Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
J. RICHARD DE LA TOUR
представено на 24 юни 2021 година [1]

Дело C-709/20

CG
срещу
The Department for Communities in Northern Ireland

(Преюдициално запитване, отправено от Appeal Tribunal for Northern Ireland (Апелативен съд на Северна Ирландия, Обединено кралство)

„Преюдициално запитване — Свободно движение на хора — Гражданство на Съюза — Споразумение за оттегляне на Обединеното кралство — Преходен период — Член 18 ДФЕС — Недопускане на дискриминация, основана на гражданство — Директива 2004/38/ЕО — Член 24 — Право на пребиваване на националната територия — Социално подпомагане — Национална разпоредба, съгласно която икономически неактивни граждани на Съюза, които са придобили право на пребиваване на национална територия, са изключени от кръга на лицата с право на получаване на помощ за гарантиране на жизнения минимум — Равно третиране“

I. Въведение

1. Преюдициалното запитване се отнася до тълкуването на член 18 ДФЕС.

2. Запитването е отправено в рамките на спор между CG, нидерландска и хърватска гражданка, пребиваваща в Северна Ирландия (Обединено кралство) от 2018 г., и Department for Communities in Northern Ireland (Министерство на общините на Северна Ирландия, Обединено кралство) относно отказа на последното да ѝ предостави помощ за гарантиране на жизнения минимум, наречена „Universal Credit“ (универсален кредит).

3. Въпросът, с който е сезиран Съдът, се отнася по същество до защитата, дължима на гражданин на Европейския съюз в областта на достъпа до социално подпомагане по силата на принципа на равно третиране, когато приемащата държава членка му е предоставила право на пребиваване, основано на националното право, при по-благоприятни условия от предвидените в Директива 2004/38/ЕО [2].

[1] Език на оригиналния текст: френски.

[2] 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, 2004 г., стр. 77; Специално издание на български език, 2007 г., глава 5, том 7, стр. 56).

4. Така настоящото дело е повод Съдът да уточни съотношението между член 18 ДФЕС и член 24 от тази директива и условията, при които трябва да се прилага принципът на равно третиране, когато националната правна уредба изключва от достъп до социални помощи, които имат за цел да осигурят минималните средства за издръжка на получаващите ги лица, някои граждани на Съюза поради естеството на правото им на пребиваване, при положение че тези помощи са гарантирани на гражданите на съответната държава членка, които се намират в същото положение на нищета.

5. В настоящото заключение ще предложа на Съда да приеме, че отказът на държава членка да предостави социално подпомагане на икономически неактивен гражданин на друга държава членка единствено поради естеството на правото му на пребиваване, предоставено без условия за наличие на средства на основание на национална разпоредба, може да представлява непряка дискриминация, основана на гражданство — обстоятелство, което запитващата юрисдикция следва да провери — и че в подобен случай тази правна уредба надхвърля необходимото за запазване на равновесието на националната система за социално подпомагане на приемащата държава членка.

II. Правна уредба

A. Правото на Съюза

1. Споразумението за оттеглянето на Обединеното кралство

6. Шеста и осма алинея от преамбюла на Споразумението за оттеглянето на Обединеното кралство Великобритания и Северна Ирландия от Европейския съюз и Европейската общност за атомна енергия[3], одобрено с Решение (ЕС) 2020/135[4], гласят:

„Като признават, че е необходимо да се осигури реципрочна защита на гражданите на Съюза и гражданите на Обединеното кралство, както и на съответните членове на техните семейства, когато те са упражнили правото си на свободно движение преди определената в настоящото споразумение дата, и да се гарантира, че правата им по настоящото споразумение могат да бъдат упражнени и се основават на принципа на недискриминация; като признават също, че правата, произтичащи от периодите на социално осигуряване, следва да бъдат защитени,

[…]

Като имат предвид, че е в интерес както на Съюза, така и на Обединеното кралство да се определи преходен период или период на изпълнение, през който […] правото на Съюза, включително международните споразумения, да се прилага за и във Обединеното кралство, и като общо правило, със същото действие както по отношение на държавите членки, за да се избегнат смущения в периода, през който споразумението(споразуменията) относно бъдещите отношения ще бъде (бъдат) договорено(и)“.

[3] ОВ L 29, 2020 г., стр. 7, наричано по-нататък „Споразумението за оттеглянето на Обединеното кралство“.

[4] Решение 2020/135 на Съвета от 30 януари 2020 година относно сключването на Споразумението за оттегляне на Обединеното кралство Великобритания и Северна Ирландия от Европейския съюз и Европейската общност за атомна енергия (ОВ L 29, 2020 г., стр. 1).

7. Член 2, букви а) и в) от Споразумението за оттеглянето на Обединеното кралство гласи:

„За целите на настоящото споразумение се прилагат следните определения:

а) „право на Съюза“ означава:

i) Договорът за Европейския съюз („ДЕС“), Договорът за функционирането на Европейския съюз („ДФЕС“) и Договорът за създаване на Европейската общност за атомна енергия […], с измененията и допълненията, както и Договорите за присъединяване и Хартата на основните права на Европейския съюз [наричана по-нататък „Хартата“], наричани заедно „Договорите“;

ii) общите принципи на правото на Съюза;

iii) актовете, приети от институциите, органите, службите или агенциите на Съюза;

[…]

в) „гражданин на Съюза“ означава лице, което има гражданство на държава членка“.

8. Втората част на Споразумението за оттеглянето на Обединеното кралство е озаглавена „*Права на гражданите*“ [5] и съдържа членове 9—39.

9. В член 13, параграф 1 от това споразумение се уточнява:

„Гражданите на Съюза и гражданите на Обединеното кралство имат право да пребивават в приемащата държава съгласно ограниченията и условията, определени в членове 21, 45 или 49 [ДФЕС] и в член 6, параграф 1, член 7, параграф 1, буква а), б) или в), член 7, параграф 3, член 14, член 16, параграф 1 или член 17, параграф 1 от Директива [2004/38]“.

10. Член 86, параграфи 2 и 3 от посоченото споразумение гласи:

„2. Съдът на Европейския съюз продължава да е компетентен да се произнася преюдициално по запитвания от съдилища и трибунали на Обединеното кралство, отправени преди края на преходния период.

3. За целите на настоящата глава производството се счита[…] за образувано пред Съда на Европейския съюз, а преюдициалните запитвания се считат за отправени в момента, в който исковата молба е била регистрирана от секретариата на Съда или на Общия съд, според случая“.

11. Член 89, параграф 1 от същото споразумение предвижда:

„Съдебните решения и определенията на Съда на Европейския съюз, постановени преди края на преходния период, както и съдебните решения и определенията, постановени след края на преходния период в производствата, посочени в членове 86 и 87, имат задължителна сила в своята цялост спрямо Обединеното кралство и на негова територия“.

[5] Курсивът е мой.

12. Член 126 от Споразумението за оттеглянето на Обединеното кралство е озаглавен „Преходен период“ и гласи:

„Определя се преходен период или период на изпълнение, който започва да тече от датата на влизане в сила на настоящото споразумение и приключва на 31 декември 2020 г.“.

13. Член 127, параграфи 1 и 3 от това споразумение гласи:

„1. Освен ако в настоящото споразумение не е предвидено друго, по време на преходния период правото на Съюза е приложимо по отношение на и в Обединеното кралство.

[…]

3. По време на преходния период правото на Съюза, приложимо съгласно параграф 1, поражда по отношение на Обединеното кралство и в него същите правни последици като тези, които поражда в Съюза и неговите държави членки, и се тълкува и прилага в съответствие със същите методи и общи принципи като тези, приложими в Съюза“.

14. Споразумението за оттеглянето на Обединеното кралство влезе в сила на 31 януари 2020 г. в полунощ [6].

2. Директива 2004/38

15. Съображения 10, 20 и 21 от Директива 2004/38 гласят:

„(10) Лица, които упражняват правото си на пребиваване, не следва да се превръщат в неприемлива тежест за системата за социално подпомагане на приемащата държава членка по време на първоначалния период на пребиваване. Поради това правото на пребиваване за гражданите на Съюза и членовете на техните семейства за период по-дълъг от три месеца следва да подлежи на определени условия.

[…]

(20) В съответствие със забраната на дискриминацията, основана на националност, всички граждани на Съюза и членовете на техните семейства, пребиваващи в държава членка въз основа на настоящата директива, трябва да бъдат третирани еднакво с местните граждани в областите, предмет на Договора, при спазване на конкретните разпоредби така, както са изрично регламентирани в Договора и вторичното законодателство.

(21) Въпреки това, на приемащата държава членка следва да се остави правото да реши, дали тя ще отпуска социални помощи през първите три месеца от пребиваването или за по-дълъг период от време в случаите на търсещи работа лица, на граждани на Съюза, други освен работници или самостоятелно заети лица или лица, които запазват този статус, или на членове на техните семейства, както и дали да даде помощи за издръжка за обучение, включително професионално обучение, преди придобиването на правото на постоянно пребиваване на същите тези лица“.

[6] Вж. обобщение на етапите на оттеглянето на Обединеното кралство от Съюза, достъпно на следния интернет адрес: https://eur-lex.europa.eu/content/news/Brexit-UK-withdrawal-from-the-eu.html?locale=bg.

16. Съгласно член 1 от тази директива:

„Настоящата директива определя:

а) условията, уреждащи упражняването на правото на гражданите на Съюза и на членовете на техните семейства на свободно движение и пребиваване на територията на държавите членки;

б) правото на гражданите на Съюза и на членовете на техните семейства на постоянно пребиваване на територията на държавите членки;

в) ограниченията, налагани на правата, посочени в букви а) и б), от съображения, свързани с обществения ред, обществената сигурност или общественото здраве“.

17. Съгласно член 3, параграф 1 от Директива 2004/38:

„Настоящата директива се прилага за всички граждани на Съюза, които се движат или пребивават в държава членка, различна от тази, на която са граждани, и за членовете на техните семейства […]така, както са определени в член 2, точка 2), които ги придружават или се присъединяват към тях“.

18. Член 7 от Директива 2004/38 е озаглавен „Право на пребиваване за повече от три месеца“ и предвижда в параграф 1, букви б) и г):

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

[…]

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

[…]

г) са членове на семейството [по смисъла на член 2, точка 2)], придружаващи или присъединяващи се към гражданин на Съюза, който отговаря на условията, посочени в букви а), б) или в)“.

19. Съгласно член 24 от тази директива, озаглавен „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 членовете 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“.

20. Член 37 от посочената директива гласи:

„Разпоредбите на настоящата директива не засягат законовите, подзаконовите или административните разпоредби, определени от държава членка, които биха били по-благоприятни за лицата, обект на настоящата директива“.

Б. Правото на Обединеното кралство

1. EU Settlement Scheme — Immigration Rules Appendix EU

21. Съгласно разясненията на правителството на Обединеното кралство EU Settlement Scheme — Immigration Rules Appendix EU (Схема за уседналост за ЕС — Имиграционен правилник, Приложение ЕС (наричан по-нататък „Приложение ЕС“)[7] създава нова система, която е замислена във връзка с подготвянето и вследствие на оттеглянето на Обединеното кралство от Съюза. Тази система позволява на всички граждани от Съюза, от Европейското икономическо пространство (ЕИП) и от Швейцария, пребиваващи в Обединеното кралство преди 31 декември 2020 г., и на членовете на техните семейства, да поискат разрешение да останат в Обединеното кралство. Приложение ЕС влиза в сила на 30 март 2019 г. То предвижда, че заявленията за предоставяне на право на пребиваване трябва да се подават не по-късно от 30 юни 2021 г.[8].

22. Приложение ЕС предвижда предоставянето на:

– статут на уседналост, който дава право на заявителите, които са живели без прекъсване в Обединеното кралство в продължение на пет години, да останат безсрочно в Обединеното кралство на основание членове 2, 2A и 11—13, и

– временен статут на уседналост, който дава право на заявителите да останат в Обединеното кралство в продължение на пет години и по този начин в крайна сметка да натрупат изискваната продължителност на пребиваване, за да могат да поискат статут на уседналост на основание членове 3, 3A и 14.

23. Според правителството на Обединеното кралство, за разлика от член 7 от Директива 2004/38[9], Приложение ЕС позволява на икономически неактивните граждани, които понастоящем нямат право на пребиваване съгласно правото на Съюза, да продължават да

[7] https://www.gov.uk/guidance/immigration-rules/immigration-rules-appendix-eu.

[8] Това е същият срок като определения за заявленията, подавани съгласно член 18, параграф 1, буква б) от Споразумението за оттеглянето на Обединеното кралство, считано от 1 януари 2021 г. Вж. също бележка под линия 29 от настоящото заключение.

[9] Обединеното кралство се позовава на решение от 21 декември 2011 г., Ziolkowski и Szeja (C-424/10 и C-425/10, наричано по-нататък „решение Ziolkowski и Szeja“, EU:C:2011:866).

пребивават на територията до оттеглянето на Обединеното кралство от Съюза. Тези лица могат също да получат статут на уседналост след като бъде изпълнено условието за пребиваване от пет години. След получаване на този статут те имат безусловен достъп до системата за социално осигуряване на Обединеното кралство.

2. Правилникът за универсалния кредит от 2016 г.

24. Universal Credit Regulations (Northern Ireland) 2016 (Правилникът за универсалния кредит (Северна Ирландия) от 2016 г.), изменен със Social Security (Income-related Benefits) (Updating and Amendment) (EU Exit) Regulations (Northern Ireland) 2019 (Правилника за социалното осигуряване (Свързани с дохода обезщетения) (Осъвременяване и изменение) (Напускане на ЕС) (Северна Ирландия) от 2019 г.[10])[11], съдържа разпоредби, чиято цел е да се определят лицата, които имат право на универсален кредит, и начина на изчисляването му.

25. Универсалният кредит е схема за социална закрила, която се финансира от данъците и е подчинена на изисквания за доходи, чиято цел е да замени редица други социални помощи, които са премахнати (или все още са в сила), като обезщетението за търсещи работа лица и помощта за заетост и подкрепа, които се основават на доходите, подпомагането на доходите, данъчния кредит за работещи лица, данъчния кредит за отглеждането на дете и жилищната помощ[12].

26. Съгласно член 9, параграф 1, буква c) от Welfare Reform (Northern Ireland) Order 2015 (Наредба за реформата на социалното подпомагане (Северна Ирландия) от 2015 г.) условие за възникването на правото на универсален кредит е заявителят да се намира в Северна Ирландия[13].

27. Член 9 от Правилника за универсалния кредит от 2016 г. предвижда:

„(1) За да се определи дали дадено лице отговаря на основното условие да се намира в Северна Ирландия, освен в случаите, когато това лице попада в обхвата на параграф 4, следва да се счита, че това лице не се намира в Северна Ирландия, ако обичайното му местопребиваване не е в Обединеното кралство, на Англо-нормандските острови, на остров Ман или в Република Ирландия.

(2) Дадено лице следва да се счита, че има обичайно местопребиваване в Обединеното кралство, на Англо-нормандските острови, на остров Ман или в Република Ирландия само ако има право на пребиваване в едно от тези места.

[10] Наричан по-нататък „Правилникът за социалното осигуряване от 2019 г.“.

[11] Наричани по-нататък заедно „Правилникът за универсалния кредит от 2016 г.“.

[12] Вж. изложението на мотивите към Правилника за универсалния кредит от 2016 г., достъпен на следния интернет адрес: https://www.legislation.gov.uk/nisr/2016/216/pdfs/nisrem_20160216_en.pdf.

[13] Идентични по същество разпоредби се прилагат в останалата част от Обединеното кралство, като референтната територия е Великобритания в съответствие с член 4, параграф 1, буква c) от Welfare Reform Act 2012 (Закон за реформата на социалното подпомагане от 2012 г.) и Правилника за социалното осигуряване от 2019 г.

(3) За целите на параграф 2 правото на пребиваване не включва правото, което съществува по силата на или в съответствие с:

a) член 13 от Immigration (European Economic Area) Regulations 2016 [Правилника за имиграцията (ЕИП) от 2016 г.][14] или член 6 от Директива [2004/38],

b) член 14 от [Правилника за ЕИП][15], но само в случаите когато такова право е налице на основание на Правилника за ЕИП, поради това че лицето:

   (i) отговаря на изискванията по смисъла на член 6, параграф 1 от този правилник като търсещо работа лице, или

   (ii) е член на семейството (по смисъла на член 7 от посочения правилник) на търсещото работа лице,

c) член 16 от Правилника за ЕИП, но само в случай че такова право е налице на основание на този правилник, тъй като лицето отговаря на критериите, посочени в член 16, параграф 5 от този правилник[16], или в член 20 [ДФЕС] (в случай че правото на пребиваване възниква от факта, че в противен случай британски гражданин би бил лишен от възможността ефективно да упражнява правата си като гражданин на Съюза), или

d) лице, на което е издадено временно разрешение за влизане или пребиваване в Обединеното кралство на основание на Immigration Act 1971 [(Закона за имиграцията от 1971 г.)] по силата на:

   (i) [*Приложение ЕС*[17]], или

   (ii) положението му на лице, което има право на пребиваване, признато в решението Zambrano [решение от 8 март 2011 г. (C-34/09, EU:C:2011:124)] и определено в приложение 1 към [Приложение ЕС], приети съгласно член 3, параграф 2 от Закона за имиграцията от 1971 г.

(4) Дадено лице попада в обхвата на този параграф, ако:

a) отговаря на изискванията за целите на член 6 от Правилника за ЕИП като заето или самостоятелно заето лице,

[14] Наричан по-нататък „Правилникът за ЕИП“. Този член се отнася до правото на първоначално пребиваване и урежда пребиваването до три месеца.

[15] Този член се отнася до правото на продължително пребиваване, което съответства на правото по член 7 от Директива 2004/38.

[16] Тоест лица, поели основната грижа за граждани на Обединеното кралство.

[17] Курсивът е мой. Става въпрос за изменението, произтичащо от Правилника за социалното осигуряване от 2019 г., на което почива преюдициалното запитване. В писменото си становище Министерството на общините на Северна Ирландия уточнява, че в първия и втория въпрос на запитващата юрисдикция позоваването на член 9, параграф 3, буква c), подточка i) препраща към разпоредбата, която се прилага във Великобритания. Следователно за целите на настоящото преюдициално запитване, отправено от Северна Ирландия, поставените въпроси следва да се разбират като отнасящи се до член 9, параграф 3, буква d), подточка i) от Правилника за универсалния кредит от 2016 г., който е съответната разпоредба за Северна Ирландия.

b) е член на семейството на лице по буква a) по смисъла на член 7, параграф 1, букви a), b) или c) от Правилника за ЕИП[18],

c) е лице, което има право на постоянно пребиваване в Обединеното кралство на основание член 15, параграф 1, букви c), d) или e) от Правилника за ЕИП,

d) е бежанец по смисъла на член 1 от Конвенцията за статута на бежанците, подписана в Женева на 28 юли 1951 г., изменена с член 1, параграф 2 от Протокола за статута на бежанците, подписан в Ню Йорк на 31 януари 1967 г.,

e) е лице, което е получило или за което се счита, че е получило разрешение извън правилата, установени в член 3, параграф 2 от Закона за имиграцията от 1971 г., когато това разрешение е:

   (i) разрешение за влизане или оставане в Обединеното кралство, издадено по усмотрение на съответния орган,

   (ii) разрешение за оставане по силата на изключението, основано на домашно насилие, или

   (iii) разрешение, за което се счита, че е издадено на основание член 3 от Displaced Persons (Temporary Protection) Regulations 2005 [Правилник за разселените лица (временна закрила) от 2005 г.],

f) е лице, ползващо се от хуманитарна закрила, предоставена съгласно тези правила, или

g) е лице, което не подлежи на имиграционен контрол по смисъла на член 115, параграф 9 от Immigration and Asylum Act 1999 [Закон за имиграцията и убежището от 1999 г.] и което се намира в Обединеното кралство поради извеждане, експулсиране или поради друга законова забрана е върнато от друга държава членка в Обединеното кралство“.

III. Спорът в главното производство и преюдициалните въпроси

28. Жалбоподателката в главното производство, CG, е нидерландска и хърватска гражданка, неомъжен родител на две малки деца[19], която заявява, че е пристигнала в Северна Ирландия през 2018 г.[20] Тя никога не е извършвала икономическа дейност в Обединеното кралство и е живяла с партньора си, гражданин на Съюза с нидерландска

[18] В акта за преюдициално запитване се уточнява, че според Службата за универсалния кредит дефиницията за член на семейството, запазил правото си на пребиваване, е идентична с дефиницията по член 10 от Правилника за ЕИП и че CG не може да се позовава на това обстоятелство, тъй като не е доказала, че е омъжена за партньора си, гражданин на Съюза, или че все още поддържа трайна връзка с него.

[19] Съгласно данните от преписката двете деца са родени в Обединеното кралство съответно на 1 март 2019 г. и през 2020 г. По-голямото дете не е готово да започне началния етап на основното образование. В отговора си на въпросите на Съда относно искането за разглеждане по реда на бързото производство Appeal Tribunal for Northern Ireland (Апелативен съд на Северна Ирландия, Обединено кралство), който е запитващата юрисдикция, уточнява, че според CG двете деца подлежат на наблюдение от Social Services (Социални служби, Обединеното кралство).

[20] CG посочва, че е пристигнала в Обединеното кралство „[в] края на 2018 г. или в началото на 2019 г.“, за да може партньорът ѝ да приеме предложение за работа. Европейската комисия приема, че датата е 21 януари 2019 г.

националност, който е баща на децата ѝ, докато не се е преместила в приемен център за малтретирани жени вследствие на твърдения за домашно насилие[21]. CG не получава доходи и няма достъп до социални помощи, за да се издържа и да посреща нуждите на децата си.

29. На 4 юни 2020 г. CG получава временен статут на уседналост в Обединеното кралство на основание на Приложение ЕС. Home Office (Министерство на вътрешните работи, Обединеното кралство) предоставя този статут на гражданите на Съюза, които са пребивавали в Обединеното кралство в продължение на по-малко от пет години, без да е обвързан с условие за наличие на достатъчно средства. Този статут предоставя възможност за оставане в Обединеното кралство за определен срок от пет години след края на преходния период[22], предвиден в Споразумението за оттеглянето на Обединеното кралство.

30. Що се отнася до правото на пребиваване на CG[23], запитващата юрисдикция констатира, че:

– CG не може да се позове на качеството „член на семейството“, тъй като не е доказала, че е омъжена за или все още поддържа трайна връзка с гражданин на Съюза, и

– CG е получила временно разрешение за пребиваване (временен статут на уседналост), което трябва да се разграничава от „residence permit“ (разрешение за пребиваване).

31. На 8 юни 2020 г. CG подава заявление за социално подпомагане (универсален кредит) до Министерството на общините на Северна Ирландия. С решение от 17 юни 2020 г. Министерството на общините отхвърля заявлението ѝ на основание член 9, параграф 3, буква d), подточка i) от Правилника за универсалния кредит от 2016 г., добавен с Правилника за социалното осигуряване от 2019 г., с мотива че в резултат на това изменение гражданите на Съюза, на които е предоставено право на пребиваване в Обединеното кралство за определен срок на основание на Приложение ЕС, не отговарят на установеното с този член условие за пребиваване в Северна Ирландия за получаване на социално подпомагане. Жалбата, подадена по административен ред от CG, е отхвърлена на 30 юни 2020 г.

32. Запитващата юрисдикция е сезирана с жалбата на CG срещу това решение. CG оспорва законосъобразността на член 9, параграф 3, буква d), подточка i) от Правилника за универсалния кредит от 2016 г. Тя твърди, че тази разпоредба, която изключва гражданите на Съюза, чието пребиваване Обединеното кралство е признало за законно на своята

[21] Съгласно становището на CG след няколко напускания и връщания между жилището, което споделяла с агресивния си партньор, и защитеното жилище тя окончателно се настанява там от началото на 2020 г. В отговора си на въпросите на Съда относно искането за разглеждане по реда на бързото производство запитващата юрисдикция уведомява Съда, че настаняването на CG в приемен център не може да се счита за стабилно жилище. В писменото си становище CG уточнява, че през януари 2021 г. се е настанила в самостоятелно жилище, осигурено от социалните служби.

[22] Вж. точка 12 от настоящото заключение.

[23] В писменото си становище CG уточнява, от една страна, че през първите три месеца от пребиваването си в Обединеното кралство тя е имала право да пребивава без условия или формалности съгласно член 6 от Директива 2004/38. След изтичането на този тримесечен срок тя не е поканена от органите на Обединеното кралство да докаже право на постоянно пребиваване. От CG не е поискано или не ѝ е разпоредено да напусне Обединеното кралство. Между октомври 2019 г. и януари 2020 г. CG и първото ѝ дете напускат временно Обединеното кралство за Нидерландия, за да пребиват при родителите ѝ, след което се връщат отново в Обединеното кралство. Тя подчертава, че през цялото време е пребивавала в Северна Ирландия. От друга страна, тя уточнява, че не може да претендира да ѝ бъде издадено безсрочно разрешение за пребиваване като жертва на домашно насилие. Искането ѝ в този смисъл, подадено на 11 ноември 2020 г., е отхвърлено на 3 март 2021 г. Относно условията за получаване на това разрешение вж. бележка под линия 18 от настоящото заключение.

територия, от кръга на лицата с право на социално подпомагане, е несъвместима със задълженията на Обединеното кралство съгласно European Communities Act 1972 (Закона за Европейските общности от 1972 г.)[24] и нарушава член 18 ДФЕС.

33. В това отношение CG изтъква, че отказът да ѝ се отпусне социално подпомагане, при положение че ѝ е предоставено право на пребиваване за определен срок на основание на националното право, макар да не е имала право на пребиваване от гледна точка на правото на Съюза, съставлявал различно третиране в сравнение с британските граждани и следователно дискриминация, основана на гражданство.

34. Обратно, Министерството на общините на Северна Ирландия поддържа, че съгласно правото на Обединеното кралство сам по себе си временният статут на уседналост не предоставя право на социално подпомагане, по отношение на което продължават да се прилагат отделни условия за придобиване на това право.

35. Министерството на общините посочва, че обстоятелствата в конкретния случай са различни от тези по делото, по което е постановено решение от 7 септември 2004 г., Trojani[25], и че националните съдилища постоянно следват решение Patmalniece на Supreme Court (Върховен съд, Обединено кралство) от 16 март 2011 г., който констатира, че макар прилагането на критерия за обичайното пребиваване да е непряко дискриминационно, то е обосновано.

36. При тези обстоятелства Appeal Tribunal for Northern Ireland (Апелативен съд на Северна Ирландия) решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:

„1) Представлява ли член 9, параграф 3, буква [d], подточка i) от [Правилника за универсалния кредит от 2016 г.], добавен с [Правилника за социалното осигуряване от 2019 г.], който изключва от кръга лица с право на социални обезщетения гражданите на Съюза, които имат право на пребиваване (временно разрешение за пребиваване) съгласно националното право (в случая „временен статут на уседналост“ по Приложение ЕС), неправомерна (пряка или непряка) дискриминация по смисъла на член 18 [ДФЕС] и противоречи ли на задълженията на Обединеното кралство съгласно [Закона за Европейските общности от 1972 г.]?

2) При утвърдителен отговор на първия въпрос и ако се приеме, че член 9, параграф 3, буква [d]), подточка i) от [Правилника за универсалния кредит от 2016 г.] е непряко дискриминационен, обоснован ли е член 9, параграф 3, буква [d]), подточка i) от [Правилника за универсалния кредит от 2016 г.] съгласно член 18 [ДФЕС] и противоречи ли на задълженията на Обединеното кралство съгласно [Закона за Европейските общности от 1972 г.]?“.

37. На 11 февруари 2021 г. председателят на Съда уважава искането за разглеждане по реда на бързото производство съгласно член 105 от Процедурния правилник.

[24] Законът за Европейските общности от 1972 г. е законът за присъединяването на Обединеното кралство към Съюза.

[25] C-456/02, наричано по-нататък „решение Trojani“, EU:C:2004:488.

38. Писмени становища, както и устни становища в съдебното заседание от 4 май 2021 г. представят CG[26], Министерството на общините на Северна Ирландия, правителството на Обединеното кралство и Комисията.

IV. Анализ

39. Запитващата юрисдикция иска да се установи дали е налице пряка или непряка дискриминация по смисъла на член 18 ДФЕС, произтичаща от изключването на някои граждани на Съюза, пребиваващи в Обединеното кралство, от кръга на лицата с право на социално подпомагане поради естеството на правото на пребиваване, което им е предоставено на основание на националното право.

40. Фактическите обстоятелства по делото в главното производство, както и богатата практика на Съда в областта на равното третиране във връзка с правото на социално подпомагане, което гражданите на Съюза, упражнили свободата си на движение, могат да заявят, ме карат да считам, че е необходимо да се уточни контекстът, в който се вписва преюдициалното запитване.

A. По контекста на преюдициалното запитване и преформулирането му

41. На първо място, според мен следва да се уточнят основанията за компетентност на Съда, тъй като спорът има за предмет заявление за отпускане на социална помощ, подадено на 8 юни 2020 г. от гражданин на Съюза, пребиваващ в Обединеното кралство, което е отхвърлено на 30 юни 2020 г., тоест през преходния период, предвиден в Споразумението за оттеглянето на Обединеното кралство[27]. В това отношение следва да се подчертае, че спорът не се отнася до правото на пребиваване, наричано „временен статут на уседналост“, предоставено на CG на 4 юни 2020 г. съгласно Приложение EC[28], а до отказа да ѝ се предостави универсален кредит поради естеството на правото ѝ на пребиваване. Тъй като всички факти и приложими национални разпоредби предхождат или са настъпили или приети през преходния период, а въпросите на запитващата юрисдикция са заведени в

[26] В писменото си становище CG уточнява, че по дело Fratila/Secretary of State for Work and Pensions [2020] EWCA Civ 1741 с решение от 18 декември 2020 г. на Court of Appeal (Апелативен съд, Обединено кралство) заради наличието на дискриминация на основание гражданство, която е в противоречие с член 18 ДФЕС, са обявени за незаконосъобразни разпоредби, сходни с оспорваните в настоящия случай, които се прилагат за Великобритания. Secretary of State for Work and Pensions (Министър на труда и пенсионната система, Обединено кралство) обжалва това решение пред UK Supreme Court (Върховен съд на Обединеното кралство), като датата за разглеждане е насрочена за съдебното заседание на 18 и 19 май 2021 г. CG посочва, че това производство се отнася до двама румънски граждани, а именно г-жа Fratila, пристигнала в Обединеното кралство, която е работила малко по-малко от една година, преди да ѝ бъде отнет статутът на работник. Тя подава искане за универсален кредит, на което получава отказ. Малко по-рано ѝ е предоставен временен статут на уседналост. Към този момент тя се намира в Обединеното кралство от почти пет години. Впоследствие тя получава статут на уседналост и ѝ е предоставен универсален кредит. Другото засегнато лице, г-н Tanase, страда от трайни увреждания и се придвижва с инвалидна количка. Той отива в Обединеното кралство, за да получава грижи от г-жа Fratila. Той получава различни обезщетения в Румъния, включително пенсия за инвалидност, основна пенсия и обезщетение за разходи за лечение. Скоро след като получава временен статут на уседналост, той също получава отказ за универсален кредит. Той пребивава в Обединеното кралство от пет месеца. Вж. точки 13 и 14 от решението, достъпно на следния интернет адрес: https://files.gcnchambers.co.uk/wp-content/uploads/2020/12/18111043/Fratila-v-Secretary-of-State-for-Work-and-Pensions-2020-EWCA-1741-18-December-2020.pdf.

[27] Вж. точка 12 от настоящото заключение.

[28] Към тази дата новият статут на уседналост, установен с член 18 от Споразумението за оттеглянето на Обединеното кралство, не може да бъде предоставян. Макар съгласно член 19 от това споразумение през преходния период заявленията за получаване на този статут да могат да бъдат подавани предварително, решенията, с които те се уважават или отхвърлят, влизат в сила едва считано от 1 януари 2021 г. Освен това заявителите трябва да отговарят на условия, равностойни на посочените в Директива 2004/38.

секретариата на 30 декември 2020 г., Съдът е компетентен да се произнесе по преюдициалното запитване на основание член 86, параграфи 2 и 3 от Споразумението за оттеглянето на Обединеното кралство [29].

42. На второ място, що се отнася до квалификацията на помощите, поискани от CG на основание член 18 ДФЕС, от която зависи установяването на правната норма на Съюза, съгласно която трябва да се провери съответствието на националните разпоредби от гледна точка на принципа на равно третиране [30], посочвам, че е безспорно, че искането на CG за универсален кредит за нея и за децата ѝ [31] се основава именно на липсата на средства, и че тази помощ се квалифицира като „социално подпомагане“ по смисъла на Директива 2004/38. Уточнението в съдебното заседание, че поисканата от CG помощ трябва да покрива разходите ѝ за здравеопазване, не може да промени тази квалификация.

43. Съгласно постоянната практика на Съда понятието „социално подпомагане“ обхваща паричните обезщетения, независещи от вноски, израз на националната солидарност и финансирани като такива [32]. След като са предназначени да гарантират жизнения минимум на лицето, което ги получава, те са безусловни. В това отношение Съдът е припомнил, че помощите за покриване на разходите за издръжка, които имат за цел да осигурят минимално необходимите за водене на достоен живот средства за издръжка на получаващите ги лица, трябва да се считат за „социално подпомагане“ по смисъла на член 24, параграф 2 от Директива 2004/38 [33].

44. На трето място, условията за пребиваване на CG са различни от предвидените в Директива 2004/38. Всъщност е безспорно, че на 4 юни 2002 г. съгласно Приложение ЕС CG придобива *право на пребиваване*, наречено „временен статут на уседналост“, което се предоставя без каквито и да било условия за наличие на средства или за включване към схема за социално осигуряване, дори ако лицето не работи. Този статут ѝ позволява да пребивава законно в Обединеното кралство в продължение на пет години и след изтичането на този срок да подаде молба за статут на уседналост, което ще ѝ даде възможност да получава социални помощи.

45. Тъй като CG, която е гражданка на Съюза, е упражнила свободата си на движение и в това си качество пребивава на територията на друга държава членка, положението ѝ се урежда от правото на Съюза [34], въпреки че съгласно националното право ѝ е предоставено право на пребиваване при по-гъвкави условия от изискванията, предвидени в Директива

[29] Съгласно член 158, параграф 1, втора алинея от Споразумението за оттеглянето на Обединеното кралство това няма да е така само ако производството, започнато след 1 февруари 2020 г., тоест през преходния период, е имало за предмет решение по заявление, подадено съгласно член 19 от споразумението, който предвижда възможност за предварително подаване на заявления за нов статус на пребиваване или за документ за пребиваване като предвидените в член 18 от посоченото споразумение (параграфи 1 и 4).

[30] Вж. по-специално решение от 15 септември 2015 г., Alimanovic (C-67/14, наричано по-нататък „решението Alimanovic“, EU:C:2015:597, т. 42—44 и цитираната съдебна практика).

[31] Що се отнася до обхвата на израза „универсален кредит“, вж. точка 25 от настоящото заключение. С това понятие се обозначават различни помощи, някои от които могат да се уреждат от специални норми на правото на Съюза. Вж. като пример в това отношение решение от 14 юни 2016 г., Комисия/Обединено кралство (C-308/14, наричано по-нататък „решението Комисия/Обединено кралство“, EU:C:2016:436, т. 27 и 55).

[32] Относно понятието „система за социално подпомагане“ в член 7, параграф 1, буква б) от Директива 2004/38 и тълкуването му в смисъл, че обозначава съвкупността от схеми за помощи, които са установени от публичните органи на национално, регионално или местно равнище и от които се ползват лицата, които не разполагат с достатъчно средства, за да задоволят основните си потребности и тези на семейството си, вж. решение от 19 септември 2013 г., Brey (C-140/12, наричано по-нататък „решението Brey“, EU:C:2013:565, т. 60 и 61).

[33] Вж. решение от 6 октомври 2020 г., Jobcenter Krefeld (C-181/19, наричано по-нататък „решение Jobcenter Krefeld“, EU:C:2020:794, т. 57 и цитираната съдебна практика).

[34] Вж. решение от 11 ноември 2014 г., Dano (C-333/13, наричано по-нататък „решението Dano“, EU:C:2014:2358, т. 59).

2004/38. В това отношение следва да се уточни, че след като е придобила право на пребиваване и е поискала социално подпомагане през преходния период, прилагането на правото на Съюза е гарантирано с член 127 от Споразумението за оттеглянето на Обединеното кралство.

46. Следователно, на четвърто място, що се отнася до приложимостта на член 18, първа алинея ДФЕС, трябва да се припомни, че съгласно постоянната съдебна практика тази разпоредба е предназначена да се прилага самостоятелно само в случаите, уредени от правото на Съюза, за които Договорът за функционирането на ЕС не предвижда специални правила за недопускане на дискриминация [35]. В областта на правото на пребиваване на гражданите на Съюза на територията на друга държава членка принципът на недопускане на дискриминация обаче е конкретизиран с член 24 от Директива 2004/38 [36].

47. Така поради самия факт, че разглежданото в главното производство положение попада в приложното поле на Директива 2004/38, според мен то не следва да се преценява с оглед на член 18 ДФЕС, както иска запитващата юрисдикция.

48. Ето защо не може да се извеждат доводи от аналогията на фактическите обстоятелства в главното производство с делата, по които са постановени решенията на Съда, в които се тълкуват разпоредбите на Договора за ЕО, еквивалентни на тези на член 18 ДФЕС, в случаи на предоставяне на право на пребиваване, основаващо се на националното право, преди влизането в сила на Директива 2004/38 [37], въпреки че в някои аспекти тази съдебна практика запазва своята релевантност, доколкото Съдът е приложил принципа на недопускане на дискриминация, впоследствие конкретизиран с член 24 от тази директива [38].

49. С други думи, след като е прогласен принципът за приложимостта на Директива 2004/38, и по-конкретно на член 24 от нея, и след като разглежданото положение попада в приложното поле на тази директива, въпросът за правото на социално подпомагане не трябва да се проверява от гледна точка на член 18 ДФЕС, освен ако се приемат противоречиви мотиви [39].

[35] Вж. по-специално решение Jobcenter Krefeld (т. 78 и цитираната съдебна практика).

[36] Вж. по-специално решение Dano (т. 59—61). Отбелязвам, че във втората част от Споразумението за оттеглянето на Обединеното кралство (вж. т. 8 от настоящото заключение) в член 12 е възпроизведен член 18 ДФЕС, а по-точното му отражение — а именно член 24 от Директива 2004/38 — е възпроизведен в член 23 от споразумението. Относно съдебната практика, предхождаща влизането в сила на тази директива, вж. точка 54 от настоящото заключение. Вж. също анализа на *Robin-Olivier*, S. Les droits sociaux des « étrangers communautaires », L'Avenir de l'État de Droit Social en Europe, Julia Iliopoulos-Strangas (éd.), Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2015, 217—246, по-специално стр. 221 и 228. Вж. в същия смисъл *Rondu*, J. Chapitre 2 — L'individu relevant du seul droit national, résultante du caractère partiel de l'intégration, L'individu, sujet du droit de l'Union européenne, Bruylant,, Bruxelles, 2020, 683—756, по-специално стр. 711, точка 898. Според автора член 18 ДФЕС вече не се прилага, като обръща внимание, че lex specialis на член 24 от Директива 2004/38 замества lex generalis на принципа на равно третиране в Договорите.

[37] В писменото становище на CG се припомня, че в подкрепа на искането си тя посочва решение Trojani, за да се позове на прилагането на член 18 ДФЕС.

[38] Вж. по-специално решение Brey (т. 44 и цитираната съдебна практика).

[39] В това отношение следва да се отбележи, че в съдебното заседание Комисията първоначално възприема този начин на разсъждение, който се съдържа в писменото ѝ становище, без обаче да се основава на посочените в него решения, а след това го преформулира по-късно в отговор на въпрос на Съда относно приложимостта на Хартата. В това отношение вж. точка 81 от настоящото заключение.

50. Следва да се припомни, че в рамките на въведеното с член 267 ДФЕС производство за сътрудничество между националните юрисдикции и Съда, той трябва да бъде полезен с отговора си на националния съд, за да му позволи да реши спора, с който е сезиран. С оглед на това при необходимост Съдът трябва да преформулира въпросите, които са му зададени [40].

51. Ето защо предлагам на Съда да преформулира поставените от запитващата юрисдикция два въпроса, които според мен следва да се разгледат заедно, и да приеме, че тя иска по същество да се установи дали член 24 от Директива 2004/38 трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска правна уредба на държава членка, която изключва от кръга на лицата с право на социално подпомагане гражданите на Съюза, на които е предоставила право на законно пребиваване без условия за наличие на средства, въпреки че това подпомагане е гарантирано на намиращите се в същото положение на нищета граждани на съответната държава членка, и дали евентуално такава дискриминация може да бъде обоснована.

52. На този етап от анализа следва да се направи преглед на настоящата практика на Съда относно приложимостта на член 24 от Директива 2004/38, преди да се прецени възможността за развитието ѝ в случай на предоставяне на право на законно пребиваване съгласно национално законодателство, което е по-благоприятно от предвиденото в тази директива.

Б. По критерия за приложимостта на член 24 от Директива 2004/38, изведен от правото на пребиваване „по силата на директивата“ в областта на правото на социално подпомагане

53. Отбелязвам, че след влизането в сила на Директива 2004/38 Съдът не се е произнасял по правните последици в областта на социалното подпомагане на *право на законно пребиваване*, предоставено при условия, различни от предвидените в правото на Съюза, уреждащи влизането и пребиваването на гражданите на държавите членки, които са упражнили свободата си на движение.

54. Обратно, преди влизането в сила на Директива 2004/38 Съдът е постановявал, че *гражданите на Съюза, които пребивават законно* на територията на приемащата държава членка, могат да се позовават на принципа на недопускане на дискриминация, понастоящем закрепен в член 18 ДФЕС, за да имат право на социално подпомагане [41].

55. След влизането в сила на Директива 2004/38 Съдът е тълкувал член 24 от директивата въз основа на положения, при които съответните лица не отговарят на условията за получаване на право на пребиваване, предвидени в посочената директива, а притежават само безсрочно удостоверение за пребиваване, което има единствено декларативна стойност [42]. В това отношение следва да се припомни, че член 7, параграф 1, буква б) от Директива 2004/38 предвижда, че всички граждани на Съюза имат право да пребивават на

[40] Вж. решение Brey (т. 31).

[41] Вж. решения от 20 септември 2001 г., Grzelczyk (C-184/99, наричано по-нататък „решение Grzelczyk“, EU:C:2001:458, т. 32, 33 и 35), и Trojani (т. 37 и 40).

[42] Вж. решения Brey (т. 18), Dano (т. 36) и Alimanovic (т. 27). Съгласно постоянната съдебна практика предоставянето на разрешение за пребиваване няма конститутивно, а само декларативно действие. То не предоставя право на пребиваване (вж. по-специално решение от 14 септември 2017 г., Petrea (C-184/16, EU:C:2017:684, т. 32 и 33). Това квалифициране обаче не изключва гражданина на Съюза, който пребивава в приемащата държава членка *преди* влизането в сила на директивата, но пребивава законно на основание на друг правен акт на Съюза (решение от 7 октомври 2010 г., Lassal (C-162/09, EU:C:2010:592).

територията на друга държава членка за срок, по-дълъг от три месеца, ако притежават достатъчно средства, за да не се превърнат в тежест за системата за социално подпомагане на приемащата държава членка и притежават здравно застрахователно покритие. Ако отговарят на тези условия, правото на пребиваване не може да им бъде отказано. A contrario това означава, че държавите членки не са длъжни да разрешат пребиваването на гражданите на другите държави членки, които не разполагат с достатъчно средства.

56. Съдът е приел, че член 24 от Директива 2004/38 допуска правна уредба на държава членка, която изключва достъпа до определени „социални обезщетения в брой, независещи от вноски“, които същевременно представляват „социално подпомагане“ по смисъла на параграф 2 от този член, на гражданите на други държави членки, които не отговарят на условията по член 7, параграф 1, буква б) от тази директива и следователно не могат да се позовават на право на пребиваване съгласно тази разпоредба [43]. В решение Brey Съдът е установил условие, а именно това изключване да не бъде автоматично във всички случаи [44].

57. Струва ми се, че трябва да се подчертае една важна последица от това тълкуване от Съда на принципа на равно третиране в член 24 от Директива 2004/38.

58. В решение Dano, след като установява, че разглежданият случай е извън приложното поле на член 24, параграф 2 от Директива 2004/38 [45] и че тази разпоредба представлява изключение от принципа на недопускане на дискриминация, прогласен в член 18 ДФЕС [46], Съдът все пак изследва на основание член 24, параграф 1 от тази директива при какви условия гражданин на Съюза, който разполага с удостоверение за пребиваване, може да получи *отказ* за предоставяне на социални помощи, въпреки че единствените изключения от принципа на равно третиране са изброени в параграф 2 от този член.

59. Въз основа на тези мотиви относно условията за прилагане на член 24 от Директива 2004/38 [47] Съдът стига до извода, че правна уредба, която ограничава достъпа до социални помощи само за гражданите на Съюза, чието пребиваване на територията на приемащата държава членка е в съответствие с условията по член 7 от Директива 2004/38, не представлява неравно третиране [48].

[43] Вж. решение Dano (т. 65 и 66).

[44] Вж. точка 80 от това съдебно решение.

[45] Вж. решение Dano (т. 66).

[46] Вж. решение Dano (т. 61 и 64).

[47] В това отношение вж. *Martin*, D. Article 24 — Égalité de traitement. — Directive 2004/38 relative au droit de séjour des citoyens de l'Union européenne et des membres de leur famille, Bruylant, Bruxelles, 2020, p. 373—396, по-специално p. 380, точка 16. Според автора „[т]ъй като в член 24 от директивата европейският законодател не е възнамерявал да внесе други ограничения на установеното в член 1 право на недопускане на дискриминация, различни от съдържащите се в параграф 2, има ли Съдът все още право да тълкува параграф 1 в смисъл, че имплицитно включва условие за интегриране в обществото?“.

[48] В решение Комисия/Обединено кралство Съдът потвърждава смисъла на практиката си (т. 66—69). Вж. също точка 77 от настоящото заключение, що се отнася до решение Alimanovic и решение от 25 февруари 2016 г., García-Nieto и др. (C-299/14, наричано по-нататък „решение García-Nieto и др.“, EU:C:2016:114), постановени по-рано и отнасящи се до условията съответно по член 14, параграф 4, буква б) и по член 6, параграф 1 от тази директива. Освен това, що се отнася до значението на тези решения в контекста на главното производство, следва да се отбележи мнението на *Iliopoulou-Penot*, A. Chapitre 11 — Citoyenneté de l'Union et accès des inactifs aux prestations sociales dans l'État d'accueil, Le rôle politique de la Cour de justice de l'Union européenne, *Clément-Wilz*, L. (dir.) Bruylant, Bruxelles, 2018, p. 315—334, по-специално p. 318. Авторът счита, че „политическото споразумение, постигнато от Европейския съвет на 19 февруари 2016 г. в напразен опит да избегне Брекзит, възпроизвежда дословно разрешенията, възприети в решения Dano и Alimanovic, подчертавайки така тяхното значение в дебата относно „новото място“ на Обединеното кралство в Съюза“. Вж. също относно позициите на тази държава членка през 2017 г. бележка под линия 55 от настоящото заключение.

60. За да се произнесе по този начин, Съдът се основава на израза „които пребивават въз основа на […] директива[та]“, съдържащ се в член 24, параграф 1 от Директива 2004/38. От този текст Съдът стига до извода, че от принципа на равно третиране може да се ползват само гражданите на Съюза, които пребивават по право на територията на друга държава членка, тъй като отговарят на условията по член 7 от тази директива. По този начин Съдът изключва от закрилата, предоставяна с член 24, параграф 1 от посочената директива, гражданите на Съюза, на които, както на CG, е предоставено право на пребиваване за срок от пет години в държава членка без никакво условие за наличие на средства и които не доказват, че притежават такива по смисъла на член 7, параграф 1, буква б) от същата директива. Тези лица не могат да се позовават и на закрилата по член 18 ДФЕС поради съображенията, изложени в точка 47 от настоящото заключение.

61. Последицата от това е, че гражданин на Съюза, който пребивава редовно и законно на територията на държава членка, макар и без средства за издръжка, може да бъде третиран различно от гражданите на тази държава единствено поради това че приемащата държава му е предоставила право на пребиваване без условие за наличие на средства.

62. Следователно според мен този критерий, изведен от правото на пребиваване „въз основа на […] директива[та]“, съгласно използвания в член 24, параграф 1 от Директива 2004/38 израз, съставлява основата на новия въпрос, с който е сезиран Съдът, доколкото не се отнася до друга разпоредба на правото на Съюза, от която произтича правото на пребиваване [49].

63. Обосновката на този критерий, който цели да ограничи предоставянето на помощи с цел да не се допуска неприемлива тежест за финансовото равновесие на системите за социално осигуряване на държавите членки [50], е свързана със законодателната история на Директива 2004/38, припомнена в решение Ziolkowski и Szeja [51], на което Съдът се позовава в точки 70—72 от решение Dano, и в точка 63 от решение Jobcenter Krefeld, постановено на 6 октомври 2020 г.

64. В последното решение обаче Съдът е приел, че лицата, които попадат в приложното поле на член 24 от Директива 2004/38, а следователно и в приложното поле на предвидената в параграф 2 от този член дерогация, тъй като са придобили право на пребиваване на основание член 14, параграф 4, буква б) от тази директива, тази дерогация не може да бъде приложена по отношение на тях [52], но те могат да се позоват и на самостоятелното си право на пребиваване, което са придобили на основание член 10 от Регламент (ЕС) № 492/2011 [53].

[49] Вж. в това отношение решение Jobcenter Krefeld (т. 62).

[50] Вж. решение Jobcenter Krefeld (т. 66).

[51] Вж. точки 36 и 37 от това съдебно решение.

[52] Вж. решение Jobcenter Krefeld (т. 69).

[53] Относно самостоятелното прилагане на член 10 от Регламент на Европейския парламент и на Съвета от 5 април 2011 година относно свободното движение на работници в Съюза (ОВ L 141, 2011 г., стр. 1) спрямо разпоредби на правото на Съюза като тези на Директива 2004/38, които позволяват на децата на гражданин на държава членка, който работи или е работил в приемащата държава членка, както и на родител, който в действителност упражнява родителските права върху тези деца, да се позоват на този член, без да са длъжни да отговарят на условията да притежават достатъчно средства и пълно здравно застрахователно покритие, вж. решение Jobcenter Krefeld (т. 38 и 39 и цитираната съдебна практика).

65. Следователно при настоящото положение в практиката на Съда, произтичаща от решение Jobcenter Krefeld, ползването на равното третиране в контекста на Директива 2004/38 вече не е ограничено до хипотезите, уредени в тази директива, а се прилага и в хипотези, при които правото на пребиваване се основава на друга разпоредба на вторичното право [54].

66. В този смисъл, подобно на делото, по което е постановено решение Jobcenter Krefeld, следва да се определят последиците, които трябва да се изведат за тълкуването на член 24 от Директива 2004/38 от предоставянето на право на законно пребиваване на граждани на Съюза от държава членка при по-благоприятни условия от предвидените в тази директива, що се отнася до решението тези граждани да бъдат изключени от социално подпомагане само поради временния им статут на уседналост [55].

B. По приложимостта на член 24 от Директива 2004/38 в случай на предоставяне на право на „законно пребиваване на националната територия“

67. Видно от отговорите на страните в съдебното заседание, Обединеното кралство е приело по-благоприятна мярка по смисъла на член 37 от Директива 2004/38 [56], като е установило с Приложение ЕС право на пребиваване без особени изисквания, по-специално по отношение на средствата на гражданина на Съюза.

68. Не за първи път Съдът ще се произнесе по последиците от тази разпоредба, въведена в Директива 2004/38.

69. В решение Ziolkowski и Szeja Съдът постановява, че обстоятелството, че не се засягат националните разпоредби, които са по-благоприятни от тези на Директива 2004/38, по никакъв начин не означава, че тези разпоредби трябва да бъдат включени във въведената с тази директива система [57]. Съдът е постановил също, че всяка държава членка следва да реши не само дали да въведе такъв режим, но и какви ще бъдат условията и последиците от него, по-специално що се отнася до правните последици на правото на пребиваване, предоставено единствено на основание на националното право [58]. Как тогава стои въпросът със социалното подпомагане?

[54] Вж. решение Jobcenter Krefeld (т. 87).

[55] Вж. в това отношение решение Jobcenter Krefeld (т. 62). Що се отнася до решението на Обединеното кралство да не създава каквито и да било нови права на обезщетения за лицата, които имат временен статут на уседналост, в писменото си становище тази държава посочва, че това съответства на нейните неизменни публични позиции, които са публикувани през юни 2017 г., Safeguarding the Position of EU Citizens Living in the UK and UK Nationals Living in the EU (Запазване на статута на гражданите на Съюза, които живеят в Обединеното кралство, и на гражданите на Обединеното кралство, които живеят в Съюза, вж. по-специално т. 41).

[56] Вж. *O'Brien*, C. Between the devil and the deep blue sea: vulnerable EU citizens cast adrift in the UK post-Brexit. — Common Market Law Review, Vol. 58, Kluwer Law International, Alphen-sur-le-Rhin, 2021, p. 431—470, по-специално p. 456—457. Изборът на Обединеното кралство да създаде безусловно право на пребиваване за гражданите на Съюза в контекста на излизането на Обединеното кралство от Съюза, а именно временен статут на уседналост, вместо само да обвърже правото на пребиваване с условията в Директива 2004/38 или да създаде само декларативен статут (непораждащ права), през 2019 г. е подкрепено с изрично изключване на това специфично право на пребиваване от правото на предоставяне на социални обезщетения, освен ако гражданите не докажат, че отговарят на условията по Директива 2004/38 съгласно Правилника за универсалния кредит от 2016 г. Според същия автор този избор на Обединеното кралство е направен с оглед на твърде голямата административна тежест за органите да обвържат правото на пребиваване след Брекзит за гражданите на Съюза с критериите по член 7 от Директива 2004/38.

[57] Решение Ziolkowski и Szeja (т. 49).

[58] Решение Ziolkowski и Szeja (т. 50).

1. Обхватът на решение Ziolkowski и Szeja

70. Отбелязвам, от една страна, че в решение Ziolkowski и Szeja Съдът се е произнесъл по въпрос, свързан с придобиването на разрешение за постоянно пребиваване, произтичащо от нова разпоредба, включена в член 16 от Директива 2004/38[59]. Следователно това решение не се отнася до предоставянето на социално подпомагане на гражданин на Съюза, който пребивава в държава членка, и не е трябвало да отчита нуждата да се защитят заинтересованите лица или въпросите във връзка с неприемливата тежест за финансите на тази държава, до която може да доведе предоставянето на такива помощи на лица, които разполагат с разрешение за пребиваване по хуманитарни причини като предоставените по това дело[60]. От друга страна, Съдът не е трябвало да тълкува член 24 от Директива 2004/38, нито да преценява евентуална разлика в третирането между гражданин на Съюза, който пребивава на територията на държава членка, и гражданите на тази държава.

71. Ето защо според мен изводите, до които Съдът е достигнал в решение Ziolkowski и Szeja при тълкуването на член 37 от Директива 2004/38 с оглед на правото на постоянно пребиваване по член 16 от тази директива, не могат надлежно да се приложат в областта на равното третиране между граждани на Съюза по отношение на условията за предоставяне на социално подпомагане.

72. В това отношение според мен следва да се подчертае, на първо място, че за разлика от член 16 от Директива 2004/38, който създава право на постоянно пребиваване, член 24 от същата директива само конкретизира в областта на правото на пребиваване на гражданите на Съюза прогласения в член 18 ДФЕС принцип на недопускане на дискриминация между граждани на Съюза. Поради това не са възможни положения, при които гражданин на Съюза може да пребивава законно и редовно на територията на друга държава членка, без да се ползва от свързаното със статута му право на недопускане на дискриминация при условията, предвидени в посочения член 24.

73. На второ място, подобно разрешение според мен е в съответствие с целта на член 37 от Директива 2004/38. Възможността държавите членки да приемат по-благоприятни разпоредби от предвидените в тази директива в областта на правото на пребиваване, има смисъл само ако тази възможност се прилага, за да се приспособи към особени обстоятелства.

74. Ето защо считам, че тълкуването на Съда на понятието „законно пребиваване“ трябва да бъде приспособено, когато става въпрос за гарантиране зачитането на принципа на равно третиране между граждани на Съюза в областта на социалните помощи в строго определените рамки по член 24 от Директива 2004/38.

[59] Вж. точка 51 от това съдебно решение. Така Съдът е постановил, че пребиваване по силата на право, което е в съответствие с правото на държава членка, но не отговаря на условията, предвидени в правото на Съюза, не може да се разглежда като законно пребиваване по смисъла на член 16, параграф 1 от Директива 2004/38 за целите на придобиването на право на постоянно пребиваване. Вж. също решение от 2 май 2018 г., K. и H. F. (Право на пребиваване и твърдения за извършване на военни престъпления) (C-331/16 и C-366/16, EU:C:2018:296, т. 74).

[60] Решение Ziolkowski и Szeja (т. 18 и 19).

2. Тълкуването на понятието „законно пребиваване“

75. Първо, считам, че само констатацията на качеството на гражданин на Съюза на лицето, което пребивава законно в друга държава членка [61], трябва да бъде причина да се смята, че понятието „законно пребиваване“ включва понятието „право на редовно пребиваване“ [62], още повече когато поради това качество на гражданин на Съюза националното право на тази държава членка насърчава оставането на нейната територия на икономически неактивни граждани, без условия за наличие на средства или за социални осигуровки.

76. Второ, такова тълкуване, което не води до разширяване на приложното поле на член 24, параграф 2 от Директива 2004/38, отговаря на изискването за ограничително тълкуване на този член и в съответствие с разпоредбите на Договора за функционирането на ЕС, включително тези, които се отнасят до гражданството на Съюза и свободното движение на работници, припомнено в решение Jobcenter Krefeld [63].

77. В това отношение тълкуването се основава на нуждата, констатирана в решение Jobcenter Krefeld [64], да се разграничат някои хипотези по предходни дела, довели до постановяването на решения Alimanovic и García-Nieto и др., които се отнасят до изрично предвидените в този член 24, параграф 2 изключения [65], както и до постановяването на решение Dano [66].

78. Трето, това тълкуване на член 24, параграф 1 от Директива 2004/38, който гарантира, че „всички граждани на Съюза, които пребивават въз основа на [директивата] на територията на приемащата държава членка“, се ползват с еднакво третиране, е в съответствие и с преследваната с посочената директива цел. Макар очевидно да трябва да се обърне особено внимание на свободата на държавите членки да прилагат по-благоприятни разпоредби в полза на гражданите на Съюза, които са упражнили свободата си на движение и пребиваване за повече от три месеца в държава членка, на която не са граждани, все пак тези разпоредби не трябва да водят до ограничаване на гарантираната в член 18 ДФЕС закрила, на който този член 24, параграф 1 е само конкретен израз.

[61] В това отношение следва да се припомни, че в решение Grzelczyk, в точка 31, Съдът е постановил, че „статутът на гражданин на Съюза е предвиден да бъде основният статут на гражданите на държавите членки и позволява на тези от тях, които са в еднакво положение, да получават еднакво правно третиране, независимо от тяхното гражданство и без да се засягат изрично предвидените в това отношение изключения“. Вж. също решение от 17 септември 2002 г., Baumbast и R (C-413/99, EU:C:2002:493, т. 83).

[62] Уточнявам, че вземам израза „право на редовно пребиваване“ от решение Комисия/Обединено кралство, използван в определени случаи въз основа на разпоредби, транспониращи член 7 от Директива 2004/38, но също и за да се изрази най-общо условието за редовно пребиваване (вж. т. 72, 80 и 81). *Verschueren*, H. The right to reside and to social benefits for economically inactive EU migrants: how to balance freedom of movement and solidarity? La libre circulation sous pression; Régulation et dérégulation des mobilités dans l'Union européenne, *Damay*, L. e.a. (éd.), Bruylant, Bruxelles, 2018, 33—51, по-специално стр. 45. От констатацията за използването на израза „редовно пребиваване“, без винаги да има позоваване на Директива 2004/38, авторът аргументира, че такова пребиваване може да се основава на друга разпоредба на правото на Съюза, което се потвърждава с решение Jobcenter Krefeld, а също и на по-благоприятна разпоредба на националното право, както по-специално в решение Trojani.

[63] Вж. точка 60 от това съдебно решение.

[64] Вж. точки 67, 68 и 87 от това съдебно решение.

[65] В точки 67 и 87 от това решение се припомня, че тези дела се отнасят до граждани, които са придобили съответно право на пребиваване само на основание член 14, параграф 4, буква б) от Директива 2004/38, поради обстоятелството че търсят работа, или право на пребиваване за срок до три месеца на основание член 6, параграф 1 от посочената директива.

[66] В точка 68 от посоченото решение се уточнява, че това дело се отнася до икономически неактивни граждани на държава членка, които са упражнили свободата си на движение с единствената цел да получат достъп до социално подпомагане от друга държава членка и които нямат в приемащата държава членка право на пребиваване, основано на Директива 2004/38 или на друга разпоредба от правото на Съюза.

79. В това отношение Съдът многократно е постановявал, че държавите членки не трябва да упражняват признатото им право на преценка така, че да накърняват полезното действие на Директива 2004/38, както и целта ѝ, която се изразява по-специално в улесняване на упражняването на основното право на гражданите на Съюза да се движат и пребивават свободно на територията на държавите членки и в укрепване на това право [67].

80. Четвърто, такова тълкуване не е в противоречие с целта, преследвана от законодателя на Съюза в член 24, параграф 2 от Директива 2004/38 и която произтича от съображение 10 от тази директива. В случая с основание може да се приеме, че рискът от нарушаване на финансовото равновесие на системата за социално подпомагане на Обединеното кралство, който може да възникне заради икономически неактивните лица, чиито потребности за покриване на жизнения минимум трябва да бъдат осигурени, е оценен от тази държава членка, преди да създаде право на пребиваване до пет години, упражняемо без условия за наличие на средства, и че временният характер на това право на пребиваване задължително трябва да се взема предвид.

81. Пето, това тълкуване се потвърждава от констатацията, че като предоставя право на пребиваване на гражданин на Съюза при по-благоприятни условия от предвидените в Директива 2004/38, държавата членка прилага правото на Съюза по смисъла на член 51, параграф 1 от Хартата. В това отношение считам, че обхватът на решението на Съда по дело Dano относно възможността за позоваване на членове 1 и 20 от Хартата е ограничен, тъй като се отнася до условията за предоставяне на специални парични обезщетения, независещи от вноски, в контекста на случаите на лица, които не са придобили право на законно пребиваване [68].

82. Всички тези доводи ме карат да поддържам, че що се отнася до достъпа до социално подпомагане гражданин на Съюза може да се ползва от равно третиране с гражданите на приемащата държава членка, посочено в член 24 от Директива 2004/38, когато правото му на пребиваване на територията на тази държава произтича от приета от нея мярка при условията, предвидени в член 37 от тази директива.

83. По-нататък следва да разгледа при какви условия може да се гарантира спазването на принципа на равно третиране.

3. Прилагането на принципа на равно третиране, посочен в член 24 от Директива 2004/38

84. Според мен, в продължение на приетото от Съда в решение Jobcenter Krefeld [69], посоченият в член 24, параграф 1 от Директива 2004/38 принцип на равно третиране и изключенията от него, посочени в параграф 2, може да доведе до тълкуване на член 24 в

[67] Вж. решение Brey (т. 71 и цитираната съдебна практика). Вж. също, що се отнася до последиците по отношение на защитата срещу извеждане, които е следвало да се вземат предвид, решения Grzelczyk (т. 43) и Trojani (т. 45), както и анализа на *Rondu*, J., op. cit., по-специално стр. 714, т. 902, в която е направено позоваване на решение от 13 септември 2016 г., CS (C-304/14, EU:C:2016:674, т. 42). Вж. по-специално р. 717, точка 907, бележки под линия 157 и 158.

[68] Вж. решение Dano (т. 87, 90 и 91). Съдът е постановил, че доколкото условията за предоставяне на специалните парични обезщетения, независещи от вноски, не са уредени нито в Регламент (ЕО) № 883/2004 на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2004 година за координация на системите за социална сигурност (ОВ L 166, 2004 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 5, том 7, стр. 82), нито в Директива 2004/38, нито в други актове на вторичното право на Съюза, държавите членки са компетентни да определят условията за отпускане на такива обезщетения и обхвата на осигуряваната с тях социална закрила и следователно не прилагат правото на Съюза по смисъла на член 51, параграф 1 от Хартата и че същата не е приложима.

[69] Вж. точка 65 от това съдебно решение.

смисъл, че по принцип не допуска правна уредба на държава членка, съгласно която гражданите на други държави членки, които пребивават на нейна територия, са изключени от кръга на лицата, които имат право на социално подпомагане, от което се ползват гражданите на приемащата държава, тъй като са придобили право на пребиваване, предоставено им от тази държава в рамките на възможността, предвидена в член 37 от директивата.

85. По-конкретно, както се потвърждава от практиката на Съда, ползването на такова право би довело до предоставяне на неограничен достъп до социалното подпомагане, от което се ползват гражданите на приемащата държава, което важи за всеки гражданин на Съюза, който черпи правото си на пребиваване по-специално от член 7 от Директива 2004/38[70].

86. Все пак, да се приеме такова автоматично прилагане, изглежда, надхвърля търсеното от законодателя на Съюза равновесие в Директива 2004/38, ясно изразено в член 24, параграф 2 от нея, по-специално когато, както в настоящия случай, правото на пребиваване е предоставено на гражданина на Съюза без условие за наличие на доходи или за социални осигуровки. С други думи, както Комисията подчертава в устното си становище, липсата на условия за предоставяне на право на пребиваване не трябва да води до налагане на държавите членки да не извършват никаква проверка във връзка с правото на социални помощи.

87. Освен това отбелязвам, че когато Съдът се е произнесъл по съвместимостта с правото на Съюза на национални правни уредби, с които се отказва предоставянето на социално подпомагане на икономически неактивни граждани, той тълкува член 24 от Директива 2004/38 в смисъл, че не допуска изключването на тези лица *във всички случаи и автоматично*[71].

88. При това положение ми се струва, че може да се направи разграничение между гражданите на Съюза, които са придобили право на пребиваване, предоставено без условие за наличие на средства, в зависимост от това дали са икономически неактивни, и останалите граждани. Освен това в конкретния случай предоставената на Съда информация относно многообразието на различните хипотези, при които могат да се подават искания за универсален кредит, потвърждава необходимостта от изключване на всякакъв механизъм за системен отказ от предоставяне на социално подпомагане[72].

89. Поради това считам, че в случай на право на пребиваване, предоставено при по-благоприятни условия от предвидените в Директива 2004/38, тя трябва да се тълкува в смисъл, че позволява на приемащата държава членка да налага законосъобразни ограничения за предоставяне на социални помощи[73], за да се избегне възможността „лица, които упражняват правото си на пребиваване, […] да се превръщат в неприемлива тежест за системата за социално подпомагане на приемащата държава членка“ по смисъла на съображение 10 от тази директива.

[70] Вж. решение Dano (т. 69).

[71] Вж. решения Brey (т. 77 и 80) и Jobcenter Krefeld (т. 79).

[72] Вж. в това отношение фактическите обстоятелства по посоченото от CG висящо дело в Обединеното кралство, описани в бележка под линия 26 от настоящото заключение.

[73] Вж. решение Brey (т. 72 и 77).

90. Ето защо следва да се приеме, че евентуалната разлика в третирането по отношение на гражданите на Съюза, които пребивават на основание на право на пребиваване на националната територия, между тези, които са икономически неактивни, и другите граждани, не противоречи на принципа на равно третиране, предвиден в член 24, параграф 1 от Директива 2004/38, тъй като тази разлика не се основава на гражданство. Всъщност посоченият в член 18 ДФЕС принцип на равно третиране, припомнен в член 24 от Директива 2004/38, означава, че различното третиране не трябва да се основава само на гражданството, но целта му не е да се забрани то да се основава на обективни критерии, като например в случая икономическата дейност на гражданина на Съюза.

91. Трябва обаче да се провери дали това различно третиране, доколкото е основано само на икономическата дейност на гражданина, в крайна сметка не засяга единствено или предимно гражданите на Съюза, които пребивават законно без условия за наличие на средства, в сравнение с гражданите на приемащата държава членка. В тази хипотеза разликата в третирането се приема за непряка дискриминация, основана на гражданство [74].

92. В случая, що се отнася до условията по член 9 от Правилника за социалното осигуряване от 2019 г. за получаване на универсален кредит [75], следва да се отбележи, че при определени условия на икономически активните граждани на Съюза не може да им бъде отказано получаването на универсален кредит поради временния им статут на уседналост и че някои граждани на Обединеното кралство трябва да доказват пребиваването си по смисъла на този член 9, за да получат тази помощ [76]. Поради това според мен разлика в третирането, основана пряко на гражданството, трябва да бъде изключена. Струва ми се обаче, че поради самото естество на възприетия критерий правната уредба засяга в по-голяма степен гражданите на други държави членки, отколкото гражданите на съответната държава, и следователно поставя по-специално първата категория в по-неблагоприятно положение. Така тази правна уредба според мен създава непряка дискриминация, основана на гражданство [77]. Този извод обаче може да бъде възприет само след задълбочена проверка на националната правна уредба, която може да извърши единствено запитващата юрисдикция.

93. Ако трябва да се направи извод за наличие на непряка дискриминация, следва да се припомни, че съгласно постоянната практика на Съда, за да бъде обоснована, такава дискриминация трябва да може да гарантира осъществяването на законосъобразна цел и не може да надхвърля необходимото за постигането на тази цел [78].

94. Що се отнася до обосновките, изведени от целта за предпазване от риска от неприемлива тежест за публичните финанси, които държавите членки следва да предоставят, ще подчертая само, че при настоящото положение в съдебната практика, макар принципно да се допускат такива обосновки [79], държавите членки не са освободени от изискването да обосноват твърденията си [80].

[74] Вж. по-специално решение от 13 април 2010 г., Bressol и др. (C-73/08, EU:C:2010:181, т. 41).

[75] Вж. точка 27 от настоящото заключение.

[76] Това условие не може да бъде изпълнено от някои граждани на Обединеното кралство, които например са пребивавали в чужбина. Що се отнася до национална правна уредба, която не предвижда такава хипотеза, вж. решение от 4 май 1999 г., Sürül (C-262/96, EU:C:1999:228, т. 102 и 104).

[77] Вж. по аналогия решение Комисия/Обединено кралство (т. 78 и цитираната съдебна практика).

[78] Вж. решение Комисия/Обединено кралство (т. 79 и цитираната съдебна практика).

[79] Вж. решение Комисия/Обединено кралство (т. 80).

[80] Вж. решение Brey (т. 78).

95. В случая Обединеното кралство е избрало да изключи от достъпа до социалните помощи някои граждани на Съюза само поради естеството на правото на пребиваване, предоставено им от тази държава, а именно временният статут на уседналост.

96. Несъмнено при липса на хармонизация може да се направи позоваване на свободата на държавите членки да определят условията за предоставяне на социално подпомагане и конкретните условия за отпускането му в контекста на социалните помощи, независещи от вноски [81].

97. При все това систематичният характер на отказа на достъп до социално подпомагане без оглед на индивидуалните положения на заявителите [82], които впрочем не са били разгледани при предоставянето на временния статут на уседналост поради липсата на изискване за финансовата им самостоятелност, не ми изглежда пропорционален на преследваната цел.

98. При тези условия считам, че отговорът на Съда във връзка с преценката относно последиците от законността на пребиваването от гледна точка на член 24 от Директива 2004/38 трябва да съдържа насоки относно различните фактори, които могат да се вземат под внимание, за да бъде изпълнено изискването за пропорционалност, както е постановил в решение Brey [83].

4. Индивидуализиране на решенията в областта на социалните помощи

99. Подобно на CG, считам, че положението ѝ доказва пределите на липсата на индивидуална преценка, предхождаща решението дали гражданин на Съюза да бъде изключен от кръга на лицата с право на социално подпомагане. Макар да е възможно да се отчетат много сходства с фактическите обстоятелства, припомнени в решение Dano, обстоятелствата в главното производство имат характеристики, изтъкнати по-специално в съдебното заседание, които обосновават необходимостта от развитие на практиката на Съда, впрочем независимо от възприетото разрешение относно понятието „законно пребиваване“ [84]. Всъщност тези характеристики включват други основни права, във връзка с които по-нататък ще изложа подробно позицията си.

100. Според мен е важно, когато разглеждат заявлението на икономически неактивен гражданин на Съюза, компетентните органи на приемащата държава членка да могат да вземат предвид освен факта, че са му предоставили право на пребиваване без проверка на финансовата му самостоятелност, семейното му положение, свързано с условията за неговото преместване и продължителността на пребиваването му на територията на тази държава членка, доколкото то разкрива определена степен на интеграция в

[81] Вж. решение Комисия/Обединено кралство (т. 65 и цитираната съдебна практика).

[82] Вж. решение Комисия/Обединено кралство (т. 81). Вж. също решение Brey (т. 77).

[83] Вж. точка 78 от това съдебно решение. Вж. също решение от 17 септември 2002 г., Baumbast и R (C-413/99, EU:C:2002:493, т. 91 и 92).

[84] Припомням, че от решение Dano (т. 81) се установява, че Съдът не е счел за необходимо да бъдат запазени положенията, при които се налага индивидуална преценка.

обществото [85], както и периода, през който евентуално ще му бъде изплащана заявената помощ, по-специално ако затрудненията на титуляря на правото на пребиваване са временни [86].

101. В случая запитващата юрисдикция, която е единствено компетентна да прецени фактите, следва да определи, по-специално с оглед на тези обстоятелства, дали предоставянето на помощ за гарантиране на жизнения минимум на лице в положението на CG може да представлява неприемлива тежест за националната система за социално подпомагане. В това отношение уточнявам, че според CG в рамките на жалби, подадени от граждани на трети държави, за да получат при определени обстоятелства публични средства, се пристъпвало към проверки на индивидуалните случаи [87].

102. Тази фактическа проверка трябва задължително да се извършва с оглед на други основни права, приложими към разглежданото индивидуално положение, тъй като попада в приложното поле на Директива 2004/38 [88].

5. Обосноваването с оглед на основните права на задължението за предвиждане на проверка на индивидуалните положения

103. Според мен положението на CG предполага анализ на въпроса за ограничаването на достъпа до социално подпомагане с оглед на решенията на Съда относно основни права, различни от правото на равно третиране, което надхвърля рамките на припомнянето, в по-общ план, че помощите за гарантиране на жизнения минимум имат за цел да осигурят минимално необходимите за водене на достоен живот средства за издръжка на получаващите ги лица [89].

104. В това отношение отбелязвам, че CG се е преместила в Обединеното кралство, за да последва партньора си, нидерландски гражданин, докато е била бременна с първото им дете и е зависила финансово от него. Тя ражда второ дете в Обединеното кралство, което понастоящем издържа [90]. От положението на CG може да се направи извод, че бащата не допринася за издръжката на децата.

[85] В това отношение споделям гледната точка на Комисията, че автоматичното изключване от правото на социално подпомагане е особено неподходящо в случаи на пребиваване за относително дълъг период. Вж. като пример положението на г-жа Fratila, припомнено в бележка под линия 26 от настоящото заключение.

[86] Вж. решение Brey (т. 72 и цитираната съдебна практика).

[87] Според представителя на CG това са граждани на трети държави, чието право на пребиваване е обвързано с условието по член 3, параграф 1, буква c), подточка ii) от Закона за имиграцията от 1971 г. да не се използват публични средства и които искат да бъдат освободени от това условие, когато считат, че са изложени на непосредствен риск от крайна бедност, ако не бъдат използвани публични средства. В писменото му становище са посочени следните две препратки: „Family life (as a partner or parent), private life and exceptional circumstances“ на Министерството на вътрешните работи (версия 13.0, 1 февруари 2021 г.), p. 88 и „Immigration rules, Appendix FM: family members“ GEN.1.11A., що се отнася до правната уредба относно имиграцията на Обединеното кралство.

[88] Вж. точка 81 от настоящото заключение.

[89] Вж. решение Jobcenter Krefeld (т. 57). В това отношение наред с член 1 от Хартата член 34, параграф 2 от нея заслужава специално внимание, тъй като свързва принципите на свободното движение и на равното третиране в областта на социалното подпомагане и се основава по-специално на член 13 от Европейската социална харта, подписана в Торино на 18 октомври 1961 г., приета от Обединеното кралство. Ето защо не изключвам възможността тази разпоредба да има полезно действие като елемент за проверка на законосъобразността на националните мерки, които я прилагат, или най-малкото за да очертае пределите на свободата на преценка на равното третиране от националния съд. Вж. в този смисъл решение от 24 април 2012 г., Kamberaj (C-571/10, EU:C:2012:233, т. 80 и 92).

[90] В писменото си становище CG уточнява, че децата имат нидерландско гражданство. Следва да се открои по-специално близостта между семейното положение на CG с това на г-жа H. C. Chavez-Vilchez, описано в решение от 10 май 2017 г., Chavez-Vilchez и др. (C-133/15, наричано по-нататък „решение Chavez-Vilchez и др.“, EU:C:2017:354, т. 21 и 22).

105. Намирам, че тези констатации позволяват сближаване с решението на Съда по дело Chavez-Vilchez и др., макар това дело да има за предмет правото на пребиваване на гражданки на трети държави в държавата членка, на която са граждани техните деца, и то по три причини.

106. Най-напред, тези случаи се уреждат от нормативни актове, чието приемане по принцип е от компетентността на държавите членки. На следващо място, те все пак са неразривно свързани със свободата на движение и пребиваване на гражданин на Съюза [91].

107. Накрая, искането за тълкуване на член 20 ДФЕС, с което е сезиран Съдът, е обосновано от обстоятелството, че не е изключено родителят, който също е гражданин на същата приемаща държава членка, да може ежедневно и действително да се грижи за детето си [92].

108. По този повод Съдът припомня, че именно отношението на зависимост между малолетния гражданин на Съюза и гражданина на трета страна, на когото е отказано право на пребиваване, може да постави под въпрос полезното действие на гражданството на Съюза, след като точно тази зависимост би довела до това гражданинът на Съюза да е фактически принуден да напусне територията не само на държавата членка, на която е гражданин, но и на Съюза като цяло в резултат на подобно решение за отказ [93]. Съдът уточнява, че за да се прецени опасността съответното дете, гражданин на Съюза, да бъде лишено от ефективното упражняване на най-съществената част от правата, предоставени му от член 20 ДФЕС, ако на неговия родител, гражданин на трета държава, не бъде предоставено право на пребиваване във въпросната държава членка, когато действително се грижи за детето, компетентните органи трябва да вземат предвид правото на зачитане на семейния живот, установено в член 7 от Хартата, като посоченият член трябва да се разглежда във връзка със задължението да се вземе предвид висшият интерес на детето, признат в член 24, параграф 2 от посочената Харта [94]. Съдът е приел, че съществуващото отношение на зависимост между родителя, гражданин на трета държава, и детето трябва да се прецени, като с оглед на висшия интерес на заинтересованото дете се вземат предвид всички обстоятелства в конкретния случай, по-специално неговата възраст, физическото и емоционалното му развитие, степента на емоционална обвързаност както с родителя, гражданин на Съюза, така и с родителя, гражданин на трета държава, а също и опасността, която раздялата с последния би породила за душевното равновесие на детето [95].

109. Ето защо според мен тези принципи могат да се приложат a fortiori в контекста на социалното подпомагане, по-специално когато служи за осигуряване на нормален семеен живот на граждани на Съюза. В такъв случай това означава да се позволи на самотния и беден родител да изпълни задълженията си спрямо малките деца както по отношение на тяхното здраве и безопасност, така и по отношение на връзката им с другия родител, гражданин на Съюза. Според мен тези принципи обосновават напълно извършването на индивидуална преценка на положението на гражданина на Съюза, заявител на социално подпомагане, който пребивава законно в приемащата държава членка.

[91] Вж. решение Chavez-Vilchez и др. (т. 64).

[92] Вж. решение Chavez-Vilchez и др. (т. 59).

[93] Вж. решение Chavez-Vilchez и др. (т. 69 и цитираната съдебна практика).

[94] Вж. решение Chavez-Vilchez и др. (т. 70).

[95] Вж. решение Chavez-Vilchez и др. (т. 71).

110. Поради всички тези съображения считам, че като не предвижда, че компетентните органи трябва да преценяват всички индивидуални обстоятелства, които характеризират положението на нищета на заинтересованото лице, и последиците от отхвърлянето на съответното му заявление в зависимост от неговото положение, от правото на зачитане на семейния живот и от висшия интерес на детето, националната правна уредба надхвърля необходимото за запазването на равновесието на системата за социално подпомагане на приемащата държава членка.

V. Заключение

111. Предвид гореизложените съображения предлагам на Съда да отговори на отправените от Appeal Tribunal for Northern Ireland (Апелативен съд на Северна Ирландия, Обединено кралство) преюдициални въпроси по следния начин:

„Член 24 от Директива 2004/38 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 правната уредба на държава членка, съгласно която икономически неактивен гражданин на друга държава членка, който има право на пребиваване, предоставено без условия за наличие на средства съгласно национална разпоредба, няма право на социално подпомагане единствено поради естеството на правото си на пребиваване, ако отказът да се предостави такова подпомагане, засяга в по-голяма степен или предимно гражданите на други държави членки, отколкото гражданите на приемащата държава — обстоятелство, което запитващата юрисдикция следва да провери — представлява непряка дискриминация, основана на гражданство, и надхвърля необходимото за запазване на равновесието на системата за социално подпомагане на приемащата държава членка, тъй като не предвижда преценка на индивидуалните обстоятелства, характеризиращи положението на заинтересованото лице, и отчитане по-специално на положението на нищета на съответното лице, правото му на зачитане на семейния живот и висшия интерес на детето му“.