



## Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ  
M. WATHELET  
представено на 20 май 2014 година<sup>1</sup>

**Дело C-333/13**

**Elisabeta Dano  
Florin Dano  
срещу  
Jobcenter Leipzig**

(Преюдициално запитване, отправено от Sozialgericht Leipzig (Германия))

„Регламент (ЕО) № 883/2004 — Директива 2004/38/ЕО — Гражданство на Съюза — Равно третиране — Граждани на Съюза, които не извършват икономическа дейност и пребивават на територията на друга държава членка — Правна уредба на държава членка, която изключва тези лица от кръга на лицата с право на специални парични обезщетения, независещи от вноски, ако правото им на пребиваване се основава единствено на член 20 ДФЕС“

1. Настоящото преюдициално запитване по същество поставя въпроса дали дадена държава членка може да изключи някои нуждаещи се граждани на други държави членки от кръга на лицата с право на гарантиращи жизнения минимум социални плащания, независещи от вноски, по смисъла на Регламент (ЕО) № 883/2004 на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2004 година за координация на системите за социална сигурност<sup>2</sup>, изменен с Регламент (ЕО) № 988/2009 на Европейския парламент и на Съвета от 16 септември 2009 г.<sup>3</sup> (наричан по-нататък „Регламент № 883/2004“), за да избегне риска тези плащания да се превърнат в неприемлива тежест за нея, въпреки че отпуска такива плащания за своите граждани в сходно положение.

2. Преюдициалните въпроси на запитващата юрисдикция дават повод на Съда отново да разгледа връзката между Регламент № 883/2004 и Директива 2004/38/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2004 година относно правото на граждани на Съюза и на членове на техните семейства да се движат и да пребивават свободно на територията на държавите членки, за изменение на Регламент (ЕИО) № 1612/68 и отменяща Директиви 64/221/ЕИО, 68/360/ЕИО, 72/194/ЕИО, 73/148/ЕИО, 75/34/ЕИО, 75/35/ЕИО, 90/364/ЕИО, 90/365/ЕИО и 93/96/ЕИО<sup>4</sup>, както и да анализира понятието „специални парични обезщетения, независещи от вноски“, по смисъла на Регламент № 883/2004, от една страна, и понятието „право на социално подпомагане“ по смисъла на Директива 2004/38, от друга.

1 — Език на оригиналния текст: френски.

2 — ОВ L 166, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 5, том 7, стр. 82 и поправка в ОВ L 33, 7.2.2008 г., стр. 12.

3 — ОВ L 284, стр. 43.

4 — ОВ L 158, стр. 77; Специално издание на български език, 2007 г., глава 5, том 7, стр. 56.

3. Ето защо, макар преюдициалните въпроси да не се отнасят изрично до квалификацията на разглежданите в главното производство социални плащания от гледна точка на тези две норми, считам, че Съдът не може да си спести тази работа, ако иска с отговора си да бъде полезен на запитващата юрисдикция.

## I – Правна уредба

### A – Правото на Съюза

1. Хартата на основните права на Европейския съюз

4. Член 1 от Хартата на основните права на Европейския съюз (наричана по-нататък „Хартата“) е озаглавен „Човешко достойнство“ и гласи: „Човешкото достойнство е ненакърнимо. То трябва да се зачита и защитава“.

5. Член 20 от Хартата е озаглавен „Равенство пред закона“ и гласи, че „[в]сички хора са равни пред закона“.

2. Регламент № 883/2004

6. Съображения 16 и 37 от Регламент № 883/2004 предвиждат следното:

„(16) В Общността по принцип не е оправдано поставянето на социалноосигурителните права в зависимост от мястото на пребиваване на заинтересованото лице, въпреки това, в специфични случаи, в частност, що се отнася до специални обезщетения, свързани с икономическото и социалното положение на заинтересованото лице, мястото на пребиваване би могло да бъде взето под внимание.

[...]

(37) Както Съдът на Европейските общности многократно е заявявал, разпоредбите, които са изключение от принципа на прехвърляемост на обезщетения от социалното осигуряване, трябва да се тълкуват ограничително. Това означава, че те могат да се прилагат само по отношение на обезщетения, които отговарят на определени условия. Следователно глава 9 от дял III от настоящия регламент може да се прилага само за обезщетения, които са едновременно специални и независещи от вноски обезщетения и изброени в приложение X към настоящия регламент“.

7. Член 2, параграф 1 от Регламент № 883/2004 урежда неговото приложно поле по отношение на лицата:

„Настоящият регламент се прилага към граждани на държава членка, лица без гражданство и бежанци, които пребивават в държава членка, които са или са били подчинени на законодателството на една или повече държави членки, както и към членовете на техните семейства и към преживелите ги лица“.

8. Материалният обхват на Регламент № 883/2004 пък е определен в член 3:

„1. Настоящият регламент се прилага към всички законодателства относно следните клонове на социална сигурност:

[...]

з) обезщетения за безработица;

[...]

2. Освен ако е предвидено друго в приложение XI, настоящият регламент се прилага към общи и специални схеми за социална сигурност, независимо дали са зависещи от вноски или не са, и към схеми, свързани с отговорността на работодателя или корабособственика.

3. Настоящият регламент се прилага също и към специалните парични обезщетения, независещи от вноски, уредени в член 70.

[...]

5. Настоящият регламент не се прилага за:

а) социалното или медицинско подпомагане, или;

б) обезщетения, по отношение на които държава членка поема отговорността за нанесени вреди на лица и предвижда компенсация, като например тези за жертви на война и на военни действия или техните последствия; за жертви на престъпления, убийства или терористични актове; за жертви на вреди, нанесени от представители на държавата членка в хода на служебните им задължения; или за жертви, които са претърпели вреди по политически или религиозни причини или по причина на своето потекло“.

9. Член 4 от този регламент е озаглавен „Равно третиране“ и гласи:

„Освен ако друго не е предвидено в настоящия регламент, лицата, за които се прилага настоящият регламент получават същите обезщетения и имат същите задължения съгласно законодателството на която и да е държава членка, както нейните граждани“.

10. Глава 9 от дял III от Регламент № 883/2004 урежда „[с]пециални[те] парични обезщетения без плащане на вноски“. Тази глава включва единствено член 70, озаглавен „Обща разпоредба“, който предвижда:

„1. Настоящият член се прилага за специални парични обезщетения, независещи от вноски, предоставяни съгласно законодателство, което поради персоналния си обхват, целите и/или условията за придобиване на права, се характеризира едновременно като социално осигурително законодателство по член 3, параграф 1 и като социално подпомагане.

2. За целите на тази глава „специални парични обезщетения без плащане на вноски“ са тези, които:

- a) имат за цел предоставяне на:
  - i) допълнително, заместващо или спомагателно покритие срещу рискове, обхванати от клоновете на социалното осигуряване по член 3, параграф 1 и което гарантира на заинтересованото лице минимална издръжка на живота, в съответствие с икономическото и социалното положение в съответната държава членка; или
  - ii) само специална защита за лица с увреждания, тясно свързана със социалната среда на посочените лица в съответната държава членка,

и

- b) когато финансирането произтича изключително от задължително данъчно облагане, което има за цел да покрие основни обществени разходи и условията за предоставяне и за изчисляване на обезщетенията не зависят от вноски по отношение на бенефициента. Въпреки това обезщетения, предоставени да допълнят обезщетение, зависещо от вноски, не се смятат за обезщетения, зависещи от вноски, само поради тази причина,

и

- v) са изброени в приложение X.

3. Член 7 и другите глави от този дял не се прилагат за обезщетенията по параграф 2 на този член.

4. Обезщетенията, посочени в параграф 2, се предоставят изключително в държавата членка, в която пребивава заинтересованото лице, в съответствие с нейното законодателство. Такива обезщетения се предоставят от и за сметка на институцията по място на пребиваване“.

11. В приложение X към Регламент № 883/2004 са посочени „специални[те] парични обезщетения, независещи от вноски“, като в частта „Германия“ е отбелязано следното:

„[...]

- b) Помощи за покриване на разходите за издръжка съгласно основната [социална закрила] за търсещите работа, освен ако по отношение на тези помощи не са изпълнени изискванията за получаване на временна добавка след получаване на помощи за безработица (член 24, параграф 1 от книга II от Социалния кодекс)“.

3. Директива 2004/38

12. Съображения 10, 16 и 21 от Директива 2004/38 предвиждат:

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

[...]

(16) При условие че бенефициентите на правото на пребиваване не са станали неприемлива тежест за системата за социално подпомагане на приемащата държава членка, те не следва да бъдат експулсирани. Поради това мярката експулсиране не трябва да бъде автоматично последствие от прибегване до услугите на системата за социално подпомагане от страна на лицето. Приемащата държава членка трябва да установи дали става дума за временни трудности и трябва да вземе предвид продължителността на пребиваване, личните обстоятелства и размера на отпуснатите социални помощи, за да прецени дали бенефициентът е станал неприемлива тежест за нейната система за социално подпомагане и дали да пристъпи към неговото/нейното експулсиране. При никакви обстоятелства не трябва да се приема мярката експулсиране по отношение на работници, самостоятелно заети лица или търсещи работа лица съгласно определението на Съда на Европейските общности, с изключение на случаите, когато това е свързано с обществения ред или обществената сигурност.

[...]

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

13. Член 6 е озаглавен „Право на пребиваване до три месеца“ и параграф 1 от него предвижда:

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

14. Член 7, параграф 1 от Директива 2004/38 гласи:

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

- a) са работници или самостоятелно заети лица в приемащата държава членка; или
- b) притежават достатъчно средства за себе си и за членовете на семейството си, с цел да не се превърнат в тежест за системата за социално подпомагане на приемащата държава членка през времето си на пребиваване и притежават пълно здравно застрахователно покритие в приемащата държава членка; [...]

[...]“.

15. Член 8 от Директива 2004/38 е озаглавен „Административни формалности за граждани на Съюза“ и параграф 4 от него предвижда:

„Държавите членки не могат да определят фиксирана сума, която те смятат, че представлява „достатъчни средства“, но те трябва да вземат предвид личното положение на въпросното лице. При всички случаи тази сума няма да бъде по-висока от прага, под който гражданите на приемащата държава членка получават право на социални помощи или когато този критерий е неприложим, тя няма да бъде по-висока от минималната социалноосигурителна пенсия, плащана от приемащата държава членка“.

16. Член 14 от Директива 2004/38 се отнася до „[з]апазване[то] на правото на пребиваване“. Тази разпоредба гласи:

„1. Гражданите на Съюза и членовете на техните семейства притежават правото на пребиваване, предвидено в член 6, дотогава, докато не се превърнат в неприемлива тежест за системата за социално подпомагане на приемащата държава членка.

[...]

3. Мярквата експулсиране не може да бъде автоматична последица от прибягване от страна на гражданин на Съюза или от страна на членове на неговото/нейното семейство до системата за социално подпомагане на приемащата държава членка.

4. Чрез дерогация от параграфи 1 и 2 и без да се засягат разпоредбите на глава VI, мярквата експулсиране не може в никакъв случай да се предприеме по отношение на граждани на Съюза или членове на техните семейства, ако:

- a) гражданите на Съюза са работници или самостоятелно заети лица; или
- b) гражданите на Съюза са влезли на територията на приемащата държава членка, за да търсят заетост. В този случай гражданите на Съюза и членовете на техните семейства не могат да бъдат експулсирани, докато гражданите на Съюза могат да представят доказателства за това, че продължават да търсят заетост и за това, че имат реален шанс да бъдат наети на работа“.

17. Накрая, член 24, озаглавен „Еднакво третиране“, предвижда:

„1. При спазване на конкретните разпоредби, изрично предвидени в Договора и вторичното законодателство, всички граждани на Съюза, които пребивават въз основа на настоящата директива на територията на приемащата държава членка, се ползват с третиране, еднакво с третирането на гражданите на тази държава членка в рамките на обхвата на приложение на Договора. Това право се разпростира и включва членовете на семейството, които не са граждани на държава членка и които имат право на пребиваване или постоянно пребиваване.

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

Б – *Германското право*

1. Социалният кодекс

18. Член 19а, параграф 1 от книга I от Социалния кодекс (Sozialgesetzbuch Erstes Buch, наричана по-нататък „SGB I“) определя двата вида плащания в рамките на основната социална закрила за търсещите работа лица, както следва:

„(1) В рамките на основната социална закрила за търсещите работа лица могат да се получават:

1. помощи за интегриране в трудова среда,
2. помощи за покриване на разходи по издръжката.

[...]“.

19. Член 1 от книга II от Социалния кодекс (Sozialgesetzbuch Zweites Buch, наричана по-нататък „SGB II“) е озаглавен „Функция и цел на основната социална закрила за търсещите работа лица“ и параграфи 1 и 3 от него гласят:

„(1) Основната социална закрила за търсещите работа лица следва да осигури възможност на правоимащите лица да водят достоен живот.

[...]

(3) Основната социална закрила за търсещите работа лица включва помощи:

1. за преодоляване или ограничаване на състоянието на нужда, по-специално чрез интегриране в трудова среда, и
2. за покриване на разходи по издръжката“.

20. Член 7 от SGB II е озаглавен „Правоимащи лица“ и гласи:

„(1) Предвидените в тази книга помощи се предоставят на лицата, които:

1. са навършили 15 години, но все още не са достигнали максималната възраст по член 7а,
2. са работоспособни,
3. нуждаят се от помощ, и
4. имат обичайно местожителство на територията на Федерална република Германия (работоспособни правоимащи лица). Такива помощи не получават:

1. чужденците, които не са заети или самостоятелно заети лица във Федерална република Германия и нямат право на свободно движение съгласно член 2, параграф 3 от Закона за свободното движение на гражданите на Съюза [Freizügigkeitsgesetz/EU, наричан по-нататък „FreizügG/EU“], и членовете на техните семейства през първите три месеца от пребиваването им,

2. чужденците, които имат право на пребиваване само на основание на обстоятелството, че търсят работа, и членовете на техните семейства,



[...]

Точка 1 от второто изречение не се прилага към чужденците, които пребивават във Федерална република Германия въз основа на разрешение за пребиваване, издадено на основание на глава 2, раздел 5 на Закона за пребиваването. Това не засяга действието на разпоредбите относно правото на пребиваване.

[...]“.

21. Член 8 от SGB II, който дефинира понятието „работоспособност“, предвижда:

„(1) Работоспособно е всяко лице, което не е лишено за определено време поради заболяване или увреждане от възможността да полага труд при обичайните условия на пазара на труда на най-малко три часа дневно.

[...]“.

22. Член 9 от SGB II гласи:

„(1) От помощ се нуждае всяко лице, което със своя доход или имущество не може изобщо да покрива разходите за издръжката си или не може да ги покрива в достатъчна степен и което не получава необходимата помощ от други лица, в частност от членове на своето семейство или от други социалноосигурителни институции. [...]

[...]“.

23. Член 20 от SGB II съдържа допълнителни разпоредби относно основните потребности за покриване на разходи по издръжката; член 21 от SGB II — относно допълнителните потребности, а член 22 от SGB II — относно потребностите от подслон и отопление. Накрая, членове 28—30 от SGB II уреждат помощите за обучение и социално включване.

24. Книга XII от Социалния кодекс (Sozialgesetzbuch Zwölftes Buch, наричана по-нататък „SGB XII“) урежда социалното подпомагане и член 1 от нея гласи:

„Целта на социалното подпомагане е да осигури възможност на правоимащите лица да водят достоен живот [...]“.

25. Член 21 от SGB XII предвижда:

„Помощи за покриване на разходи по издръжката не се изплащат на лицата, които имат право на помощи по книга II като работоспособни лица или членове на семейството на работоспособно лице [...]“.

26. Член 23 от SGB XII е озаглавен „Социално подпомагане на чужденците“ и гласи следното:

„(1) Чужденците, които фактически пребивават на територията на страната, имат право при условията на настоящата книга на помощи за покриване на разходи по издръжката, на помощи при болест, бременност и раждане, както и на подпомагане в случай на нужда от чужда помощ. Това не засяга действието на разпоредбите на четвърта глава. В останалите случаи социално подпомагане може да бъде осигурено, когато това е оправдано с оглед на конкретните обстоятелства. Ограниченията по първо изречение не се прилагат към чужденци, които притежават разрешение за постоянно пребиваване [„Niederlassungserlaubnis“] или срочно



разрешение за пребиваване [„befristeter Aufenthaltstitel“] и които възнамеряват да пребивават постоянно на федералната територия. Това не засяга действието на разпоредбите, съгласно които се изплащат или следва да се изплащат социални помощи, различни от посочените в първо изречение.

[...]

(3) Чужденците, които са влезли на територията на страната с цел да получават социална помощ или имат право на пребиваване единствено с цел търсене на работа, както и членовете на техните семейства нямат право на социално подпомагане. Ако са влезли на територията на страната с цел лечение на заболяване или поддържащи грижи при заболяване, следва да им се отпускат помощи при болест единствено за извеждането им от критично животозастрашаващо състояние или за абсолютно необходимо и неотложно лечение от тежко или заразно заболяване.

(4) Чужденците, които получават социално подпомагане, трябва да бъдат информирани за релевантните програми за връщане или за настаняване в трета държава; в подходящите случаи на съответните чужденци се оказва съдействие за включването им в такива програми.

[...]“.

## 2. FreizügG/EU

27. Приложното поле на FreizügG/EU е определено в член 1 от него:

„Настоящият закон урежда влизането и пребиваването на гражданите на другите държави — членки на Европейския съюз (граждани на Съюза), и на членовете на техните семейства“.

28. Член 2 от FreizügG/EU предвижда следното за правото на влизане и пребиваване:

„(1) Гражданите на Съюза с право на свободно движение и членовете на техните семейства имат право да влизат и пребивават на федералната територия при условията на този закон.

(2) Право на свободно движение съгласно правото на Съюза имат:

1. гражданите на Съюза, които искат да пребивават на федералната територия, за да работят, за да търсят работа или за да получат професионално обучение.

[...]

5. гражданите на Съюза, които не работят — при условията по член 4,

6. членовете на семейството — при условията по членове 3 и 4,

[...]“.

29. За неработещите лица с право на свободно движение член 4 от FreizügG/EU предвижда:

„Гражданите на Съюза, които не работят, и членовете на техните семейства, които ги придружават или се присъединяват към тях, разполагат с правото по член 2, параграф 1, ако притежават достатъчно здравно застрахователно покритие и достатъчно средства за издръжка. Ако съответният гражданин на Съюза пребивава на федералната територия като учаш, с посоченото право разполагат само онези лица измежду съпруга или партньора и децата му, чиято издръжка е осигурена“.

## II – Фактите в главното производство

30. Г-жа Dano, която е родена през 1989 г., и синът ѝ Florin, роден на 2 юли 2009 г. в Саарбрюкен (Германия), са с румънско гражданство. Според установеното от запитващата юрисдикция последното влизане на г-жа Dano на територията на Германия е на 10 октомври 2010 г.

31. На 19 юли 2011 г. администрацията на град Лайпциг издава на г-жа Dano безсрочно удостоверение за пребиваване за граждани на Европейския съюз, като вписаната дата на влизане на германска територия е 27 юни 2011 г. На 28 януари 2013 г. на същата е издаден и дубликат на това удостоверение.

32. От пристигането си в Лайпциг г-жа Dano и синът ѝ живеят в апартамента на сестрата на г-жа Dano, която им осигурява храна.

33. Г-жа Dano получава за сина си Florin детски надбавки („Kindergeld“), отпускани от Касата за семейни обезщетения в Лайпциг от името на Федералната агенция по заетостта, в размер на 184 EUR месечно. Лайпцигската служба за социално подпомагане на младежите и децата изплаща за това дете и заместваща издръжка в размер на 133 EUR месечно.

34. В Румъния г-жа Dano е посещавала училище три години и не е завършила образованието си. Разбира немски и може да се изразява просто на този език. Не владее писмено немски и може съвсем малко да чете текстове на немски език. Няма професионална квалификация и до този момент не е работила нито в Германия, нито в Румъния<sup>5</sup>.

35. Г-жа Dano и синът ѝ подават първо заявление за получаване на помощи по SGB II. Jobcenter Leipzig го отхвърля с решение от 28 септември 2011 г. на основание член 7, параграф 1, второ изречение, точка 2 от SGB II. Жалбоподателите в главното производство не оспорват това решение и то влиза в сила.

36. На 25 януари 2012 г. те подават ново заявление. След като на 23 февруари 2012 г. Jobcenter Leipzig отхвърля и него, те обжалват отказа по административен ред. Жалбата им е основана на членове 18 ДФЕС и 45 ДФЕС, както и на решение Vatsouras и Koupatantze<sup>6</sup>. Административната им жалба все пак е отхвърлена с решение от 1 юни 2012 г.

5 — Запитващата юрисдикция уточнява също така, че г-жа Dano е осъдена за престъпления против собствеността, като ѝ е наложено максимално наказание лишаване от свобода за две години, чието изпълнение е отложено. Според мен обаче тези фактически уточнения нямат никакво значение за отговора на поставените преюдициални въпроси.

6 — C-22/08 и C-23/08, EU:C:2009:344.

37. На 1 юли 2012 г. жалбоподателите в главното производство подават жалба срещу посоченото решение пред Sozialgericht Leipzig (Лайпцигски съд по социални спорове). С нея те отново искат да им бъдат отпуснати, считано от 25 януари 2012 г., помощите по линия на основната социална закрила за търсещите работа лица съгласно SGB II, и по-специално основната помощ за гарантиране на жизнения минимум, социалната надбавка за членове на семейството и помощта за разходите за подслон и отопление (наричани по-нататък „помощите за основна социална закрила“).

### III – Преюдициалното запитване и производството пред Съда

38. Sozialgericht Leipzig счита, че съгласно член 7, параграф 1, второ изречение, точка 2 от SGB II и член 23, параграф 3 от SGB XII жалбоподателите в главното производство нямат право на помощите за основна социална закрила. Тази юрисдикция обаче се съмнява дали разпоредбите на правото на Съюза, и по-специално член 4 от Регламент № 883/2004, общият принцип за недопускане на дискриминация по член 18 ДФЕС и общото право на пребиваване по член 20 ДФЕС, допускат посочените по-горе разпоредби от германското право.

39. Затова с акт от 3 юни 2013 г., постъпил в Съда на 19 юни 2013 г., Sozialgericht Leipzig спира производството и на основание член 267 ДФЕС поставя на Съда следните преюдициални въпроси:

- „1) Приложното поле на член 4 от Регламент № 883/2004 по отношение на лицата обхваща ли и лица, които не желаят да ползват социалноосигурителни или семейни обезщетения по смисъла на член 3, параграф 1 от Регламента, а искат да получават специални помощи, независещи от вноски, по смисъла на член 3, параграф 3 и член 70 от Регламента?
- 2) При утвърдителен отговор на първия въпрос: забранява ли член 4 от Регламент № 883/2004 на държавите членки да изключват изцяло или частично — за да избегнат прекомерното ползване на гарантиращи жизнения минимум социални помощи, независещи от вноски, по смисъла на член 70 от Регламента — някои нуждаещи се граждани на Съюза от кръга на лицата с право на подобни помощи, каквито съответната държава отпуска на своите граждани в същото положение?
- 3) При отрицателен отговор на първия или втория въпрос: съгласно а) член 18 ДФЕС и/или б) член 20, параграф 2, [...] буква а) ДФЕС във връзка с член 20, параграф 2, [втора алинея] ДФЕС и член 24, параграф 2 от Директива 2004/38 забранено ли е на държавите членки да изключват изцяло или частично — за да избегнат прекомерното ползване на гарантиращи жизнения минимум социални помощи, независещи от вноски, по смисъла на член 70 от Регламент № 883/2004 — някои нуждаещи се граждани на Съюза от кръга на лицата с право на подобни помощи, каквито съответната държава отпуска на своите граждани в същото положение?
- 4) В случай че съгласно отговора на посочените по-горе въпроси частичното изключване от кръга на лицата с право на помощи за гарантиране на жизнения минимум е съвместимо с европейското право: може ли отпускането на независещи от вноски социални помощи за гарантиране на жизнения минимум в полза на граждани на Съюза да се свежда, освен в случаите на крайна нужда, до осигуряването на необходимите средства за връщане в държавата по произход, или членове 1, 20 и 51 от [Хартата] изискват да се отпускат и други помощи, които дават възможност за постоянно пребиваване?“.

40. Писмени становища представят германското и австрийското правителство (само по втория въпрос), ирландското правителство, правителството на Обединеното кралство и Европейската комисия.

41. Същите са изслушани в съдебното заседание, проведено на 18 март 2014 г. Жалбоподателите в главното производство, както и датското и френското правителство не внасят писмени становища, но представителите им излагат устно доводите си в съдебното заседание.

#### IV – Анализ

*A – Естеството на помощите за основна социална закрила от гледна точка на Регламент № 883/2004 и Директива 2004/38*

42. Както вече посочих във въведението, преюдициалните въпроси не се отнасят изрично до квалификацията на разглежданите в главното производство помощи за основна социална закрила от гледна точка на Регламент № 883/2004 и Директива 2004/38. Запитващата юрисдикция обаче отправя въпрос до Съда за допустимостта на германската схема в частност от гледна точка на принципа за равно третиране по член 4 от Регламента и на изискването за достатъчно средства по член 24, параграф 2 от Директивата. Тъй като обаче приложното поле на тези две норми зависи от естеството на разглежданите мерки, според мен Съдът няма да може да заобиколи този въпрос, ако иска с отговора си да бъде полезен на запитващата юрисдикция.

43. Ето защо най-напред ще определя естеството на помощите за основна социална закрила, които жалбоподателите в главното производство искат да получават и които са им отказани на основание на разпоредбите, дали повод за отправянето на преюдициалното запитване.

1. Специалните парични обезщетения, независещи от вноски, по смисъла на Регламент № 883/2004

##### а) Теоретично понятие

44. Понятието за специални парични обезщетения, независещи от вноски, е въведено в правото на Съюза с Регламент (ЕИО) № 1247/92 на Съвета от 30 април 1992 година за изменение на Регламент (ЕИО) № 1408/71 за прилагането на схеми за социална сигурност на заети лица, самостоятелно заети лица и членове на техните семейства, които се движат в рамките на Общността<sup>7</sup>, за да бъде отчетена съдебната практика на Съда, съгласно която някои предвидени в националните законодателства плащания могат да попадат едновременно в категорията на социалното осигуряване и на социалното подпомагане<sup>8</sup>.

45. В този смисъл това понятие, изведено от практиката на Съда, не е ново и дефиницията му вече е трайно установена. Определящото за наличието на специално парично обезщетение, независимо от вноски, е неговата крайна цел. Първо, то трябва да е предназначено да замести или да допълни социалноосигурително обезщетение, но същевременно да е съвсем отделно от него, второ, трябва да има характер на оправдана от икономически и социални причини социална помощ, трето — да бъде установено от законодателство, определящо обективни

7 — ОВ L 136, стр. 1.

8 — Вж. в този смисъл трето съображение от Регламент № 1247/92.

критерии<sup>9</sup>. Четвърто, то не трябва да зависи от вноски, тоест съответното обезщетение не трябва да е пряко или непряко финансирано чрез социалноосигурителни вноски, а трябва да е финансирано с публични ресурси<sup>10</sup>, и пето, съгласно член 70, параграф 2, буква в) от Регламент № 883/2004 — то трябва да е упоменато в приложение X към този регламент.

46. Следва да се открие близостта между това определение и принципа, който Съдът е извел във връзка с по-рано действалия Регламент (ЕИО) № 1408/71 на Съвета от 14 юни 1971 година за прилагането на схеми за социална сигурност на заети лица, самостоятелно заети лица и членове на техните семейства, които се движат в рамките на Общността, изменен и актуализиран с Регламент (ЕО) № 118/97 на Съвета от 2 декември 1996 г. (ОВ L 28, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 5, том 4, стр. 35 и поправка в ОВ L 32, 6.2.2008 г., стр. 31), а именно че „дерогационните разпоредби относно прехвърляемостта на социалноосигурителните обезщетения, съдържащи се в член 10а от Регламент № 1408/71, следва да се тълкуват стеснително. [Това означава, че т]ази разпоредба се отнася единствено до обезщетенията, които отговарят на условията, определени в член 4, параграф 2а от същия регламент, а именно обезщетенията, които имат едновременно специален характер и характер на обезщетения, получавани без вноски, и които са посочени в приложение IIа към споменатия регламент“<sup>11</sup>.

47. Съответните разпоредби от Регламент № 883/2004, а именно член 3, параграф 3 и член 70, както и приложение X, не дават основание за различен извод<sup>12</sup>.

48. В заключение може да се посочи, както отлично е обобщил генералният адвокат Wahl в бележка под линия 8 от заключението си по дело Breu, че „[специалното парично обезщетение, независимо от вноски], трябва да има *спомагателен* характер по отношение на един от рисковете, посочени в член 3, параграф 1 [от Регламент № 883/2004]. То трябва да осигури на получателя базов доход, чийто размер се определя в съответствие с икономическото и социално положение в съответната държава членка. То трябва да се финансира от задължителното данъчно облагане, а не от направени от получателя вноски. На последно място, то трябва да бъде посочено в приложение X към Регламента [...]“<sup>13</sup>.

#### б) Помощите за основна социална закрила по SGB II

49. Помощите за основна социална закрила, предвидени в SGB II, включват помощи за гарантиране на жизнения минимум за г-жа Dano, както и социални надбавки и помощ за разходите за подслон и отопление за сина ѝ.

50. Всички страни са съгласни, че те следва да се квалифицират като специални парични обезщетения, независимо от вноски, по смисъла на Регламент № 883/2004.

51. Въсщност, ако се върнем към петте условия, изброени в точка 45 от настоящото заключение, въпросните помощи са посочени в приложение X към Регламент № 883/2004 (пето условие). Установено е, че не зависят от вноски (четвърто условие)<sup>14</sup>, а видно от член 7 (определяне на правоимащите лица), член 8 (дефиниция за работоспособност), член 9 (дефиниция за нуждаещо

9 — Сред многото примери вж. решение Skalka (C-160/02, EU:C:2004:269, т. 25 и цитираната съдебна практика), както и решение Комисия/Парламент и Съвет (C-299/05, EU:C:2007:608, т. 55 и цитираната съдебна практика).

10 — Вж. в този смисъл решение Skalka (EU:C:2004:269, т. 28), а като пример за прилагане — решение Jauch (C-215/99, EU:C:2001:139, т. 33).

11 — Решение Jauch (EU:C:2001:139, т. 21) и решение Skalka (EU:C:2004:269, т. 19).

12 — Вж. в този смисъл решение Breu (C-140/12, EU:C:2013:565, т. 36).

13 — C-140/12, EU:C:2013:337, бележка под линия 8. Курсивът е мой.

14 — Според писменото становище на германското правителство отпускането на тези помощи не зависи от наличието на преходен трудов или осигурителен стаж.



се лице) и член 1, параграфи 1 и 3 (функция и цели на основната социална закрила) от SGB II, те могат да се считат за социална помощ, оправдана от икономически и социални причини (второ условие), и са установени със законодателство, определящо обективни критерии, по смисъла на цитираната по-горе практика на Съда (трето условие)<sup>15</sup>.

52. По-трудно е обаче да се прецени дали е налице първото условие, тоест спомагателният характер на тези обезщетения спрямо един от рисковете, изчерпателно изброени в член 3, параграф 1 от Регламент № 833/2004.

53. Според Комисията помощите за основна социална закрила спадат към обезщетенията за безработица по смисъла на член 3, параграф 1, буква з) от Регламент № 833/2004. Според нея това са обезщетения, предназначени да заместят заплатата, която безработните лица, макар и работоспособни, не получават, за да могат да се издържат.

54. Германското правителство е на обратното мнение — че предвидените в SGB II помощи за основна социална закрила не може да бъдат отнесени към някой от клоновете на социалната сигурност, упоменати в член 3, параграф 1 от Регламент № 833/2004. Според това правителство схемата за основна социална закрила не е свързана с риска безработица, а предвижда помощи за лицата, които, макар и работоспособни, са изпаднали в състояние на нужда. Въпреки това то квалифицира тези помощи като специални парични обезщетения, независещи от вноски<sup>16</sup>.

55. Въз основа на обясненията на германското правителство приемам, че въведената със SGB II схема е резултат от обединяването на две предишни схеми (помощите за безработица, от една страна, и социалното подпомагане, от друга), както и че е предназначена за работоспособни лица и за членовете на техните семейства.

56. Ще отбележа и даденото от германското правителство пояснение, че наред със SGB II продължава да съществува и друга схема за социално подпомагане, а именно социалните помощи в тесен смисъл по SGB XII.

57. Предвид тези съображения, поради смесения характер на въведената със SGB II схема (резултат от сливането на две предходни схеми, едната от които е предвиждала само помощи за безработица), поради запазването на друга схема за социално подпомагане извън SGB II, както и поради включването на помощите за основна социална закрила в приложение X към Регламент № 833/2004, смятам, че тази схема също установява специални парични обезщетения, независещи от вноски.

## 2. Социалното подпомагане по смисъла на Директива 2004/38

### а) Теоретично понятие: самостоятелност спрямо Регламент № 833/2004

58. Ако дадено плащане не спада към плащанията по линия на социалното подпомагане по смисъла на Регламент № 833/2004, това не означава, че то не може да се разглежда като част от системата за социално подпомагане по смисъла на Директива 2004/38.

<sup>15</sup> — Вж. точка 45 от настоящото заключение.

<sup>16</sup> — Донякъде парадоксално германското правителство приема, че макар помощите за основна социална закрила да могат да се предоставят на лица без работа, което а priori им придава характеристиките на законодателство в областта на социалната сигурност по смисъла на член 3, параграф 1 от Регламент № 833/2004, на практика те са специални парични обезщетения, независещи от вноски, по смисъла на член 3, параграф 3 от този регламент.

59. Впрочем ключовият въпрос по дело Brey<sup>17</sup> е бил именно за възможността специалните парични обезщетения, независещи от вноски, по смисъла на Регламент № 883/2004, да попадат в обхвата на понятието „социално подпомагане“ по смисъла на Директива 2004/38.

60. Като разглежда целите на двата правни акта (първият от които се отнася в основната си част до социалното осигуряване, а вторият — най-общо до свободата на движение, недопускането на дискриминация и гражданството на Съюза), генералният адвокат Wahl стига до извода, че понятието „социално подпомагане“ може да не е еднакво в двата текста<sup>18</sup>.

61. Съдът приема този подход, като постановява, че „употребеното в член 7, параграф 1, буква б) от Директива 2004/38 понятие „система за социално подпомагане“ не би могло да се сведе само до социалните помощи, които съгласно член 3, параграф 5, буква а) от Регламент № 883/2004 не попадат в приложното поле на последния“<sup>19</sup>.

62. Обратно, според Съда съдържанието на понятието „система за социално подпомагане“ по смисъла на член 7, параграф 1, буква б) от Директива 2004/38 трябва да се определи не с оглед на формални критерии, а с оглед на преследваната с тази разпоредба цел<sup>20</sup>. Ето защо това понятие трябва да се тълкува „като обозначаващо съвкупността от схеми за помощи, които са установени от публичните органи на национално, регионално или местно равнище и от които се ползват лицата, които не разполагат с достатъчно средства, за да задоволят основните си потребности и тези на семейството си, и поради това има опасност по време на пребиваването си да се превърнат в тежест за публичните финанси на приемащата държава членка, като това би могло да се отрази на общото равнище на предоставяните от тази държава помощи“<sup>21</sup>.

63. От решение Vatsouras и Koupatantze<sup>22</sup> обаче следва, че независимо от тяхната квалификация съгласно националното законодателство финансовите обезщетения, които следва да улеснят достъпа до пазара на труда, не могат да се разглеждат като „социално подпомагане“ по смисъла на член 24, параграф 2 от Директива 2004/38.

64. Това уточнение ми изглежда важно, доколкото в заключението си генералният адвокат Ruiz-Jarabo Colomer защитава точно обратното становище, а именно че „може да има мерки за „социално подпомагане“ от вида на споменатите в член 24, параграф 2 от Директива 2004/38, които да благоприятстват трудовата заетост“<sup>23</sup>.

#### б) Помощите за основна социална закрила по SGB II

65. В точка 43 от решение Vatsouras и Koupatantze<sup>24</sup> Съдът изразява предположението, че предвидената в член 7, параграф 1 от SGB II предпоставка (че за да има право на помощите за основна социална закрила по SGB II, лицето трябва да е в състояние да извършва професионална дейност) би могла да е белег, че това обезщетение следва да улесни достъпа до заетост.

66. Ако е така, предвид припомненото в точка 63 от настоящото заключение, помощите за основна социална закрила по SGB II не биха могли да се считат за социално подпомагане по смисъла на Директива 2004/38.

17 — Решение Brey (EU:C:2013:565).

18 — Заключение на генералния адвокат Wahl по дело Brey (EU:C:2013:337, т. 56).

19 — Решение Brey (EU:C:2013:565, т. 58).

20 — Пак там (т. 60 и цитираната съдебна практика).

21 — Пак там (т. 61 и цитираната съдебна практика).

22 — EU:C:2009:344, т. 45.

23 — Заключение по дело Vatsouras и Koupatantze (C-22/08 и C-23/08, EU:C:2009:150, т. 57).

24 — EU:C:2009:344.



67. Аз обаче не съм сигурен, че критерият лицето да е в състояние да извършва професионална дейност трябва да се разглежда като сам по себе си определящ за квалификацията на помощите от гледна точка на тази директива.

68. Всъщност според методологическия критерий, възприет от Съда в решение Brey, съдържанието на понятието „система за социално подпомагане“ по смисъла на член 7, параграф 1, буква б) от Директива 2004/38 трябва да се определи не с оглед на *формални критерии*, а с оглед на преследваната с тази разпоредба *цел*<sup>25</sup>.

69. В този смисъл, макар член 19а от SGB I да предвижда, че в рамките на основната социална закрила за търсещите работа лица могат да се получават както помощи за покриване на разходи по издръжката, така и помощи за интегриране в трудова среда, все пак в член 1, параграф 1 от SGB II, озаглавен „Функция и цел на основната социална закрила за търсещите работа лица“, се уточнява, че „[о]сновната социална закрила за търсещите работа лица следва да осигури възможност на правоимащите лица да водят достоен живот“.

70. В член 1, параграф 3 от SGB II също се припомня, че основната социална закрила за търсещите работа лица включва помощи за преодоляване или ограничаване на състоянието на нужда, по-специално чрез интегриране в трудова среда, и за покриване на разходи по издръжката.

71. Освен това съгласно член 19 от SGB II разглежданите помощи би следвало да покриват разходите за „основните потребности, допълнителните потребности и потребностите от подслон и отопление“. За сметка на това помощите за професионална интеграция, които са споменати във връзка с основната социална закрила за търсещите работа лица, са основно описани в книга III от Социалния кодекс (Sozialgesetzbuch Drittes Buch). Според запитващата юрисдикция обаче тези разпоредби не са предмет на настоящия спор, тъй като заявленията на жалбоподателите в главното производство не се отнасят до помощите за професионална интеграция.

72. Ето защо според мен разглежданата в главното производство схема от помощи за основна социална закрила съответства на дадената от Съда в решението Brey дефиниция за „система за социално подпомагане“ по смисъла на Директива 2004/38, а именно схема за помощи, която е установена от публичен орган и от която се ползват лицата, които не разполагат с достатъчно средства, за да задоволят основните си потребности и тези на семейството си, и поради това има опасност по време на пребиваването си да се превърнат в тежест за публичните финанси на приемащата държава членка, като това би могло да се отрази на общото равнище на предоставяните от тази държава помощи<sup>26</sup>.

### 3. Междинен извод за естеството на помощите за основна социална закрила

73. В резултат от този уводен анализ стигам до извода, че помощите за основна социална закрила представляват, от една страна, специални парични обезщетения, независещи от вноски, по смисъла на Регламент № 883/2004, а от друга страна — социално подпомагане по смисъла на Директива 2004/38.

25 — EU:C:2013:565, т. 60.

26 — Вж. в този смисъл решение Brey (EU:C:2013:565, т. 61).

74. Ако обаче Съдът приеме, че помощите за основна социална закрила са „социално подпомагане“ по смисъла на Регламент № 883/2004, което изключва квалифицирането им като специални парични обезщетения, независещи от вноски, няма да е необходимо да се отговаря на първия преюдициален въпрос. Всъщност той се отнася единствено до приложимостта на член 4 от този регламент към специалните парични обезщетения, независещи от вноски. Нещо повече, отговорът ще е безполезен и защото член 3, параграф 5 от Регламента изключва изрично социалното подпомагане от приложното му поле.

*Б – По първия преюдициален въпрос*

75. С първия си въпрос запитващата юрисдикция иска да се установи дали член 4 от Регламент № 883/2004 се прилага към специалните парични обезщетения, независещи от вноски, по смисъла на член 3, параграф 3 и член 70 от Регламента.

76. В член 3 е определен материалният обхват на Регламента. В параграф 3 от него изрично се уточнява, че Регламентът „се прилага също и към специалните парични обезщетения, независещи от вноски, уредени в член 70“.

77. Член 70 съдържа четири параграфа. Първият определя приложното поле на този член, като дава определение за специални парични обезщетения, независещи от вноски. Вторият пояснява определението, като изброява необходимите предпоставки за наличието на такъв тип обезщетение. Четвъртият установява принципа, че тези обезщетения се предоставят в държавата по пребиваване на заинтересованото лице и в съответствие с нейното законодателство. Накрая, съгласно третия параграф „[ч]лен 7 и другите глави от този дял не се прилагат за обезщетенията по параграф 2 на този член“.

78. Следователно член 3, параграф 3 и член 70, параграф 3 от Регламент № 883/2004 несъмнено сочат, че член 4 от същия се прилага към специалните парични обезщетения, независещи от вноски.

79. Всъщност член 3, параграф 3 от Регламент № 883/2004 предвижда — изрично и без никакво изключение — че Регламентът се прилага към специалните парични обезщетения, независещи от вноски, уредени в член 70. Този член наистина предвижда неприложимост на някои разпоредби от Регламента към тези обезщетения, но член 4 не е сред тях.

80. Това тълкуване съответства и на волята на законодателя, изразена в седмо съображение от Регламент № 1247/92, който, както обясних по-горе, изменя Регламент № 1408/71, за да включи в него разпоредбите за специалните парични обезщетения, независещи от вноски.

81. Според това съображение обезщетенията, които попадат едновременно в категорията на социалното осигуряване и на социалното подпомагане, т.е. специалните парични обезщетения, независещи от вноски, „би трябвало да бъдат отпуснати [...] единствено в съответствие със законодателството на страната по пребиваване на заинтересованото лице или на членовете на неговото семейство [...] и без дискриминация въз основа на гражданството“ [неофициален превод]<sup>27</sup>.

82. Следователно, да се приеме, че принципът за равно третиране по член 4 от Регламент № 883/2004 не се прилага към специалните парични обезщетения, независещи от вноски, би било в разрез не само с буквата на този регламент, но и с волята на законодателя.

<sup>27</sup> — Курсивът е мой.

83. Нека си послужи с текста на член 4 от Регламента: тъй като нищо в този регламент не дава основание да се приеме, че в него „е предвидено [друго]“, считам, че по принцип трябва „лицата, за които се прилага настоящият регламент [да] получават същите [специални парични] обезщетения[, независещи от вноски,] и [да] имат същите задължения съгласно законодателството на която и да е държава членка, както нейните граждани“.

84. Затова предлагам на Съда да отговори на първия въпрос на запитващата юрисдикция, че приложното поле по отношение на лицата на член 4 от Регламент № 883/2004 обхваща и лицата, които искат да получават специални парични обезщетения, независещи от вноски, по смисъла на член 3, параграф 3 и член 70 от Регламент № 883/2004.

85. Все пак веднага уточнявам, че този извод не означава непременно, че изтъкнатата в главното производство дискриминация съставлява нарушение на принципа за равенство, предвиден в член 4 от Регламент № 883/2004.

86. Този въпрос е централен за втория и третия от въпросите на запитващата юрисдикция. Затова ще ги разгледам заедно.

#### *В – По втория и третия преюдициален въпрос*

##### 1. Предметът на втория и третия преюдициален въпрос и приложимите правила

87. С втория и третия си въпрос запитващата юрисдикция иска по същество да се установи дали правото на Съюза допуска национална правна уредба, съгласно която някои граждани на други държави членки, икономически неактивни лица, са изключени изцяло или частично от кръга на лицата с право на определени специални парични обезщетения, независещи от вноски, по смисъла на Регламент № 883/2004, въпреки че тези обезщетения би трябвало да са гарантирани на намиращите се в сходно положение граждани на съответната държава членка.

88. Освен принципа за равно третиране, предвиден в член 4 от Регламент № 883/2004, запитващата юрисдикция посочва и член 18 ДФЕС, член 20, параграф 2, буква а) и втора алинея ДФЕС, както и член 24, параграф 2 от Директива 2004/38.

89. Член 18 ДФЕС забранява всякаква дискриминация на основание гражданство „[в] обхвата на приложение на Договорите и без да се засягат специалните разпоредби, съдържащи се в [тях]“. В член 20, параграф 2, втора алинея ДФЕС пък се уточнява, че предоставените по този член права на гражданите на Съюза се упражняват „при условията и в границите, определени от Договорите и от мерките, приети по тяхното прилагане“. Ще добавя, че член 21, параграф 1 ДФЕС също предвижда, че правото на свободно движение и пребиваване в рамките на територията на държавите членки зависи от спазването на „ограниченията и условията, предвидени в Договорите, и на мерките, приети за тяхното осъществяване“.

90. Регламент № 883/2004 и Директива 2004/38 обаче съставляват именно такива условия или ограничения, приети в изпълнение на Договорите или за гарантиране на прилагането им<sup>28</sup>.

91. Ето защо считам, че те са единствените нормативни актове, полезни за отговора на втория и третия въпрос, макар че според мен конкретно член 24, параграф 2 от Директивата не е релевантен за разглеждания от запитващата юрисдикция случай.

28 — В този смисъл, относно член 21 ДФЕС и член 7, параграф 1, буква б) от Директива 2004/38, вж. решение Brey (EU:C:2013:565, т. 46 и 47).

92. Всъщност от преписката по делото личи, че жалбоподателката в главното производство не е влязла в Германия, за да търси работа, и не се опитва да намери такава. Член 24, параграф 2 от Директива 2004/38 обаче позволява на държавите членки да не предоставят право на социално подпомагане на лица, „различни от работници или самостоятелно заети лица, лица, които запазват такъв статус и членове на техните семейства“, през първите три месеца на пребиваване или през периода на търсене на работа след тези три месеца<sup>29</sup>. След като е в Германия от повече от три месеца, не търси работа и не е влязла на територията на страната с тази цел, г-жа Dano не е сред лицата, към които се прилага тази разпоредба. За сметка на това нейното положение е визирано в член 7, параграф 1, буква б) от Директива 2004/38, който се отнася до изискването съответните лица да разполагат с достатъчно средства, за да не се превърнат в тежест за системата за социално подпомагане на приемащата държава членка.

2. Обхват на втория и третия преюдициален въпрос от гледна точка на практиката на Съда

а) Възможност за ограничаване на обхвата на принципа за равно третиране

93. Евентуалното неравно третиране на гражданите на Съюза, които са упражнили свободата си на движение и пребиваване, и гражданите на приемащата държава членка е неизбежна последица от Директива 2004/38.

94. Както изтъква генералният адвокат Wahl в точка 38 от заключението си по дело Brey, „[Д]окато всеобхватната цел на Директивата е да опрости и укрепи правото на свободно придвижване и пребиваване на граждани на Съюза, то специфичната цел на член 7, параграф 1, буква б) е да гарантира, че лицата, упражняващи правото си на пребиваване, няма да се превърнат в неприемлива тежест за системата за социално подпомагане на приемащата държава членка по време на първоначален период на пребиваване. Това означава, че тази разпоредба цели да предотврати използването на системата за социални помощи на приемащата държава членка от икономически неактивни граждани на Съюза за финансиране на тяхното препитаване“<sup>30</sup>.

95. Съдът споделя изводите на генералния адвокат Wahl. В точка 57 от решението си<sup>31</sup> той приема, че „докато Регламент № 883/2004 цели да гарантира, че гражданите на Съюза, които са упражнили правото си на свободно движение на работници, ще продължат да имат право на някои предоставени от държавата членка по произход социалноосигурителни обезщетения, Директива 2004/38 позволява от своя страна на приемащата държава членка да предвиди за гражданите на Съюза, които нямат или са загубили качеството на работници, законосъобразни ограничения по отношение на предоставянето на социални обезщетения, за да не се превърнат посочените граждани в неприемлива тежест за системата за социално подпомагане на тази държава членка“.

96. В този смисъл съотношението, което е установил законодателят на Съюза в член 7 от Директива 2004/38 между изискването за достатъчно средства като условие за пребиваване, от една страна, и загрижеността да не се създаде тежест за системата за социално подпомагане на държавите членки, от друга, неизбежно създава потенциал за разлики в третирането на гражданите на приемащата държава членка и на останалите граждани на Съюза при отпускането на социални помощи.

29 — Член 24, параграф 2 от Директива 2004/38 препраща към член 14, параграф 4, буква б) от нея, съгласно който гражданите на Съюза и членовете на семействата им не могат да бъдат експулсирани (освен въз основа на ограниченията на правото на пребиваване по съображения, свързани с обществения ред, обществената сигурност или общественото здраве, изложени в глава VI на Директивата), когато са влезли на територията на приемащата държава членка, за да търсят заетост, при положение че могат да докажат, че продължават да търсят заетост и имат реален шанс да бъдат наети на работа.

30 — EU:C:2013:337. Курсивът е мой.

31 — Решение Brey (EU:C:2013:565).

97. Ето защо считам, че централен за настоящото дело е въпросът дали от гледна точка на Директива 2004/38 и принципа на пропорционалността е допустимо общото изключване от социално подпомагане на гражданите на други държави членки, които, ако си послужи с текста на член 23, параграф 3 от SGB XII, са влезли на територията на приемащата държава членка „с цел да получават социална помощ или имат право на пребиваване единствено с цел търсене на работа“.

б) Опит за обобщение на досегашната практика на Съда

98. Изправен пред подобен проблем по дело *Brey*, по което е обсъждано национално законодателство, предвиждащо право на социално подпомагане с условието за законно пребиваване на територията на съответната държава членка, генералният адвокат *Wahl* категорично посочва: „Съгласно Директивата може да изглежда основателно дадена държава членка да предпазва системата си за социално подпомагане от неактивни граждани на Съюза, които все още не са придобили право на постоянно пребиваване. [Все пак] [...] правила, които поставят правото на пребиваване в зависимост от неприбъгването до системата за социално подпомагане на приемащата държава членка и които не предвиждат индивидуална преценка на финансовото състояние на гражданина на Съюза, са несъвместими с член 8, параграф 4 и член 14, параграф 3 от Директивата“<sup>32</sup>.

99. Налага се изводът, че Съдът възприема това тълкуване на Директива 2004/38, когато в точка 77 от решение *Brey*<sup>33</sup> постановява, че „автоматичното изключване в приемащата държава членка на възможността икономически неактивен гражданин на друга държава членка да получава определена социална помощ, дори след изтичане на първите три месеца от пребиваването съгласно член 24, параграф 2 от Директива 2004/38, не позволява на компетентните органи на първата държава, когато размерът на средствата на заинтересованото лице е по-нисък от референтния размер за отпускане на помощта, да извършват обща преценка — в съответствие с изискванията по-специално по член 7, параграф 1, буква б) и член 8, параграф 4 от тази директива и с принципа на пропорционалност — на тежестта, която конкретно би произтекла от предоставянето на тази помощ за цялата система за социално подпомагане с оглед на личното положение на заинтересованото лице“.

100. Изводът в решение *Brey* осигурява последователност спрямо предходната практика на Съда по въпросите на социалното подпомагане.

101. В решение *Grzelczyk*<sup>34</sup> Съдът по-специално постановява, че членове 6 ЕО и 8 ЕО (понастоящем членове 18 ДФЕС и 20 ДФЕС) не допускат предоставянето на социални помощи по независеща от вноски схема да е обвързано — по отношение на гражданите на други държави членки, различни от приемащата държава членка, на територията на която те пребивават законно — с условието тези граждани да са сред лицата, за които се прилага уредбата за свободното движение на работници, въпреки че за гражданите на приемащата държава членка такава условие няма.

102. Несъмнено този подход в съдебната практика е доведен до най-голяма крайност в решение *Trojani*<sup>35</sup>, в което, след като потвърждава, че гражданин на Съюза, който няма право на пребиваване в приемащата държава членка съгласно членове 45 ДФЕС, 49 ДФЕС или 56 ДФЕС, може само в качеството си на гражданин на Съюза да получи в тази държава членка право на

32 — EU:C:2013:337, т. 81.

33 — EU:C:2013:565.

34 — C-184/99, EU:C:2001:458, т. 46.

35 — C-456/02, EU:C:2004:488, т. 46. Макар съдебното решение да е постановено след приемането на Директива 2004/38, фактите по това дело и самото преюдициално запитване са от много по-ранен период.



пребиваване чрез пряко прилагане на член 20, параграф 1 ДФЕС, Съдът добавя, че „[след като] бъде установено, че лице в положение като това на жалбоподателя в главното производство притежава разрешение за пребиваване, това лице може да се позовава на член [18 ДФЕС], за да му бъдат отпуснати социални помощи“.

в) Критичен анализ на съдебната практика предвид настоящия случай и предвид *ratio legis* и текста на Директива 2004/38

103. Длъжен съм да подложа практиката на Съда на критичен анализ предвид настоящия случай и предвид *ratio legis* и текста на Директива 2004/38<sup>36</sup>.

104. Директива 2004/38 изрично предвижда, че гражданите на Съюза, които не работят (не са работници, нито самостоятелно заети лица), имат право на пребиваване за повече от три месеца само ако са изпълнени две условия: да притежават достатъчно средства за себе си и за членовете на семейството си, с цел да не се превърнат в тежест за системата за социално подпомагане на приемащата държава членка през времето си на пребиваване, и да притежават пълно здравно застрахователно покритие в приемащата държава членка<sup>37</sup>.

105. Следователно, освен ако не се оспори валидността на Директивата от гледна точка на членове 18 ДФЕС, 20 ДФЕС и 21 ДФЕС, според мен държавите членки имат легитимна възможност да отказват социално подпомагане на граждани, които упражняват свободата си на движение само с цел да получават социални помощи от друга държава членка, при положение че не притежават достатъчно средства, за да имат право на пребиваване за повече от три месеца.

106. Ако държавите членки нямаха подобно право, щеше да се стигне дотам, че гражданите на държава членка, които при пристигането си на територията на друга държава членка не притежават достатъчно средства, за да се издържат, *автоматично* и фактически ще се сдобиват с такива средства поради това, че им се отпускат специални парични обезщетения, независещи от вноски, целта на които е да осигурят жизнения минимум на правоимащото лице и да му позволят да води достоен живот.

107. Кумулативното прилагане на двата акта на вторичното право, а именно Регламент № 883/2004 и Директива 2004/38, ако се тълкуват в смисъл, че не допускат общото изключване на гражданите на държави членки, различни от приемащата държава членка, от кръга на лицата с право на социално подпомагане от този вид, би довело до потъпкване на волята на законодателя, изразена в Директивата.

108. Всъщност съгласно съображение 10 от Директива 2004/38 лица, които упражняват правото си на пребиваване, не трябва да се превръщат в неприемлива тежест за системата за социално подпомагане на приемащата държава членка, което означава, че „[п]равото на пребиваване за гражданите на Съюза и членовете на техните семейства за период по-дълъг от три месеца следва да подлежи на определени условия“. В съображение 21 се допълва, че съответно на приемащата държава членка „следва да се остави правото да реши, дали тя ще отпуска

36 — Това е обсъждано и в правната доктрина. Относно практиката на Съда по членове 18 ДФЕС и 21 ДФЕС и Директива 2004/38 О. *Golynker* в частност посочва, че „[t]he peculiar consequence of this line of reasoning is that once the construct of lawful residence becomes disjointed from the requirement to meet the conditions to which the right of residence is subject, the conditional nature of the right to residence under Art. [21 TFEU] becomes neutralised by the right to equal treatment under Art. [18 TFEU]. As a result, the coherence of the concept of the right to free movement and residence in Community law is called into question. The Court's generous interpretation of the right to equal treatment for Union citizens lawfully resident in the territory of another Member State seems to be in conflict with the conditional nature of the right to free movement and residence under Art. [21 TFEU]“ (*Golynker*, O. *Jobseekers' rights in the European Union: challenges of changing the paradigm of social solidarity*. — *European Law Review*, 2005, 30 (1), p. 111–122, p. 120).

37 — Член 7, параграф 1, буква б) от Директива 2004/38.

социални помощи през първите три месеца от пребиваването или за по-дълъг период от време в случаите на търсещи работа лица, на граждани на Съюза, други освен работници или самостоятелно заети лица или лица, които запазват този статус, или на членове на техните семейства“.

109. Ще добавя, че докато член 14, параграф 1 от Директива 2004/38 дава право на пребиваване на гражданите на Съюза и членовете на техните семейства през първите три месеца<sup>38</sup> „дотогава, докато не се превърнат в неприемлива тежест за системата за социално подпомагане на приемащата държава членка“, член 7, параграф 1, буква б) пък изисква от гражданите на Съюза, упражнили свободата си на движение и желаещи да останат на територията на приемащата държава членка повече от три месеца, да притежават достатъчно средства с цел да не се превърнат в тежест за системата за социално подпомагане на приемащата държава членка, без да включва условието тази тежест да е „неприемлива“.

110. Впрочем съображение 16 от Директива 2004/38, в което е обяснена идеята, с която се въвежда условието за достатъчно средства за запазване на правото на пребиваване, свързва израза „неприемлива тежест“ с „бенефициентите на правото на пребиваване“ в тяхната съвкупност. Следователно тук става дума за всички бенефициенти като цяло.

111. По този въпрос споделям становището на генералния адвокат Wahl, който констатира, че „[и]скането за социална помощ не може *самò по себе си* да представлява неприемлива тежест за системата за социално подпомагане на държавата членка и да предизвика загуба на правото на пребиваване“<sup>39</sup>. Наистина едва ли е логично да се приеме, че предоставяната *само на един* заявител помощ може да бъде непосилна за някоя държава членка, колкото и малка да е тя. Следователно законодателят несъмнено е имал предвид цялостните последици от всички отделни искания, когато е позволил на държавите членки да изискват от *всяко* желаещо да пребивава на тяхна територия лице да докаже, че притежава достатъчно средства и пълно здравно застрахователно покритие, за да пребивава повече от три месеца на територията на държава членка, различна от тази, на която е гражданин.

112. Ето защо се затруднявам да разбера как тези съображения могат да бъдат съвместени с идеята, развита в същата точка от заключението по дело Brey, а именно че „правила, които поставят правото на пребиваване в зависимост от неприбъгването до системата за социално подпомагане на приемащата държава членка и които не предвиждат индивидуална преценка на финансовото състояние на гражданина на Съюза, са несъвместими с член 8, параграф 4 и член 14, параграф 3 от Директивата“.

113. Според мен тази логика може да доведе до задънена улица. Директива 2004/38 предвижда следното двойно обективно условие за правото на пребиваване — лицето трябва да притежава достатъчно средства и да има пълно здравно застрахователно покритие. Тук среден вариант няма: или гражданинът на Съюза притежава достатъчно средства и съответно може да пребивава на територията на всяка избрана от него държава членка, където — именно защото притежава достатъчно средства — няма да се нуждае от социално подпомагане, чиято цел е да гарантира жизнения минимум, или не притежава достатъчно средства, тоест теоретично отговаря на условията за получаване на този вид социални помощи, но пък в такъв случай съгласно член 7, параграф 1, буква б) от Директива 2004/38 няма право да пребивава в друга държава членка, освен в тази, на която е гражданин. Ако на държавите членки се забрани да

38 — Защото член 14, параграф 1 от Директива 2004/38 препраща към член 6 от нея, който урежда правото на пребиваване с продължителност до три месеца.

39 — EU:C:2013:337, т. 81, курсивът е на генералния адвокат Wahl.



изключват този тип хипотези от обхвата на социалното подпомагане, в резултат условието за достатъчно средства ще бъде изкуствено изпълнено за онези граждани на Съюза, които отиват в държава членка, на която не са граждани, с единствената цел да получават социални помощи от нея.

114. Еwentуално тълкуване на Регламент № 883/2004 и Директива 2004/38 съобразно подхода в практиката на Съда<sup>40</sup> според мен би могло и да доведе до парадокс от гледна точка на член 24, параграф 2 от Директивата.

115. Наистина член 24, параграф 1 от Директивата закрепва принципа за равно третиране, но същевременно в параграф 2 е предвидено изключение, с което на приемащата държава членка изрично е разрешено да отказва право на социално подпомагане на търсещите работа лица.

116. Ето защо, ако Съдът еwentуално приеме, че правна уредба като приложимата в главното производство е несъвместима с правото на Съюза, би се стигнало до ситуация, в която гражданинът на държава членка, използвал правото си на свободно движение като гражданин на Съюза, но без да възнамерява да се интегрира на пазара на труда на приемащата държава членка, би се оказал в по-благоприятно положение от гражданина на държава членка, напуснал страната си на произход, за да търси работа в друга държава членка. Всъщност на втория може да бъде отказано социално подпомагане въз основа на правна уредба, приета съгласно член 24, параграф 2 от Директива 2004/38, докато при първия това би било възможно само след подробна преценка на личното му положение<sup>41</sup>.

117. Ще приключа тези разсъждения относно съгласуваността на въведената с Директива 2004/38 система с мисълта, че отпускането на социални помощи няма как да не тежи върху системата за социално подпомагане. Всъщност това личи от самото определение на Съда за система за социално подпомагане, а именно че тази система е „свкупността от схеми за помощи, които са установени от публичните органи на национално, регионално или местно равнище и от които се ползват лицата, които не разполагат с достатъчно средства, за да задоволят основните си потребности и тези на семейството си, и поради това има опасност по време на пребиваването си да се превърнат в тежест за публичните финанси на приемащата държава членка, като това би могло да се отрази на общото равнище на предоставяните от тази държава помощи“<sup>42</sup>.

118. С оглед на изложените по-горе съображения смятам, че правна уредба на държава членка като приложимата в главното производство, съгласно която от кръга на лицата с право на специални парични обезщетения, независещи от вноски, по смисъла на Регламент № 883/2004 (които същевременно съставляват и социално подпомагане по смисъла на Директива 2004/38) са изключени лицата, които влизат на територията на тази държава членка единствено с цел да се възползват от тази мярка или да търсят работа, не е в противоречие с член 4 от Регламент № 883/2004, нито със системата по Директива 2004/38.

119. Напротив, тя позволява, както изисква член 7, параграф 1, буква б) от Директива 2004/38, да се избегне превръщането на някои граждани на Съюза в „тежест за системата за социално подпомагане“, доколкото не притежават достатъчно собствени средства, с които да се издържат.

40 — Главно отпреди приемането на Директива 2004/38.

41 — Относно връзката между член 24, параграф 2 от Директива 2004/38 и практиката на Съда (по-специално решение Collins, C-138/02, EU:C:2004:172) О. Golyner посочва: „The above provision is not in tune with the ruling in Collins and shows that the generous interpretation by the Court of Justice of the consequences of Union citizenship for social solidarity in general and the rights of jobseekers in particular does not accord with what the Member States assumed when they signed the Maastricht Treaty“ (Golyner, О., цит. съч., стр. 119; курсивът е мой).

42 — Решение Vreij (EU:C:2013:565, т. 61). Курсивът е мой.

3. Възможно ли е да се прокара разграничение между делото Brey и делото в главното производство?

120. Обсъжданията по настоящото дело се съсредоточиха върху последиците от решение Brey. С оглед на изложените по-горе съображения не е ли уместно да се разграничат тези две дела?

121. Разглежданият по дело Brey австрийски закон е обвързвал отпускането на социални помощи с условието за законност на пребиваването, което след първите три месеца, както вече напомних, предполага лицето да е работник или самостоятелно заето лице в приемащата държава членка, или да притежава достатъчно средства, за да не се превърне в тежест за системата за социално подпомагане на приемащата държава членка през времето си на пребиваване, както и да притежава пълно здравно застрахователно покритие в приемащата държава членка<sup>43</sup>.

122. При подобна хипотеза изискването за индивидуална преценка е било наложено от общия разум на Директива 2004/38. Всъщност би било в разрез с него да се допусне автоматично изключване от кръга на лицата с право на социално подпомагане въз основа на общия и абстрактен критерий за законност на пребиваването, при положение че за целите на преценката на законността на пребиваването член 8 от Директивата изрично забранява на държавите членки да определят фиксирана сума, която смятат, че представлява „достатъчни средства“, и изисква от тях да вземат предвид *личното* положение на съответното лице, а член 14, параграф 3 от Директивата предвижда, че мярката експулсиране не може да бъде автоматична последица от използването на системата за социално подпомагане от страна на гражданина на Съюза.

123. Обратно, член 7, параграф 1, второ изречение, точка 2 от SGB II и член 23, параграф 3 от SGB XII не определят за критерий законността на пребиваването на заявителя, а предвиждат да не се отпускат социални помощи на лицата, които биха имали право на пребиваване само с цел търсене на работа или получаване на социални помощи.

124. При такава правна уредба социалното подпомагане не зависи от законността на пребиваването на заявителя от гледна точка на Директива 2004/38. Ако използвам формулировката от решение Grzelczyk<sup>44</sup>, подпомагането не зависи *stricto sensu* от условието заявителят да е сред лицата, „за които се прилага“ Директива 2004/38.

125. Това разграничение обаче ми се струва ако не изкуствено, то най-малкото несигурно. Всъщност, както потвърди представителят на германското правителство в съдебното заседание, германската правна уредба наистина не свързва формално законността на пребиваването и правото на помощи за гарантиране на жизнения минимум, но все пак пребиваването на жалбоподателите в главното производство вероятно би станало доста проблематично, ако бъдат изключени от кръга на лицата с право на въпросните помощи.

4. Легитимното изискване за реална връзка с приемащата държава членка

126. Считаю обаче, че в крайна сметка трябва да се съобрази и принципът на пропорционалност. Всъщност следва да се прецени какво обединява общия критерий, възприет в германското законодателство, и наличието на „реална“ връзка между лицата, за които се прилага това законодателство, и приемащата държава членка.

43 — Член 7, параграф 1 от Директива 2004/38.

44 — EU:C:2001:458, т. 46.

127. Установявам например, че във връзка с разходите за издръжка на учащите Съдът неведнъж е приемал, че макар от държавите членки да се очаква в рамките на организацията и прилагането на системата за социално подпомагане да проявяват известна финансова солидарност с гражданите на другите държави членки, всяка държава членка е в правото си да следи за това предоставянето на помощи за покриване на разходите за издръжка на учащи с произход от други държави членки да не се превърне в неразумна тежест, която да се отрази на общото равнище на помощта, която може да бъде предоставена от тази държава. В този смисъл Съдът преценява, че е легитимно за държава членка да отпуска такъв вид помощи само на учащите, които са доказали, че в определена *степен са се интегрирали* в обществото на тази държава<sup>45</sup>.

128. Съдът възприема подобен подход по отношение на помощите за младежи, които търсят първа работа, и по отношение на помощите за търсене на работа. В тези хипотези Съдът също преценява, че националният законодател има легитимната възможност да изисква доказване на *реална връзка* между лицето, което иска да получава помощи, и съответния географски пазар на труда<sup>46</sup>.

129. От тази съдебна практика следва, че правото на социално подпомагане на гражданите на Съюза, които не са икономически активни, като цяло предполага известна интегрираност в приемащата държава членка.

130. Тези легитимни цели са отразени в съображения 10 и 21 от Директива 2004/38, които цитирах по-горе и съгласно които, от една страна, „[Л]ица, които упражняват правото си на пребиваване, не следва да се превръщат в неприемлива тежест за системата за социално подпомагане на приемащата държава членка по време на първоначалния период на пребиваване“, и от друга страна, на приемащата държава членка следва „да се остави правото да реши, дали тя ще отпуска социални помощи през първите три месеца от пребиваването или за по-дълъг период от време в случаите на търсещи работа лица, на граждани на Съюза, други освен работници или самостоятелно заети лица или лица, които запазват този статус, или на членове на техните семейства“.

131. В разглеждания случай, като предвижда да не се предоставят помощи за основна социална закрила на лица, които идват в Германия единствено с цел да се възползват от системата за социално подпомагане на тази държава членка и които изобщо не се стремят да се интегрират на пазара на труда, националната правна уредба според мен отговаря на волята на законодателя на Съюза. Тази уредба позволява да се избегне рискът лицата, които упражняват свободата си на движение, без да имат желание да се интегрират, да се превърнат в тежест за системата за социално подпомагане. Освен това тя е приета в пределите на свободата на действие, предоставена на държавите членки в тази област. С други думи, тя позволява да се избегнат злоупотребите и да се предотврати някаква форма на „социален туризъм“<sup>47</sup>.

132. Трябва да отбележа също, че макар и в друга област, Съдът постановява, че „по принцип не бива да се изисква мярка[та] [...] да включва индивидуална преценка за всеки отделен случай, [...] доколкото администрирането на съответния режим трябва да остане практически възможно от техническа и икономическа гледна точка“<sup>48</sup>. Той също така приема, че рискът от

45 — Вж. в този смисъл решение Bidar (C-209/03, EU:C:2005:169, т. 56 и 57) и решение Förster (C-158/07, EU:C:2008:630, т. 48 и 49).

46 — Вж. в този смисъл решение Collins (EU:C:2004:172, т. 67) и решение Vatsouras и Koupatantze (EU:C:2009:344, т. 38).

47 — „In essence, this requirement of genuine integration is used by Union institutions to manage tension between the right of migrant citizens to transnational solidarity and the power of Member States to shape their social security system and prevent ‘abuses of host law’ in the form of benefit tourism“ (Sayde, A. One Law, two Competitions: An Enquiry into the Contradictions of Free Movement Law. — *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 2010-2011, Vol. 13, p. 365 et sq., p. 395).

48 — Решение Dansk Jurist- og Økonomforbund (C-546/11, EU:C:2013:603, т. 70). В това дело става въпрос за правна уредба, съгласно която държавните служители, навършили възрастта, на която биха могли да получават пенсия за осигурителен стаж и възраст, само поради този факт нямат право на предвиденото с тази уредба възнаграждение за оставане на разположение.

сериозно нарушаване на финансовото равновесие на системата за социална сигурност може да бъде императивно съображение от общ интерес, което да оправдава някои пречки пред основните свободи<sup>49</sup>. Същата идея намира израз и в предоставената на всяка държава членка възможност да следи за това предоставянето на помощи за покриване на разходите за издръжка на учащи с произход от други държави членки да не се превърне в неразумна тежест, която да се отрази на общото равнище на помощта, която може да бъде предоставена от тази държава<sup>50</sup>.

133. Макар да не уточнява изрично дали съществува такъв риск, запитващата юрисдикция все пак споменава за пределните възможности на финансираните чрез данъците схеми за основна социална закрила предвид сумите, за които става въпрос — суми, които биха могли да имат ефект на имиграционен стимул за гражданите на Съюза със значително по-ниски средни доходи.

134. Освен това при обстоятелства като разглежданите в главното производство е вероятно използването на системата за социално подпомагане да не остане временно, а да продължи за неопределен срок предвид пълния отказ от търсене на работа.

135. В заключение, критерият, възприет в приложимото в главното производство законодателство — а именно че лицето е влязло на германска територия единствено с цел търсене на работа или получаване на социални помощи — е годен да докаже липсата на реална връзка с територията на приемащата държава членка и липсата на интеграция в нея. По този начин се осигурява икономическата жизнеспособност на схемата и се гарантира, че финансовото ѝ равновесие няма да бъде застрашено. Следователно законодателството преследва легитимна цел по смисъла на цитираната по-горе съдебна практика.

136. Според мен избраното условие е и пропорционално на легитимната цел на националното право.

137. За да откажат отпускането на помощи за основна социална закрила, органите на държавата членка ще трябва задължително в известна степен да преценят личното положение на заявителя, за да могат да определят дали спрямо него се прилага изключението по член 7, параграф 1, второ изречение, точка 2 от SGB II или по член 23, параграф 3 от SGB XII.

138. Поради ограниченото приложно поле на това изключение освен това няма риск от автоматично експулсиране единствено поради направеното искане за социално подпомагане — мярка, която е забранена с член 14, параграф 3 от Директива 2004/38.

139. Ето защо предвид изложените по-горе съображения намирам, че на втория и третия от преюдициалните въпроси следва да се отговори, че Регламент № 883/2004 и Директива 2004/38 допускат решението на националния законодател да изключи гражданите на другите държави членки от кръга на лицата с право на специални парични обезщетения, независещи от вноски, въз основа на общ критерий, който е годен да докаже липсата на реална връзка с тази държава, какъвто е например причината, поради която лицето е пристигнало на територията на приемащата държава членка, и това — с цел да се избегне неприемлива тежест за нейната система за социално подпомагане.

49 — Вж. в този смисъл решение Kohll (C-158/96, EU:C:1998:171, т. 41).

50 — Вж. в този смисъл решение Bidar (EU:C:2005:169, т. 59), както и решение Förster (EU:C:2008:630, т. 48).

140. Доколкото би могло да е необходимо, искам да уточня, че тази констатация не засяга възможността на държавите членки, ако желаят, да отпускат помощи като предвидените с разглежданата в главното производство схема за основна социална закрила при по-благоприятни условия.

*Г – По четвъртия преюдициален въпрос*

141. С последния си, четвърти въпрос запитващата юрисдикция иска по същество да се установи дали членове 1, 20 и 51 от Хартата задължават държавите членки да отпускат на гражданите на Съюза специални парични обезщетения, независещи от вноски, които могат да им дадат възможност за постоянно пребиваване.

142. Член 1 от Хартата прогласява ненакърнимостта на човешкото достойнство, а член 20 — равенството пред закона.

143. Уместно е да се припомни, че в производството по преюдициални запитвания на основание член 267 ДФЕС Съдът може единствено да тълкува правото на Съюза в пределите на предоставената на Европейския съюз компетентност<sup>51</sup>.

144. Съгласно член 51, параграф 1 от Хартата нейните разпоредби се отнасят „за държавите членки, единствено когато те прилагат правото на Съюза“. Освен това, съгласно член 6, параграф 1 ДЕС, който дава задължителна сила на Хартата, тя не създава нова компетентност, нито изменя компетентностите на Съюза<sup>52</sup>.

145. Що се отнася до настоящия случай, както потвърждава Съдът в решение *Brey*, член 70 от Регламент № 883/2004, който определя понятието за специални парични обезщетения, независещи от вноски, „няма за цел да определи материалноправните условия за възникването на правото на [подобни обезщетения]. [Напротив,] [п]о принцип тези условия трябва да се определят в законодателството на всяка държава членка“<sup>53</sup>. Член 70, параграф 4 от Регламент № 883/2004 съдържа единствено „стълковителна норма“<sup>54</sup>.

146. Щом държавите членки са компетентни да определят условията за отпускане на специалните парични обезщетения, независещи от вноски, според мен те са компетентни да определят и обхвата на социалната закрила, осигурявана с подобен род обезщетения.

147. Ето защо, когато определят условията и обхвата на специалните парични обезщетения, независещи от вноски, държавите членки не прилагат правото на Съюза.

148. Оттук следва, че отговорът на четвъртия преюдициален въпрос не е от компетентността на Съда.

149. Освен това принципът за равно третиране, прогласен в член 20 от Хартата, е закрепен и в членове 20 ДФЕС и 21 ДФЕС. Както изтъгнах в точка 90 от настоящото заключение, Регламент № 883/2004 и Директива 2004/38 уточняват смисъла и обхвата на принципа за равно третиране, предвиден с тези разпоредби.

150. Съгласно член 52, параграф 2 от Хартата признатите от нея права, които са предмет на разпоредби на Договорите, се упражняват при определените в тях условия и граници.

51 — Сред множеството примери вж. в този смисъл определение *Vino* (C-161/11, EU:C:2011:420, т. 25 и 37).

52 — Вж. в този смисъл решение *Åkerberg Fransson* (C-617/10, EU:C:2013:105, т. 17 и 23).

53 — Решение *Brey* (EU:C:2013:565, т. 41).

54 — Пак там (т. 39).



151. Тъй като вторият и третият от преюдициалните въпроси имат връзка с нормите на вторичното право, които определят условията и границите на правата, защитени с членове 20 ДФЕС и 21 ДФЕС, считам, че техният анализ е достатъчен, за да се даде полезен отговор на запитващата юрисдикция<sup>55</sup>.

## V – Заключение

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

- 1) Приложното поле по отношение на лицата на член 4 от Регламент (ЕО) № 883/2004 на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2004 година за координация на системите за социална сигурност, изменен с Регламент (ЕО) № 988/2009 на Европейския парламент и на Съвета от 16 септември 2009 г., обхваща лицата, които искат да получават специални парични обезщетения, независещи от вноски, по смисъла на член 3, параграф 3 и член 70 от този регламент.
- 2) Регламент № 883/2004, изменен с Регламент № 988/2009, и Директива 2004/38/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2004 година относно правото на граждани на Съюза и на членове на техните семейства да се движат и да пребивават свободно на територията на държавите членки, за изменение на Регламент (ЕИО) № 1612/68 и отменяща Директиви 64/221/ЕИО, 68/360/ЕИО, 72/194/ЕИО, 73/148/ЕИО, 75/34/ЕИО, 75/35/ЕИО, 90/364/ЕИО, 90/365/ЕИО и 93/96/ЕИО, допускат решението на националния законодател да изключи гражданите на другите държави членки от кръга на лицата с право на специални парични обезщетения, независещи от вноски, въз основа на общ критерий, който е годен да докаже липсата на реална връзка с тази държава, какъвто е например причината, поради която лицето е пристигнало на територията на приемащата държава членка, и това — с цел да се избегне неприемлива тежест за нейната система за социално подпомагане.
- 3) Отговорът на четвъртия преюдициален въпрос не е от компетентността на Съда на Европейския съюз.

55 — В този смисъл, но по въпроса как закрепването на принципа на свободно движение на работниците в член 15, параграф 2 от Хартата и член 45 ДФЕС се отразява на отговора на съответното преюдициално запитване, вж. решение *Gardella* (C-233/12, EU:C:2013:449, т. 39 и 41).