Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
JEAN RICHARD DE LA TOUR
föredraget den 24 juni 2021 [1]

Mål C-709/20

CG
mot
The Department for Communities in Northern Ireland

(begäran om förhandsavgörande ingiven av Appeal Tribunal for Northern Ireland (Appellationsdomstolen för Nordirland, Förenade kungariket))

”Begäran om förhandsavgörande – Fri rörlighet för personer – Unionsmedborgarskap – Avtalet om Förenade kungarikets utträde – Övergångsperiod – Artikel 18 FEUF – Icke-diskriminering på grund av nationalitet – Direktiv 2004/38/EG – Artikel 24 – Nationell uppehållsrätt – Socialt bistånd – Nationell bestämmelse som utestänger unionsmedborgare som har nationell uppehållsrätt men inte utövar förvärvsverksamhet från förmånen att erhålla försörjningsstöd – Likabehandling”

I. Inledning

1. Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artikel 18 FEUF.

2. Begäran inges inom ramen för en tvist mellan CG, som har dubbelt medborgarskap i Kroatien och Nederländerna och som sedan år 2018 är bosatt i Nordirland (Förenade kungariket), och Department for Communities in Northern Ireland (Nordirlands socialministerium, Förenade kungariket) på grund av att denna myndighet har avslagit hennes ansökan om universal credit, ett ekonomist bistånd för uppehälle.

3. Den fråga som ställs till domstolen gäller i sak vilket skydd som ska ges en EU-medborgare i fråga om tillgång till socialt bistånd i kraft av principen om likabehandling, när den mottagande medlemsstaten har beviljat vederbörande en uppehållsrätt grundad på nationell rätt och på villkor som är mer förmånliga än de som anges i direktiv 2004/38/EG [2].

4. Detta mål ger sålunda domstolen tillfälle att ange hur artikel 18 FEUF och artikel 24 i nämnda direktiv förhåller sig till varandra och på vilka villkor som principen om likabehandling ska tillämpas när den nationella lagstiftningen utestänger vissa unionsmedborgare på grund av arten

[1] Originalspråk: franska.

[2] Europaparlamentets och rådets direktiv av den 29 april 2004 om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier och om ändring av förordning (EEG) nr 1612/68 och om upphävande av direktiven 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG och 93/96/EEG (EUT L 158, 2004, s. 77, rättelser EUT L 229, 2004, s. 35, och EUT L 197, 2005, s. 34) (nedan kallat direktiv 2004/38).

av deras uppehållsrätt från tillgång till sociala förmåner som syftar till att ge mottagarna ett existensminimum, trots att dessa förmåner garanteras medborgare i den berörda medlemsstaten som befinner sig i samma nöd.

5. I förevarande förslag till avgörande kommer jag att föreslå att domstolen ska slå fast att beslut att inte bevilja sociala förmåner från en medlemsstat för en medborgare i en annan medlemsstat som inte utövar förvärvsverksamhet endast på grundval av arten av dennes uppehållsrätt, vilken beviljats i tillämpning av en nationell bestämmelse utan villkor i fråga om tillgångar, kan utgöra en indirekt diskriminering på grund av nationalitet, vilket det ankommer på den hänskjutande domstolen att kontrollera, och att lagstiftningen i så fall går längre än vad som krävs för att upprätthålla jämvikten i den mottagande medlemsstatens system för social trygghet.

II. Tillämpliga bestämmelser

A. Unionsrätt

1. Avtalet om Förenade kungarikets utträde

6. I ingressen sjätte och åttonde stycket till avtalet om Förenade konungariket Storbritannien och Nordirlands utträde ur Europeiska unionen och Europeiska atomenergigemenskapen [3], godkänt genom beslut (EU) 2020/135 [4], anges följande:

”som erkänner att det är nödvändigt att föreskriva ömsesidigt skydd för unionsmedborgare och medborgare i Förenade kungariket och deras familjemedlemmar, när dessa utövat rätten till fri rörlighet före en dag som fastställs i detta avtal, och att säkerställa att deras rättigheter enligt detta avtal kan göras gällande och bygger på principen om icke-diskriminering, och som även erkänner att rättigheter som härrör från socialförsäkringsperioder bör skyddas,

…

som beaktar att det ligger i både unionens och Förenade kungarikets intresse att fastställa en övergångs- eller genomförandeperiod under vilken … unionsrätten, inbegripet internationella avtal, bör vara tillämplig på och i Förenade kungariket och, som allmän regel, med samma verkan som när det gäller medlemsstaterna, i syfte att undvika störningar under den tid då avtalet eller avtalen om de framtida förbindelserna förhandlas fram,”

7. I artikel 2 a och c i avtalet om Förenade konungarikets utträde anges följande:

”I detta avtal gäller följande definitioner:

a) unionsrätt:

[3] EUT L 29, 2020, s. 7, nedan kallat avtalet om Förenade kungarikets utträde.

[4] Rådets beslut av den 30 januari 2020 om ingående av avtalet om Förenade konungariket Storbritannien och Nordirlands utträde ur Europeiska unionen och Europeiska atomenergigemenskapen (EUT L 29, 2020, s. 1).

i) fördraget om Europeiska unionen (nedan kallat EU-fördraget), fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (nedan kallat EUF-fördraget) och fördraget om upprättandet av Europeiska atomenergigemenskapen …, i ändrad eller kompletterad lydelse, samt anslutningsfördragen och Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan), nedan tillsammans kallade fördragen,

ii) allmänna principer i unionsrätten,

iii) akter antagna av unionens institutioner, organ och byråer,

…

c) unionsmedborgare: varje person som är medborgare i en medlemsstat.”

8. Den andra delen av avtalet om Förenade kungarikets utträde, som har rubriken ”*Medborgares rättigheter*” [5], innehåller artiklarna 9–39.

9. I artikel 13.1 i avtalet anges följande:

”Unionsmedborgare och medborgare i Förenade kungariket ska ha rätt att uppehålla sig i värdstaten med de begränsningar och villkor som anges i artikel 21, 45 eller 49 [i EUF-fördraget] och i artikel 6.1, 7.1 a, b eller c, 7.3, 14, 16.1 eller 17.1 i direktiv [2004/38/EG].”

10. I artikel 86.2 och 86.3 i avtalet föreskrivs följande:

”2. Europeiska unionens domstol ska fortsätta att vara behörig att meddela förhandsavgöranden på begäran av domstolar i Förenade kungariket som framställts före övergångsperiodens utgång.

3. Vid tillämpningen av detta kapitel ska mål anses ha anhängiggjorts vid Europeiska unionens domstol, och begäranden om förhandsavgörande ska anses ha framställts, vid den tidpunkt då den handling genom vilken målet anhängiggörs registrerades vid domstolens eller tribunalens kansli, allt efter omständigheterna”

11. I artikel 89.1 i avtalet föreskrivs följande:

”Domar och beslut som meddelats av Europeiska unionens domstol före övergångsperiodens utgång, samt domar och beslut som meddelats efter övergångsperiodens utgång i sådana mål som avses i artiklarna 86 och 87, ska till alla delar vara bindande för och i Förenade kungariket.”

12. I artikel 126 i avtalet om Förenade kungarikets utträde, med rubriken ”Övergångsperiod”, föreskrivs följande:

”En övergångsperiod eller genomförandeperiod ska börja löpa den dag då detta avtal träder i kraft och upphöra den 31 december 2020.”

[5] Min kursivering.

13. I artikel 127 i avtalet om Förenade kungarikets utträde föreskrivs i punkterna 1 och 3 följande:

”1. Om inte annat föreskrivs i detta avtal ska unionsrätten vara tillämplig på och i Förenade kungariket under övergångsperioden.

…

3. Under övergångsperioden ska den unionsrätt som är tillämplig enligt punkt 1 ha samma rättsverkningar med avseende på och i Förenade kungariket som inom unionen och dess medlemsstater, och den ska tolkas och tillämpas enligt samma metoder och allmänna principer som de som är tillämpliga inom unionen.”

14. Avtalet om Förenade kungarikets utträde trädde i kraft den 31 januari 2020 vid midnatt. [6]

2. Direktiv 2004/38

15. I skälen 10, 20 och 21 i direktiv 2004/38 anges följande:

”(10) Personer som utövar sin rätt till fri rörlighet bör … inte bli en orimlig belastning för den mottagande medlemsstatens sociala biståndssystem under den första tiden av vistelsen. Därför bör unionsmedborgarnas och deras familjemedlemmars uppehållsrätt under längre tid än tre månader vara underkastad villkor.

…

(20) Förbudet mot diskriminering på grundval av nationalitet innebär att alla unionsmedborgare och deras familjemedlemmar som med stöd av detta direktiv uppehåller sig i en medlemsstat av den medlemsstaten bör behandlas på samma sätt som dennas medborgare inom områden som omfattas av fördraget, med förbehåll för sådana särskilda bestämmelser som uttryckligen anges i fördraget eller i sekundärlagstiftningen.

(21) Det bör emellertid lämnas åt den mottagande medlemsstaten att bestämma om den skall bevilja socialt bistånd under de tre första månaderna av uppehållet, eller för en längre tid när det gäller arbetssökande, för andra unionsmedborgare än de som är arbetstagare eller egenföretagare eller som bibehåller denna status eller deras familjemedlemmar, eller bistånd till uppehälle för studier, inklusive yrkesutbildning, innan rätten till permanent uppehåll erhållits till dessa personer.”

16. I artikel 1 anges följande:

”I detta direktiv fastställs

a) villkor för unionsmedborgares och deras familjemedlemmars utövande av rätten att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorium,

b) rätten att permanent uppehålla sig inom medlemsstaternas territorium för unionsmedborgare och deras familjemedlemmar,

[6] Se sammanställningen av etapperna inom Förenade kungarikets utträde ur unionen på följande internetadress: https://eur-lex.europa.eu/content/news/Brexit-UK-withdrawal-from-the-eu.html?locale=sv.

c) begränsningar i rättigheterna i a och b av hänsyn till allmän ordning, säkerhet och hälsa.”

17. I artikel 3.1 i direktiv 2004/38 föreskrivs följande:

”Detta direktiv skall tillämpas på alla unionsmedborgare som reser till eller uppehåller sig i en annan medlemsstat än den de själva är medborgare i samt på de familjemedlemmar enligt definitionen i artikel 2.2 som följer med eller ansluter sig till unionsmedborgaren.”

18. I artikel 7 i direktiv 2004/38, som har rubriken ”Uppehållsrätt för längre tid än tre månader” föreskrivs i punkt 1 b och d följande:

”Varje unionsmedborgare skall ha rätt att uppehålla sig inom en annan medlemsstats territorium under längre tid än tre månader om den berörda personen

…

b) för egen och sina familjemedlemmars räkning har tillräckliga tillgångar för att inte bli en belastning för den mottagande medlemsstatens sociala biståndssystem under vistelsen, samt har en heltäckande sjukförsäkring som gäller i den mottagande medlemsstaten, eller

…

d) är familjemedlem som följer med eller ansluter sig till en unionsmedborgare [i den mening som avses i artikel 2.2] som uppfyller kraven i a, b eller c.”

19. I artikel 24 i direktiv 2004/38, med rubriken ”Likabehandling” föreskrivs följande:

”1. Om inte annat följer av sådana specifika bestämmelser som uttryckligen anges i fördraget och sekundärlagstiftningen skall alla unionsmedborgare som enligt detta direktiv uppehåller sig i den mottagande medlemsstaten åtnjuta samma behandling som den medlemsstatens egna medborgare inom de områden som omfattas av fördraget. Även familjemedlemmar som inte är medborgare i en medlemsstat, men som har uppehållsrätt eller permanent uppehållsrätt, skall åtnjuta denna rättighet.

2. Genom undantag från punkt 1 skall den mottagande medlemsstaten inte vara skyldig att bevilja socialt bistånd under uppehållets första tre månader, eller i förekommande fall den längre period som anges i artikel 14.4 b, och heller inte innan permanent uppehållsrätt beviljats vara skyldig att bevilja bistånd till uppehälle för studier inklusive yrkesutbildning i form av studiebidrag eller studielån till andra personer än anställda eller egenföretagare, personer som behåller sådan ställning eller deras familjemedlemmar.”

20. I artikel 37 i direktiv 2004/38 föreskrivs följande:

”Bestämmelserna i detta direktiv skall inte påverka lagar eller andra författningar i medlemsstaterna som är mer förmånliga för de personer som omfattas av detta direktiv.”

B. Tillämplig rätt i Förenade kungariket

1. EU Settlement Scheme – Immigration Rules Appendix EU

21. Genom EU Settlement Scheme – Immigration Rules Appendix EU (program för unionsmedborgares bosättning – Appendix EU till reglerna för invandring (nedan kallad Appendix EU))[7] inrättas, enligt de förklaringar som getts av Förenade kungarikets regering, en ny ordning som har utformats för att förbereda Förenade kungarikets utträde ur unionen och möta konsekvenserna därav. Denna ordning gör det möjligt för alla unionsmedborgare, medborgare i Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) och medborgare i Schweiz som var bosatta i Förenade kungariket före den 31 december 2020 och deras familjemedlemmar att ansöka om tillstånd att kvarstanna i Förenade kungariket. Appendix EU trädde i kraft den 30 mars 2019. Det anges däri att ansökningar om uppehållsrätt ska inges senast före den 30 juni 2021.[8]

22. I Appendix EU föreskrivs beviljande av

– status som bofast, som ger sökande som sammanhängande har bott i Förenade kungariket under fem år rätt att på obegränsad tid kvarstanna Förenade kungariket, i enlighet med artiklarna 2, 2A och 11–13, och

– tidsbegränsat uppehållstillstånd, som ger sökandena rätt att kvarstanna i Förenade kungariket under fem år och därmed på sikt uppnå den bosättningstid som krävs för att ansöka om status som bofast, i enlighet med artiklarna 3, 3A och 14.

23. Enligt den brittiska regeringen möjliggör Appendix EU, till skillnad från artikel 7 i direktiv 2004/38,[9] för medborgare som inte utövar förvärvsverksamhet och som för närvarande inte innehar uppehållsrätt i enlighet med unionsrätten att fortsatt vara bosatta i Förenade kungariket i avvaktan på landets utträde ur unionen. Dessa personer kan också erhålla status som bofasta efter att ha varit bosatta under fem år. När denna status har erhållits har dessa villkorslös tillgång till Förenade kungarikets system för social trygghet.

2. Universal Credit Regulations 2016

24. Universal Credit Regulations (Northern Ireland) 2016 (2016 års förordning om ”universal credit” (Nordirland)), ändrad genom Social Security (Income-related Benefits) (Updating and Amendment) (EU Exit) Regulations (Northern Ireland) 2019 (2019 års förordning om social trygghet (inkomstrelaterade bidrag) (uppdatering och ändringar) (utträde ur Europeiska unionen) (Nordirland)[10])[11], innehåller bestämmelser som syftar till att fastställa vilka personer som har rätt till universal credit och hur denna ska beräknas.

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

8 Det är samma frist som för ansökningar som ingetts i enlighet med artikel 18.1 b i avtalet om Förenade kungarikets utträde, räknat från den 1 januari 2021. Se även fotnot 29 i förevarande förslag till avgörande.

9 Förenade kungariket hänvisar till dom av den 21 december 2011, Ziolkowski och Szeja (de förenade målen C-424/10 och C-425/10, nedan kallad domen Ziolkowski och Szeja, EU:C:2011:866).

10 Nedan kallad 2019 år förordning om social trygghet.

11 Nedan tillsammans kallade Universal Credit Regulations (förordningarna om universal credit) av år 2016.

25. Universal credit är en skattefinansierad social skyddsordning som omfattas av villkor i fråga om inkomst och vars syfte är att ersätta flera andra sociala förmåner som har upphört att gälla (eller alltjämt gäller), som arbetslöshetsunderstöd, inkomstbaserat sysselsättningsstöd och bistånd, försörjningsstöd, skatteavdrag för yrkesverksamma och skatteavdrag för barn samt bostadsbidrag. [12]

26. Rätten till universal credit förutsätter att vederbörande befinner sig i Nordirland, i enlighet med artikel 9.1 c i Welfare Reform (Northern Ireland) Order 2015 (dekret av år 2015 om den sociala trygghetsreformen (Nordirland)). [13]

27. I artikel 9 i 2016 års förordning om universal credit föreskrivs följande:

”1) För att fastställa om en person uppfyller det grundläggande villkoret för att anses uppehålla sig i Nordirland ska denne, utom då vederbörande omfattas av punkt 4, anses inte uppehålla sig i Nordirland om vederbörande inte har sin hemvist i Förenade kungariket, på Kanalöarna, på Isle of Man eller i Irland.

2) En person ska anses ha sin hemvist i Förenade kungariket, på Kanalöarna, på Isle of Man eller i Irland endast om denne har uppehållsrätt inom ett av dessa områden.

3) Med avseende på punkt 2 omfattar en uppehållsrätt inte en rättighet i enlighet eller i överensstämmelse med

a) artikel 13 i Immigration (European Economic Area) Regulations 2016 [2016 års förordning om invandring från EES [14]] eller artikel 6 i direktiv [2004/38],

b) artikel 14 i [EES-förordningen [15]], dock endast om en sådan rättighet gäller i enlighet med EES-förordningen på grund av att vederbörande är

   i) berättigad i den mening som avses i artikel 6.1 i denna förordning i sin egenskap av arbetssökande, eller

   ii) familjemedlem (i den mening som avses i artikel 7 i denna förordning) till en arbetssökande,

c) artikel 16 i EES-förordningen, dock endast om det förekommer en rättighet i den förordningen på grund av att vederbörande uppfyller de kriterier som anges i artikel 16.5 i nämnda förordning [[16]] eller artikel 20 [FEUF] (om uppehållsrätten uppkommer på grund av att en brittisk medborgare annars berövas det faktiska åtnjutandet av sina rättigheter i egenskap av unionsmedborgare), eller

d) om det rör sig om en person som har erhållit ett begränsat tillstånd för inresa till och vistelse i Förenade kungariket i enlighet med Immigration Act 1971 (1971 års lag om invandring) i enlighet med

[12] Se motiveringen till Universal Credit Regulations av år 2016 på webbadress https://www.legislation.gov.uk/nisr/2016/216/pdfs/nisrem_20160216_en.pdf.

[13] I sak identiska bestämmelser är tillämpliga i de övriga delarna av Förenade kungariket, varvid referensterritoriet i enlighet med artikel 4.1 c i Welfare Reform Act 2012 (2012 års lag om social trygghet) och 2019 års lag om social trygghet är Storbritannien.

[14] Nedan kallad EES-förordningen. Artikeln avser inledande uppehållsrätt och behandlar vistelse som understiger tre månade.

[15] Denna artikel avser vistelse under längre tid och motsvarar sådan vistelse som tas upp i artikel 7 i direktiv 2004/38.

[16] Det vill säga en person som är huvudsaklig vårdnadshavare av en medborgare i Förenade kungariket.

i) [*Appendix EU*[17]], eller

ii) sin situation som person med uppehållsrätt, vilken har erkänts i enlighet med rättspraxis från målet Zambrano [dom av den 8 mars 2011, Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124)] och fastställts i bilaga I till [Appendix EU] som antagits i enlighet med artikel 3.2 i 1971 års lag om invandring.

4) En person omfattas av denna punkt om denne är:

a) berättigad i enlighet med artikel 6 i [EES-förordningen] i egenskap av anställd eller egenföretagare,

b) familjemedlem till en person enligt led a i den mening som avses i artikel 7.1 a, b eller c i [EES-förordningen] [[18]],

c) en person med permanent uppehållsrätt i Förenade kungariket i enlighet med artikel 15.1 c, d eller e i [EES-förordningen],

d) flykting i den mening som avses i artikel 1 i konventionen om flyktingstatus, vilken undertecknades i Genève den 28 juli 1951, ändrad genom artikel 1.2 i protokollet angående flyktingars rättsliga ställning, undertecknat i New York den 31 januari 1967,

e) en person som har erhållit eller anses ha erhållit tillstånd utanför de regler som fastställts i enlighet med artikel 3.2 i [1971års lag om invandring], om detta tillstånd är

i) ett diskretionärt tillstånd för inresa till och vistelse i Förenade kungariket,

ii) ett tillstånd att kvarstanna i kraft av det undantag som grundar sig på våld i familjen, eller

iii) ett tillstånd som anses ha beviljats i enlighet med artikel 3 i Displaced Persons (Temporary Protection) Regulations 2005 (2005 års förordning om fördrivna personer (tillfälligt skydd)),

f) en person som omfattas av humanitärt skydd som beviljats i enlighet med dessa bestämmelser, eller

g) en person som inte är underkastad migrationsrättslig kontroll i den mening som avses i artikel 115.9 i Immigration and Asylum Act 1999 (1999 års lag om invandring och asyl) och som befinner sig i Förenade kungariket på grund av att denne har återsänts, utvisats eller på annat sätt lagligen har avvisats från ett annat lands territorium till Förenade kungariket.”

[17] Min kursivering. Det rör sig om en ändring som härrör från 2019 års förordning om social trygghet på vars grund begäran om förhandsavgörande vilar. I sitt skriftliga yttrande förklarar Department for Communities in Northern Ireland (Nordirlands socialministerium, Förenade kungariket) att hänvisningen i den hänskjutande domstolens första och andra fråga till artikel 9.1 c i är till den bestämmelse som gäller i Storbritannien. För förevarande begäran om förhandsavgörande som kommer från Nordirland bör frågan läsas som åsyftande artikel 9.3 d i i ”Universal Credit Regulations” av år 2016 (Nordirland)”, vilken är Nordirlands motsvarighet.

[18] I beslutet om hänskjutande anges att definitionen av ”*familjemedlem som har bibehållit uppehållsrätten*” enligt tjänstestället för universal credit är identisk med definitionen i artikel 10 i EES-förordningen och att CG inte kan åberopa denna eftersom hon inte kan styrka att hon var gift eller levde i ett stadigvarande förhållande med sin partner, som är unionsmedborgare.

III. Det nationella målet och tolkningsfrågorna

28. Klaganden i det nationella målet, CG, har dubbelt medborgarskap i Kroatien och Nederländerna, är ogift mor till två barn i låg ålder [19] och har uppgett att hon kom till Nordirland under 2018. [20] Hon har aldrig utövat någon näringsverksamhet i Förenade kungariket och sammanlevde med sin partner, som är unionsmedborgare med nederländskt medborgarskap och far till hennes barn, till dess att hon flyttade in i ett mottagningscentrum för misshandlade kvinnor till följd av sina beskyllningar om våld i hemmet. [21] CG är medellös och åtnjuter ingen social förmån för att bestrida kostnaderna för sina egna och sina barns behov.

29. Den 4 juni 2020 fick CG ett tidsbegränsat uppehållstillstånd i Förenade kungariket på grundval av Appendix EU. Denna status ges av Home Office (inrikesministeriet, Förenade kungariket) till unionsmedborgare som har varit bosatta i Förenade kungariket under en tid kortare än fem år och är inte underställd villkor i fråga om tillräckliga tillgångar. Sådan status ger möjlighet att kvarstanna i Förenade kungariket under fem år efter det att den övergångsperiod som anges i avtalet om Förenade kungarikets utträde har löpt ut. [22]

30. I fråga om CG:s uppehållsrätt [23] konstaterar den hänskjutande domstolen att

– CG inte kan åberopa en egenskap av ”familjemedlem” eftersom hon inte har styrkt att hon är gift eller upprätthåller en varaktig förbindelse med en unionsmedborgare, och eftersom

– CG har erhållit ett tidsbegränsat uppehållstillstånd, vilket ska åtskiljas från ett ”uppehållstillstånd ” (uppehållskort).

31. Den 8 juni 2020 ansökte CG hos Nordirlands socialministerium om en social förmån (universal credit). Ministeriet avslog ansökan genom beslut av den 17 juni 2020 på grundval av artikel 9.3 d i i 2016 års förordning om universal credit, vilken införts genom 2019 års förordning om social trygghet, med motiveringen att unionsmedborgare som har tidsbegränsad uppehållsrätt i Förenade kungariket enligt Appendix EU genom denna ändring inte uppfyller de villkor för vistelse i Nordirland sam fastställs i nämnda artikel för att erhålla en social förmån. Ett internt överklagande som ingavs av CG avslogs den 30 juni 2020.

[19] Enligt handlingarna i målet är de två barnen födda i Förenade kungariket, den 1 mars 2019 respektive under 2020. Det äldre barnet går ännu inte i förskola. Appeal Tribunal for Northern Ireland (Appellationsdomstolen för Nordirland, Förenade kungariket), den hänskjutande domstolen, har i sitt svar på EU-domstolens frågor om ansökan om skyndsam handläggning angett att de båda barnen enligt CG är föremål för tillsyn genom försorg av Social Services (socialtjänsten, Förenade kungariket).

[20] CG förklarar att hon anlände till Förenade kungariket ”[i] slutet av 2018 eller i början av 2019” för att hennes partner skulle kunna anta ett anställningserbjudande”. Europeiska kommissionen fastställer den 21 januari 2019 som inresedatum.

[21] CG uppger i sitt yttrande att hon efter flera turer fram och tillbaka mellan bostaden, som hon delade med sin våldsbrukande partner, och upptagningshemmet flyttade dit definitivt i början av 2020. I sitt svar på domstolens frågor om ansökan om skyndsam handläggning har den hänskjutande domstolen förklarat för EU-domstolen att inkvarteringen av CG i ett mottagningscentrum inte får ses som stadigvarande bostad. CG har i sitt skriftliga yttrande angett att hon i januari 2021 flyttade till ett eget boende som tillhandahållits av de sociala myndigheterna.

[22] Se punkt 12 i förevarande förslag till avgörande.

[23] I sitt skriftliga yttrande har CG angett dels att hon under de tre första månaderna av sin vistelse i Förenade kungariket hade rätt att vistas där utan vare sig villkor eller formkrav, i enlighet med artikel 6 i direktiv 2004/38. Efter det att denna tremånadersperiod hade löpt ut uppmanades hon inte av de brittiska myndigheterna att bevisa en permanent uppehållsrätt. Det har varken begärts eller påbjudits att hon skulle lämna Förenade kungariket. CG och hennes första barn lämnade tillfälligt Förenade kungariket och vistades i Nederländerna från oktober 2019 till januari 2020, för att hon skulle bo hos sina föräldrar, men återvände därefter. Hon har understrukit att hon har tillbringat hela vistelsen i Nordirland. Dels förklarar hon att hon inte kan göra anspråk på uppehållstillstånd för permanent vistelse i egenskap av offer för våld i hemmet. Hennes ansökan om uppehållstillstånd ingavs den 11 november 2020 och avslogs den 3 mars 2021. I fråga om villkoren för att erhålla sådant tillstånd, se fotnot 18 i förevarande förslag till avgörande.

32. CG:s överklagande av detta beslut har anhängiggjorts vid den hänskjutande domstolen. CG bestrider lagenligheten av artikel 9.3 d i i 2016 års förordning om universal credit. Hon hävdar att denna bestämmelse, som utestänger unionsmedborgare som Förenade kungariket har erkänt som lagligen bosatta på dess territorium från en social förmån, är oförenlig med Förenade kungarikets skyldigheter enligt European Communities Act 1972 [24] och åsidosätter artikel 18 FEUF.

33. CG gör härvidlag gällande att avslaget på hennes ansökan om en social trygghetsförmån trots att hon beviljats en tidsbegränsad uppehållsrätt i enlighet med nationell rätt, varvid hon dock inte hade uppehållsrätt grundad på unionsrätten, utgjorde en särbehandling i förhållande till brittiska medborgare och därmed en diskriminering på grund av nationalitet.

34. Nordirlands socialministerium hävdar däremot att det tidsbegränsade uppehållstillståndet i enlighet med brittisk rätt inte i sig ger rätt till socialt bistånd, vilket omfattas av sina egna villkor i fråga om berättigande.

35. Ministeriet anger att omständigheterna i det aktuella fallet är annorlunda än omständigheterna i det mål som gav upphov till domen av den 7 september 2004 i målet Trojani [25] och att de nationella domstolarna hela tiden har följt den dom som Supreme Court (Högsta domstolen, Förenade kungariket) den 16 mars 2011 meddelade i målet ”Patmalniece”, där den domstolen konstaterade att tillämpningen av kriteriet hemvist var berättigad trots att den var indirekt diskriminerande.

36. Appeal Tribunal for Northern Ireland (Appellationsdomstolen för Nordirland) beslutade med anledning härav att vilandeförklara målet och ställa följande tolkningsfrågor till EU-domstolen:

”1) Innebär artikel 9.3 [d] i [2016 års förordning om universal credit], som införts genom [2019 års förordning om social trygghet] och inte ger unions[medborgare] som åtnjuter uppehållsrätt i enlighet med nationell rätt (tidsbegränsad uppehållsrätt) [i förevarande fall ’tidsbegränsat uppehållstillstånd’ som erhållits på grundval av Appendix EU], rätt till sociala förmåner en olaglig (direkt eller indirekt) diskriminering i den mening som avses i artikel 18 [FEUF] och är den oförenlig med Förenade kungarikets skyldigheter i enlighet med [1972 års lag om Europeiska gemenskaperna]?

2) Är, för den händelse fråga 1 ska besvaras jakande och artikel 9.3 [d] i i [2016 års förordning om universal credit] ska anses innebära en indirekt diskriminering, denna bestämmelse motiverad enligt artikel 18 [FEUF] och oförenlig med Förenade kungarikets skyldigheter i enlighet med [1972 års lag om Europeiska gemenskaperna]?”

37. Den 11 februari 2021 biföll domstolens ordförande ansökan om skyndsam handläggning i enlighet med artikel 105 i domstolens rättegångsregler.

[24] 1972 års lag om Europeiska gemenskaperna är lagen om Förenade kungariket anslutning till unionen.

[25] C-456/02, nedan kallad domen i målet Trojani, EU:C:2004:488.

38. CG [26], Nordirlands socialministerium, Förenade kungarikets regering samt kommissionen har inkommit med skriftliga yttranden och framförde sina muntliga yttranden vid förhandlingen den 4 maj 2021.

IV. Bedömning

39. Den hänskjutande domstolen vill veta om det föreligger en direkt eller indirekt diskriminering i den mening som avses i artikel 18 FEUF till följd av att vissa unionsmedborgare som är bosatta i Förenade kungariket utestängs från sociala förmåner på grund av arten av den uppehållsrätt som beviljats dem på grundval av nationell rätt.

40. De faktiska omständigheterna i det nationella målet samt domstolens mycket omfattande praxis i fråga om likabehandling i förhållande till de sociala förmåner som unionsmedborgare som har utövat sin fria rörlighet kan göra anspråk på får mig att anse att den ram inom vilken begäran om förhandsavgörande framställs måste anges.

A. Ramen för begäran om förhandsavgörande och omformuleringen av begäran

41. För det första måste enligt min åsikt grunden för domstolens behörighet anges, eftersom tvisten avser en ansökan om en social förmån, som den 8 juni 2020 ingavs av en unionsmedborgare som var bosatt i Förenade kungariket och avslogs den 30 juni 2020, det vill säga under den övergångsperiod som fastställs i avtalet om Förenade kungarikets utträde [27]. Jag vill understryka att tvisten inte gäller uppehållsrätten, vilken benämns ”tidsbegränsat uppehållstillstånd” och beviljades CG den 4 juni 2020 i tillämpning av Appendix EU [28] utan beslutet att neka henne universal credit på grund av arten av hennes uppehållsrätt. Eftersom samtliga omständigheter och tillämpliga nationella bestämmelser gäller situationen före eller under övergångsperioden och eftersom den hänskjutande domstolens begäran inkom till

[26] I sitt skriftliga yttrande har CG angett att bestämmelser i Storbritannien motsvarande dem som kritiseras i förevarande fall ansågs olagliga i målet Fratila/Secretary of State for Work and Pensions [2020] EWCA Civ 1741 på grundval av diskriminering på grund av nationalitet, i strid med artikel 18 FEUF, genom avgörande av 18 december 2020 av Court of Appeal (Appellationsdomstolen, Förenade kungariket). Avgörandet överklagades av Secretary of State for Work and Pensions (Arbets- och pensionsministeriet, Förenade kungariket) till UK Supreme Court (Högsta domstolen i Förenade kungariket) och tidpunkten för prövning fastställdes vid förhandlingen den 18 och 19 maj 2021. CG förklarar att förfarandet gäller två rumänska medborgare, nämligen Geanna Mirela Fratila, som kommit till Förenade kungariket och arbetat där under något mindre än ett år och därefter miste sin ställning som arbetstagare. Hon ingav ansökan om universal credit, vilken avslogs. Kort dessförinnan hade hon beviljats tidsbegränsat uppehållstillstånd. Hon hade då befunnit sig i Förenade kungariket i nästan fem år. Därefter fick hon status som bofast och beviljades universal credit. Den andra personen som berörs är Razvan Tanase, som är funktionshindrad för livet och rullstolsburen. Han begav sig till Förenade kungariket för att vårdas av Geanna Mirela Fratila. Han åtnjuter flera olika förmåner i Rumänien, bland annat en invaliditetspension, en grundpension och ett bidrag för vårdkostnader. Han nekades också universal credit kort efter det att han erhållit tidsbegränsat uppehållstillstånd. Han hade varit bosatt i Förenade kungariket i fem månader. Se punkterna 13 och 14 i det beslutet som finns tillgängligt på följande webbadress:
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] Se punkt 12 i förevarande förslag till avgörande.

[28] Vid denna tidpunkt var det inte möjligt att bevilja den nya ställning som bosatt, vilken införs genom artikel 18 i avtalet om Förenade kungarikets utträde. Trots att ansökningar om att erhålla denna ställning i enlighet med artikel 19 i avtalet kunde inges i förväg under övergångsperioden, kunde inte besluten om att godta eller avslå dem få verkan förrän den 1 januari 2021. Dessutom måste sökandena uppfylla villkor motsvarande dem som anges i direktiv 2004/38.

domstolens kansli den 30 december 2020 är domstolen behörig att på begäran meddela förhandsavgörande på grundval av artikel 86.2 och 86.3 i avtalet om Förenade kungarikets utträde. [29]

42. I fråga om klassificeringen av de förmåner som CG ansökt om på grundval av artikel 18 FEUF, vilken ligger till grund för fastställandet av utifrån vilken bestämmelse som de nationella bestämmelsernas förenlighet med unionsrätten ska bedömas med iakttagande av principen om likabehandling [30] noterar jag för det andra att det inte råder någon tvekan om att det är avsaknad av medel som ligger till grund för CG:s ansökan om universal credit för sig själv och sina barn [31] och att denna förmån utgör ”socialt bistånd” i den mening som avses i direktiv 2004/38. Det förtydligande som gjordes vid förhandlingen att den förmån som CG ansökt om ska täcka hennes hälso- och sjukvårdskostnader kan inte ändra denna klassificering.

43. I enlighet med domstolens fasta rättspraxis omfattar begreppet socialt bistånd alla icke-avgiftsfinansierade kontantförmåner, vilket är ett uttryck för nationell solidaritet och finansieras såsom sådant. [32] Eftersom biståndet är avsett att täcka uppehället för den person som uppbär förmånen är det villkorslöst. Domstolen har erinrat om att de försörjningsstöd som syftar till att för mottagarna täcka ett minimum av de levnadsomkostnader som erfordras för ett människovärdigt liv ska anses utgöra ”socialt bistånd” i den mening som avses i artikel 24.2 i direktiv 2004/38. [33]

44. För det tredje är villkoren för CG:s vistelse annorlunda än de som anges i direktiv 2004/38. Det är nämligen ostridigt att CG den 4 juni 2020, i tillämpning av Appendix EU, erhöll en *uppehållsrätt* kallad ”tidsbegränsat uppehållstillstånd”, vilken beviljas utan krav i fråga om tillgångar eller tecknande av en socialförsäkring, och även om vederbörande inte utövar någon yrkesverksamhet. Denna ställning möjliggör för vederbörande att lagligen uppehålla sig i Förenade kungariket under fem år och efter utgången av denna tid göra anspråk på ställning som bofast, vilket öppnar möjligheten att komma i åtnjutande av sociala förmåner.

45. Eftersom CG, som är unionsmedborgare, har utövat sin rätt att i denna egenskap fritt röra sig och uppehålla sig på en annan medlemsstats territorium, ska situation omfattas av unionsrätten [34] även om en uppehållsrätt har beviljats henne i enlighet med nationell rätt på mer flexibla villkor än de som anges i direktiv 2004/38. Det bör på denna punkt förtydligas att tillämpligheten av unionsrätten garanteras genom artikel 127 i avtalet om Förenade kungarikets utträde, eftersom det var under övergångsperioden som hon förvärvade sin uppehållsrätt och ansökte om socialt bistånd.

[29] Med artikel 158.1 andra stycket i avtalet om Förenade kungarikets utträde förhåller det sig på annat sätt endast om ett förfarande som inleddes efter den 1 februari 2020, det vill säga under övergångsperioden, syftade till ett beslut om en ansökan som ingetts i enlighet med artikel 19 i avtalet, där det stadgas om en möjlighet att i förväg ansöka om en ny ställning som bosatt eller om uppehållstillstånd i enlighet med artikel 18 i avtalet om Förenade kungarikets utträde (punkterna 1 och 4).

[30] Se bland annat dom av den 15 september 2015, Alimanovic (C-67/14, nedan kallad domen i målet Alimanovic, EU:C:2015:597, punkterna 42–44 och där angiven rättspraxis).

[31] I fråga om vad som inbegrips i begreppet universal credit se punkt 25 i förevarande förslag till avgörande. Begreppet täcker ett flertal bidrag, bland vilka några kan vara reglerade av särskilda bestämmelser inom unionsrätten. För ett belysande exempel, se dom av den 14 juni 2016, kommissionen/Förenade kungariket (C-308/14, nedan kallad domen i målet kommissionen/Förenade kungariket, EU:C:2016:436, punkterna 27 och 55).

[32] I fråga om begreppet socialt biståndssystem i artikel 7.1 b i direktiv 2004/38 och tolkningen av detta att det avser samtliga biståndssystem som inrättats av offentliga myndigheter oavsett om det är på nationell, regional eller lokal nivå, och som sådana personer vänder sig till som inte förfogar över tillräckliga tillgångar för att försörja sig och sin familj, se dom i målet du 19 september 2013, Brey (C-140/12, nedan kallad dom i målet Brey, EU:C:2013:565, punkterna 60 och 61).

[33] Se dom i målet du 6 oktober 2020, Jobcenter Krefeld (C-181/19, nedan kallad domen i målet Jobcenter Krefeld EU:C:2020:794, punkt 57 och där angiven rättspraxis).

[34] Se dom i målet du 11 november 2014, Dano (C-333/13, nedan kallad domen i målet Dano, EU:C:2014:2358, punkt 59).

46. I fråga om tillämpligheten av artikel 18 första stycket FEUF bör det följaktligen för det fjärde framhållas att denna bestämmelse enligt fast rättspraxis endast kan tillämpas fristående i fall som omfattas av unionsrätten för vilka det inte har föreskrivits några särskilda regler om icke-diskriminering i EUF-fördraget. [35] Med avseende på unionsmedborgares uppehållsrätt på en annan medlemsstats territorium anges principen om icke-diskriminering i artikel 24 i direktiv 2004/38. [36]

47. Av det enda skälet att den situation som föreligger i det nationella målet sålunda ligger inom tillämpningsområdet för direktiv 2004/38 bör situationen enligt min åsikt inte bedömas med avseende på artikel 18 FEUF, så som den hänskjutande domstolen begär.

48. En analogi i fråga om de faktiska omständigheterna i det nationella målet med dem som gav upphov till domstolens dom att bestämmelserna i EG-fördraget var likvärdiga dem i artikel 18 FEUF kan följaktligen inte anföras i fall som rör en uppehållsrätt grundad på nationell rätt som beviljats innan direktiv 2004/38 trädde i kraft [37], trots att nämnda rättspraxis alltjämt är relevant på grund av vissa aspekter genom att domstolen tillämpade principen om icke-diskriminering, vilken senare angavs i artikel 24 i detta direktiv. [38]

49. Med andra ord är det på grund av den principiellt motiverade tillämpligheten av direktiv 2004/38, och närmare bestämt dess artikel 24, och av att den situation som berörs omfattas av tillämpningsområdet för detta direktiv, heller inte med avseende på artikel 18 FEUF som frågan om rätt till socialt bistånd ska prövas, såvida man inte anlägger ett kontradiktoriskt synsätt. [39]

50. Det bör erinras om att det inom ramen för det i artikel 267 FEUF inrättade förfarandet för samarbete mellan de nationella domstolarna och EU-domstolen ankommer på EU-domstolen att ge den nationella domstolen ett användbart svar, så att den kan avgöra det mål som är anhängigt vid den. Det åligger därför domstolen att i förekommande fall omformulera de frågor som har ställts till den. [40]

51. Jag föreslår med anledning härav att EU-domstolen ska omformulera den hänskjutande domstolens båda tolkningsfrågor, vilka enligt min åsikt bör prövas tillsammans, och se det som om den hänskjutande domstolen i sak vill veta om artikel 24 i direktiv 2004/38 ska tolkas så, att den utgör hinder för en lagstiftning i en medlemsstat som utestänger unionsmedborgare som den

35 Se bland annat dom i målet Jobcenter Krefeld (punkt 78 och där angiven rättspraxis).

36 Se bland annat dom i målet Dano (punkterna 59–61). Jag noterar att i den andra delen av avtalet om Förenade kungarikets utträde (se punkt 8 i förevarande förslag till avgörande) har artikel 18 FEUF införts i avtalets artikel 12 och dess mer exakta lydelse, nämligen artikel 24 i direktiv 2004/38, i avtalets artikel 23. Se punkt 54 i förevarande förslag till avgörande i fråga om rättspraxis före ikraftträdandet av detta direktiv. Se även S. Robin-Oliviers analys, ”Les droits sociaux des étrangers communautaires”, *L'Avenir de l'État de Droit Social en Europe*, i Julia Iliopoulos-Strangas (red.), Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2015, s. 217–246, särskilt s. 221 och s. 228. Se, för ett liknande resonemang, J. Rondu, ”Chapitre 2 – L'individu relevant du seul droit national, résultante du caractère partiel de l'intégration”, i *L'individu, sujet du droit de l'Union européenne*, första utgåvan, Bruylant, Bryssel, 2020, s. 683–756, särskilt s. 711, punkt 898. Författaren anser att artikel 18 FEUF inte längre är tillämplig, eftersom *lex specialis* i artikel 24 i direktiv 2004/38 träder i stället för *lex generalis* angående principen om likabehandling i fördragen.

37 CG har i sitt skriftliga yttrande erinrat om att hon har åberopat domen i målet Trojani till stöd för sin ansökan i syfte att göra gällande tillämpningen av artikel 18 FEUF.

38 Se bland annat dom i målet Brey (punkt 44 och där angiven rättspraxis).

39 Jag vill påpeka att kommission vid förhandlingen först resonerade på det sätt som anges i dess skriftliga yttrande utan att för den skull grunda sig på de domar som där anges och därefter sedan omformulerade detta som svar på en fråga från domstolen om tillämplighet av stadgan. Se angående detta punkt 81 i förevarande förslag till avgörande.

40 Se dom i målet Brey (punkt 31).

utan villkor i fråga om tillgångar har beviljat en lagstadgad uppehållsrätt från tillgång till socialt bistånd, trots att den förmånen ges till medborgare i den berörda medlemsstaten som befinner sig i samma nöd, och i så fall om en sådan diskriminering kan vara berättigad.

52. I detta skede av övervägandena bör man sammanställa domstolens praxis avseende tillämpligheten av artikel 24 i direktiv 2004/38 innan man bedömer möjligheten att utveckla den med avseende på beviljande av en lagstadgad uppehållsrätt genom en nationell lagstiftning som är mer förmånlig än vad som anges i direktivet.

B. Kriteriet tillämplighet av artikel 24 i direktiv 2004/38 som vilar på uppehållsrätt ”enligt detta direktiv” vad avser rätt till socialt bistånd

53. Jag noterar att EU-domstolen efter ikraftträdandet av direktiv 2004/38 inte har uttalat sig om effekterna med avseende på socialt bistånd av en *lagstadgad uppehållsrätt* som beviljats på andra villkor än dem som föreskrivs i den unionsrätt som reglerar inresa och vistelse för medborgare i medlemsstaterna som har utövat sin fria rörlighet.

54. Innan direktiv 2004/38 trädde i kraft slog domstolen däremot fast att *unionsmedborgare som lagligen uppehåller sig* på den mottagande medlemsstatens territorium får åberopa principen om icke-diskriminering, vilken numera återfinns i artikel 18 FEUF, för att komma i åtnjutande av en social förmån. [41]

55. Sedan direktiv 2004/38 trädde i kraft har domstolen tolkat artikel 24 i detta utifrån situationer där berörda personer inte har uppfyllt de villkor för att erhålla uppehållsrätt som anges i direktivet och endast innehaft intyg om icke tidsbegränsad vistelse, vilka bara har ett informerande värde. [42] Jag erinrar härvidlag om att det i artikel 7.1 b i direktiv 2004/38 föreskrivs att varje unionsmedborgare ska ha rätt att uppehålla sig inom en annan medlemsstats territorium under längre tid än tre månader om den berörda personen har tillräckliga tillgångar för att inte bli en belastning för den mottagande medlemsstatens sociala biståndssystem under vistelsen, samt har en sjukförsäkring som gäller i den mottagande medlemsstaten, Om vederbörande uppfyller dessa villkor får denne inte nekas att uppehålla sig i den medlemsstaten. Detta innebär dock inte att medlemsstaterna inte ska tillåta medborgare i andra medlemsstater som saknar tillräckliga tillgångar att uppehålla sig i respektive land.

56. Domstolen har slagit fast att artikel 24 i direktiv 2004/38 inte utgör hinder för en medlemsstat som utestänger medborgare i andra medlemsstater som inte uppfyller de villkor som anges i artikel 7.1 b i nämnda direktiv från vissa ”sociala icke-avgiftsfinansierade kontantförmåner”, som även utgör en ”social förmån” i den mening som avses i punkt 2 i den artikeln, och således inte kan åberopa uppehållsrätt enligt denna bestämmelse. [43] I domen i målet Brey fastställde domstolen ett villkor, nämligen att uteslutningen inte generellt får ske automatiskt. [44]

[41] Se dom av den 20 september 2001, Grzelczyk (C-184/99, nedan kallad dom i målet Grzelczyk, EU:C:2001:458, punkterna 32, 33 och 35) samt dom i målet Trojani (punkterna 37 och 40).

[42] Se dom i målet Brey (punkt 18), dom i målet Dano (punkt 36) och dom i målet Alimanovic (punkt 27). Enligt fast rättspraxis skapar inte beviljandet av uppehållstillstånd rättigheter utan har endast en fastställande verkan. Det ger ingen uppehållsrätt (se bland annat dom av den 14 september 2017, Petrea, C-184/16, EU:C:2017:684, punkterna 32 och 33). Däremot undantas genom denna avgränsning inte unionsmedborgare som *före* direktivets ikraftträdande lagligen var bosatta i den mottagande medlemsstaten i enlighet med ett annat unionsrättsligt instrument (dom av den 7 oktober 2010, Lassal, C-162/09, EU:C:2010:592).

[43] Se dom i målet Dano (punkterna 65 och 66).

[44] Se punkt 80 i den domen.

57. En viktig konsekvens av den tolkning som domstolens gjort av likabehandlingsprincipen, och som utformats med avseende på artikel 24 i direktiv 2004/38, tycks mig kräva ett framhållande.

58. I domen i målet Dano har domstolen efter att ha konstaterat att den berörda situationen inte omfattades av artikel 24.2 i direktiv 2004/38 [45] och att denna bestämmelse utgör ett undantag från principen om icke-diskriminering i artikel 18 FEUF [46] ändå på grundval av artikel 24.1 i nämnda direktiv undersökt på vilka villkor som en medborgare som innehar ett intyg om vistelse kan *nekas* sociala förmåner när de enda undantagen från principen om likabehandling anges i artikelns punkt 2.

59. EU-domstolen har av denna motivering i fråga om villkoren för tillämpning av artikel 24 i direktiv 2004/38 [47] slutit sig till att en nationell lagstiftning som begränsar tillgången till sociala förmåner till endast unionsmedborgare vars vistelse i den mottagande medlemsstaten överensstämmer med villkoren i artikel 7 i direktiv 2004/38 inte utgör en särbehandling. [48]

60. Domstolen har för detta avgörande grundat sig på formuleringen ”som enligt detta direktiv uppehåller sig” i artikel 24.1 i direktiv 2004/38. Domstolen har av denna lydelse dragit slutsatsen att principen om likabehandling endast kan tolkas till förmån för unionsmedborgare som med full rätt uppehåller sig på en annan medlemsstats territorium, eftersom de uppfyller villkoren i artikel 7 i direktiv 2004/38. Domstolen avviker därmed från det skydd som i artikel 24.1 i detta direktiv ges unionsmedborgare, sådana som CG, vilka beviljats en uppehållsrätt på fem år i en medlemsstat utan något villkor i fråga om tillgångar och som inte är berättigad till detta enligt artikel 7.1 b i nämnda direktiv. Sådana personer kan heller inte åberopa skyddet i artikel 18 FEUF av de skäl som redovisas i punkt 47 i förevarande förslag till avgörande.

61. Detta medför att en unionsmedborgare som uppehåller sig kontinuerligt och lagligt på en medlemsstats territorium men saknar medel för sitt uppehälle kan behandlas på annat sätt än medborgarna i berörd stat av det enda skälet att den mottagande staten har beviljat dem uppehållsrätt utan villkor i fråga om tillgångar.

62. Detta kriterium som vilar på åtnjutandet av uppehållsrätt ”enligt detta direktiv”, i enlighet med formuleringen i artikel 24.1 i direktiv 2004/38, utgör således enligt min åsikt grundvalen för den helt nya fråga som hänskjutits till domstolen genom att den inte gäller någon annan unionsrättslig bestämmelse av vilken en uppehållsrätt skulle följa. [49]

[45] Se dom i målet Dano (punkt 66).

[46] Se dom i målet Dano (punkterna 61 och 64).

[47] Se D. Martin, ”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, Bryssel, 2020, s. 373–396, särskilt s. 380, punkt 16, där frågan ställs om ”EU-domstolen ändå hade rätt att tolka artikel 24.1 så, att den implicit även inbegriper ett villkor i fråga om integration, [s]åtillvida som unionslagstiftaren inte i artikel 24.1 i direktivet avsåg att ändra räckvidden av rätten till icke-diskriminering på annat sätt än vad som anges i punkt 2?”.

[48] I sin dom i målet kommissionen/Förenade kungariket bekräftade domstolen innebörden av sin rättspraxis (punkterna 66–69). Se även punkt 77 i förevarande förslag till avgörande i fråga om de tidigare meddelade dom i målet Alimanovic och dom av den 25 februari 2016 i målet García-Nieto m.fl. (C-299/14, nedan kallad domen i målet García-Nieto m.fl., EU:C:2016:114) angående de villkor som fastställs i artikel 14.4 b respektive artikel 6.1 i nämnda direktiv. I fråga om den betydelse som dessa avgöranden har i samband med det nationella målet noterar jag även det påpekande som gjorts av A. Iliopoulou-Penot i ”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*, L. Clément-Wilz (dir.) första utgåvan, Bruylant, Bryssel, 2018, s. 315–334, särskilt s. 318, där det anges att ”den politiska enighet som Europeiska rådet uppnådde den 19 februari 2016 i ett fåfängt försök att undvika brexit … ord för ord [återgav] de lösningar som förekom i domen i målet Dano och i domen i målet Alimanovic, varigenom deras betydelse i debatten om Förenade kungarikets 'nya plats' inom unionen fram[hölls]”. Se i fråga om denna medlemsstats ställningstaganden under 2017 även fotnot 55 nedan.

[49] Se dom i målet Jobcenter Krefeld (punkt 62).

63. Motiveringen till detta kriterium, vilket syftar till att begränsa beviljandet av förmåner i syfte att bevara den ekonomiska jämvikten i medlemsstaternas sociala biståndssystem [50] från en orimlig belastning, är kopplad till lagstiftningshistoriken bakom direktiv 2004/38, vilken framhålls i domen i målet Ziolkowski och Szeja [51] och till vilken domstolen hänvisade i domen i målet Dano, punkterna 70–72, samt i dom av den 6 oktober 2020 i målet Jobcenter Krefeld, punkt 63.

64. I den sistnämnda domen slog domstolen fast att berörda personer omfattas av tillämpningsområdet för artikel 24 i direktiv 2004/38, inbegripet det undantag som föreskrivs i punkt 2 med hänsyn till att dessa har uppehållsrätt med stöd av artikel 14.4 b i direktivet, men att undantaget inte kan göras gällande mot dem eftersom de även kan åberopa en självständig uppehållsrätt med stöd av artikel 10 i förordning (EU) nr 492/201. [52] [53]

65. Följaktligen är likabehandling inom ramen för direktiv 2004/38 enligt domstolens praxis från domen i målet Jobcenter Krefeld inte begränsad till de situationer som anges i detta direktiv utan är även tillämplig på situationer där uppehållsrätten är grundad på en annan sekundärrättslig bestämmelse. [54]

66. Liksom i det mål som gav upphov till domen i målet Jobcenter Krefeld gäller det sålunda att för tolkningen av artikel 24 i direktiv 2004/38 fastställa vilka konsekvenser som ska dras av att en unionsmedborgare beviljas en laglig vistelse av en medlemsstat på villkor som är mer förmånliga än de som fastställs i det direktivet med avseende på beslutet att utestänga dessa medborgare från sociala förmåner av det enda skälet att deras uppehållstillstånd är tidsbegränsade. [55]

C. Tillämpligheten av artikel 24 i direktiv 2004/38 vid beviljande av en ”lagenlig nationell” uppehållsrätt

67. Det framgår av parternas svar vid förhandlingen att Förenade kungariket genom att i Appendix EU inrätta en uppehållsrätt utan specifika krav i fråga om bland annat unionsmedborgarens tillgångar har vidtagit en åtgärd som är mer förmånlig i den mening som avses i artikel 37 i direktiv 2004/38. [56]

[50] Se dom i målet Jobcenter Krefeld (punkt 66).

[51] Se punkterna 36 och 37 i den domen.

[52] I fråga om oberoende tillämpning av artikel 10 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 492/2011 av den 5 april 2011 om arbetskraftens fria rörlighet inom unionen (EUT L 141, 2011, s. 1) i förhållande till bestämmelser inom unionsrätten sådana som de i direktiv 2004/38, vilka gör det möjligt för barn till en medborgare i en medlemsstat som arbetar eller har arbetat i den mottagande medlemsstaten, liksom för den förälder som har den faktiska vårdnaden om barnen, att göra bestämmelserna gällande utan att de måste uppfylla villkoren i fråga om tillräckliga tillgångar och en heltäckande sjukförsäkring, se dom i målet Jobcenter Krefeld (punkterna 38 och 39 och där angiven rättspraxis).

[53] Se dom i målet Jobcenter Krefeld (punkt 69).

[54] Se dom i målet Jobcenter Krefeld (punkt 87).

[55] Se dom i målet Jobcenter Krefeld (punkt 62). Vad avser Förenade kungarikets beslut att inte införa nya rättigheter till förmåner för personer med tidsbegränsat uppehållstillstånd har denna stat i sitt skriftliga yttrande angett att detta överensstämmer med de konstanter som landet officiellt gett uttryck för och som i juni 2017 togs upp i en publikation med titeln *Safeguarding the Position of EU Citizens Living in the UK and UK Nationals Living in the EU* (Tryggad ställning för unionsmedborgare som är bosatta i Förenade kungariket och för brittiska medborgare som är bosatta i unionen, se närmare i punkt 41).

[56] Se C. O’Brien, ”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 aan den Rijn, 2021, s. 431–470, särskilt s. 456 och 457. Förenade kungarikets val att inom ramen för landets utträde ur unionen inrätta en villkorslös uppehållsrätt för unionsmedborgare, nämligen tidsbegränsat uppehållstillstånd, i stället för att endast göra villkoren i direktiv 2004/38 till förutsättning för uppehållsrätten eller att endast inrätta en deklarativ status som inte ger upphov till rättigheter åtföljdes 2019 av ett uttryckligt undantag från uppehållsrätten i enlighet md Universal Credit Regulations av år 2016 i fråga om tillgång till sociala förmåner om en unionsmedborgare inte bevisar att denne uppfyller villkoren i direktiv 2004/38. Enligt författaren träffade Förenade kungariket detta val med tanke på den alltför tunga administrativa börda för myndigheterna att göra uppehållsrätten för unionsmedborgare efter brexit beroende av kriterierna i artikel 7 i direktiv 2004/38.

68. Det är inte första gången som domstolen ska uttala sig om denna bestämmelse som införts i direktiv 2004/38.

69. I domen i målet Ziolkowski och Szeja slog domstolen fast att det förhållandet att de bestämmelser som föreskrivs i direktiv 2004/38 inte påverkar nationella bestämmelser som är mer förmånliga inte på något vis innebär att dessa ska integreras i det system som genomförs genom direktivet.[57] Domstolen har också slagit fast att det ankommer på varje medlemsstat att besluta inte enbart om huruvida sådant system ska införas utan även om vilka villkor och verkningar systemet ska ha, i synnerhet vad gäller rättsverkningarna av en uppehållsrätt som beviljas enbart med stöd av nationell rätt.[58] Hur förhåller det sig med anledning härav med socialt bistånd?

1. Räckvidden av domen i målet Ziolkowski och Szeja

70. Jag konstaterar dels att domstolen i dom i målet Ziolkowski och Szeja uttalade sig om en fråga som gällde erhållande av permanent uppehållstillstånd till följd av en ny bestämmelse som införts i artikel 16 i direktiv 2004/38.[59] Detta beslut rörde således inte beviljandet av socialt bistånd för en unionsmedborgare som uppehåller sig i en medlemsstat och det behövdes i detta inte beaktas något skyddsbehov för berörda personer eller risker i samband med en orimlig belastning på ifrågavarande stats finanser som sådana förmåner som beviljas personer som innehar uppehållstillstånd av humanitära skäl, som de som utfärdats inom detta mål, kunde förorsaka.[60] Dels behövde domstolen varken tolka artikel 24 i direktiv 2004/38 eller ta ställning till en eventuell skillnad i behandling mellan en unionsmedborgare som uppehåller sig i en medlemsstat och medborgarna i denna stat.

71. Det förefaller mig som om de slutsatser som domstolen drog i domen i målet Ziolkowski och Szeja genom att tolka artikel 37 i direktiv 2004/38 i förhållande till permanent uppehållsrätt enligt artikel 16 i samma direktiv inte på meningsfullt sätt kan överföras till likabehandling mellan unionsmedborgare vad avser villkoren för att erhålla socialt bistånd.

72. Dt bör enligt min åsikt för det första framhållas att artikel 24 i ifrågavarande direktiv i motsats till artikel 16 i direktiv 2004/38, genom vilken en permanent uppehållsrätt inrättas, endast utgör en konkretisering vad avser unionsmedborgarnas uppehållsrätt av icke-diskrimineringsprincipen mellan unionsmedborgare enligt artikel 18 FEUF. Det kan därför inte finnas situationer där en unionsmedborgare kan uppehålla sig lagligt och kontinuerligt i en annan medlemsstat utan att på de villkor som anges i artikel 24 åtnjuta den rätt till icke-diskriminering som följer av dennes ställning.

73. För det andra tycks mig en sådan lösning stå i överensstämmelse med det mål som eftersträvas med artikel 37 i direktiv 2004/38. Medlemsstaternas möjlighet att i fråga om uppehållsrätt vidta mer förmånliga åtgärder än de som anges i detta direktiv får en mening endast om den tillämpas för anpassning till särskilda omständigheter.

[57] Dom i målet Ziolkowski och Szeja (punkt 49).

[58] Dom i målet Ziolkowski och Szeja (punkt 50).

[59] Se punkt 51 i den domen. Domstolen har sålunda slagit fast att en vistelse som står i överensstämmelse med en medlemsstats lagstiftning, men som inte uppfyller villkoren i unionsrätten, inte kan anses vara en laglig vistelse i den mening som avses i artikel 16.1 i direktiv 2004/38 för erhållande av permanent uppehållsrätt. Se även dom av den 2 maj 2018, K. och H. F. (Uppehållsrätt och et beskyllningar om krigsförbrytelser) (de förenade målen C-331/16 och C-366/16, EU:C:2018:296, punkt 74).

[60] Dom i målet Ziolkowski och Szeja (punkterna 18 och 19).

74. Jag anser därför att domstolens tolkning av begreppet laglig vistelse måste anpassas när det är fråga om att garantera iakttagandet av principen om likabehandling mellan unionsmedborgare i fråga om sociala förmåner inom den strikt fastställda ramen i artikel 24 i direktiv 2004/38.

2. Tolkning av begreppet laglig vistelse

75. För det första anser jag att endast konstaterandet av att en person som lagligen uppehåller sig i en annan medlemsstat är unionsmedborgare [61] bör innebära att begreppet laglig vistelse innefattar en ”uppehållsrätt”, [62] och än mer så om den nationella lagstiftningen i denna medlemsstat till följd av unionsmedborgarskap underlättar vistelse på sitt territorium för medborgare som inte utövar förvärvsverksamhet, utan villkor i fråga om tillgångar eller socialförsäkring.

76. För det andra uppfyller en sådan tolkning, vilken innebär att tillämpningsområdet för artikel 24.2 i direktiv 2004/38 inte utvidgas, det krav som ställs i fråga om strikt tolkning av det nämnda begreppet i överensstämmelse med bestämmelserna i EUF-fördraget, inbegripet bestämmelserna om unionsmedborgarskap och fri rörlighet för arbetstagare, så som det framhölls i domen Jobcenter Krefeld. [63]

77. Tolkningen vilar på den nödvändighet som konstaterades i domen Jobcenter Krefeld [64] av att göra åtskillnad mellan vissa situationer i tidigare mål som gett upphov till domen i målet Alimanovic och domen i målet García-Nieto m.fl. i fråga om de undantag som uttryckligen anges i artikel 24.2 [65] samt i domen i målet Dano. [66]

78. För det tredje överensstämmer denna tolkning av artikel 24.1 i direktiv 2004/38, vilken garanterar att ”alla unionsmedborgare som enligt detta direktiv uppehåller sig i den mottagande medlemsstaten” ska åtnjuta likabehandling, även med det mål som eftersträvas med direktivet. En alldeles särskild uppmärksamhet ska självfallet ägnas medlemsstaternas frihet att tillämpa mer förmånliga bestämmelser för unionsmedborgare som har utövat sin rätt att fritt röra sig och uppehålla sig mer än tre månader i en medlemsstat där de inte är medborgare eftersom sådana bestämmelser inte får medföra en begränsning av det skydd som garanteras i artikel 18 FEUF, för vilket artikel 24.1 endast är ett särskilt uttryck.

[61] Jag erinrar härvid om att domstolen i punkt 31 i dom i målet Grzelczyk har slagit fast att ”[s]tällningen som unionsmedborgare är … avsedd att vara den grundläggande ställningen för medlemsstaternas medborgare så att de medborgare som befinner sig i samma ställning skall kunna få samma behandling i rättsligt hänseende, oberoende av deras nationalitet och med förbehåll för de uttryckliga undantag som föreskrivs i det avseendet”. Se även dom av den 17 september 2002, Baumbast och R (C-413/99, EU:C:2002:493, punkt 83).

[62] Jag vill förtydliga att jag har hämtat formuleringen uppehållsrätt från domen i målet kommissionen/Förenade kungariket, och den används i vissa fall på grundval av de bestämmelser som införlivar artikel 7 i direktiv 2004/38 men också för att på ett mer allmänt sätt uttrycka att vistelsen ska vara lagenlig (se punkterna 72, 80 och 81). H. Verschueren, ”The right to reside and to social benefits for economically inactive EU migrants: how to balance freedom of movement and solidarity?” L- Damay m.fl. (dir.), *La libre circulation sous pression, Régulation et dérégulation des mobilités dans l’Union européenne*, Damay, L. m.fl. (dir.), Bruylant, Bryssel, 2018, s. 33–51, särskilt s. 45, konstaterar att uttrycket uppehållsrätt inte alltid hänvisar till direktiv 2004/38, vilket talar för att en sådan vistelse kan grunda sig på en annan unionsrättslig bestämmelse, vilket bekräftades i domen i målet Jobcenter Krefeld, men också på en mer förmånlig nationell bestämmelse, såsom bland annat i domen i målet Trojani.

[63] Se punkt 60 i den domen.

[64] Se punkterna 67, 68 och 87 i den domen.

[65] Det framhålls i punkterna 67 och 87 i domen att målen gällde medborgare som hade uppehållsrätt uteslutande för att söka arbete på grundval av artikel 14.4 b i direktiv 2004/38 respektive uppehållsrätt för en begränsad tid av tre månader i enlighet med artikel 6.1 i samma direktiv.

[66] Det anges i punkt 68 i denna dom att målet avsåg medborgare i en medlemsstat som inte utövade förvärvsverksamhet utan uteslutande hade utnyttjat den fria rörligheten för att komma i åtnjutande av socialt bistånd från en annan medlemsstat och som inte hade uppehållsrätt i den mottagande medlemsstaten på grundval av direktiv 2004/38 eller någon annan unionsrättslig bestämmelse.

79. Domstolen har upprepade gånger slagit fast att det utrymme för skönsmässig bedömning som tillerkänns medlemsstaterna inte får användas av dessa på ett sätt som äventyrar syftet med direktiv 2004/38, som är att underlätta och stärka utövandet av unionsmedborgarnas grundläggande rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier, eller direktivets ändamålsenliga verkan. [67]

80. För det fjärde står en sådan tolkning inte i motsats till det mål som unionslagstiftaren eftersträvade med artikel 24.2 i direktiv 2004/38 och som framgår av skäl 10 i direktivet. Man kan i det aktuella fallet rimligtvis tänka sig att den risk för att skada den ekonomiska jämvikten i Förenade kungarikets sociala biståndssystem som utgörs av personer som inte utövar näringsverksamhet vars uppehälle måste säkras är en fråga som denna medlemsstat har bedömt innan en femårig uppehållsrätt som kan erhållas utan villkor i fråga om tillgångar infördes samt att tidsbegränsningen av denna uppehållsrätt måste ha övervägts.

81. För det femte bekräftas denna tolkning av konstaterandet att en medlemsstat genom att bevilja en unionsmedborgare uppehållsrätt på mer förmånliga villkor än de som anges i direktiv 2004/38 genomför unionsrätten i den mening som avses i artikel 51.1 i stadgan. Jag anser att räckvidden av domstolens avgörande i domen i målet Dano att artiklarna 1 och 20 i stadgan inte kan åberopas är begränsad på grund av att det hänför sig till villkoren för beviljande av särskilda icke-avgiftsfinansierade kontantförmåner i situationer där vederbörande inte har laglig uppehållsrätt. [68]

82. Med beaktande av alla dessa argument vill jag hävda att en unionsmedborgare i fråga om tillgång till socialt bistånd ska ges likabehandling med medborgarna i den mottagande medlemsstaten, så som det anges i artikel 24 i direktiv 2004/38, om dennes uppehållsrätt på denna stats territorium vilar på en åtgärd som vidtagits av denna på de villkor som anges i artikel 37 i direktivet.

83. Det bör fortsättningsvis prövas på vilka villkor som iakttagandet av likabehandlingsprincipen kan garanteras.

3. Tillämpning av principen om likabehandling i artikel 24 i direktiv 2004/38

84. Principen om likabehandling, så som denna anges i artikel 24.1 i direktiv 2004/38 och med de undantag som anges i artikelns punkt 2, kan enligt min åsikt i förlängningen av domstolens avgörande i domen i målet Jobcenter Krefeld [69] leda till att artikel 24 ska tolkas så, att den i princip utgör hinder för en lagstiftning i en medlemsstat, enligt vilken medborgare i andra medlemsstater som uppehåller sig på denna stats territorium är utestängda från sådant socialt bistånd som medborgarna i den mottagande staten åtnjuter, eftersom de har en uppehållsrätt som beviljats dem av denna stat inom ramen för den möjlighet som erbjuds i artikel 37 i nämnda direktiv.

[67] Se dom i målet Brey (punkt 71 och där angiven rättspraxis). I fråga om de konsekvenser i fråga om skydd mot utvisning som bör beaktas, se även dom i målet Grzelczyk (punkt 43) och dom i målet Trojani (punkt 45) samt den analys som gjorts av J. Rondu, a.a., särskilt s. 714, punkt 902, där det hänvisas till dom av den 13 september 2016, CS (C-304/14, EU:C:2016:674, punkt 42). Se särskilt s. 717, punkt 907, fotnoterna 157 och 158.

[68] Se dom i målet Dano (punkterna 87, 90 och 91). Domstolen har slagit fast att medlemsstaterna, i den mån som nämnda villkor varken följer av förordning nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen (EUT L 166, 2004, s 1) eller direktiv 2004/38 eller av någon annan av unionens sekundärrättsakter, har befogenhet att fastställa villkoren för att bevilja särskilda icke-avgiftsfinansierade kontantförmåner och omfattningen av dessa och således inte tillämpa unionsrätten i den mening som avses i 51.1 i stadgan och att denna inte är tillämplig.

[69] Se punkt 65 i den domen.

85. Så som det har bekräftats genom domstolens praxis medför en sådan rättighet på det konkreta planet ett beviljande utan begränsning av sådan tillgång till socialt bistånd som medborgarna i den mottagande staten åtnjuter såsom varje unionsmedborgare vars uppehållsrätt grundar sig på bland annat artikel 7 i direktiv 2004/38.[70]

86. Ett godtagande av en sådan automatik förefaller mig emellertid gå längre än den jämvikt som unionslagstiftaren har eftersträvat i direktiv 2004/38, och tydligt uttryckt i dess artikel 24.2, i synnerhet om uppehållsrätten, så som i det aktuella fallet, har beviljats unionsmedborgaren utan villkor i fråga om inkomst eller socialförsäkring. Med andra ord får inte, som kommissionen muntligen har framhållit, frånvaron av villkor för beviljande av en uppehållsrätt medföra att medlemsstaterna åläggs att avstå från kontroll av rätten till sociala förmåner.

87. Jag konstaterar dessutom att domstolen, när den uttalade sig om huruvida nationella bestämmelser är förenliga med unionsrätten enligt vilka medborgare som inte utövar förvärvsverksamhet nekas sociala förmåner, tolkade artikel 24 i direktiv 2004/38 så, att den utgör hinder för att dessa personer utesluts *generellt och automatiskt*.[71]

88. Bland de unionsmedborgare som har en uppehållsrätt som beviljats utan villkor i fråga om tillgångar tycks mig följaktligen en skillnad vara etablerad mellan dem som inte utövar förvärvsverksamhet och övriga. I förevarande fall bekräftar dessutom de uppgifter som kommit till domstolens kännedom om mångfalden av de individuella situationer där ansökan om universal credit kan inges att alla mekanismer som medför ett systematiskt nekande av sociala förmåner måste undanröjas.[72]

89. Jag anser därför att det i fråga om en uppehållsrätt som beviljats på mer förmånliga villkor än de som anges i direktiv 2004/38 ska tolkas så, att den tillåter att den mottagande medlemsstaten fastställer rättsliga begränsningar för beviljandet av sociala förmåner[73] så att ”[p]ersoner som utövar sin rätt till fri rörlighet [inte] … bör … bli en orimlig belastning för den mottagande medlemsstatens sociala biståndssystem” i den mening som avses i skäl 10 i direktivet.

90. Det bör fastställas att det inte strider mot principen om likabehandling i artikel 24.1 i direktiv 2004/38 att det i fråga om unionsmedborgare som är bosatta i en annan medlemsstat kan förekomma olika behandling i enlighet med en nationell uppehållsrätt mellan dem som inte utövar förvärvsverksamhet och övriga, eftersom denna särbehandling inte grundar sig på nationalitet. Som det anges i artikel 18 FEUF innebär nämligen principen om likabehandling, vilken är föremål för artikel 24 i direktiv 2004/38, att särbehandlingen inte får vara grundad endast på nationalitet, men den förbjuder inte en särbehandling grundad på objektiva kriterier så som i det aktuella fallet unionsmedborgarens näringsverksamhet.

91. Det bör dock undersökas om denna särbehandling genom att den grundar sig på medborgarens näringsverksamhet inte ytterst endast eller huvudsakligen, i jämförelse med medborgarna i den mottagande medlemsstaten, berör de unionsmedborgare som lagligen uppehåller sig i medlemsstaten utan villkor i fråga om tillgångar. I så fall skulle denna särbehandling betecknas som en indirekt diskriminering på grund av nationalitet.[74]

[70] Se dom i målet Dano (punkt 69).

[71] Se dom i målet Brey (punkterna 77 och 80) samt dom i målet Jobcenter Krefeld (punkt 79).

[72] Se de faktiska omständigheterna i det mål som anhängiggjorts i Förenade kungariket, vilka påpekats av CG och anges i fotnot 26 ovan.

[73] Se dom i målet Brey (punkterna 72 och 77).

[74] Se bland annat dom av den 13 april 2010, Bressol m.fl. (C-73/08, EU:C:2010:181 punkt 41).

92. I fråga om de villkor som fastställs i artikel 9 i 2019 års förordning om social trygghet konstaterar jag i det aktuella fallet att unionsmedborgare som utövar förvärvsverksamhet under vissa förhållanden inte kan åberopa sina tidsbegränsade uppehållstillstånd för erhållande av universal credit [75] och att vissa medborgare i Förenade kungariket i enlighet med nämnda artikel 9 måste motivera sin bosättning för att erhålla denna förmån. [76] En särbehandling som direkt är grundad på nationalitet tycks mig således kunna uteslutas. Av själva arten av det kriterium som används förefaller mig emellertid denna lagstiftning mer beröra medborgare i andra medlemsstater än den egna statens medborgare och kan följaktligen särskilt missgynna de förra. Denna lagstiftning ger sålunda enligt min åsikt upphov till en indirekt diskriminering grundad på nationalitet. [77] Denna slutsats kan dock dras först efter en fördjupad prövning av den nationella lagstiftningen, vilket endast kan utföras av den hänskjutande domstolen.

93. Om man sluter sig till förekomst av en indirekt diskriminering, erinrar jag om att en sådan indirekt diskriminering, i enlighet med domstolens fasta rättspraxis, ska, för att vara motiverad, vara ägnad att säkerställa att ett legitimt mål uppnås och inte gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål. [78]

94. I fråga om de motiveringar som vilar på syftet att skydda sig mot risken för en orimlig belastning på de offentliga finanserna som staterna bör lämna framhåller jag bara att medlemsstaterna i enlighet med rättspraxis, om sådana motiveringar principiellt är tillåtna, [79] inte är befriade från att styrka sina påståenden. [80]

95. I förevarande fall har Förenade kungariket valt att utesluta vissa unionsmedborgare från tillgång till sociala förmåner endast på grundval av arten av den uppehållsrätt som denna stat har beviljat dem, nämligen provisoriskt uppehållstillstånd.

96. Visserligen kan man i avsaknad av harmonisering åberopa medlemsstaternas frihet att fastställa villkoren för beviljande av sociala förmåner och de närmare bestämmelserna härom under rubriceringen sociala icke-avgiftsfinansierade förmåner. [81]

97. Den systematiska karaktär som nekad tillgång till sociala förmåner utan beaktande av sökandenas individuella situationer, [82] vilka för övrigt inte undersöktes när det tidsbegränsade uppehållstillståndet beviljades eftersom det inte ställdes krav på finansiellt oberoende, tycks mig dock inte stå i proportion till det mål som eftersträvas.

98. Jag anser därför att svaret från domstolen i fråga om prövningen av konsekvenserna av vistelsens laglighet i förhållande till artikel 24 i direktiv 2004/38 bör innehålla angivelser av de olika inslag som kan ingå för att uppfylla kravet i fråga om proportionalitet, i likhet med vad som domstolen beslutade i domen i målet Brey. [83]

75 Se punkt 27 i förevarande förslag till avgörande.

76 Villkoret kan inte uppfyllas av vissa medborgare i Förenade kungariket, vilka exempelvis har vistats utomlands. I fråga om en nationell lagstiftning som inte gör undantag för sådant fall, se dom av den 4 maj 1999, Sürül (C-262/96, EU:C:1999:228, punkterna 102 och 104).

77 Se, analogt, dom i målet kommissionen/Förenade kungariket (punkt 78 och där angiven rättspraxis).

78 Se dom i målet kommissionen/Förenade kungariket (punkt 79 och där angiven rättspraxis).

79 Se dom i målet kommissionen/Förenade kungariket (punkt 80).

80 Se dom i målet Brey (punkt 78).

81 Se dom i målet kommissionen/Förenade kungariket (punkt 65 och där angiven rättspraxis).

82 Se dom i målet kommissionen/Förenade kungariket (punkt 81). Se även domen i målet Brey (punkt 77).

83 Se punkt 78. Se även dom av den 17 september 2002, Baumbast och R (C-413/99, EU:C:2002:493, punkterna 91 och 92).

4. Individuella beslut i ärenden som rör sociala förmåner

99. I likhet med CG anser jag att hennes situation påvisar den begränsning som frånvaron av individuell prövning före ett beslut om att neka eller bevilja en unionsmedborgare sociala förmåner innebär. Man kan i alla fall ange flera punkter som är gemensamma med de faktiska omständigheter som angavs i domen i målet Dano, varvid omständigheterna i det nationella målet uppvisar förhållanden som särskilt framhävdes vid förhandlingen, vilket motiverar en vidareutveckling av domstolens rättspraxis, oberoende av vilken lösning man väljer i fråga om begreppet laglig vistelse.[84] Dessa förhållanden berör nämligen andra grundläggande rättigheter i fråga om vilka jag längre fram kommer att precisera min ståndpunkt.

100. Det är enligt min åsikt av vikt att den mottagande medlemsstatens behöriga myndigheter, då de prövar en ansökan från en unionsmedborgare som inte utövar förvärvsverksamhet, utöver att dessa myndigheter har beviljat denne en uppehållsrätt utan att undersöka dennes finansiella oberoende, dennes familjesituation, vilken rör förhållandena kring dennes flyttning, samt varaktigheten av dennes vistelse på den berörda medlemsstats territorium, på grund av att varaktigheten visar på en viss grad av integration,[85] liksom den period under vilken den begärda förmånen ska ges, särskilt kan beakta om de svårigheter som den person som har uppehållsrätt befinner sig i är av tillfällig natur.[86]

101. Det ankommer i förevarande fall på den hänskjutande domstolen, som ensam är behörig att bedöma sakförhållandena, att bland annat med hänsyn till dessa faktorer fastställa om beviljandet av ett försörjningsstöd för en person i en situation som den i vilken CG befinner sig kan utgöra en orimlig belastning på det sociala biståndssystemet. Jag vill här ange att det enligt CG företogs undersökningar av individuella situationer inom ramen för en talan som väckts av tredjelandsmedborgare för att under vissa förhållanden få tillgång till offentliga medel[87].

102. Denna granskning av de faktiska förhållandena bör med nödvändighet göras mot bakgrund av andra grundläggande rättigheter som är tillämpliga på den ifrågavarande individuella situationen, eftersom den omfattas av tillämpningsområdet för direktiv 2004/38.[88]

[84] Jag framhåller att det av domen i målet Dano (punkt 81) framgår att domstolen inte har funnit det nödvändigt att göra undantag för situationer där det krävs en individuell prövning.

[85] Jag delar härvid kommissionens åsikt att ett automatiskt uteslutande av socialt bistånd är särskilt olämpligt vid längre vistelser. Som illustration av detta, se Geanna Mirela Fratilas situation, vilken beskrivs i fotnot 26 ovan.

[86] Se dom i målet Brey (punkt 72 och där angiven rättspraxis).

[87] Enligt CG:s ombud rör det sig om tredjelandsmedborgare vilkas uppehållsrätt var föremål för det villkor som anges i artikel 3.1 c ii i 1971 års lag om invandring att inte utnyttja offentliga medel, som begär att erhålla sådana medel eftersom de annars anser sig löpa en överhängande risk för yttersta fattigdom. I CG:s skriftliga yttrande förekommer följande två hänvisningar: ”Family life (as a partner or parent), private life and exceptional circumstances”, Home office (inrikesministeriet, Förenade kungariket) (version 13, 1 februari 2021), s. 88 och ”Immigration rules, Appendix FM: family members” rörande lagstiftningen om invandring till Förenade kungariket.

[88] Se punkt 81 i förevarande förslag till avgörande.

5. Motivering av skyldigheten att föreskriva en prövning av de individuella situationerna med beaktande av de grundläggande rättigheterna

103. CG:s situation nödvändiggör enligt min åsikt en bedömning av frågan om begränsning av tillgången till sociala förmåner i ljuset av domstolens avgöranden i fråga om andra grundläggande rättigheter än likabehandling, vilket går längre än det allmänna erinrandet om att försörjningsstöden syftar till att för mottagarna täcka ett minimum av de levnadsomkostnader som erfordras för ett människovärdigt liv. [89]

104. Jag påpekar härvidlag att CG flyttade till Förenade kungariket för att åtfölja sin partner, en nederländsk medborgare, medan hon var gravid med deras första barn och var finansiellt beroende av denne. Hon födde ett andra barn i Förenade kungariket om vilket hon för närvarande har vårdnaden. [90] Av CG:s situation kan man sluta sig till att fadern inte bidrar till barnens underhåll.

105. Dessa konstateranden tycks mig möjliggöra en jämförelse med det avgörande som domstolen fattade i dom i målet Chavez-Vilchez m.fl., trots att det målet gällde uppehållsrätten för tredjelandsmedborgare i den medlemsstat där deras barn var medborgare, och detta av tre skäl.

106. För det första regleras sådana situationer i första hand av lagstiftning som faller under medlemsstaternas behörighet. Som en andra punkt har dessa dock ett mycket nära samband med rätten till fri rörlighet och uppehållsrätten. [91]

107. Slutligen motiverades den begäran om tolkning av artikel 20 FEUF som hänsköts till domstolen av att det inte var uteslutet att den förälder som var medborgare i samma medlemsstat skulle kunna sköta den dagliga och faktiska omvårdnaden om barnet. [92]

108. Domstolen framhöll i detta mål att det är beroendeförhållandet mellan barnet, som är unionsmedborgare, och tredjelandsmedborgaren som nekats uppehållsrätt, som kan medföra att unionsmedborgarskapet förlorar sin ändamålsenliga verkan i och med att det är denna beroendeställning som skulle leda till att unionsmedborgaren, som en följd av beslutet att neka denne uppehållsrätt, tvingas att lämna inte bara den medlemsstat där han eller hon är medborgare utan unionen i dess helhet. [93] Domstolen angav att det för att bedöma risken för att det ifrågavarande barnet, som är unionsmedborgare, skulle förlora möjligheten att faktiskt åtnjuta kärnan i de rättigheter som barnet har enligt artikel 20 FEUF för det fall att den förälder som är tredjelandsmedborgare nekas uppehållsrätt i den berörda medlemsstaten trots att denne utövar den faktiska vårdnaden om barnet ska de behöriga myndigheterna vid denna bedömning beakta rätten till respekt för familjelivet enligt artikel 7 i stadgan, jämförd med skyldigheten att

[89] Se dom i målet Jobcenter Krefeld (punkt 57). Utöver artikel 1 i stadgan förtjänar i detta sammanhang artikel 34.2 särskild uppmärksamhet eftersom den sammanbinder principen om fri rörlighet och likabehandlingsprincipen i fråga om socialt bistånd och särskilt grundar sig på artikel 13 i den europeiska sociala stadgan, undertecknad i Turin den 18 oktober 1961, vilken har antagits av Förenade kungariket. Jag utesluter sålunda inte att denna bestämmelse kan ha en positiv effekt vid kontroll av lagligheten av de nationella åtgärder som vidtas till följd av dess tillämpning eller åtminstone för att sätta ramar för de nationella domstolarnas utrymme för skönsmässig bedömning i fråga om likabehandling. Se, för ett liknande resonemang, dom av den 24 april 2012, Kamberaj (C-571/10, EU:C:2012:233, punkterna 80 och 92).

[90] CG har i sitt skriftliga yttrande angett att barnen är nederländska medborgare. CG:s familjesituation uppvisar likheter med bland annat situationen för H.C. Chavez-Vilchez, vilken beskrivs i dom av den 10 maj 2017, Chavez-Vilchez m.fl. (C-133/15, nedan kallad dom i målet Chavez-Vilchez m.fl., EU:C:2017:354, punkterna 21 och 22).

[91] Se dom i målet Chavez-Vilchez m.fl. (punkt 64).

[92] Se dom i målet Chavez-Vilchez m.fl. (punkt 59).

[93] Se dom i målet Chavez-Vilchez m.fl. (punkt 69 och där angiven rättspraxis).

sätta barnets bästa i främsta rummet, vilken stadgas i artikel 24.2 i stadgan.[94] Domstolen ansåg att beroendeförhållandet mellan den förälder som är tredjelandsmedborgare och barnet, med hänsyn till barnets bästa, ska bedömas med beaktande av samtliga omständigheter i det enskilda fallet, särskilt barnets ålder, dess fysiska och känslomässiga utveckling, styrkan i dess känslomässiga band till både den förälder som är unionsmedborgare och den förälder som är tredjelandsmedborgare samt den risk som en separation från den sistnämnda föräldern skulle medföra för barnets välbefinnande.[95]

109. Följaktligen tycks mig tillämpningen av dessa principer av desto större skäl gälla sociala förmåner, särskilt om dessa syftar till att sörja för ett normalt familjeliv för unionsmedborgare. Det gäller då att göra det möjligt för en ensamstående och fattig förälder att fullgöra sina skyldigheter gentemot sina barn i låg ålder, såväl för deras hälsa och trygghet som för deras relation till sin andra förälder, som är unionsmedborgare. Enligt min åsikt motiverar dessa principer mycket väl att det bör företas en individuell prövning av situationen för den unionsmedborgare som ansöker om sociala förmåner och som lagligen uppehåller sig i den mottagande medlemsstaten.

110. Av ovan anförda skäl anser jag att en nationell lagstiftning genom att inte föreskriva att de behöriga myndigheterna ska bedöma samtliga individuella omständigheter som kännetecknar berörd persons ekonomiska utsatthet och konsekvenserna av avslag på dennes ansökan med beaktande, allt efter dennes situation, av rätten till respekt för familjelivet och barnets bästa går längre än vad som krävs för att upprätthålla jämvikten i den mottagande medlemsstatens sociala trygghetssystem.

V. Förslag till avgörande

111. Mot bakgrund av det ovan anförda föreslår jag att domstolen ska besvara de tolkningsfrågor som ställts av Appeal Tribunal for Northern Ireland (Appellationsdomstolen för Nordirland, Förenade kungariket) på följande sätt:

Artikel 24 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38 av den 29 april 2004 om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier och om ändring av förordning (EEG) nr 1612/68 och om upphävande av direktiven 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG och 93/96/EEG ska tolkas så, att en lagstiftning i en medlemsstat utgör en indirekt diskriminering på grund av nationalitet och går längre än vad som krävs för att upprätthålla jämvikten i den mottagande medlemsstatens sociala trygghetssystem, om – i kraft av denna lagstiftning – en medborgare i en annan medlemsstat som inte utövar förvärvsverksamhet och har en uppehållsrätt som i enlighet med en nationell bestämmelse beviljats utan något villkor i fråga om tillgångar inte har rätt att erhålla sociala trygghetsförmåner enbart på grund av den typ av uppehållsrätt som vederbörande har, om avslaget på ansökan om sådana förmåner i större utsträckning eller huvudsakligen berör medborgare i andra medlemsstater än medborgarna i den mottagande staten – vilket det ankommer på den hänskjutande domstolen att undersöka – då det i nämnda lagstiftning inte föreskrivs att de individuella omständigheter som kännetecknar vederbörandes situation ska prövas och i synnerhet att dennes ekonomiska utsatta situation, dennes rätt till respekt för sitt familjeliv och barnets bästa ska beaktas.

[94] Se dom i målet Chavez-Vilchez m.fl. (punkt 70).

[95] Se dom i målet Chavez-Vilchez m.fl. (punkt 71).