Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
JEANA RICHARDA DE LA TOURA,
predstavljeni 24. junija 2021 [1]

Zadeva C-709/20

CG
proti
The Department for Communities in Northern Ireland

(Predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo Appeal Tribunal for Northern Ireland (pritožbeno sodišče za Severno Irsko, Združeno kraljestvo))

„Predhodno odločanje – Prosto gibanje oseb – Državljanstvo Unije – Sporazum o izstopu Združenega kraljestva – Prehodno obdobje – Člen 18 PDEU – Prepoved diskriminacije na podlagi državljanstva – Direktiva 2004/38/ES – Člen 24 – Nacionalna pravica do prebivanja – Dajatve socialne pomoči – Nacionalna določba, ki iz pravice do dajatve za preživljanje izključuje delovno neaktivne državljane Unije, ki imajo nacionalno pravico do prebivanja – Enako obravnavanje“

I. Uvod

1. Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago člena 18 PDEU.

2. Ta predlog se umešča v okvir spora med CG, nizozemsko in hrvaško državljanko, ki od leta 2018 prebiva v Severni Irski (Združeno kraljestvo), in Department for Communities in Northern Ireland (ministrstvo za skupnosti Severne Irske, Združeno kraljestvo), ker ji to ministrstvo ni dodelilo dajatve za preživljanje, imenovane „Universal Credit“ (univerzalni kredit).

3. Vprašanje, predloženo Sodišču, se v bistvu nanaša na varstvo, ki ga državljan Evropske unije uživa na področju dostopa do dajatev socialne pomoči na podlagi načela enakega obravnavanja, če mu je država članica gostiteljica priznala pravico do prebivanja na podlagi nacionalnega prava pod pogoji, ki so ugodnejši od pogojev iz Direktive 2004/38/ES. [2]

4. Ta zadeva torej Sodišču ponuja priložnost, da pojasni, kako sta povezana člen 18 PDEU in člen 24 te direktive ter pod katerimi pogoji se mora izvajati načelo enakega obravnavanja, kadar nacionalna ureditev iz dostopa do dajatev socialne varnosti, katerih namen je upravičencem

[1] Jezik izvirnika: francoščina.

[2] Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta 2004/38/ES z dne 29. aprila 2004 o pravici državljanov Unije in njihovih družinskih članov do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic, ki spreminja Uredbo (EGS) št. 1612/68 in razveljavlja Direktive 64/221/EGS, 68/360/EGS, 72/194/EGS, 73/148/EGS, 75/34/EGS, 75/35/EGS, 90/364/EGS, 90/365/EGS in 93/96/EEC (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 5, zvezek 5, str. 46).

dodeliti minimalna sredstva za preživljanje, izključuje nekatere državljane Unije zaradi narave njihove pravice do prebivanja, čeprav so te dajatve zagotovljene državljanom zadevne države članice, ki so v enakem socialno šibkem položaju.

5. V teh sklepnih predlogih bom Sodišču predlagal, naj ugotovi, da odločitev države članice, da delovno neaktivnemu državljanu druge države članice zavrne dajatve socialne pomoči le na podlagi narave njegove pravice do prebivanja, ki se v skladu z nacionalno določbo podeli brez pogojev glede sredstev, lahko pomeni posredno diskriminacijo na podlagi državljanstva, kar mora preveriti predložitveno sodišče, in da v takem primeru ta ureditev presega to, kar je potrebno za ohranitev ravnovesja sistema socialne pomoči v državi članici gostiteljici.

II. Pravni okvir

A. Pravo Unije

1. Sporazum o izstopu Združenega kraljestva

6. V šestem in osmem odstavku preambule Sporazuma o izstopu Združenega kraljestva Velika Britanija in Severna Irska iz Evropske unije in Evropske skupnosti za atomsko energijo,[3] odobrenega s Sklepom (EU) 2020/135,[4] je navedeno:

„Ob priznavanju, da je treba zagotoviti vzajemno zaščito za državljane Unije in državljane Združenega kraljestva ter njihove družinske člane, kadar so uveljavljali pravice do prostega gibanja pred datumom, določenim v tem sporazumu, ter zagotoviti, da so njihove pravice iz tega sporazuma izvršljive in temeljijo na načelu nediskriminacije; ob priznavanju, da bi bilo treba zaščititi tudi pravice, ki izhajajo iz obdobij socialnega zavarovanja;

[…]

Ob upoštevanju, da je v interesu Unije in Združenega kraljestva, da določita prehodno obdobje ali obdobje izvajanja, v katerem bi se moralo pravo Unije, vključno z mednarodnimi sporazumi, […] uporabljati za Združeno kraljestvo in v njem, in načeloma z enakim učinkom, kar zadeva države članice, da bi se preprečile motnje v obdobju pogajanj o sporazumih o prihodnjih odnosih;“

7. Člen 2(a) in (c) Sporazuma o izstopu Združenega kraljestva določa:

„V tem sporazumu se uporabljajo naslednje opredelitve pojmov:

(a) ‚pravo Unije‘ pomeni:

(i) Pogodbo o Evropski uniji (v nadaljnjem besedilu: PEU), Pogodbo o delovanju Evropske unije (v nadaljnjem besedilu: PDEU) in Pogodbo o ustanovitvi Evropske skupnosti za atomsko energijo […], kakor so bile spremenjene ali dopolnjene, ter pogodbe o pristopu in Listino Evropske unije o temeljnih pravicah [(v nadaljevanju: Listina)], v nadaljnjem besedilu skupaj: Pogodbe;

[3] UL 2020, L 29, str. 7; v nadaljevanju: Sporazum o izstopu Združenega kraljestva.

[4] Sklep Sveta (EU) 2020/135 z dne 30. januarja 2020 o sklenitvi Sporazuma o izstopu Združenega kraljestva Velika Britanija in Severna Irska iz Evropske unije in Evropske skupnosti za atomsko energijo (UL 2020, L 29, str. 1).

(ii) splošna načela prava Unije;

(iii) akte, ki so jih sprejele institucije, organi, uradi ali agencije Unije;

[…]

(c) ‚državljan Unije' pomeni vsako osebo, ki ima državljanstvo države članice".

8. Drugi del Sporazuma o izstopu Združenega kraljestva, naslovljen *„Pravice državljanov"*,[5] vsebuje člene od 9 do 39.

9. Člen 13(1) tega sporazuma določa:

„Državljani Unije in državljani Združenega kraljestva imajo pravico do prebivanja v državi gostiteljici ob upoštevanju omejitev in pogojev iz členov 21, 45 ali 49 PDEU ter člena 6(1), točk (a), (b) ali (c) člena 7(1), člena 7(3), člena 14, člena 16(1) ali člena 17(1) Direktive [2004/38]."

10. Člen 86(2) in (3) navedenega sporazuma določa:

„2. Sodišče Evropske unije ostane pristojno za predhodno odločanje o zadevah na predloge sodišč Združenega kraljestva, ki so bili vloženi pred koncem prehodnega obdobja.

3. Za namene tega poglavja se šteje, da je bil postopek sprožen pred Sodiščem Evropske unije in da so bili predlogi za predhodno odločanje vloženi v trenutku, ko je bilo pisanje o začetku postopka registrirano v tajništvu Sodišča oziroma Splošnega sodišča."

11. Člen 89(1) istega sporazuma določa:

„Sodbe in sklepi Sodišča Evropske unije, sprejeti pred koncem prehodnega obdobja, ter take sodbe in sklepi, sprejeti v postopkih iz členov 86 in 87 po koncu prehodnega obdobja, so za Združeno kraljestvo in v njem v celoti zavezujoči."

12. Člen 126 Sporazuma o izstopu Združenega kraljestva, naslovljen „Prehodno obdobje", določa:

„Prehodno obdobje oziroma obdobje izvajanja se začne na datum začetka veljavnosti tega sporazuma in konča 31. decembra 2020."

13. Člen 127 tega sporazuma v odstavkih 1 in 3 določa:

„1. Če ni s tem sporazumom določeno drugače, se v prehodnem obdobju za Združeno kraljestvo in v njem uporablja pravo Unije.

[…]

3. V prehodnem obdobju ima pravo Unije, ki se uporablja na podlagi odstavka 1, enake pravne učinke v zvezi z Združenim kraljestvom in v njem kot v Uniji in njenih državah članicah ter se razlaga in uporablja v skladu z enakimi metodami in splošnimi načeli, kot se uporabljajo v Uniji."

[5] Moj poudarek.

14. Sporazum o izstopu Združenega kraljestva je začel veljati 31. januarja 2020 ob polnoči.[6]

2. Direktiva 2004/38

15. V uvodnih izjavah 10, 20 in 21 Direktive 2004/38 je navedeno:

„(10) [O]sebe, ki uresničujejo svojo pravico do prebivanja, […] ne bi smele postati nesorazmerno breme sistema socialne pomoči v državi članici gostiteljici v začetnem obdobju prebivanja. Zato bi morala biti pravica do prebivanja za državljane Unije in njihove družinske člane za obdobja, daljša od treh mesecev, zavezana pogojem.

[…]

(20) V skladu s prepovedjo diskriminacije na podlagi državljanstva bi morali biti vsi državljani Unije in njihovi družinski člani, ki prebivajo v državi članici, v skladu s to direktivo in v tej državi članici, deležni enake obravnave kot državljani na področjih, zajetih v Pogodbi, ob upoštevanju posebnih določb, ki so izrecno predvidene v Pogodbi in sekundarni zakonodaji.

(21) Vendar bi bilo treba prepustiti državi članici gostiteljici, da odloči, ali bo dodelila socialno pomoč drugim državljanom Unije kot tistim, ki so delavci ali samozaposlene osebe ali ki ohranijo ta status, ali njihovim družinskim članom za prve tri mesece prebivanja ali za daljše obdobje v primeru iskalcev zaposlitve ali pomoč za vzdrževanje v času študija, vključno s poklicnim usposabljanjem, pred pridobitvijo pravice do stalnega prebivališča.“

16. Člen 1 določa:

„Ta direktiva določa:

(a) pogoje, ki urejujejo uresničevanje pravice državljanov Unije in njihovih družinskih članov do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic;

(b) pravico do stalnega prebivališča na ozemlju držav članic za državljane Unije in njihove družinske člane;

(c) omejitve pravic, navedenih v točkah (a) in (b), zaradi javnega reda, javne varnosti ali javnega zdravja.“

17. Člen 3(1) Direktive 2004/38 določa:

„Ta direktiva se uporablja za vse državljane Unije, ki se preselijo ali prebivajo v državi članici razen v tisti državi, katere državljani so, in za njihove družinske člane, kot opredeljene v točki 2 člena 2, ki jih spremljajo ali se jim pridružijo.“

[6] Glej povzetek faz izstopa Združenega kraljestva iz Unije na tem spletnem naslovu: https://eur-lex.europa.eu/content/news/Brexit-UK-withdrawal-from-the-eu.html?locale=sl.

18. Člen 7 Direktive 2004/38, naslovljen „Pravica do prebivanja za več kot tri mesece“, v odstavku 1(b) in (d) določa:

„Vsi državljani Unije imajo pravico prebivati na ozemlju druge države članice v obdobju, daljšem od treh mesecev če:

[…]

(b) imajo dovolj sredstev zase in za svoje družinske člane, da med njihovim prebivanjem ne bodo postali breme sistema socialne pomoči v državi članici gostiteljici in če imajo celovito zavarovalno kritje za primer bolezni v državi članici gostiteljici ali

[…]

(d) so družinski člani [v smislu člena 2(2)], ki spremljajo ali so se pridružili državljanu Unije, ki izpolnjuje pogoje, navedene v točkah (a), (b) ali (c).“

19. Člen 24 te direktive, naslovljen „Enako obravnavanje“, določa:

„1. Ob upoštevanju posebnih določb, ki so izrecno predvidene v Pogodbi in sekundarni zakonodaji, bi morali vsi državljani Unije, ki na podlagi te direktive prebivajo na ozemlju države članice gostiteljice, uživati enako obravnavanje kot državljani te države članice v okviru Pogodbe. Uživanje te pravice se razširi na družinske člane, ki niso državljani države članice in ki imajo pravico do prebivanja ali do stalnega prebivanja.

2. Z odstopanjem od odstavka 1 država članica gostiteljica ni dolžna podeliti pravice do socialne pomoči v prvih treh mesecih prebivanja ali, kjer ustreza, v daljšem obdobju, predvidenem v členu 14(4)(b), niti ni dolžna, pred pridobitvijo pravice do stalnega prebivališča, dodeliti pomoči za vzdrževanje v času študija, vključno s poklicnim usposabljanjem, ki obsega študentske pomoči ali študentska posojila, drugim osebam, razen delavcem, samozaposlenim osebam, osebam, ki ohranijo takšen status in članom njihovih družin.“

20. Člen 37 navedene direktive določa:

„Določbe te direktive ne vplivajo na kakršne koli zakone ali druge predpise, ki jih država članica določi in ki bi bili ugodnejši za osebe, zajete v tej direktivi.“

B. Pravo Združenega kraljestva

1. EU Settlement Scheme – Immigration Rules Appendix EU

21. EU Settlement Scheme – Immigration Rules Appendix EU (ureditev prebivanja EU – dodatek EU k pravilom o priseljevanju; v nadaljevanju: dodatek EU)[7] glede na pojasnila vlade Združenega kraljestva ustvarja nov sistem, ki je bil oblikovan v pripravi na izstop Združenega kraljestva in zaradi tega izstopa. Vsem državljanom Unije, Evropskega gospodarskega prostora (EGP) in Švice, ki so v Združenem kraljestvu prebivali pred 31. decembrom 2020, in njihovim družinskim članom

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

omogoča, da zaprosijo za dovoljenje, da ostanejo v Združenem kraljestvu. Dodatek EU je začel veljati 30. marca 2019. Določa, da morajo biti prošnje za izdajo dovoljenja za prebivanje vložene do 30. junija 2021. [8]

22. Dodatek EU določa, da se prizna:

– status stalnega prebivalca, ki daje osebi pravico, da v Združenem kraljestvu ostane za neomejen čas, prosilcem, ki so v Združenem kraljestvu živeli neprekinjeno pet let, na podlagi členov 2, 2A in od 11 do 13, ter

– status začasnega prebivalca, ki prosilcem omogoča, da v Združenem kraljestvu ostanejo pet let in tako dopolnijo obdobje prebivanja, ki se zahteva, da lahko vložijo prošnjo za priznanje statusa stalnega prebivalca, na podlagi členov 3, 3A in 14.

23. Po mnenju vlade Združenega kraljestva v nasprotju s členom 7 Direktive 2004/38 [9] dodatek EU delovno neaktivnim državljanom, ki zdaj nimajo pravice do prebivanja na podlagi prava Unije, omogoča, da še naprej prebivajo na ozemlju do izstopa Združenega kraljestva iz Unije. Tudi te osebe lahko po petih letih prebivanja pridobijo status stalnega prebivalca. Po pridobitvi tega statusa imajo brezpogojen dostop do sistema socialne varnosti Združenega kraljestva.

2. Uredba iz leta 2016 o univerzalnem kreditu

24. Universal Credit Regulations (Northern Ireland) 2016 (uredba o univerzalnem kreditu (Severna Irska) iz leta 2016), kakor je bila spremenjena s Social Security (Income-related Benefits) (Updating and Amendment) (EU Exit) Regulations (Northern Ireland) 2019 (uredba o socialni varnosti (dajatve, povezane z dohodki) (posodobitev in sprememba) (izstop iz Evropske unije) (Severna Irska) iz leta 2019 [10]), [11] vsebuje določbe, v katerih so opredeljeni osebe, ki imajo pravico do univerzalnega kredita, in način njegovega izračuna.

25. Univerzalni kredit je sistem socialne zaščite, ki se financira z davki in za katerega veljajo pogoji glede dohodkov, njegov cilj pa je nadomestiti več drugih dajatev socialne varnosti, ki so bile odpravljene (ali še veljajo), kot so nadomestilo za brezposelnost ter zaposlitveni in podporni dodatek, ki temeljita na dohodkih, dohodkovna podpora, davčni dobropis za delovno aktivne osebe, davčni dobropis za vzdrževanega otroka in stanovanjski dodatek. [12]

26. Dejstvo, da je oseba v Severni Irski, je pogoj za priznanje pravice do univerzalnega kredita na podlagi člena 9(1)(c) Welfare Reform (Northern Ireland) Order 2015 (uredba o reformi socialnega skrbstva (Severna Irska) iz leta 2015). [13]

[8] Gre za enak rok kot pri prošnjah, vloženih na podlagi člena 18(1)(b) Sporazuma o izstopu Združenega kraljestva od 1. januarja 2021. Glej tudi opombo 29 teh sklepnih predlogov.

[9] Združeno kraljestvo se sklicuje na sodbo z dne 21. decembra 2011, Ziolkowski in Szeja (C-424/10 in C-425/10, EU:C:2011:866; v nadaljevanju: sodba Ziolkowski in Szeja).

[10] V nadaljevanju: uredba o socialni varnosti iz leta 2019.

[11] V nadaljevanju skupaj: uredba o univerzalnem kreditu iz leta 2016.

[12] Glej obrazložitevni memorandum uredbe o univerzalnem kreditu iz leta 2016, ki je na voljo na naslovu: https://www.legislation.gov.uk/nisr/2016/216/pdfs/nisrem_20160216_en.pdf.

[13] Vsebinsko enake določbe se uporabljajo za preostalo Združeno kraljestvo, pri čemer je referenčno ozemlje Velika Britanija, v skladu s členom 4(1)(c) Welfare Reform Act 2012 (zakon o reformi socialnega skrbstva iz leta 2012) in uredbo o socialni varnosti iz leta 2019.

27. Člen 9 uredbe o univerzalnem kreditu iz leta 2016 določa:

„1. Za ugotovitev, ali oseba izpolnjuje osnovni pogoj za to, da je v Severni Irski, razen če se zanjo uporablja odstavek 4, se mora zanjo šteti, da ni v Severni Irski, če nima običajnega prebivališča v Združenem kraljestvu, na Kanalskih otokih, na otoku Man ali v Republiki Irski.

2. Za osebo se šteje, da ima običajno prebivališče v Združenem kraljestvu, na Kanalskih otokih, na otoku Man ali v Republiki Irski, le če ima pravico do prebivanja na enem od teh območij.

3. V smislu odstavka 2 pravica do prebivanja ne vključuje pravice, ki jo ima zaradi ali na podlagi:

(a) člena 13 Immigration (European Economic Area) Regulations 2016 [(uredba o priseljevanju (Evropski gospodarski prostor) iz leta 2016)][14] ali člena 6 Direktive [2004/38],

(b) člena 14 [uredba EGP],[15] vendar le če taka pravica obstaja na podlagi uredbe EGP, ker je oseba:

(i) upravičena oseba v smislu člena 6(1) te uredbe kot iskalec zaposlitve ali

(ii) družinski član (v smislu člena 7 navedene uredbe) takega iskalca zaposlitve,

(c) člena 16 uredbe EGP, vendar le če pravica obstaja na podlagi te uredbe, ker oseba izpolnjuje merila iz člena 16(5) navedene uredbe[16] ali člena 20 [PDEU] (če pravica do prebivanja nastane, ker bi bil britanski državljan sicer prikrajšan za dejansko uživanje svojih pravic kot državljan Unije); ali

(d) oseba, ki ji je bilo podeljeno omejeno dovoljenje za vstop ali prebivanje v Združenem kraljestvu na podlagi Immigration Act 1971 [(zakon o priseljevanju iz leta 1971)] v skladu z:

(i) [*dodatkom EU*[17]] ali

(ii) njenim položajem osebe s pravico do prebivanja, kot je priznana na podlagi sodne prakse Zambrano [sodba z dne 8. marca 2011, Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124)] in opredeljena v Prilogi 1 k [dodatku EU], sprejeti na podlagi člena 3(2) zakona o priseljevanju iz leta 1971.

4. Za osebo se uporablja ta odstavek, če je:

(a) upravičena oseba v smislu člena 6 uredbe EGP kot zaposlena ali samozaposlena oseba,

(b) družinski član osebe iz točke (a) v smislu člena 7(1)(a), (b) ali (c) uredbe EGP[18],

14 V nadaljevanju: uredba EGP. Ta člen se nanaša na prvotno pravico do prebivanja in obravnava prebivanje, ki ni daljše od treh mesecev.

15 Ta člen se nanaša na podaljšano pravico do prebivanja, ki ustreza pravici iz člena 7 Direktive 2004/38.

16 To je oseba, ki nosi glavno breme vzdrževanja državljanov Združenega kraljestva.

17 Moj poudarek. Gre za spremembo, ki izhaja iz uredbe o socialni varnosti iz leta 2019, na kateri temelji predlog za sprejetje predhodne odločbe. Ministrstvo za skupnosti Severne Irske v pisnem stališču pojasnjuje, da sklicevanje v prvem in drugem vprašanju predložitvenega sodišča na člen 9(3)(c)(i) napotuje na določbo, ki se uporablja za Veliko Britanijo. Zato je treba v smislu tega predloga za sprejetje predhodne odločbe, ki prihaja iz Severne Irske, vprašanji razumeti tako, da se nanašata na člen 9(3)(d)(i) uredbe o univerzalnem kreditu iz leta 2016, ki določa enako za Severno Irsko.

18 V predložitveni odločbi je pojasnjeno, da je po mnenju službe za univerzalni kredit opredelitev *„družinskega člana, ki je ohranil pravico do prebivanja“* enaka kot v členu 10 uredbe EGP in da se CG ne more sklicevati na to opredelitev, ker ni dokazala, da je poročena ali da še živi v trajnem razmerju s svojim partnerjem, ki je državljan Unije.

(c) oseba s pravico do stalnega prebivanja v Združenem kraljestvu na podlagi člena 15(1)(c)(d) ali (e) uredba EGP,

(d) begunec v smislu člena 1 Konvencije o statusu beguncev, podpisane 28. julija 1951 v Ženevi, kakor je bila spremenjena s členom 1(2) Protokola o statusu beguncev, sklenjenega 31. januarja 1967 v New Yorku,

(e) oseba, ki ji je bila podeljeno – ali za katero se šteje, da ji je bilo podeljeno – dovoljenje zunaj pravil, določenih na podlagi člena 3(2) zakona o priseljevanju iz leta 1971, če je to dovoljenje:

(i) diskrecijsko dovoljenje, da vstopi v Združeno kraljestvo in v njem ostane,

(ii) dovoljenje, da ostane v državi, na podlagi izjeme, ki temelji na nasilju v družini, ali

(iii) dovoljenje, za katero se šteje, da je bilo podeljeno na podlagi člena 3 Displaced Persons (Temporary Protection) Regulations 2005 (uredba o razseljenih osebah iz leta 2005 (začasna zaščita)),

(f) oseba, ki uživa humanitarno zaščito na podlagi teh pravil, ali

(g) oseba, ki ni predmet nadzora nad priseljevanjem v smislu člena 115(9) Immigration and Asylum Act 1999 (zakon o priseljevanju in azilu iz leta 1999) in ki je v Združenem kraljestvu zaradi prostovoljne vrnitve ali odstranitve, izgona ali druge zakonite zavrnitve vstopa in vrnitve z ozemlja druge države v Združeno kraljestvo.“

III. Spor o glavni stvari in vprašanji za predhodno odločanje

28. Pritožnica v postopku v glavni stvari, CG, je nizozemska in hrvaška državljanka, samska mati dveh mladoletnih otrok,[19] ki je izjavila, da je v Severno Irsko prišla leta 2018.[20] V Združenem kraljestvu ni bila nikoli delovno aktivna in je živela s partnerjem, državljanom Unije, ki ima nizozemsko državljanstvo in je oče njenih otrok, dokler se ni preselila v varno hišo za ženske zaradi trditev o nasilju v družini.[21] CG je brez sredstev in nima dostopa do nobene dajatve socialne varnosti, da bi zadovoljila svoje potrebe in potrebe svojih otrok.

29. CG je 4. junija 2020 pridobila status začasnega prebivalca Združenega kraljestva na podlagi dodatka EU. Home Office (ministrstvo za notranje zadeve, Združeno kraljestvo) podeljuje ta status državljanom Unije, ki so v Združenem kraljestvu prebivali manj kot pet let, ne da bi zanje veljal pogoj glede zadostnih sredstev. Ta status ponuja možnost ostati v Združenem kraljestvu za določen čas petih let po koncu prehodnega obdobja[22] iz Sporazuma o izstopu Združenega kraljestva.

[19] Glede na podatke v spisu sta se otroka rodila v Združenem kraljestvu 1. marca 2019 oziroma leta 2020. Starejši otrok se še ne šola. Appeal Tribunal for Northern Ireland (pritožbeno sodišče za Severno Irsko, Združeno kraljestvo), predložitveno sodišče, je v odgovoru na vprašanja Sodišča v zvezi s predlogom za obravnavanje po hitrem postopku pojasnilo, da sta po navedbah CG oba otroka pod nadzorom Social Services (služba socialnega varstva, Združeno kraljestvo).

[20] CG trdi, da je v Združeno kraljestvo prišla „[k]onec leta 2018 ali v začetku leta 2019“, da bi njen partner lahko sprejel ponujeno zaposlitev. Evropska komisija upošteva datum 21. januar 2019.

[21] Glede na pripombe CG se je po več selitvah med domom, ki ga je delila z nasilnim partnerjem, in to varno hišo, v njej dokončno nastanila v začetku leta 2020. Predložitveno sodišče je v odgovoru na vprašanja Sodišča v zvezi s predlogom za obravnavanje po hitrem postopku Sodišču pojasnilo, da nastanitve CG v varni hiši ni mogoče šteti za stabilno prebivališče. CG je v pisnem stališču pojasnila, da se je januarja 2021 vselila v samostojno stanovanje, ki ji ga je zagotovila služba socialnega varstva.

[22] Glej točko 12 teh sklepnih predlogov.

30. Predložitveno sodišče v zvezi s pravico CG do prebivanja [23] ugotavlja, da:

– se CG ne more sklicevati na status „družinskega člana“, ker ni dokazala, da je poročena ali da je še v trajnem razmerju z državljanom Unije, in

– je CG dobila dovoljenje za začasno prebivanje (status začasnega prebivalca), ki ga je treba razlikovati od „residence permit“ (dovoljenje za prebivanje).

31. CG je 8. junija 2020 zaprosila za dodelitev dajatve socialne pomoči (univerzalni kredit) pri ministrstvu za skupnosti Severne Irske. Ministrstvo je njeno prošnjo zavrnilo z odločbo z dne 17. junija 2020 na podlagi člena 9(3)(d)(i) uredbe o univerzalnem kreditu iz leta 2016, ki je bil vstavljen z uredbo o socialni varnosti iz leta 2019, z obrazložitvijo, da državljani Unije, ki imajo pravico do prebivanja v Združenem kraljestvu za določen čas na podlagi dodatka EU, zaradi te spremembe ne izpolnjujejo pogoja glede prebivanja v Severni Irski, ki je v tem členu določen za pridobitev dajatve socialne pomoči. Ugovor, ki ga je vložila CG, je bil zavrnjen 30. junija 2020.

32. Predložitveno sodišče odloča o pritožbi, ki jo je CG vložila zoper to odločitev. CG izpodbija zakonitost člena 9(3)(d)(i) uredbe o univerzalnem kreditu iz leta 2016. Trdi, da ta določba, ki iz pravice do dajatve socialne pomoči izključuje državljane Unije, za katere je Združeno kraljestvo priznalo, da na njegovem ozemlju prebivajo zakonito, ni združljiva z obveznostmi Združenega kraljestva na podlagi European Communities Act 1972 (zakon o Evropskih skupnostih iz leta 1972) [24] in pomeni kršitev člena 18 PDEU.

33. CG v zvezi s tem trdi, da odločitev, da se ji zavrne dajatev socialne pomoči, čeprav ji je bila priznana pravica do prebivanja za določen čas na podlagi nacionalnega prava, tudi če ni imela pravice do prebivanja z vidika prava Unije, pomeni različno obravnavanje v primerjavi z britanskimi državljani in zato diskriminacijo na podlagi državljanstva.

34. Ministrstvo za skupnosti Severne Irske pa nasprotno trdi, da na podlagi prava Združenega kraljestva status začasnega prebivalca sam po sebi ne podeljuje pravice do dajatev socialne pomoči, za katere še naprej veljajo lastni pogoji za upravičenost.

35. Poudarja, da so okoliščine obravnavane zadeve drugačne od okoliščin v zadevi, v kateri je bila izdana sodba z dne 7. septembra 2004, Trojani, [25] in da so nacionalna sodišča stalno sledila sodbi Supreme Court (vrhovno sodišče, Združeno kraljestvo) z dne 16. marca 2011, Patmalniece, v kateri je bilo ugotovljeno, da je uporaba merila običajnega prebivališča upravičena, čeprav je posredno diskriminatorna.

[23] CG je v pisnem stališču na eni strani pojasnila, da je prve tri mesece prebivanja v Združenem kraljestvu imela pravico prebivati na tem ozemlju brez kakršnih koli pogojev ali kakršnih koli formalnosti v skladu s členom 6 Direktive 2004/38. Po izteku tega trimesečnega obdobja je organi Združenega kraljestva niso pozvali, naj dokaže svojo pravico do stalnega prebivanja. Od nje se ni zahtevalo oziroma ni ji bilo odrejeno, naj zapusti Združeno kraljestvo. CG in njen prvi otrok sta začasno zapustila Združeno kraljestvo in odšla na Nizozemsko k njenim staršem, kjer sta bila od oktobra 2019 do januarja 2020, nato sta se vrnila. Poudarja, da je ves čas prebivanja živela v Severni Irski. Na drugi strani je pojasnila, da ne more pridobiti dovoljenja za prebivanje za nedoločen čas kot žrtev nasilja v družini., Prošnja, ki jo je v zvezi s tem vložila 11. novembra 2020, je bila 3. marca 2021 zavrnjena. Glej v zvezi s pogoji za pridobitev tega dovoljenja opombo 18 teh sklepnih predlogov.

[24] Zakon o Evropskih skupnostih iz leta 1972 je zakon o pristopu Združenega kraljestva k Uniji.

[25] C-456/02, EU:C:2004:488; v nadaljevanju: sodba Trojani.

36. V teh okoliščinah je Appeal Tribunal for Northern Ireland (pritožbeno sodišče za Severno Irsko) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ti vprašanji:

„1. Ali je člen 9(3)[(d)](i) [uredbe o univerzalnem kreditu iz leta 2016], ki je bil vstavljen z [uredbo o socialni varnosti iz leta 2019), ki izključuje pravico do dajatev socialne varnosti za državljane EU s pravico do prebivanja, ki izhaja iz nacionalnega prava (začasno dovoljenje za prebivanje) [v tej zadevi ‚status začasnega prebivalca' na podlagi dodatka EU], protizakonito diskriminatoren (bodisi neposredno bodisi posredno) v smislu člena 18 [PDEU] in neskladen z obveznostmi Združenega kraljestva na podlagi [zakona o Evropskih skupnostih iz leta 1972]?

2. Če je odgovor na prvo vprašanje pritrdilen in je treba člen 9(3)[(d)](i) [uredbe o univerzalnem kreditu iz leta 2016] šteti za posredno diskriminatoren, ali je člen 9(3)[(d)](i) [uredbe o univerzalnem kreditu iz leta 2016] utemeljen na podlagi člena 18 [PDEU] in neskladen z obveznostmi Združenega kraljestva na podlagi [zakona o Evropskih skupnostih iz leta 1972]?"

37. Predsednik Sodišča je 11. februarja 2021 ugodil predlogu za obravnavanje po hitrem postopku v skladu s členom 105 Poslovnika.

38. CG,[26] ministrstvo za skupnosti Severne Irske, vlada Združenega kraljestva in Komisija so predložili pisna stališča in predstavili ustna stališča na obravnavi 4. maja 2021.

IV. Analiza

39. Predložitveno sodišče želi izvedeti, ali obstaja neposredna ali posredna diskriminacija v smislu člena 18 PDEU, ki bi izhajala iz izključitve nekaterih državljanov Unije, ki prebivajo v Združenem kraljestvu, iz pravice do dajatev socialne varnosti zaradi narave njihove pravice do prebivanja, ki jim je bila priznana na podlagi nacionalnega prava.

40. Zaradi dejanskih okoliščin zadeve v glavni stvari in obsežne sodne prakse Sodišča na področju enakega obravnavanja v zvezi s pravico do dajatev socialne varnosti, za katere lahko zaprosijo državljani Unije, ki so uresničevali svojo pravico do prostega gibanja, se mi zdi, da je treba pojasniti okvir, v katerega se umešča predlog za sprejetje predhodne odločbe.

[26] CG je v pisnem stališču pojasnila, da je Court of Appeal (višje sodišče, Združeno kraljestvo) v odločbi z dne 18. decembra 2020 v zadevi Fratila/Secretary of State for Work and Pensions [2020] EWCA Civ 1741 presodilo, da so določbe, podobne določbam, kritiziranim v obravnavani zadevi, ki se uporabljajo za Veliko Britanijo, nezakonite zaradi diskriminacije na podlagi državljanstva, ki je v nasprotju s členom 18 PDEU. Zoper to odločbo je Secretary of State for Work and Pensions (minister za delo in pokojnine, Združeno kraljestvo) pri Supreme Court (vrhovno sodišče) vložil pritožbo, za katero je bil datum preučitve določen na obravnavi 18. in 19. maja 2021. CG trdi, da se ta zadeva nanaša na romunska državljana, in sicer G. Fratila, ki je prišla v Združeno kraljestvo, delala malo manj kot leto dni, nato pa ji je bil odvzet status delavca. Zaprosila je za univerzalni kredit, ki ji je bil zavrnjen. Malo pred tem ji je bil priznan status začasnega prebivalca. Takrat je bila v Združenem kraljestvu skoraj pet let. Nato je dobila status stalnega prebivalca in dodeljen ji je bil univerzalni kredit. Druga zadevna oseba, R. Tanase, je doživljenjski invalid, ki uporablja invalidski voziček. V Združeno kraljestvo je prišel, da bi zanj skrbela G. Fratila. V Romuniji prejema različne dajatve, vključno z invalidsko pokojnino, osnovno pokojnino in dodatkom za stroške nege. Tudi njemu je bil univerzalni kredit zavrnjen kmalu po priznanju statusa začasnega prebivalca. V Združenem kraljestvu je prebival pet mesecev. Glej točki 13 in 14 odločbe, ki je dostopna na tem spletnem naslovu: 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.

A. Okvir predloga za sprejetje predhodne odločbe in njegovo preoblikovanje

41. Na prvem mestu, po mojem mnenju je treba pojasniti podlago za pristojnost Sodišča, ker je predmet predloga prošnja za dodelitev dajatve socialne varnosti, ki jo je 8. junija 2020 vložil državljan Unije s prebivališčem v Združenem kraljestvu in ki je bila zavrnjena 30. junija 2020, to je v prehodnem obdobju, določenem v Sporazumu o izstopu Združenega kraljestva.[27] V zvezi s tem poudarjam, da se spor ne nanaša na pravico do prebivanja, imenovano „status začasnega prebivalca“, ki je bila CG priznana 4. junija 2020 na podlagi dodatka EU,[28] ampak na zavrnitev pravice do univerzalnega kredita zaradi narave njene pravice do prebivanja. Ker se celotno dejansko stanje in vse nacionalne določbe, ki se uporabljajo, umeščajo pred ali v prehodno obdobje in je bil predlog predložitvenega sodišča v sodnem tajništvu vpisan 30. decembra 2020, je Sodišče pristojno za odločanje o predlogu za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 86(2) in (3) Sporazuma o izstopu Združenega kraljestva.[29]

42. Na drugem mestu, glede opredelitve dajatev, za katere je CG zaprosila na podlagi člena 18 PDEU, od katere je odvisna določitev pravila prava Unije, na podlagi katerega je treba preučiti združljivost nacionalnih določb z vidika spoštovanja načela enakega obravnavanja,[30] poudarjam, da ni sporno, da je podlaga za prošnjo CG za dodelitev univerzalnega kredita dejstvo, da nima sredstev zase in za svoja otroka,[31] in da je ta dajatev opredeljena kot „dajatev socialne pomoči“ v smislu Direktive 2004/38. Pojasnilo, predstavljeno na obravnavi, v skladu s katerim bi morala dajatev, za katero je zaprosila CG, kriti njene zdravstvene izdatke, ne more spremeniti te opredelitve.

43. V skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča ta pojem „dajatve socialne pomoči“ zajema vsako denarno dajatev, za katero se ne plačujejo prispevki, ki je izraz nacionalne solidarnosti in se financira kot tak.[32] Ker je njen namen zagotavljati preživljanje osebe, ki jo prejema, je brezpogojna. V zvezi s tem je Sodišče opozorilo, da je treba dajatve, kot so dajatve za preživljanje, katerih namen je, da se z njimi njihovim upravičencem priznajo minimalna sredstva za preživljanje, da se jim omogoči človeka dostojno življenje, šteti za „dajatve socialne pomoči“ v smislu člena 24(2) Direktive 2004/38.[33]

44. Na tretjem mestu, pogoji za prebivanje CG so drugačni od pogojev, določenih v Direktivi 2004/38. Ni namreč sporno, da je bila CG 4. junija 2020 na podlagi dodatka EU priznana *pravica do prebivanja*, imenovana „status začasnega prebivalca“, ki se dodeli brez

27 Glej točko 12 teh sklepnih predlogov.

28 Na ta datum ni bilo mogoče priznati novega statusa glede prebivanja, uvedenega s členom 18 Sporazuma o izstopu Združenega kraljestva. Čeprav je bilo na podlagi člena 19 tega sporazuma v prehodnem obdobju mogoče vnaprej vložiti prošnje za priznanje tega statusa, so odločitve o priznanju ali zavrnitvi začele učinkovati šele 1. januarja 2021. Poleg tega morajo prosilci izpolnjevati pogoje, enakovredne pogojem iz Direktive 2004/38.

29 Na podlagi člena 158(1), drugi stavek, Sporazuma o izstopu Združenega kraljestva bi bilo drugače le, če bi se postopek, začet po 1. februarju 2020, to je v prehodnem obdobju, nanašal na odločitev o prošnji, vloženi na podlagi člena 19 tega sporazuma, ki določa, da je mogoče vnaprej zaprositi za novi status glede prebivanja ali za dokument za prebivanje, kot sta določena v členu 18 navedenega sporazuma (odstavka 1 in 4).

30 Glej zlasti sodbo z dne 15. septembra 2015, Alimanovic (C-67/14, EU:C:2015:597, točke od 42 do 44 in navedena sodna praksa; v nadaljevanju: sodba Alimanovic).

31 V zvezi s tem, kaj zajema izraz „univerzalni kredit“, glej točko 25 teh sklepnih predlogov. Označuje različne denarne dajatve, od katerih bi bile nekatere lahko urejene s posebnimi pravili prava Unije. Glej za ponazoritev sodbo z dne 14. junija 2016, Komisija/Združeno kraljestvo (C-308/14, EU:C:2016:436, točki 27 in 55; v nadaljevanju: sodba Komisija/Združeno kraljestvo).

32 V zvezi s pojmom „sistem socialne pomoči“ iz člena 7(1)(b) Direktive 2004/38 in njegovo razlago, v skladu s katero se ta pojem sklicuje na vse sisteme pomoči javnih organov, ne glede na nacionalno, regionalno ali lokalno raven, za katere lahko zaprosi posameznik, ki nima zadostnih sredstev za kritje svojih osnovnih potreb ali osnovnih potreb svojih družinskih članov, glej sodbo z dne 19. septembra 2013, Brey (C-140/12, EU:C:2013:565, točki 60 in 61; v nadaljevanju: sodba Brey).

33 Glej sodbo z dne 6. oktobra 2020, Jobcenter Krefeld (C-181/19, EU:C:2020:794, točka 57 in navedena sodna praksa; v nadaljevanju: sodba Jobcenter Krefeld).

vsakršnega pogoja glede sredstev ali sklenjenega socialnega zavarovanja in tudi če oseba ne opravlja poklicne dejavnosti. Ta status ji omogoča, da pet let zakonito prebiva v Združenem kraljestvu in da lahko ob izteku tega roka zaprosi za podelitev statusa stalnega prebivalca, ki ji bo omogočil pridobitev dajatev socialne varnosti.

45. Ker je CG, državljanka Unije, uresničila svojo pravico do prostega gibanja in kot taka prebiva na ozemlju druge države članice, njen položaj spada na področje prava Unije,[34] tudi če ji je bila pravica do prebivanja priznana na podlagi nacionalnega prava pod pogoji, milejšimi od zahtev iz Direktive 2004/38. V zvezi s tem je treba pojasniti, da je uporaba prava Unije zagotovljena s členom 127 Sporazuma o izstopu Združenega kraljestva, ker je pridobila pravico do prebivanja in zaprosila za dajatve socialne pomoči v prehodnem obdobju.

46. Zato je treba, na četrtem mestu, glede uporabe člena 18, prvi odstavek, PDEU opozoriti, da iz ustaljene sodne prakse izhaja, da se ta določba samostojno uporablja le v položajih, urejenih s pravom Unije, za katere Pogodba DEU ne določa posebnih pravil o prepovedi diskriminacije.[35] Na področju pravice do prebivanja za državljane Unije na ozemlju druge države članice pa je načelo prepovedi diskriminacije določeno v členu 24 Direktive 2004/38.[36]

47. Tako položaja, obravnavanega v postopku v glavni stvari, zgolj zato, ker spada na področje uporabe Direktive 2004/38, po mojem mnenju ni treba presoditi z vidika člena 18 PDEU, kot predlaga predložitveno sodišče.

48. Zato se ni mogoče sklicevati na analogijo med dejanskimi okoliščinami zadeve v glavni stvari in dejanskimi okoliščinami, v zvezi s katerimi je Sodišče izdalo sodbe, v katerih je razlagalo določbe Pogodbe ES, ki so enakovredne določbam člena 18 PDEU, v primerih priznanja pravice do prebivanja na podlagi nacionalnega prava pred začetkom veljavnosti Direktive 2004/38,[37] tudi če ta sodna praksa ostaja upoštevna glede nekaterih vidikov, ker je Sodišče uporabilo načelo prepovedi diskriminacije, ki je bilo pozneje natančneje določeno v členu 24 te direktive.[38]

49. Drugače povedano, ker je določeno načelo uporabe Direktive 2004/38 in, natančneje, njenega člena 24 ter ker zadevni položaj spada na področje uporabe te direktive, vprašanja pravic do dajatev socialne pomoči ni treba več preučiti z vidika člena 18 PDEU, razen če se sprejme protislovno razlogovanje.[39]

[34] Glej sodbo z dne 11. novembra 2014, Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358, točka 59; v nadaljevanju: sodba Dano).

[35] Glej zlasti sodbo Jobcenter Krefeld (točka 78 in navedena sodna praksa).

[36] Glej zlasti sodbo Dano (točke od 59 do 61). Ugotavljam, da sta v drugem delu Sporazuma o izstopu Združenega kraljestva (glej točko 8 teh sklepnih predlogov) ponovljena člen 18 PDEU v njegovem členu 12 in njegov natančnejši odraz, to je člen 24 Direktive 2004/38, v členu 23 tega sporazuma. V zvezi s sodno prakso iz obdobja pred začetkom veljavnosti te direktive glej točko 54 teh sklepnih predlogov. Glej tudi analizo Robin-Olivier, S., „Les droits sociaux des ‚étrangers communautaires'", *L'Avenir de l'État de Droit Social en Europe*, Julia Iliopoulos-Strangas (ur.), Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2015, str. od 217 do 246, zlasti str. 221 in 228. Glej v istem smislu 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, Bruselj, 2020, str. od 683 do 756, zlasti str. 711, točka 898. Ta avtorica meni, da se člen 18 PDEU ne uporablja več, ker *lex specialis*, ki ga pomeni člen 24 Direktive 2004/38, nadomešča *lex generalis*, ki ga pomeni načelo enakega obravnavanja v Pogodbah.

[37] V pisnem stališču CG opozarja, da se je v podporo svojemu predlogu sklicevala na sodbo Trojani, da bi uveljavljala uporabo člena 18 PDEU.

[38] Glej zlasti sodbo Brey (točka 44 in navedena sodna praksa).

[39] V zvezi s tem naj poudarim, da je Komisija na obravnavi najprej ponovila ta način razlogovanja, predstavljen v njenem pisnem stališču, ne da bi se sicer oprla na v njem navedene sodbe, potem pa je razlogovanje v odgovoru na vprašanje Sodišča glede uporabe Listine preoblikovala. V zvezi s tem glej točko 81 teh sklepnih predlogov.

50. Opozoriti je treba, da je naloga Sodišča v okviru postopka sodelovanja med nacionalnimi sodišči in Sodiščem, uvedenega s členom 267 PDEU, nacionalnemu sodišču dati koristen odgovor, ki mu omogoča rešitev spora, o katerem odloča. Zato mora Sodišče po potrebi preoblikovati vprašanja, ki so mu predložena. [40]

51. Zato Sodišču predlagam, naj vprašanji, ki ju je postavilo predložitveno sodišče in ki ju je treba po mojem mnenju preučiti skupaj, preoblikuje in ugotovi, da to sodišče v bistvu sprašuje, ali je treba člen 24 Direktive 2004/38 razlagati tako, da nasprotuje ureditvi države članice, ki iz pravice do dajatev socialne pomoči izključuje državljane Unije, ki jim je pravica do zakonitega prebivanja priznana brez pogojev glede sredstev, medtem ko so te dajatve zagotovljene državljanom zadevne države članice, ki so v enakem socialno šibkem položaju, ter ali bi bila glede na okoliščine taka diskriminacija lahko upravičena.

52. V tej fazi razmisleka je treba pripraviti pregled stanja sodne prakse v zvezi z uporabo člena 24 Direktive 2004/38, preden se presodi možnost, da bi se ta sodna praksa spremenila v primeru priznanja pravice do zakonitega prebivanja na podlagi nacionalne zakonodaje, ki je ugodnejša od zahtev v tej direktivi.

B. Merilo uporabe člena 24 Direktive 2004/38, ki se nanaša na pravico do prebivanja „na podlagi Direktive“, na področju pravice do dajatev socialne pomoči

53. Ugotavljam, da Sodišče od začetka veljavnosti Direktive 2004/38 ni odločilo o učinkih, ki jih ima na področju dajatev socialne pomoči *pravica do zakonitega prebivanja*, priznana pod pogoji, ki niso določeni v pravu Unije, ki ureja vstop in prebivanje državljanov držav članic, ki so uresničevali svojo pravico do prostega gibanja.

54. Sodišče pa je pred začetkom veljavnosti Direktive 2004/38 presodilo, da se *državljani Unije, ki zakonito prebivajo* na ozemlju države članice gostiteljice, lahko sklicujejo na načelo prepovedi diskriminacije, ki je zdaj določeno v členu 18 PDEU, da bi bili upravičeni do dajatve socialne pomoči. [41]

55. Od začetka veljavnosti Direktive 2004/38 je Sodišče člen 24 te direktive razlagalo na podlagi položajev, v katerih zadevne osebe ne izpolnjujejo pogojev za priznanje pravice do prebivanja iz navedene direktive in imajo le potrdila o prebivanju za nedoločen čas, ki imajo le deklaratorno vrednost. [42] V zvezi s tem naj opozorim, da člen 7(1)(b) Direktive 2004/38 določa, da imajo vsi državljani Unije pravico prebivati na ozemlju druge države članice v obdobju, daljšem od treh mesecev, če imajo dovolj sredstev, da ne bodo postali breme sistema socialne pomoči v državi članici gostiteljici, in če imajo zdravstveno kritje za primer bolezni. Če državljan Unije izpolnjuje ta pogoja, se mu prebivanje ne sme zavrniti. Nasprotno pa to pomeni, da države članice niso dolžne omogočiti prebivanje državljanom drugih držav članic, ki nimajo dovolj sredstev.

[40] Glej sodbo Brey (točka 31).

[41] Glej sodbo z dne 20. septembra 2001, Grzelczyk (C-184/99, EU:C:2001:458, točke 32, 33 in 35; v nadaljevanju: sodba Grzelczyk), in sodbo Trojani (točki 37 in 40).

[42] Glej sodbe Brey (točka 18), Dano (točka 36), in Alimanovic (točka 27). V skladu z ustaljeno sodno prakso izdaja dokumenta za prebivanje ne ustvarja pravic, ampak ima le deklaratoren učinek. Z izdajo tega dokumenta se ne podeli pravica do prebivanja (glej zlasti sodbo z dne 14. septembra 2017, Petrea (C-184/16, EU:C:2017:684, točki 32 in 33)). Ta opredelitev pa ne izključuje državljana Unije, ki je v državi članici gostiteljici prebival *pred* začetkom veljavnosti te direktive, vendar zakonito na podlagi drugega predpisa prava Unije (sodba z dne 7. oktobra 2010, Lassal (C-162/09, EU:C:2010:592)).

56. Sodišče je presodilo, da člen 24 Direktive 2004/38 ne nasprotuje ureditvi države članice, ki iz upravičenosti do nekaterih „denarnih dajatev socialne varnosti, za katere se ne plačujejo prispevki“ in ki pomenijo tudi „dajatve socialne pomoči“ v smislu odstavka 2 tega člena, izključuje državljane drugih držav članic, ki ne izpolnjujejo pogojev iz člena 7(1)(b) te direktive in se torej ne morejo sklicevati na pravico do prebivanja na podlagi te določbe.[43] Sodišče je v sodbi Brey določilo pogoj, in sicer, da ta izključitev ni samodejna v vseh okoliščinah.[44]

57. Zdi sem mi, da je treba poudariti pomembno posledico te razlage, ki jo je Sodišče podalo v zvezi z načelom enakega obravnavanja, določenim v členu 24 Direktive 2004/38.

58. Potem ko je Sodišče v sodbi Dano navedlo, da zadevni položaj ne spada na področje uporabe člena 24(2) Direktive 2004/38[45] in da ta določba pomeni odstopanje od načela prepovedi diskriminacije iz člena 18 PDEU,[46] je vseeno na podlagi člena 24(1) te direktive ugotavljalo, pod katerimi pogoji se državljanu, ki ima potrdilo o prebivanju, lahko *zavrnejo* dajatve socialne varnosti, medtem ko so edine izključitve iz načela enakega obravnavanja naštete v odstavku 2 tega člena.

59. Sodišče je iz te obrazložitve v zvezi s pogoji uporabe člena 24 Direktive 2004/38[47] sklepalo, da nacionalna ureditev, ki dostop do dajatev socialne varnosti omejuje le na državljane Unije, katerih prebivanje na ozemlju države članice gostiteljice je v skladu s pogoji iz člena 7 Direktive 2004/38, ne pomeni neenakega obravnavanja.[48]

60. Sodišče se je pri tej odločitvi oprlo na izraz „ki na podlagi te direktive prebivajo“ iz člena 24(1) Direktive 2004/38. Iz tega besedila je sklepalo, da načelo enakega obravnavanja lahko koristi le državljanom Unije, ki po samem zakonu prebivajo na ozemlju druge države članice, ker izpolnjujejo pogoje iz člena 7 te direktive. S tem iz varstva, zagotovljenega s členom 24(1) navedene direktive, izključuje državljane Unije, ki jim je bila – kot CG – priznana pravica do prebivanja za obdobje petih let v državi članici brez drugega pogoja glede sredstev in ki ne dokazujejo, da imajo to pravico v smislu člena 7(1)(b) te direktive. Te osebe se tudi ne morejo več sklicevati na varstvo iz člena 18 PDEU, in sicer iz razlogov, predstavljenih v točki 47 teh sklepnih predlogov.

61. Posledica tega je, da je državljan Unije, ki redno in zakonito prebiva na ozemlju države članice, čeprav je brez sredstev za preživljanje, lahko obravnavan drugače kot državljani te države zgolj zato, ker mu je država gostiteljica pravico do prebivanja priznala brez pogojev glede sredstev.

[43] Glej sodbo Dano (točki 65 in 66).

[44] Glej točko 80 te sodbe.

[45] Glej sodbo Dano (točka 66).

[46] Glej sodbo Dano (točki 61 in 64).

[47] V zvezi s tem glej 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, Bruselj, 2020, str. od 373 do 396, zlasti str. 380, točka 16, ki zastavlja vprašanje, „[č]e evropski zakonodajalec v členu 24 Direktive za pravico do prepovedi diskriminacije, določeno v odstavku 1, ni nameraval določiti drugih omejitev poleg tistih, ki so navedene v odstavku 2, ali je imelo Sodišče še vedno pravico razlagati odstavek 1 tako, da implicitno vključuje pogoj vključenosti?“.

[48] Sodišče je v sodbi Komisija/Združeno kraljestvo potrdilo smer svoje sodne prakse (točke od 66 do 69). Glej tudi točko 77 teh sklepnih predlogov v zvezi s sodbo Alimanovic in sodbo z dne 25. februarja 2016, García-Nieto in drugi (C-299/14, EU:C:2016:114; v nadaljevanju: sodba García-Nieto in drugi), ki sta bili izdani pred tem in sta se nanašali na pogoje iz člena 14(4)(b) in člena 6(1) te direktive. Poleg tega v zvezi s pomenom teh odločb v okviru zadeve v glavni stvari poudarjam ugotovitev, navedeno v 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. (ur.), Bruylant, Bruselj, 2018, str. od 315 do 334, zlasti str. 318, da „politični sporazum, ki ga je Evropski svet dosegel 19. februarja 2016 v brezplodnem poskusu izogniti se Brexitu, dobesedno povzema rešitve iz sodb Dano in Alimanovic ter tako poudarja njun pomen v razpravi o ‚novem položaju' Združenega kraljestva v Uniji“. Glej v zvezi s stališči te države članice leta 2017 tudi opombo 55 teh sklepnih predlogov.

62. To merilo, ki se nanaša na pravico do prebivanja „na podlagi […] [D]irektive“, v skladu z izrazom, uporabljenim v členu 24(1) Direktive 2004/38, je po mojem mnenju torej temelj novega vprašanja, zastavljenega Sodišču, ker se ne nanaša na drugo določbo prava Unije, iz katere bi izhajala pravica do prebivanja. [49]

63. Utemeljitev tega merila, s katerim se omejuje dodelitev dajatev, da se finančno ravnovesje sistema socialnega zavarovanja v državah članicah zaščiti pred nerazumnim bremenom, [50] je povezano z zakonodajno zgodovino nastanka Direktive 2004/38, na katero je bilo opozorjeno v sodbi Ziolkowski in Szeja, [51] na katero se je Sodišče sklicevalo v točkah od 70 do 72 sodbe Dano in v točki 63 sodbe Jobcenter Krefeld, ki je bila izdana 6. oktobra 2020.

64. Vendar je Sodišče v zadnjenavedeni sodbi odločilo, da se za osebe, ki spadajo na področje uporabe člena 24 Direktive 2004/38, vključno z odstopanjem, določenim v odstavku 2 tega člena, ker imajo pravico do prebivanja na podlagi člena 14(4)(b) te direktive, vendar se lahko sklicujejo tudi na samostojno pravico do prebivanja na podlagi člena 10 Uredbe (EU) št. 492/2011, [52] navedeno odstopanje ne more uporabiti. [53]

65. Zato v sedanjem stanju sodne prakse Sodišča, kot izhaja iz sodbe Jobcenter Krefeld, pravica do enakega obravnavanja v okviru Direktive 2004/38 ni več omejena na položaje, omenjene v tej direktivi, ampak se uporablja tudi v položajih, v katerih pravica do prebivanja temelji na drugi določbi sekundarne zakonodaje. [54]

66. Tako je treba kot v zadevi, v kateri je bila izdana sodba Jobcenter Krefeld, opredeliti posledice, ki jih je treba za razlago člena 24 Direktive 2004/38 izpeljati iz tega, da država članica državljanom Unije prizna pravico do zakonitega prebivanja pod pogoji, ugodnejšimi od pogojev iz te direktive, glede odločitve o izključitvi teh državljanov iz pravice do dajatev socialne pomoči samo zaradi njihovega statusa začasnega prebivalca. [55]

[49] Glej v zvezi s tem sodbo Jobcenter Krefeld (točka 62).

[50] Glej sodbo Jobcenter Krefeld (točka 66).

[51] Glej točki 36 in 37 te sodbe.

[52] V zvezi s samostojno uporabo člena 10 Uredbe Evropskega parlamenta in Sveta z dne 5. aprila 2011 o prostem gibanju delavcev v Uniji (UL 2011, L 141, str. 1) glede na določbe prava Unije, kot so določbe Direktive 2004/38, ki otrokom državljana države članice, ki dela ali je delal v državi članici gostiteljici, kot tudi staršu, ki ima dejansko skrbništvo nad njimi, omogoča, da se nanj sklicujejo, ne da bi morali izpolnjevati pogoja glede zadostnih sredstev in celotnega zavarovalnega kritja za primer bolezni, glej sodbo Jobcenter Krefeld (točki 38 in 39 ter navedena sodna praksa).

[53] Glej sodbo Jobcenter Krefeld (točka 69).

[54] Glej sodbo Jobcenter Krefeld (točka 87).

[55] Glej v zvezi s tem sodbo Jobcenter Krefeld (točka 62). Glede odločitve Združenega kraljestva, da za osebe s statusom začasnega prebivalca ne ustvari novih pravic do dajatev, je ta država v pisnem stališču pojasnila, da je ta odločitev v skladu z njenimi stalnimi javnimi stališči, ki so bila junija 2017 objavljena v *Safeguarding the Position of EU Citizens Living in the UK and UK Nationals Living in the EU* (Ohranitev statusa državljanov Unije, ki živijo v Združenem kraljestvu, in državljanov Združenega kraljestva, ki živijo v Uniji, za več informacij glej točko 41).

C. Uporaba člena 24 Direktive 2004/38 v primeru podelitve „nacionalne“ pravice do „zakonitega“ prebivanja

67. Iz odgovorov strank na obravnavi je razvidno, da je Združeno kraljestvo s tem, da je v dodatku EU uvedlo pravico do prebivanja brez posebne zahteve, zlasti glede sredstev državljana Unije, sprejelo ugodnejši ukrep v smislu člena 37 Direktive 2004/38. [56]

68. Sodišče ne bo prvič odločalo o učinkih te določbe, vstavljene v Direktivo 2004/38.

69. Sodišče je v sodbi Ziolkowski in Szeja presodilo, da dejstvo, da to ne vpliva na nacionalne določbe, ki so ugodnejše od določb Direktive 2004/38, nikakor ne pomeni, da je treba te določbe vključiti v sistem, ki ga vzpostavlja ta direktiva. [57] Odločilo je tudi, da je naloga vsake države članice, da se ne odloči samo, ali bo uvedla tako ureditev, temveč tudi, kakšni so pogoji in učinki te ureditve, zlasti glede pravnih posledic pravice do prebivanja, ki se prizna zgolj na podlagi nacionalnega prava. [58] Kako je torej s tem na področju dajatev socialne pomoči?

1. Obseg sodbe Ziolkowski in Szeja

70. Na eni strani ugotavljam, da je Sodišče v sodbi Ziolkowski in Szeja odločalo o vprašanju v zvezi s pridobitvijo dovoljenja za stalno prebivanje, ki izhaja iz nove določbe, vstavljene v člen 16 Direktive 2004/38. [59] Ta sodna odločba se torej ni nanašala na dodelitev dajatev socialne pomoči državljanu Unije, ki prebiva v državi članici, in v njej ni bilo treba upoštevati potrebe po varstvu zadevnih oseb ali tveganj, povezanih z nerazumnim bremenom za finance te države, ki bi ga lahko povzročila dodelitev takih dajatev osebam, ki imajo dovoljenje za prebivanje iz humanitarnih razlogov, kakršna so bila izdana v tej zadevi. [60] Na drugi strani Sodišču ni bilo treba razložiti člena 24 Direktive 2004/38 in presoditi morebitnega različnega obravnavanja med državljanom Unije, ki prebiva na ozemlju države članice, in državljani te države.

71. Torej se mi zdi, da ugotovitev, do katerih je Sodišče prišlo v sodbi Ziolkowski in Szeja, ko je razlagalo člen 37 Direktive 2004/38 z vidika pravice do stalnega prebivanja iz člena 16 te direktive, ni mogoče učinkovito prenesti na področje enakega obravnavanja državljanov Unije glede pogojev za dodelitev dajatev socialne pomoči.

72. V zvezi s tem je treba po mojem mnenju na prvem mestu poudariti, da se v nasprotju s členom 16 Direktive 2004/38, s katerim je bila ustvarjena pravica do stalnega prebivanja, s členom 24 te direktive na področju pravice do prebivanja državljanov Unije zgolj uresničuje načelo prepovedi diskriminacije med državljani Unije, določeno v členu 18 PDEU. Zato ne

[56] Glej O'Brien, C., „Between the deviland the deep blue sea: vulnerable EU citizens cast adrift in the UK post-Brexit“, *Common Market Law Review*, zvezek 58, Kluwer Law International, Alphen aan den Rijn, 2021, str. od 431do 470, zlasti str. 456 in 457. Odločitvi Združenega kraljestva, da ustvari brezpogojno pravico do prebivanja za državljane Unije v okviru izstopa Združenega kraljestva iz Unije, in sicer status začasnega prebivalca, namesto da za pravico do prebivanja zgolj določi pogoje iz Direktive 2004/38 ali da oblikuje le deklaratoren status (s katerim se ne ustvarjajo pravice), se je leta 2019 pridružila izrecna izključitev te posebne pravice do prebivanja iz upravičenosti do dajatev socialne varnosti, razen če državljani dokažejo, da izpolnjujejo pogoje iz Direktive 2004/38, na podlagi uredbe o univerzalnem kreditu iz leta 2016. Po mnenju iste avtorice je bila ta odločitev Združenega kraljestva sprejeta ob upoštevanju pretežkega upravnega bremena organov, da pravico do prebivanja po Brexitu za državljane Unije pogojujejo z merili iz člena 7 Direktive 2004/38.

[57] Sodba Ziolkowski in Szeja (točka 49).

[58] Sodba Ziolkowski in Szeja (točka 50).

[59] Glej točko 51 te sodbe. Sodišče je tako presodilo, da prebivanja na podlagi pravice, ki je v skladu s pravom države članice, ki pa ne izpolnjuje pogojev iz prava Unije, ni mogoče šteti za zakonito prebivanje v smislu člena 16(1) Direktive 2004/38 za pridobitev pravice do stalnega prebivanja. Glej tudi sodbo z dne 2. maja 2018, K. in H. F. (Pravica do prebivanja in zatrjevani vojni zločini) (C-331/16 in C-366/16, EU:C:2018:296, točka 74).

[60] Sodba Ziolkowski in Szeja (točki 18 in 19).

morejo obstajati položaji, v katerih bi državljan Unije lahko zakonito in redno prebival na ozemlju druge države članice, ne da bi bil upravičen do prepovedi diskriminacije, ki je povezana z njegovim statusom pod pogoji iz tega člena 24.

73. Na drugem mestu, taka rešitev se mi zdi v skladu s ciljem, ki se uresničuje s členom 37 Direktive 2004/38. Možnost držav članic, da sprejmejo določbe, ki so ugodnejše od določb te direktive na področju pravice do prebivanja, je smiselna le, če se uporabi za prilagoditev posebnim okoliščinam.

74. Zato menim, da bi razlaga Sodišča glede pojma „zakonito prebivanje“ morala biti prilagojena, kadar gre za zagotavljanje spoštovanja načela enakega obravnavanja državljanov Unije na področju dajatev socialne varnosti v okviru, ki je strogo določen v členu 24 Direktive 2004/38.

2. Razlaga pojma „zakonito prebivanje“

75. Prvič, menim, da bi zgolj ugotovitev, da ima oseba, ki zakonito prebiva v drugi državi članici, status državljana Unije,[61] morala pripeljati do sklepanja, da pojem „zakonito prebivanje“ zajema pojem „pravica do zakonitega prebivanja“,[62] zlasti kadar je nacionalno pravo te države članice zaradi tega statusa državljana Unije naklonjeno temu, da na njenem ozemlju ostanejo delovno neaktivni državljani, ne da bi za to določalo pogoja glede sredstev ali socialnega zavarovanja.

76. Drugič, taka razlaga, ki ne razširja področja uporabe člena 24(2) Direktive 2004/38, izpolnjuje zahtevo, da se ta odstavek razlaga ozko in v skladu z določbami Pogodbe DEU, vključno z določbami o državljanstvu Unije in prostem gibanju delavcev, kot je bilo opozorjeno v sodbi Jobcenter Krefeld.[63]

77. V zvezi s tem temelji na potrebi, ugotovljeni v sodbi Jobcenter Krefeld,[64] po razlikovanju nekaterih položajev od prejšnjih zadev, v katerih so bile izdane sodbi Alimanovic ter García-Nieto in drugi v zvezi z izključitvami, ki so izrecno določene v tem členu 24(2),[65] in sodba Dano.[66]

[61] V zvezi s tem opozarjam, da je Sodišče v točki 31 sodbe Grzelczyk odločilo, da je „[n]amen statusa državljana Unije […], da postane temeljni status državljanov držav članic, s čimer tistim, ki so v enakem položaju, omogoča, da so pravno enako obravnavani, neodvisno od njihovega državljanstva in brez poseganja v izjeme, ki so izrecno predvidene v zvezi s tem“. Glej tudi sodbo z dne 17. septembra 2002, Baumbast in R (C-413/99, EU:C:2002:493, točka 83).

[62] Naj pojasnim, da sem izraz „pravica do zakonitega prebivanja“ vzel iz sodbe Komisija/Združeno kraljestvo, uporablja pa se v nekaterih primerih na podlagi določb o prenosu člena 7 Direktive 2004/38 in tudi za splošnejše izražanje pogoja glede zakonitosti prebivanja (glej točke 72, 80 in 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., in drugi (ur.),, Bruylant, Bruselj, 2018, str. od 33 do 51, zlasti str. 45, iz ugotovitve, da se uporablja izraz „zakonito prebivanje“, ne da bi se vedno sklicevalo na Direktivo 2004/38, izpeljuje trditev, da bi tako prebivanje lahko temeljilo na drugi določbi prava Unije, kar je bilo potrjeno v sodbi Jobcenter Krefeld, pa tudi na ugodnejši določbi nacionalnega prava, kot je bilo ugotovljeno med drugim v sodbi Trojani.

[63] Glej točko 60 te sodbe.

[64] Glej točke 67, 68 in 87 te sodbe.

[65] V točkah 67 in 87 te sodbe je opozorjeno, da sta se ti zadevi nanašali na državljane, ki imajo pravico do prebivanja, ki temelji zgolj na členu 14(4)(b) Direktive 2004/38, zaradi iskanja zaposlitve, oziroma pravico do prebivanja za omejeno obdobje treh mesecev na podlagi člena 6(1) navedene direktive.

[66] V točki 68 navedene sodbe je pojasnjeno, da se je ta zadeva nanašala na delovno neaktivne državljane države članice, ki so uresničevali pravico do prostega gibanja zgolj zato, da bi pridobili socialno pomoč v drugi državi članici, in ki v državi članici gostiteljici niso imeli pravice do prebivanja na podlagi Direktive 2004/38 ali druge določbe prava Unije.

78. Tretjič, ta razlaga člena 24(1) Direktive 2004/38, ki zagotavlja, da „vsi državljani Unije, ki na podlagi te direktive prebivajo na ozemlju države članice gostiteljice“, uživajo enako obravnavanje, je v skladu tudi s ciljem, ki se uresničuje z navedeno direktivo. Čeprav je treba svobodi držav članic pri uporabi ugodnejših določb za državljane Unije, ki so uresničevali svojo pravico do prostega gibanja in več kot tri mesece prebivali v državi članici, katere državljanstva nimajo, nameniti zelo posebno pozornost, se s takimi določbami ne sme omejiti varstvo, zagotovljeno v členu 18 PDEU, za katerega je člen 24(1) le poseben izraz.

79. Sodišče je v zvezi s tem večkrat presodilo, da države članice polja proste presoje, ki jim je priznano, ne smejo uporabiti tako, da bi posegale v cilj Direktive 2004/38, ki je med drugim olajšati in okrepiti izvrševanja temeljne pravice državljanov Unije do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic, ali v njen polni učinek. [67]

80. Četrtič, taka razlaga ni v nasprotju s ciljem, ki ga zakonodajalec Unije uresničuje v členu 24(2) Direktive 2004/38 in ki izhaja iz uvodne izjave 10 te direktive. V obravnavani zadevi je mogoče razumno sklepati, da je Združeno kraljestvo tveganje poseganja v finančno ravnovesje svojega sistema socialne pomoči, ki bi ga pomenile delovno neaktivne osebe, katerih potrebe po preživljanju bi bilo treba zadovoljiti, ocenilo, preden je ustvarilo pravico do prebivanja za petletno obdobje, za katero ni določilo pogojev glede sredstev, in da se je začasnost te pravice do prebivanja nujno upoštevala.

81. Petič, to razlago potrjuje ugotovitev, da država članica s priznanjem pravice do prebivanja državljanu Unije pod pogoji, ugodnejšimi od pogojev iz Direktive 2004/38, izvaja pravo Unije v smislu člena 51(1) Listine. V zvezi s tem menim, da je obseg odločitve Sodišča v sodbi Dano v zvezi z možnostjo sklicevanja na člena 1 in 20 Listine omejen, ker se nanaša na pogoje za dodelitev posebnih denarnih dajatev, za katere se ne plačujejo prispevki, v okviru položajev oseb, ki nimajo pravice do zakonitega prebivanja. [68]

82. Na podlagi vseh teh trditev moram trditi, da je državljan Unije v zvezi z dostopom do dajatev socialne pomoči upravičen do enakega obravnavanja kot državljani države članice gostiteljice, kot je določeno v členu 24 Direktive 2004/38, če njegova pravica do prebivanja na ozemlju te države izhaja iz ukrepa, ki ga je ta država sprejela pod pogoji iz člena 37 te direktive.

83. Zdaj je treba preučiti, pod katerimi pogoji je mogoče zagotoviti spoštovanje načela enakega obravnavanja.

3. Izvajanje načela enakega obravnavanja, določenega v členu 24 Direktive 2004/38

84. Načelo enakega obravnavanja, kot je določeno v členu 24(1) Direktive 2004/38 z opredelitvijo odstopanj od tega načela v odstavku 2 tega člena, bi po mojem mnenju lahko kot nadaljevanje tega, kar je Sodišče odločilo v sodbi Jobcenter Krefeld, [69] pripeljalo do tega, da bi se ta člen 24 razlagal

[67] Glej sodbo Brey (točka 71 in navedena sodna praksa). Glej v zvezi s posledicami na področju zaščite pred prostovoljno vrnitvijo ali odstranitvijo, ki bi jo bilo treba upoštevati, tudi sodbi Grzelczyk (točka 43), in Trojani (točka 45), ter analizo, ki jo je opravila Rondu, J., *op. cit.*, zlasti str. 714, točka 902, ki se sklicuje na sodbo z dne 13. septembra 2016, CS (C-304/14, EU:C:2016:674, točka 42). Glej zlasti str. 717, točka 907, opombi 157 in 158.

[68] Glej sodbo Dano (točke 87, 90 in 91). Sodišče je presodilo, da so, ker pogoji za dodelitev posebnih denarnih dajatev, za katere se ne plačujejo prispevki, ne izhajajo niti iz Uredbe (ES) št. 883/2004 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 29. aprila 2004 o koordinaciji sistemov socialne varnosti (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 5, zvezek 5, str. 72) niti iz Direktive 2004/38 ali drugih aktov sekundarne zakonodaje Unije, države članice pristojne za to, da določijo pogoje in obseg dodelitve takih dajatev ter da zato ne izvajajo prava Unije v smislu člena 51(1) Listine in se ta listina ne uporablja.

[69] Glej točko 65 te sodbe.

tako, da načeloma nasprotuje ureditvi države članice, na podlagi katere so državljani drugih držav članic, ki prebivajo na njenem ozemlju, izključeni iz pravice do dajatev socialne pomoči, do katerih so upravičeni državljani države gostiteljice, ker imajo pravico do prebivanja, ki jim jo je ta država priznala v okviru možnosti, ki jo ponuja člen 37 te direktive.

85. Konkretno, kot je bilo potrjeno v sodni praksi Sodišča, bi upravičenost do take pravice povzročila, da se brez omejitev omogoči dostop do dajatev socialne pomoči, do katerih so upravičeni državljani države gostiteljice, kot to velja za vsakega državljana Unije, ki ima pravico do prebivanja med drugim na podlagi člena 7 Direktive 2004/38.[70]

86. Vendar se mi zdi, da bi se s sprejetjem take samodejnosti preseglo ravnovesje, za katero si je zakonodajalec Unije prizadeval v Direktivi 2004/38 in ki je jasno izraženo v členu 24(2) te direktive, zlasti kadar je bila kot v obravnavani zadevi pravica do prebivanja priznana državljanu Unije brez pogoja glede prihodkov ali socialnega zavarovanja. Drugače povedano, kot je Komisija poudarila ustno, neobstoj pogojev za priznanje pravice do prebivanja ne sme povzročiti, da se državam članicam naloži, da ne preverijo pravice do dajatev socialne varnosti.

87. Poleg tega ugotavljam, da ko je Sodišče odločalo o združljivosti nacionalnih ureditev, v skladu s katerimi se delovno neaktivnim državljanom zavrnejo dajatve socialne pomoči, s pravom Unije, je člen 24 Direktive 2004/38 razlagalo tako, da nasprotuje temu, da so ti državljani izključeni *v vseh okoliščinah in samodejno*.[71]

88. Zato se mi zdi, da je med državljani Unije s pravico do prebivanja, ki jim je bila priznana brez pogojev glede sredstev, mogoče razlikovati med tistimi, ki so delovno neaktivni, in drugimi. Poleg tega v obravnavani zadevi informacije o različnosti posamičnih položajev, v katerih se lahko vložijo prošnje za univerzalni kredit, s katerimi je bilo seznanjeno Sodišče, potrjujejo potrebo po odpravi vsakega mehanizma sistematične zavrnitve dajatev socialne pomoči.[72]

89. Zato menim, da je treba v primeru pravice do prebivanja, priznane pod pogoji, ki so ugodnejši od pogojev iz Direktive 2004/38, to direktivo razlagati tako, da državi članici gostiteljici omogoča, da določi legitimne omejitve za dodelitev dajatev socialne varnosti,[73] da „osebe, ki uresničujejo svojo pravico do prebivanja, […] ne bi […] posta[le] nesorazmerno breme sistema socialne pomoči v državi članici gostiteljici“ v smislu uvodne izjave 10 te direktive.

90. Torej bi bilo treba priznati, da ne bi bilo v nasprotju z načelom enakega obravnavanja, potrjenim v členu 24(1) Direktive 2004/38, da lahko za državljane Unije, ki prebivajo na podlagi nacionalne pravice do prebivanja, obstaja različno obravnavanje med tistimi, ki so delovno neaktivni, in drugimi, ker to razlikovanje ne temelji na državljanstvu. Načelo enakega obravnavanja, kot je določeno v členu 18 PDEU in ponovljeno v členu 24 Direktive 2004/38, namreč pomeni, da različno obravnavanje ne sme temeljiti le na državljanstvu, vendar ne prepoveduje, da temelji na objektivnih merilih, kot je v obravnavani zadevi delovna aktivnost državljana Unije.

70 Glej sodbo Dano (točka 69).

71 Glej sodbi Brey (točki 77 in 80), ter Jobcenter Krefeld (točka 79).

72 Glej v zvezi s tem dejanske okoliščine v zadevi, v kateri še poteka postopek v Združenem kraljestvu in na katero je opozorila CG, ki so opisane v opombi 26 teh sklepnih predlogov.

73 Glej sodbo Brey (točki 72 in 77).

91. Vendar je treba preveriti, ali to različno obravnavanje, ker temelji le na delovni aktivnosti državljana, nenazadnje v primerjavi z državljani države članice gostiteljice ne prizadene zgolj ali večinoma državljanov Unije, ki na njenem ozemlju zakonito prebivajo brez pogojev glede sredstev. V tem primeru bi bilo to različno obravnavanje opredeljeno kot posredna diskriminacija na podlagi državljanstva.[74]

92. V obravnavani zadevi glede pogojev, ki so v členu 9 uredbe o socialni varnosti iz leta 2019 določeni za upravičenost do univerzalnega kredita,[75] ugotavljam, da se v nekaterih okoliščinah proti državljanom Unije, ki so delovno aktivni, pri pridobitvi univerzalnega kredita ne more uporabiti njihov status začasnega prebivalca in da morajo nekateri državljani Združenega kraljestva dokazati svoje prebivališče v smislu tega člena 9, da prejmejo to dajatev.[76] Zdi se mi torej, da je mogoče izključiti različno obravnavanje, ki neposredno temelji na državljanstvu. Vendar se mi zdi, da ta ureditev zaradi same narave uporabljenega merila bolj vpliva na državljane drugih držav članic kot na domače državljane in lahko zato postavi v manj ugoden položaj zlasti prvonavedene državljane. Ta ureditev torej po mojem mnenju ustvarja posredno diskriminacijo na podlagi državljanstva.[77] Vendar je to ugotovitev mogoče upoštevati šele po temeljiti preučitvi nacionalne ureditve, kar lahko stori le predložitveno sodišče.

93. Če bi bilo treba ugotoviti obstoj posredne diskriminacije, naj opozorim, da iz ustaljene sodne prakse Sodišča izhaja, da mora taka diskriminacija, da bi bila utemeljena, biti primerna za zagotovitev uresničitve legitimnega cilja in ne sme presegati tega, kar je nujno potrebno za dosego tega cilja.[78]

94. V zvezi z utemeljitvami, ki izhajajo iz cilja zaščite pred tveganjem nerazumnega bremena za javne finance, ki jih morajo zagotoviti države, bi poudaril le, da čeprav so v sedanjem stanju sodne prakse take utemeljitve načeloma sprejete,[79] države članice niso oproščene tega, da svoje trditve podprejo.[80]

95. V obravnavani zadevi se je Združeno kraljestvo odločilo zavrniti dostop do dajatev socialne varnosti nekaterim državljanom Unije zgolj zaradi narave njihove pravice do prebivanja, ki jim jo je ta država priznala, in sicer statusa začasnega prebivalca.

96. Sklicevati se je sicer mogoče na svobodo držav članic pri določitvi pogojev za dodelitev dajatev socialne pomoči in načina njihovega dodeljevanja, ki obstaja na področju dajatev socialne varnosti, za katere se ne plačujejo prispevki, če to področje ni harmonizirano.[81]

97. Vendar se mi sistematičnost zavrnitve dostopa do dajatev socialne pomoči brez upoštevanja posamičnih položajev tožečih strank,[82] ki sicer niso bili preučeni ob priznanju tega statusa začasnega prebivalca, ker se ni zahtevala njihova finančna neodvisnost, ne zdi sorazmerna z zasledovanim ciljem.

74 Glej zlasti sodbo z dne 13. aprila 2010, Bressol in drugi (C-73/08, EU:C:2010:181 točka 41).

75 Glej točko 27 teh sklepnih predlogov.

76 Tega pogoja lahko ne bi izpolnjevali nekateri državljani Združenega kraljestva, ki bi na primer prebivali v tujini. Glej v zvezi z nacionalno ureditvijo, ki ne izključuje takega primera, sodbo z dne 4. maja 1999, Sürül (C-262/96, EU:C:1999:228, točki 102 in 104).

77 Glej po analogiji sodbo Komisija/Združeno kraljestvo (točka 78 in navedena sodna praksa).

78 Glej sodbo Komisija/Združeno kraljestvo (točka 79 in navedena sodna praksa).

79 Glej sodbo Komisija/Združeno kraljestvo (točka 80).

80 Glej sodbo Ibrahim (točka 78).

81 Glej sodbo Komisija/Združeno kraljestvo (točka 65 in navedena sodna praksa).

82 Glej sodbo Komisija/Združeno kraljestvo (točka 81). Glej tudi sodbo Brey (točka 77).

98. V teh okoliščinah menim, da bi moral odgovor Sodišča v zvezi s preučitvijo posledic zakonitosti prebivanja z vidika člena 24 Direktive 2004/38 vsebovati napotke o različnih elementih, ki bi se lahko upoštevali za izpolnitev zahteve po sorazmernosti, kot je Sodišče odločilo v sodbi Brey. [83]

4. Individualizacija odločb s področja dajatev socialne varnosti

99. Tako kot CG menim, da njen položaj ponazarja meje neobstoja posamične preučitve pred odločitvijo o izključitvi ali neizključitvi državljana Unije iz pravice do dajatev socialne pomoči. Čeprav bi bilo mogoče navesti več skupnih točk z dejanskimi okoliščinami, poudarjenimi v sodbi Dano, imajo dejanske okoliščine spora o glavni stvari značilnosti, ki so bile še posebej poudarjene na obravnavi in ki utemeljujejo spremembo sodne prakse Sodišča ne glede na to, kakšna bi bila sicer rešitev v zvezi s pojmom „zakonito prebivanje“. [84] V teh okoliščinah se namreč uporabljajo še druge temeljne pravice, v zvezi s katerimi bom svoje stališče podrobneje predstavil v nadaljevanju.

100. Po mojem mnenju je pomembno, da lahko pristojni organi države članice gostiteljice ob preučitvi prošnje delovno neaktivnega državljana Unije poleg dejstva, da so mu navedeni organi podelili pravico do prebivanja, ne da bi preverili njegovo finančno neodvisnost, upoštevajo njegov družinski položaj, povezan z okoliščinami njegove selitve, in trajanje njegovega prebivanja na ozemlju te države članice, ker razkriva določeno stopnjo vključitve, [85] ter obdobje, v katerem bi se dajatev, za katero je zaprosil, lahko izplačevala, zlasti če so težave, na katere naletijo upravičenci do pravice do prebivanja, začasne. [86]

101. V obravnavani zadevi bi moralo predložitveno sodišče, ki je edino pristojno za presojo dejanskega stanja, med drugim ob upoštevanju teh elementov ugotoviti, ali lahko dodelitev dajatve za preživljanje osebi, ki je v takem položaju kot CG, pomeni nesorazmerno breme za nacionalni sistem socialne pomoči. V zvezi s tem naj pojasnim, da bi bili po mnenju CG posamični položaji preučeni v okviru tožbe, ki jo državljani tretjih držav vložijo, da bi v nekaterih okoliščinah prejeli javna sredstva. [87]

102. Ta preučitev dejanskega stanja bo nujno morala biti izvedena z vidika še drugih temeljnih pravic, ki se uporabljajo za zadevni posamični položaj, ker spada na področje uporabe Direktive 2004/38. [88]

[83] Glej točko 78 te sodbe. Glej tudi sodbo z dne 17. septembra 2002, Baumbast in R (C-413/99, EU:C:2002:493, točki 91 in 92).

[84] Naj spomnim, da iz sodbe Dano (točka 81) izhaja, da se Sodišču ni zdelo potrebno, da se izvzamejo položaji, v katerih se zahteva posamična preučitev.

[85] V zvezi s tem se strinjam s stališčem Komisije, v skladu s katerim je samodejna izključitev pravice do dajatev socialne pomoči posebej neprilagojena razmeroma dolgotrajnim prebivanjem. Glej za ponazoritev položaj G. Fratila, predstavljen v opombi 26 teh sklepnih predlogov.

[86] Glej sodbo Brey (točka 72 in navedena sodna praksa).

[87] Po mnenju zastopnika CG gre za državljane tretje države, katerih pravica do prebivanja je bila odvisna od pogoja iz člena 3(1)(c)(ii) zakona o priseljevanju iz leta 1971, da ne uporabijo javnih sredstev, in ki zaprosijo za oprostitev tega pogoja, kadar menijo, da jim brez uporabe javnih sredstev neposredno grozi huda revščina. V njenem pisnem stališču sta navedena naslednja sklica: „Family life (as a partner or parent), private life and exceptional circumstances“ ministrstva za notranje zadeve (različica 13.0, 1. februar 2021), str. 88, in „Immigration rules, Appendix FM: family members“, GEN.1.11A. v zvezi z ureditvijo na področju priseljevanja v Združeno kraljestvo.

[88] Glej točko 81 teh sklepnih predlogov.

5. Utemeljitev obveznosti, da se določi preučitev posamičnih položajev, z vidika temeljnih pravic

103. Položaj CG po mojem mnenju zahteva analizo vprašanja omejitve dostopa do dajatev socialne pomoči z vidika odločitev Sodišča v zvezi s še drugimi temeljnimi pravicami poleg pravice do enakega obravnavanja, ki presega splošen pregled tega, da je namen dajatev za preživljanje njihovim upravičencem priznati minimalna sredstva za kritje preživninskih stroškov, da se jim omogoči človeka dostojno življenje. [89]

104. V zvezi s tem poudarjam, da se je CG v Združeno kraljestvo preselila, da bi sledila svojemu partnerju, nizozemskemu državljanu, medtem ko je bila noseča z njunim prvim otrokom in bila od njega finančno odvisna. V Združenem kraljestvu je rodila drugega otroka, ki ga zdaj vzdržuje. [90] Iz položaja CG je mogoče sklepati, da oče ne prispeva k vzdrževanju otrok.

105. Zdi se mi, da te ugotovitve dovoljujejo primerjavo z odločitvijo, ki jo je Sodišče sprejelo v sodbi Chavez-Vilchez in drugi, čeprav se je ta zadeva nanašala na pravico do prebivanja državljank tretjih držav v državi članici, katere državljanstvo so imeli njihovi otroci, in to iz treh razlogov.

106. Najprej, te položaje urejajo predpisi, ki so *a priori* v pristojnosti držav članic. Dalje, ti položaji so vseeno neločljivo povezani s svobodo gibanja in prebivanja državljana Unije. [91]

107. Nazadnje, predlog za razlago člena 20 PDEU, ki je bil vložen pri Sodišču, je bil utemeljen z dejstvom, da ni izključeno, da roditelj, ki je tudi državljan iste države članice gostiteljice, vsakodnevno in dejansko skrbi za svojega otroka. [92]

108. Ob tej priložnosti je Sodišče opozorilo, da je lahko polni učinek državljanstva Unije ogrožen zaradi razmerja odvisnosti med mladoletnim državljanom Unije in državljanom tretje države, ki mu je zavrnjena pravica do prebivanja, saj državljan Unije zaradi te odvisnosti in na podlagi take zavrnilne odločbe dejansko ne bi bil prisiljen zapustiti le ozemlje države članice, katere državljan je, ampak tudi ozemlje Unije kot celote. [93] Pojasnilo je, da morajo pristojni organi pri presoji tveganja, da se zadevnemu otroku, državljanu Unije, omeji dejansko izvrševanje bistva pravic, ki mu jih podeljuje člen 20 PDEU, če se njegovemu roditelju, državljanu tretje države, zavrne dodelitev pravice do prebivanja v zadevni državi članici, čeprav dejansko prevzame varstvo in vzgojo, upoštevati pravico do spoštovanja družinskega življenja, kot je določena v členu 7 Listine, pri čemer je treba ta člen razumeti v povezavi z obveznostjo upoštevanja koristi otroka, ki jo priznava člen 24(2) te listine. [94] Sodišče je menilo, da mora ocena razmerja odvisnosti med roditeljem, državljanom tretje države, in otrokom ob upoštevanju koristi zadevnega otroka temeljiti na vseh okoliščinah tega primera, zlasti na njegovi starosti, njegovem fizičnem in

[89] Glej sodbo Jobcenter Krefeld (točka 57). V zvezi s tem je treba poleg člena 1 Listine posebno pozornost nameniti njenemu členu 34(2), ker vzpostavlja povezavo med načeloma prostega gibanja in enakega obravnavanja na področju socialne pomoči ter temelji med drugim na členu 13 Evropske socialne listine, ki je bila podpisana v Torinu 18. oktobra 1961 in ki jo je Združeno kraljestvo sprejelo. Tako ne izključujem možnosti, da ima ta določba polni učinek kot element nadzora nad zakonitostjo nacionalnih ukrepov, s katerimi se izvaja, ali da se vsaj opredeli polje proste presoje enakega obravnavanja s strani nacionalnega sodišča. Glej v tem smislu sodbo z dne 24. aprila 2012, Kamberaj (C-571/10, EU:C:2012:233, točki 80 in 92).

[90] CG je v pisnem stališču pojasnila, da imata otroka nizozemsko državljanstvo. Družinski položaj CG je treba primerjati med drugim s položajem H. C. Chavez-Vilchez, opisanim v sodbi z dne 10. maja 2017, Chavez-Vilchez in drugi (C-133/15, EU:C:2017:354, točki 21 in 22; v nadaljevanju: sodba Chavez-Vilchez in drugi).

[91] Glej sodbo Chavez-Vilchez in drugi (točka 64).

[92] Glej sodbo Chavez-Vilchez in drugi (točka 59).

[93] Glej sodbo Chavez-Vilchez in drugi (točka 69 in navedena sodna praksa).

[94] Glej sodbo Chavez-Vilchez in drugi (točka 70).

čustvenem razvoju, stopnji njegovega čustvenega razmerja z roditeljem, državljanom Unije, in z roditeljem, državljanom tretje države, ter na tveganju, da bo imela ločitev od zadnjenavedenega škodljive posledice za ravnovesje tega otroka. [95]

109. Zato se mi zdi, da je uporabo teh načel mogoče *a fortiori* prenesti na področje dajatev socialne pomoči, zlasti če se z njimi državljanom Unije zagotavlja normalno družinsko življenje. Torej je treba revnemu samohranilcu omogočiti, da izpolni svoje obveznosti do svojih mladoletnih otrok tako na področju njihovega zdravja in varnosti kot v njihovem razmerju z drugim roditeljem, državljanom Unije. Po mojem mnenju ta načela močno utemeljujejo posamično preučitev položaja državljana Unije, ki zaprosi za dajatve socialne pomoči in zakonito prebiva v državi članici gostiteljici.

110. Iz vseh teh razlogov menim, da nacionalna ureditev s tem, da ne določa, da morajo pristojni organi presoditi vse posamične okoliščine socialno šibkega položaja zadevne osebe in posledice zavrnitve njene prošnje, pri čemer glede na njen položaj upoštevajo pravico do spoštovanja družinskega življenja in korist otroka, presega to, kar je potrebno za ohranitev ravnovesja sistema socialne pomoči v državi članici gostiteljici.

V. Predlog

111. Glede na navedeno Sodišču predlagam, naj na vprašanji za predhodno odločanje, ki ju je postavilo Appeal Tribunal for Northern Ireland (pritožbeno sodišče za Severno Irsko, Združeno kraljestvo), odgovori:

Člen 24 Direktive Evropskega parlamenta in Sveta 2004/38 z dne 29. aprila 2004 o pravici državljanov Unije in njihovih družinskih članov do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic, ki spreminja Uredbo (EGS) št. 1612/68 in razveljavlja Direktive 64/221/EGS, 68/360/EGS, 72/194/EGS, 73/148/EGS, 75/34/EGS, 75/35/EGS, 90/364/EGS, 90/365/EGS in 93/96/EEC, je treba razlagati tako, da ureditev države članice, na podlagi katere delovno neaktiven državljan druge države članice s pravico do prebivanja, ki mu je bila priznana brez pogojev glede sredstev na podlagi nacionalne določbe, ni upravičen do dajatev socialne pomoči zgolj zaradi narave svoje pravice do prebivanja, če zavrnitev pravice do takih dajatev bolj ali večinoma prizadene državljane drugih držav članic kot pa državljane države gostiteljice – kar mora preveriti predložitveno sodišče – ker ta ureditev ne določa, da se preučijo posamične okoliščine položaja zadevne osebe in da se med drugim upoštevajo njen socialno šibek položaj, njena pravica do spoštovanja njenega družinskega življenja in korist njenega otroka, pomeni posredno diskriminacijo na podlagi državljanstva in presega to, kar je potrebno za ohranitev ravnovesja sistema socialne pomoči v državi članici gostiteljici.

[95] Glej sodbo Chavez-Vilchez in drugi (točka 71).