разпоредби, изрично предвидени в Договора и вторичното законодателство, всички граждани на Съюза, които пребивават въз основа на настоящата директива на територията на приемащата държава членка, се ползват с третиране, еднакво с третирането на гражданите на тази държава членка в рамките на обхвата на приложение на

Договора. Това право се разпростира и включва членове на семейството, които не са граждани на държава членка и които имат право на пребиваване или постоянно пребиваване.

2. Чрез дерогация от параграф 1 приемащата държава членка не се задължава да предостави право на социално подпомагане през първите три месеца на пребиваване или при необходимост, по-дългия срок, регламентиран в член 14, параграф 4, буква б), нито се задължава преди придобиването на право на постоянно пребиваване да отпуска финансова помощ за издръжка за обучение, включително и за професионално обучение, състояща се от безвъзмездна помощ или студентски заеми за лица, различни от работници или самостоятелно заети лица, лица, които запазват такъв статус и членове на техните семейства“.

12. По-дългият срок, предвиден в член 14 от Директивата, се отнася до „гражданите на Съюза, [които] са влезли на територията на приемащата държава, за да търсят [работа]“. Тези лица не могат да бъдат експулсирани, докато могат да представят доказателства за това, че търсят работа и за това, че имат реален шанс да бъдат наети на работа.

Б. *Национална правна уредба*

13. Член 7, параграф 1 от книга II на германския Кодекс за социално осигуряване предвижда:

„Член 7

1) Предвидените в тази книга обезщетения се предоставят на лицата, които:

a) са навършили 15-годишна възраст и все още не са навършили 65 години;

b) са работоспособни;

c) се нуждаят от помощ;

d) имат обичайно местожителство на територията на Федерална република Германия.

Такива обезщетения не получават чужденците, които имат право на пребиваване само на основание на обстоятелството, че търсят работа, членовете на техните семейства, както и получателите, посочени в член 1 от Закона за обезщетенията на лицата, търсещи убежище […]“

14. В член 23, параграф 3 от книга XII на същия кодекс още веднъж се споменава по отношение на социалните помощи, че чужденците, влезли на територията на Германия, за да получават социална помощ или за да търсят работа, нямат право на социалните помощи, посочени в този текст.

IV — Преюдициалните въпроси

15. В този контекст на 22 януари 2008 г. Socialgericht Nuremberg отправя към Съда на основание член 234 ЕО две преюдициални запитвания, свързани с преценка за валидност и тълкуване, които съдържат едни и същи въпроси:

„1) Съвместим ли е член 24, параграф 2 от Директива 2004/38 на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2004 година с член 12 ЕО, тълкуван във връзка с член 39 ЕО?

2) Ако отговорът на първия въпрос е отрицателен, допуска ли член 12 ЕО във връзка с член 39 ЕО национална правна уредба, която изключва възможността гражданите на Съюза да получават социална помощ, когато е превишен максималният период на пребиваване, посочен в член 6 от Директива 2004/38 на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2004 година, и не съществува право на пребиваване съгласно други разпоредби?

3) Ако отговорът на първия въпрос е положителен, допуска ли член 12 ЕО национална правна уредба, която изключва възможността гражданите на държава членка на Европейския съюз да получават дори социални помощи, които се отпускат на нелегалните имигранти?“

16. С Определение от 7 април 2008 г. председателят на Съда съединява производствата по двете дела поради обективната връзка между тях.

17. Правителствата на Дания, Нидерландия и Обединеното кралство, както и Съветът на Европейския съюз, Европейският парламент и Комисията на Европейските общности представят становища.

18. В съдебното заседание на 4 февруари 2009 г. се явяват представителят на Обединеното кралство, представителите на Съвета, на Парламента и на Комисията, за да изложат устно своите твърдения.

V — Предварителна бележка: качеството на работници на г-н Vatsouras и на г-н Koupatantze

19. Sozialgericht Nürnberg счита, че жалбоподателите в главното производство нямат качеството „работник“ по смисъла на член 39 ЕО. Тъй като дейността, която са извършвали г-н Vatsouras и г-н Koupatantze, е била краткотрайна и нископлатена, те не са защитени чрез правото на свободно движение на работници и спрямо тях е приложим само съдържащият се в член 12 ЕО принцип на недопускане на дискриминация. Тази преценка обаче следва да бъде уточнена и нейните последици да бъдат внимателно проучени.

20. Правителствата и институциите, които участват в това преюдициално производство, не постигат съгласие по въпроса. Докато Съветът и Федерална република Германия защитават позицията, че жалбоподателите изпълняват необходимите условия, за да им бъде признато качеството „работник“, Дания поддържа обратното. От своя страна Комисията и Нидерландия считат, че не са налице достатъчно данни за намиране на убедително разрешение и предлагат този въпрос да бъде решен от националната юрисдикция. Имайки предвид и двойственото положение на запитващата юрисдикция [4], е задължително да се очертаят параметрите на обсъждането, преди да се пристъпи към разглеждане на поставените въпроси.

21. Съдът винаги се е стремял да избегне положение, при което в различните държави членки свободното движение и правата на работниците имат различен обхват. С Решение по дело Unger [5] Съдът дава чисто общностно определение на понятието „работник“ в член 39 ЕО, като окачествява трудовото правоотношение като отношение, чиято основна характеристика е, че „за определен период от време дадено лице предоставя работна сила в полза на друго лице и под негово ръководство, срещу което получава възнаграждение“ [6]. Впоследствие Съдът потвърждава, че формулировката следва да се тълкува в широк смисъл и да обхваща различни по своята същност дейности [7].

22. В конкретния случай г-н Vatsouras и г-н Koupatantze са извършвали дейности, които се вписват във възприетата от

4 — Макар че няколко пъти Sozialgericht Nürnberg посочва временния характер на работата и получаваното ниско заплащане, във втория въпрос се препраща към член 39 ЕО, тоест към правото на свободно движение на работниците.

5 — Решение на Съда от 19 март 1964 г. по дело Unger (75/63, Recueil, стр. 347).

6 — Решение от 3 юли 1986 г. по дело Lawrie-Blum (66/55, Recueil, стр. 2121, точки 16 и 17); Решение от 26 февруари 1992 г. по дело Bernini (C-3/90, Recueil, стр. I-1071, точка 14); и Решение от 7 септември 2004 г. по дело Trojani (C-456/02, Recueil, стр. I-7573, точка 15).

7 — Barnard, C., EC Employment Law, 3 ed., Oxford University Press, Oxford, 2006, p. 172 и 173.

съдебната практика концепция за трудовото правоотношение. Въпреки това съществуват два аспекта, които затрудняват тяхното определяне като работници: от една страна, краткотрайната заетост и ниското възнаграждение, а от друга страна — прекратяването на правоотношението на жалбоподателите и тяхната икономическа неактивност. Двата аспекта следва да бъдат проучени внимателно, преди на жалбоподателите да бъде признато качеството „работник".

A. *Краткотрайността и ниското възнаграждение, с които се характеризира трудовото правоотношение*

23. Съдебната практика е разработила някои критерии за прилагане на член 39 ЕО в случаите, когато извършваната дейност за чужда сметка е ограничена или толкова незначителна, че не осигурява минимални доходи за издръжка. Съгласно Решение по дело Levin [8] размерът на възнаграждението не е от основно значение при определянето на статута на лицето, извършващо дейност за чужда сметка. За да се прецени дали даден работник попада в обхвата на действие на член 39 ЕО, „той трябва да извършва реални и ефективни дейности с изключение на дейностите, които са толкова незначителни, че се явяват странични и допълнителни" [9]. Делото се отнася до британска гражданка, подала молба за издаване на разрешение за пребиваване в Нидерландия поради положението си на работник на непълно работно време. От определението за преюдициално запитване става ясно, че г-жа Levin е получавала като заплата сума, която не гарантира издръжката ѝ, но това не възпрепятства Съда да постанови, че когато е налице реална трудова дейност, не могат да бъдат ограничавани основните свободи на лицето, както и че за общностното право е без значение мотивацията за търсенето на работа; решаващ по смисъла на член 39 ЕО е обективният характер на работата, а не размерът на получаваната от работника заплата.

24. Въпреки че с Решение по дело Levin разрешаването на конкретния случай се оставя на запитващата юрисдикция, последващата съдебна практика сочи, че „реалните и ефективни дейности" са много разнообразни. Само в изключителни случаи се приема, че престацията е „странична и допълнителна". По дело Lawrie-Blum [10] се поставя въпросът дали платените стажове в колеж при непълно работно време и ниско възнаграждение представляват реална и ефективна работа. В решението се потвърждава, че студентите стажанти са работници по смисъла на член 39 ЕО, независимо че дейността им е част от образователен процес [11]. Подобен е и случаят по дело Kranemann [12], в което се разглежда положението на срочно наетите служители, които преминават подготвителен юридически стаж. Според решението обстоятелството, че сумата, плащана на тези лица, представлява помощ за задоволяване на техните нужди, не е пречка за прилагането на член 39 ЕО.

8 — Решение от 23 март 1982 г. по дело Levin (53/81, Recueil, стр. 1035).

9 — Пак там, точка 17.

10 — Решение по дело Lawrie-Blum, посочено по-горе.

11 — Пак там, точка 19.

12 — Решение от 17 март 2005 г. по дело Kranemann (C-109/04, Recueil, стр. I-2421).

Освен това в решението се приема, че ниското възнаграждение или източникът на финансиране не е от значение за качеството „работник“ по смисъла на общностното право [13].

25. Продължителността на трудовото правоотношение също не е определяща за окачествяването на дейността като реална и ефективна. От посоченото по-горе дело Levin е видно, че договорите за работа на непълно работно време не са изключени от приложното поле на член 39 ЕО. В Решение по дело Ninni-Orasche [14] се постановява, че работа, извършвана в продължение на два месеца и половина, придава на съответното лице качество на работник от Общността. Запитващата юрисдикция излага своите съмнения по отношение на добросъвестността на жалбоподателя, позовавайки се на редица обстоятелства, сочещи възможна злоупотреба, но в решението същите са приети за „неотносими“ [15] и са отчетени само реалният и ефективен характер на трудовата дейност.

26. За сметка на това не са много насоките за тълкуване на понятието „странична и допълнителна дейност“. Единствено по дело Raulin [16] са разгледани ограниченията на член 39 ЕО, като е посочено, че следва да се вземат предвид нередовният характер и ограничената продължителност на действително изпълняваните задължения в рамките на договор за временна работа [17]. По същия начин ограниченият брой работни часове е признак, че дейността е странична и допълнителна [18]. Решение по дело Raulin обаче се отнася до договор за сезонна работа, който изобщо не гарантира броя на работните часове. Става въпрос за нетипично трудовото правоотношение, създаващо *очакване* за настаняване на работа. По тази причина изглежда нормално, че доколкото чрез договор от този вид се осигурява минимална заетост, не е изпълнено изискването за „реална и ефективна“ трудова дейност.

27. Като резултат е видно, че в съдебната практика има тенденция за широко тълкуване на понятието „работник“ по смисъла на член 39 ЕО, обхващащо реални и ефективни трудови правоотношения в разнообразни форми. Обстоятелството, че работникът е нарушил разпоредбите, за да постигне целите си, е без значение, тъй като се преценяват единствено обективните обстоятелства във връзка с трудовото правоотношение, без да се вземат предвид *очевидно странични* случаи, които трудно

13 — Пак там, точка 17.

14 — Решение от 6 ноември 2003 г. по дело Ninni-Orasche (C-413/01, Recueil, стр. I-13187).

15 — Тази идея е изразена съвсем ясно в точка 31 от решението: „По отношение на аргумента, че запитващата юрисдикция е длъжна да провери въз основа на обстоятелствата по настоящото дело дали жалбоподателят в главното производство се е опитал по измамен начин да създаде положение, което да му даде възможност да се позове на качеството „работник“ в съответствие с член 48 от Договора, за да се възползва от свързаните с това качество предимства, достатъчно е да се посочи, че евентуалната злоупотреба с правата, предоставени от общностната правна уредба по силата на разпоредбите за свободно движение на работниците, предполага, че заинтересованото лице попада в полето на приложение ratione personae на този договор, ако изпълнява изискванията за квалифицирането като „работник“ по смисъла на посочената разпоредба. От това следва, че проблемът със злоупотреба с правото, не може да повлияе на отговора на първия въпрос“.

16 — Решение от 26 февруари 1992 г. по дело Raulin (C-357/89, Recuiel, стр. I-1027).

17 — Пак там, точка 14.

18 — Пак там.

се вписват в понятието „работа за чужда сметка“ [19].

28. Ето защо следва да се приеме, че г-н Vatsouras и г-н Koupatantze са работници, извършвали „реална и ефективна дейност“. Г-н Vatsouras намира работа при влизането си на територията на Германия [20] и я запазва за по-малко от една година. Получава 169 EUR на месец за осигуряване на издръжката си. В случай че тази сума покрива разликата между неговото възнаграждение и средния минимален доход за издръжка в Германия следва, че полученото възнаграждение е малко по-ниско от минималния доход за издръжка. Решение по дело Lawrie-Blum не дава ясен отговор на въпроса дали временната заетост при заплата под минималното възнаграждение е реална и ефективна дейност. Но тълкуването на това решение във връзка с Решение по дело Ninni-Orasche, по което е приложен член 39 ЕО спрямо дейност с обща продължителност два месеца и половина, подкрепя изложената теза. Ако възнаграждението е *много под* минималния доход за издръжка, дадена работа може да се определи като несъществена, но ако възнаграждението е малко по-ниско и е получавано в продължение на една година, остава само едно решение: да се признае, че г-н Vatsouras притежава качеството „работник“, ползващ се със защита съгласно общностното право.

29. Същото важи и за г-н Koupatantze. В неговия случай не се обсъжда размерът на възнаграждението, а само продължителността на работата. В Решение по дело Ninni-Orasche трудово правоотношение, продължило два месеца и половина, се приема за достатъчно. При положение че е налице ефективна дейност, била тя краткотрайна или нископлатена, Съдът допуска да се приложи член 39 ЕО. Г-н Koupatantze работи едва два месеца. Не остава безработен по собствена воля или след изтичане на договора му, а поради икономически затруднения на своя работодател. Освен това г-н Koupatantze изобщо не иска да му бъдат отпуснати социални помощи. При условие че няма признаци трудовото правоотношение на г-н Koupatantze да е *очевидно странично*, той следва да се счита за работник по смисъла на член 39 ЕО.

Б. *Прекратяване на трудовото правоотношение и прилагане на член 39 ЕО, параграф 3, буква г) във времето*

30. Остава да се определи дали обстоятелството, че двамата жалбоподатели са изгубили работата си, може да промени защитаваната от мен позиция. Член 39 ЕО, параграф 3, буква г) предвижда възможността работникът да остане в приемащата държава, след като е извършвал дадена работа, но подчинява това право на изпълнението на неопределени условия [21]. Ето защо спрямо търсещите работа лица не се

19 — В същия смисъл е и съдебната практика във връзка с тълкуването на Споразумението за асоцииране ЕИО—Турция, възприета в някои решения, приложили същата доктрина по отношение на турските работници, упражняващи правото си на свободно движение. Подобно широко тълкуване на член 39 ЕО се съдържа в Решение от 26 ноември 1998 г. по дело Birden (C-1/97, Recueil, стр. I-7747, точка 25), Решение от 19 ноември 2002 г. по дело Kurz (C-188/00, Recueil, стр. I-10691, точки 33 и 34), и Решение от 24 януари 2008 г. по дело Payir и др. (C-294/06, Сборник, стр. I-203, точка 31).

20 — Не е посочена точната дата на възникване на трудовото правоотношение, но тъй като получава социалната помощ, считано от 10 юли 2006 г., става ясно, че започва работа малко след пристигането си в Германия.

21 — Съгласно посочената разпоредба правото на оставане на територията на съответната държава членка след наемане на работа в тази държава се упражнява при спазване на „ограниченията, основаващи се на съображения за обществен ред, обществена сигурност и обществено здраве“, както и на условията, предвидени „в съставени от Комисията регламенти за приложение“.

прилага нито хипотезата на член 39 ЕО, нито нормите на вторичното право, въпреки че те могат да черпят права от съдебната практика, която прилага един хибриден режим спрямо останалите без работа лица, които действително се опитват да намерят друга работа [22].

31. В Решение по дело Collins [23] се допуска възможността лицата, имащи „връзка“ с приемащата държава, да се позовават изцяло на член 39 ЕО. От данните по това дело става ясно, че от момента, в който жалбоподателят, ирландски гражданин, е работил в Обединеното кралство, до датата, на която иска да му бъде отпусната помощ в тази държава, са изминали седемнадесет години. Решението, опирайки се на предходната съдебна практика, развива доктрината за „връзката“ между лицето, упражняващо правото си на свободно придвижване, и приемащата държава [24], съгласно която, когато лицето е полагало труд в приемащата държава, то следва да може да се позове на член 39 ЕО, макар формално вече да няма качеството работник.

32. При това положение, въпреки че запитващата юрисдикция трябва да изясни фактическите обстоятелства, е очевидно, че г-н Vatsouras и г-н Koupatantze са изпълнявали трудова дейност, което им дава статут на работници по смисъла на член 39 ЕО. Техните престации не могат да бъдат окачествени като странични или допълнителни; освен това бе установено, че жалбоподателите започват да търсят работа веднага след прекратяване на трудовите им правоотношения, поради което автоматично възниква връзка с приемащата държава и те могат, докато активно търсят работа, да се позовават пред тази държава на правото на свободно движение на работниците.

VI — Анализ на преюдициалните въпроси от гледна точка на изложеното по-горе тълкуване

33. С оглед изложеното по-горе приканвам Съда да признае жалбоподателите в главното производство за работници, ползващи се със защитата по член 39 ЕО, както поддържат Съветът и Федерална република Германия.

34. В определението на Sozialgericht de Nuremberg се възприема противоположно становище и на тази основа е формулиран преюдициалният въпрос относно валидността на член 24, параграф 2 от Директива 2004/38 [25]. Разпоредбата на този член се прилага само спрямо три групи лица,

22 — Решения от 26 февруари 1991 г. по дело Antonissen (C-292/89, Recueil, стр. I-745), Решение от 26 май 1993 г. по дело Tsiotras (C-171/91, Recueil, стр. I-2925, точка 8), Решение от 20 февруари 1997 г. по дело Комисия/Белгия (C-344/95, Recueil, стр. I-1035, точка 15) и Решение по дело Collins, посочено по-горе, точка 26.

23 — Решение, посочено в бележка под линия 3.

24 — Пак там, точки 27—32.

25 — В част III от определението за преюдициално запитване по дело C-22/08 Socialgericht се посочва, че „ниско заплатената и краткотрайна дейност на жалбоподателя, която не осигурява неговата издръжка, няма никакво отражение върху правото му на пребиваване, поради което следва да се приложи член 24, параграф 2 от Директива 2004/38“. Още повече че тази разпоредба не обхваща работниците, ползващи се със защитата по член 39 ЕО, въпреки че се прилага за лицата, които търсят работа. Запитващата юрисдикция обаче не взема предвид обстоятелството, че жалбоподателите искат да получат работа, а само краткотрайността на предишната им работа и обезщетението за безработица.

които не се ползват със защитата, предвидена в член 39 ЕО и произтичащите от него норми от вторичното право: лица, упражняващи право на свободно движение през първите три месеца от пребиваването си; лица, търсещи работа; и студенти. За втората от тези групи член 39 ЕО се прилага заедно с член 12 ЕО, като по този начин се създава хибриден режим при условията на възприетото в Решение по дело Collins.

35. От изложеното следва, че член 24, параграф 2 не е приложим към спора по настоящото производство и в него не може да бъде оспорвана валидността на тази разпоредба.

36. Вторият преюдициален въпрос обаче се отнася до съответствието на германската правна уредба с член 12 ЕО, тълкуван във връзка с член 39 ЕО. С този въпрос Sozialgericht изхожда от приложимостта на разпоредбите, свързани със свободното движение на работници. Ето защо, въпреки че член 12 ЕО не е приложим, когато става въпрос за работник, приканвам Съда да отговори на втория преюдициален въпрос, свеждайки анализа до съвместимостта на германската правна уредба с член 39 ЕО.

37. Доколкото Съдът може да не се съгласи с това предложение и да не счете жалбоподателите за работници, то при условията на субсидиарност и за пълнота на отговора, ще разгледам валидността на член 24, параграф 2 от Директива 2004/38.

VII — Вторият преюдициален въпрос

38. Sozialgericht поставя въпроса за прекратяването на социалната помощ поради превишаване на максималната продължителност на пребиваване, предвидена в Директива 2004/38. С други думи има съмнения относно законността на мярка, която изначално изключва прилагането на общностните норми, когато дадено лице, упражнило правото си на свободно движение, вече не отговаря на условията, при които е ползвало това право. В конкретния случай г-н Vatsouras и г-н Koupatantze са притежавали определения в член 39 ЕО статут на работници, но когато стават безработни, правата им, включително да получават социални помощи, са се прекратили.

39. За да разреши този въпрос, в своето писмено становище Комисията се позовава на член 7, параграф 3, буква в) от Директива 2004/38, който е приложим към положението на жалбоподателите в главните производства. Когато работник, който е упражнявал правото си на свободно движение за период по-кратък от една година, е в положение на принудителна безработица и „е регистриран в съответното бюро по труда“, Директива 2004/38 гарантира трудовия му статут и оттам правото да пребивава в приемащата държава. При наличие на тези обстоятелства лицето запазва правата си,

предоставени му от общностната правна уредба, за период, не по-кратък от шест месеца.

40. Тази разпоредба потвърждава пълното прилагане на член 39 ЕО в настоящия случай. Макар че жалбоподателите са работили и пребивавали по-малко от една година и поради това не са установили изискванията в съдебната практика връзка, така че свободното движение на хора да придобие истинско измерение, Директива 2004/38 преодолява това изискване, като подчинява свободното движение на хора на определени условия, за да се избегнат злоупотреби и за да се запази стабилността на публичните финанси в приемащите държави членки [26].

41. Съгласно определението на Sozialgericht както г-н Vatsouras, така и г-н Koupatantze не по своя вина са загубили работните си места преди изтичането на една година. Не се уточнява дали са се регистрирали в бюрото по труда, в който случай би бил приложим член 7 от Директива 2004/38. Запитващата юрисдикция е тази, която трябва да проучи този въпрос.

42. При условие че са спазени изложените по-горе изисквания, германската трудова администрация е нарушила общностното право, като е лишила жалбоподателите от получаваната от тях социална помощ. Ако причината за прекратяването (която за г-н Koupatantze не е посочена в определението за преюдициално запитване) е загубата на правото на пребиваване поради безработица, то германската държава е ограничила свободното движение на работници, като е нарушила член 39 ЕО, както и член 7, параграф 2 от Регламент 1612/68 [27]. В качеството си на работници жалбоподателите трябва да бъдат третирани като всеки друг германски работник, включително по отношение на социалните мерки във връзка с извършването на трудова дейност. Г-н Vatsouras иска да му бъде предоставена помощ, която да покрие разликата между трудовото му възнаграждение и минималните средства за издръжка. Г-н Koupatantze от своя страна иска помощ за безработица поради прекратяване на трудовото му правоотношение. Въпреки че обезщетенията са различни, те са свързани с качеството „работник“, което и двамата притежават.

43. Следователно правна уредба, която не признава на работниците в Съюза възможността да получават социални обезщетения, когато са безработни и са регистрирани в бюрото по труда, след като са работили по-малко от една година, противоречи на член 39 ЕО.

26 — В предложението за Директива 2004/38 Комисията обосновава член 7, твърдейки, че „тези разпоредби определят условията за упражняване на правото на пребиваване, което не е абсолютно. Макар да е необходимо да се улесни упражняването на това право, обстоятелството, че към момента социалните помощи не попадат в обхвата на общностното право и по общо правило не подлежат на прехвърляне, води до положение, при което напълно равно третиране в областта на социалните обезщетения е невъзможно, без да се поеме рискът някои категории лица, притежаващи право на пребиваване, и по-специално лицата, които не осъществяват икономическа дейност, да се превърнат в излишна тежест за публичните финанси на приемащата държава членка“.

27 — Регламент (ЕИО) № 1612/68 на Съвета относно свободното движение на работници в Общността (ОВ L 257, стр. 2; Специално издание на български език, 2007 г., глава 5, том 1, стр. 11).

VIII — Първият преюдициален въпрос

44. Доколкото е възможно Съдът да не сподели тезата, защитавана в точки 23—32 от това заключение, ще разгледам преюдициалните въпроси от друг ъгъл. Ако се допусне, че г-н Vtsouras и г-н Koupantze не са „работници“ по смисъла на член 39 ЕО, въпросът относно валидността на член 24, параграф 2 от Директива 2004/38 се поставя с пълна сила, тъй като би се стигнало до противоречие между тази норма и възприетото в съдебната практика тълкуване на член 12 ЕО във връзка с член 39 ЕО, според което правото на свободно движение се прилага и по отношение на лицата, търсещи работа.

45. Съмненията на Sozialgericht се доближават до същността на Директива 2004/38. Както вече посочих, споменатият член 24, параграф 2 обхваща две различни правни положения. От една страна, положението на лицата, които искат помощи за издръжка като стипендии или заеми за обучение, т.е. студентите, които упражняват правото на свободно движение. От друга страна, положението на лицата, които се установяват на територията на дадена държава членка за период от три месеца или за периода, необходим за активно търсене на работа. Първите могат да искат помощи от такъв характер едва след като придобият право на постоянно пребиваване, което съгласно Директива 2004/38 се предоставя след изтичането на пет години. Вторите придобиват право на „социално подпомагане“, когато си намерят работа.

46. В Решение по дело Förster [28] се постановява, че ограничението, наложено от Директива 2004/38 спрямо студентите, е съвместимо с членове 12 ЕО и 18 ЕО, като в това решение липсва произнасяне относно валидността на член 24, параграф 2 от Директивата, макар да се съдържа такова произнасяне във връзка с нидерландското законодателство, което предхожда тази общностна разпоредба. Следователно Съдът косвено потвърждава законността на ограничението по отношение на студентите, но не изяснява въпроса дали Директива 2004/38 е в съответствие с Договора за ЕО, що се отнася до положението на лицата, които търсят работа, без да получават социални помощи.

47. Всички държави членки и институциите, представили становища в това преюдициално производство, се произнасят в полза на валидността на член 24, параграф 2 от Директива 2004/38, като доводите им в голяма степен съвпадат. Между изложените съображения има едно, което според мен съдържа в зародиш идеята на Решение по дело Collins и неговото отражение в Директива 2004/38.

A. *Член 24, параграф 2 от Директива 2004/38 и включването му в практиката на Съда*

48. Г-н Collins иска да му бъде предоставена помощ при търсене на работа (jobsee-

28 — Решение от 18 ноември 2008 г. по дело Förster (C-158/07, Сборник, стр. I-8507).

ker's allowance) в Обединеното кралство. Той притежава американски паспорт и след като завършва образованието си в своята страна, работи известно време във Великобритания и получава ирландско гражданство. Седемнадесет години пребивава в Съединените щати и Южна Африка, след което се връща в Обединеното кралство, за да търси работа, и иска да му бъде предоставена спорната помощ.

49. В заключението по това дело подкрепям предпазливото тълкуване в съдебната практика на въпросите, свързани с гражданството, така че забраната за дискриминация по член 12 ЕО във връзка с член 39 ЕО да бъде съобразена с опасността от т.нар. „социален туризъм“ [29]. За тази цел предложих да бъде отхвърлено искането на г-н Collins поради слабата му „връзка“ с държавата членка, в която иска да получи помощ [30]. Въпреки това приемам, че лицата, които успяват да докажат някаква връзка с приемащата държава членка, се ползват със защита — аспект, който в решението се взема предвид, след като в точка 72 се разглежда значението на изискването за предходно пребиваване с оглед на установяването на връзка, като се добавя, че изискуемият срок на пребиваване „не трябва да надвишава времето, необходимо на националните власти, за да се уверят, че заинтересованото лице наистина търси работа на пазара на труда в приемащата държава членка“. Накратко, приемащата страна трябва да обоснове пропорционалността на периода на пребиваване, за да осигури съвместимостта на националната правна уредба с общностното право [31].

50. За разлика от положението на студентите, по отношение на които член 24, параграф 2 от Директива 2004/38 изисква петгодишен минимален срок на пребиваване, положението на лицата, търсещи работа, не е толкова ясно. При определянето на срок, въз основа на който да се установи наличието на връзка, разпоредбата препраща към член 14, параграф 4, буква б), съгласно който държавите членки не могат да постановят експулсиране на граждани на Съюза или на членове на техните семейства, ако те „са влезли на територията на приемащата държава членка, за да търсят заетост“. При това положение не се допуска никакво ограничение, докато заинтересованите лица могат да представят доказателства „за това, че продължават да търсят заетост и за това, че имат реален шанс да бъдат наети на работа“.

29 — Точки 64 и 65 от заключението.

30 — Точка 75.

31 — В този смисъл са Решение по дело Trojani (посочено в бележка под линия 6, точки 42—45) и Решение от 15 септември 2005 г. по дело Ioannidis (C-258/04, Recueil, стр. I-8275, точка 29). Относно двете решения и изискването за наличие на връзка: Muir, E., „Statut et droits du demandeur d'emploi-travailleur-citoyen: confusion ou rationalisation?, Revue du Droit de l'Union Européenne“, 2, 2004, p. 270—272 и O'Leary S., „Developing an Ever Closer Union between the Peoples of Europe? A Reappraisal of the Case Law of the Court of Justice on the Free Movement of Persons and EU Citizenship“, Yearbook of European Law, Cambridge, 2008, p. 185 и 186.

51. В светлината на тази нормативна уредба запитващата юрисдикция дава две тълкувания на оспорваната разпоредба.

52. На първо място, може да се приеме, че член 24, параграф 2 от Директива 2004/38 допуска ограничаване без определен срок, винаги когато даден гражданин се опитва да намери работа. Доколкото член 14 забранява експулсиране, докато лицето усърдно търси работа, този срок предвид текста на посочения член 24, параграф 2 е в отклонение от възприетото в Решение по дело Collins, тъй като води до забрана на възможността за получаване на социални помощи независимо от връзката с приемащата държава.

53. На второ място, може да се допусне, че в член 24, параграф 2 се прави мълчалива препратка към задължителния срок за придобиване на правото на постоянно пребиваване, каквато е хипотезата на студентите. След изтичането на пет години от влизането на територията на държавата членка, лицата, които продължават да търсят работа, могат да искат да им бъдат предоставени спорните помощи.

54. Нито едно от двете тълкувания не изглежда убедително. Първото, поради явното противоречие с Решение по дело Collins [32], защото срок, който се удължава sine die, не осигурява правна сигурност и не съответства на целите на Директива 2004/38, която се стреми да създаде устойчивост в област от правния ред, която е много близка до основните права на европейските граждани. Второто, защото няма смисъл Директивата да прави разлика между статута на студентите и статута на лицата, търсещи работа, а след това да предвижда еднакви правни последици на двата статута; ако имаше такава разлика в статута на едните и другите, би било излишно нормата да уеднаквява режима на двете групи. Това тълкуване не би съответствало на волята на тези, които са приели текста, и не би издържало при един систематичен анализ на разпоредбата.

55. Напротив, Директива 2004/38 запазва мълчание в това отношение, най-вече защото съгласно нея лицата, които искат да работят, разполагат със специален режим, който след изтичане на първите три месеца престой не изисква петгодишен период на пребиваване, какъвто трябва да докажат студентите, нито пък ги оставя в положение на правна несигурност,

32 — Може да се защити позицията, че Директивата не следва подхода, възприет в Решение по дело Collins, защото Директивата е приета (на 29 април 2004 г.) няколко дни след произнасянето на решението (23 март 2004 г.). Заключението обаче представих на 10 юли 2003 г., когато все още се обсъждаше проектът на Директивата. Съмнявам се, че при приемането на текста институциите са пренебрегнали последиците от решението на Съда.

докато се опитват да намерят работа. Съгласен съм със становището на Съвета, че оспорваната норма не предоставя твърд критерий, по който да се установи изискваната съгласно Решение по дело Collins връзка. Поради факта, че търсещите работа лица се намират по средата на пътя между икономическата дейност и липсата на заетост, Директивата оставя на националния законодател грижата да намери съответното равновесие [33]. В крайна сметка Съдът трябва да прецени дали националните решения се придържат към Договорите и Директива 2004/38, като така не само се потвърждава валидността на член 24, параграф 2 от Директива 2004/38, а и се дава възможност неговите разпоредби да се разбират в съответствие с практиката на Съда.

56. Както изтъква Обединеното кралство, този извод не се опровергава от факта, че спорните помощи представляват обезщетения, чиято цел по-специално е да улесняват достъпа на получателя им до пазара на труда. Достатъчно е помощта да благоприятства намирането на работа, при условие че молителят докаже съгласно Решение по дело Collins [34] връзка с приемащата държава. Всъщност в съдебното заседание британският представител призна, че след едно по-изчерпателно проучване разглежданите помощи могат да бъдат окачествени като способ за насърчаване на трудовата заетост.

57. Следователно целта на помощта трябва да се разглежда според резултатите от нея, а не според формалната ѝ структура. В противен случай би било лесно да се заобиколи възприетата по дело Collins практика, тъй като би било достатъчно уреждащите обезщетенията норми по никакъв начин да не посочват целта на помощта, а именно насърчаване на заетостта, за да бъде отказана тази помощ на общностните граждани, които упражняват правото си на свободно движение, за да намерят работа. Този подход ме кара да смятам въпреки изложените от Комисията доводи, че може да има мерки за „социално подпомагане“ от вида на споменатите в член 24, параграф 2 от Директива 2004/38, които да благоприятстват трудовата заетост. В този контекст съгласно Решение по дело Collins е задължително да се приложи член 39 ЕО и да се осигури социалната защита на лицата, търсещи работа на територията на Съюза.

58. В конкретния случай е безспорно, че задачите на ARGE са насочени към реинтеграцията на пазара на труда, тъй като

33 — Golynker, O, „Jobseeker's rights in the European Union: challenges of changing the paradigm of social solidarity“, European Law Review, 30, 2005, p. 118—120; Barnard, C., The Substantive Law of the EU, 2 ed., Oxford University Press, Oxford, 2007, p. 301; и Spaventa, E., Free Movement of Persons in the European Union, Ed. Kluwer, La Haye, 2007, p. 5.

34 — Решение по дело Collins, посочено по-горе, точка 68.

е създадена за целите, предвидени в книга II на Кодекса за социално осигуряване (Socialgesetzbuch II, наричан по-нататък „SGB II“); пълното наименование на структурата (Die Arbeitsgemeinschaft zur Arbeitmarktingration Nürnberg) отразява интеграционните функциите, които изпълнява [35].

59. В крайна сметка остава в компетентността на запитващата юрисдикция да прецени дали с исканата помощ се постига тази цел.

Б. *Член 24, параграф 2 от Директива 2004/38 и приложението му в конкретния случай*

60. Ако Съдът споделя изразеното в настоящото заключение становище, би следвало да основе отговорите до Sozialgericht не толкова на разпоредбата, чиято валидност се оспорва, а на съдебната практика. Ако националната правна уредба може да налага изисквания по отношение на връзката между приемащата държава и лицето, търсещо работа, запитващата юрисдикция следва да провери дали тези изисквания съответстват на критериите, изложени в точка 72 от Решение по дело Collins.

61. От определението за преюдициално запитване следва, че Федерална република Германия забранява лицата, пристигнали на територията ѝ с цел намиране на работа, да получават помощи [36]. Националната правна уредба възприема най-тясното тълкуване на член 24, параграф 2 от Директивата, което вече критикувах по-горе. Националните разпоредби не допускат каквато и да било преценка, въз основа на която г-н Vatsouras и г-н Koupatantze да установят някаква връзка с територията на Германия, поради което следва единствено да се приеме, че е налице несъответствие на федералните норми с Договора за ЕО, така както е тълкуван от Съда в Решение по дело Collins.

62. В този смисъл считам за важно да се изтъкне едно различие между настоящото дело и делото на г-н Collins, който отсъства седемнадесет години и губи връзката си с приемащата държава, докато жалбоподателите пред Sozialgericht Nuremberg отиват в Германия, където бързо намират работа. Дори Съдът да прецени, че дейността е била „странична и допълнителна“, полаганият труд, колкото и скромен да е, доказва способността на лицата, които го извършват, да встъпят в трудово правоотношение. Още повече че г-н Vatsouras изпълнява своите трудови задължения почти една година, обстоятелство, което не позволява идването му във Федералната република да бъде квалифицирано като социален туризъм. Що се отнася до г-н Koupatantze, макар да не се уточнява каква е работата и заплатата му, нищо не сочи дейността му да е била фиктивна, доколкото е прекратена по

35 — Служба за социални услуги за приобщаване към пазара на труда в гр. Нюрнберг (http://www.nuernberg.de/schluessel/aemter_info/ref5/sha/arge.html).

36 — Член 7, параграф 1 от книга II и член 23, параграф 3 от книга XII на Sozialgesetzbuch.

причини извън неговата воля. Освен това след спирането на помощите и двамата отново се връщат на работа, което показва, че в разумен срок и двамата действително и ефективно са търсили работа.

63. Тези обстоятелства доказват, че жалбоподателите са се намирали в по-добро положение за намиране на работа, тъй като предишната им дейност е била от икономическо естество. Лице, което вече е извършвало трудова дейност срещу възнаграждение, има по-големи възможности да се приобщи към пазара на труда. По същия начин наличието на макар и незначителни насрещни престации обосновава в още по-голяма степен приложението на Договора за ЕО. Следователно лица като г-н Vatsouras и г-н Koupatantze, които още в първите месеци от пристигането си в Германия са извършвали икономическа дейност, трудно могат да бъдат окачествени просто като „търсещи работа“, ако те впоследствие остават безработни.

64. Изложеното тук ме кара да твърдя, че е налице връзка по смисъла на Решение по дело Collins, когато търсещото работа лице вече е извършвало някаква икономическа дейност, която увеличава шансовете му за намиране на нова работа. Запитващата юрисдикция трябва да проучи дали по отношение на жалбоподателите в главните производствата е налице такава връзка.

IX — Останалите преюдициални въпроси

65. Ако Съдът не сподели становището, че г-н Vatsouras и г-н Koupatantze са работници, тълкуването, което предлагам във връзка с член 24, параграф 2 от Директива 2004/38, би отговорило както на първия, така и на втория въпрос на Sozialgericht.

66. По отношение на третия въпрос общностното право не дава критерии за разрешаване на въпросите, свързани с различното третиране на гражданите на Общността и на гражданите на трети страни, за които се прилага правото на приемащата държава членка. Целта на член 12 ЕО е да премахне дискриминацията между гражданите на Общността и гражданите на приемащата държава, без да определя правила за предотвратяване на различното третиране, срещу което възразява запитващата юрисдикция. Ето защо няма да пристъпя към разглеждане на третия въпрос.

X — Заключение

67. С оглед на изложените по-горе съображения предлагам на Съда да отговори на преюдициалните въпроси на Sozialgericht Nürnberg, както следва:

„1. Член 39 ЕО във връзка с член 7, параграф 1, буква в) от Директива 2004/38/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2004 година не допуска национални мерки, които изключват възможността работниците в Съюза да получават социални помощи, когато са безработни, надлежно регистрирани са в бюрото по труда и са работили по-малко от една година.

2. Разглеждането на отправеното запитване не разкрива нито едно обстоятелство, което може да засегне валидността на член 24, параграф 2 от Директива 2004/38 на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2004 година.

3. Между търсещото работа лице и приемащата държава съществува връзка, когато това лице по-рано е извършвало икономическа дейност, която увеличава вероятността за намиране на нова работа. Националната юрисдикция трябва да определи дали по отношение на жалбоподателите в главните производства е налице връзка от такъв характер.“