



## Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (голям състав)

15 септември 2015 година \*

„Преюдициално запитване — Свободно движение на хора — Гражданство на Съюза —  
Равно третиране — Директива 2004/38/ЕО — Член 24, параграф 2 — Социално подпомагане —  
Регламент (ЕО) № 883/2004 — Членове 4 и 70 — Специални парични обезщетения без плащане  
на вноски — Търсеци работа граждани на държава членка, които пребивават на територията на  
друга държава членка — Изключване — Запазване на статус на работник“

По дело C-67/14

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 267 ДФЕС от Федералния  
социален съд (Bundessozialgericht, Германия) с акт от 12 декември 2013 г., постъпил в Съда на  
10 февруари 2014 г., в рамките на производство по дело

**Jobcenter Berlin Neukölln**

срещу

**Nazifa Alimanovic,**

**Sonita Alimanovic,**

**Valentina Alimanovic,**

**Valentino Alimanovic,**

СЪДЪТ (голям състав),

състоящ се от: V. Skouris, председател, K. Lenaerts, заместник-председател, A. Tizzano, L. Bay  
Larsen, T. von Danwitz, A. Ó Caoimh, J.-C. Bonichot и C. Vajda, председатели на състави, E. Levits,  
Ал. Арабаджиев, С. Toader, M. Berger (докладчик), E. Jarašiūnas, C. G. Fernlund и J. L. da Cruz  
Vilafa, съдии,

генерален адвокат: M. Wathelet,

секретар: M. Aleksejev, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от  
3 февруари 2015 г.,

\* Език на производството: немски.

като има предвид становищата, представени:

- за Nazifa Alimanovic, Sonita Alimanovic, Valentina Alimanovic и Valentino Alimanovic, от D. Mende и E. Steffen, Rechtsanwälte,
- за германското правителство, от T. Henze и J. Möller, в качеството на представители,
- за датското правителство, от M. Wolff, в качеството на представител,
- за Ирландия, от E. Creed, A. Joyce и E. McPhillips, в качеството на представители, подпомагани от G. Gilmore, BL,
- за френското правителство, от G. de Bergues и R. Coesme, в качеството на представители,
- за италианското правителство, от G. Palmieri, в качеството на представител, подпомагана от F. Varrone, avvocato dello Stato,
- за шведското правителство, от A. Falk, K. Sparrman, C. Meyer-Seitz, U. Persson, N. Otte Widgren, L. Swedenborg, E. Karlsson и F. Sjövall, в качеството на представители,
- за правителството на Обединеното кралство, от J. Beeko, в качеството на представител, подпомагана от J. Coppel, QC,
- за Европейската комисия, от M. Kellerbauer и D. Martin, в качеството на представители,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 26 март 2015 г.,

постанови настоящото

### Решение

- 1 Преюдициалното запитване се отнася до тълкуването на член 18 ДФЕС и член 45, параграф 2 ДФЕС, на членове 4 и 70 от Регламент (ЕО) № 883/2004 на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2004 година за координация на системите за социална сигурност (ОВ L 166, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 5, том 7, стр. 82 и поправка в ОВ L 33, 2008 г., стр. 12), изменен с Регламент (ЕС) № 1244/2010 на Комисията от 9 декември 2010 г. (ОВ L 338, стр. 35, наричан по-нататък „Регламент № 883/2004“), както и на член 24, параграф 2 от Директива 2004/38/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2004 година относно правото на граждани на Съюза и на членове на техните семейства да се движат и да пребивават свободно на територията на държавите членки, за изменение на Регламент (ЕИО) № 1612/68 и отменяща Директиви 64/221/ЕИО, 68/360/ЕИО, 72/194/ЕИО, 73/148/ЕИО, 75/34/ЕИО, 75/35/ЕИО, 90/364/ЕИО, 90/365/ЕИО и 93/96/ЕИО (ОВ L 158, стр. 77; Специално издание на български език, 2007 г., глава 5, том 7, стр. 56).
- 2 Запитването е отправено в рамките на спор между Jobcenter Berlin Neukölln (Бюро по труда Берлин-Нойкьолен, наричано по-нататък „бюрото по труда“), от една страна, и Nazifa Alimanovic и трите ѝ деца Sonita, Valentina и Valentino Alimanovic (наричани по-нататък заедно „семейство Alimanovic“), от друга, по повод на решението на бюрото по труда да прекрати изплащането на помощи по предвидената в германското законодателство схема за основна социална закрила („Grundsicherung“).

## Правна уредба

### *Международното право*

- 3 Член 1 от Европейската конвенция за социална и медицинска помощ, подписана в Париж на 11 декември 1953 г. от членовете на Съвета на Европа и в сила за Федерална република Германия от 1956 г. (наричана по-нататък „ЕКСМП“), закрепва принципа за недопускане на дискриминация, както следва:

„Всяка от договарящите страни се задължава да гарантира, че гражданите на другите договарящи страни, които пребивават законно в която и да е част от нейната територия, за която се прилага настоящата конвенция, и които не разполагат с достатъчно средства, имат право да ползват в същия обем и при същите условия както собствените ѝ граждани социалната и медицинската помощ, предвидена от действащото законодателство в съответната част от територията“.

- 4 Съгласно член 16, буква b) от ЕКСМП „всяка от договарящите страни уведомява генералния секретар на Съвета на Европа за всеки нов закон и всеки нов подзаконов акт, който още не е включен в приложение I. С уведомлението договарящата страна може да направи резерви относно прилагането на новия закон или подзаконов акт към гражданите на другите договарящи страни“. На 19 декември 2011 г. германското правителство прави резерва на това основание, която гласи следното:

„Правителството на Федерална република Германия не поема задължение да предоставя на гражданите на другите договарящи държави в същия обем и при същите условия, както на собствените си граждани, помощите по книга II от Социалния кодекс [Sozialgesetzbuch Zweites Buch, наричана по-нататък „Книга II“] — Основна социална закрила за търсещите работа лица, в редакцията ѝ в сила към момента на подаване на съответната молба“.

- 5 Съгласно член 16, буква c) от ЕКСМП тази резерва е съобщена на останалите страни по конвенцията.

### *Правото на Съюза*

#### Регламент № 883/2004

- 6 Член 4 от Регламент № 883/2004 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“.

- 7 Член 70 от Регламента е озаглавен „Обща разпоредба“ и е част от дял III, глава 9, която урежда „[с]пециални[те] парични обезщетения без плащане на вноски“. Този член предвижда:

„1. Настоящият член се прилага за специални парични обезщетения, независещи от вноски, предоставяни съгласно законодателство, което поради персоналия 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:

а) 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

б) 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

в) 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“.

8. Приложение X към Регламент № 883/2004 е озаглавено „Специални парични обезщетения, независещи от вноски“, като в частта за Федерална република Германия са посочени следните обезщетения:

„[...]

б) 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 [К]нига II [...]).“

Директива 2004/38

9. Съображения 10, 16 и 21 от Директива 2004/38 гласят:

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

[...]

- (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 прибягване 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“.

10 Член 7, параграфи 1 и 3 от Директивата предвижда:

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

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

[...]

3. За целите на параграф 1, буква а) гражданин на Съюза, който вече не е работник или самостоятелно заето лице, запазва статуса си на работник или самостоятелно заето лице при следните обстоятелства:

- а) той/тя временно не е в състояние да работи поради болест или злополука;
- б) той/тя се намира в надлежно регистрирана принудителна безработица, след като е бил/а зает/а в продължение на повече от една година и се е регистрирал/а като търсещо работа лице в съответното бюро по труда;

- в) той/тя се намира в надлежно документирана принудителна безработица, след като е изтекъл срочен трудов договор със срок по-кратък от една година или след като е станал/а принудително безработен/на през първите дванадесет месеца и се е регистрирал/а като търсещо работа лице в съответното бюро по труда. В този случай статусът на работник се запазва за не по-малко от шест месеца;
- г) той/тя започне професионално обучение. Освен ако той/тя не е принудително безработен/а, запазването на статуса на работник изисква обучението да бъде свързано с неговата/нейната предишна заетост“.

11 Член 14 от Директивата е озаглавен „Запазване на правото на пребиваване“ и 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.

2. Гражданите на Съюза и членовете на техните семейства притежават правото на пребиваване, предвидено в членове 7, 12 и 13, дотогава, докато отговарят на условията, посочени в тези членове.

В конкретните случаи, при които съществува основателно съмнение относно това, дали гражданин на Съюза или членове на неговото/нейното семейство отговарят на условията, посочени в членове 7, 12 и 13, държавите членки имат право да проверяват дали тези условия са изпълнени. Проверката не се извършва регулярно.

3. Мярката 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, мярката експулсиране не може в никакъв случай да се предприеме по отношение на граждани на Съюза или членове на техните семейства, ако:

- а) гражданите на Съюза са работници или самостоятелно заети лица; или
- б) 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“.

12 Член 24 от Директивата е озаглавен „Еднакво третиране“ и 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“.

### *Германското право*

#### Социалният кодекс

- 13 Член 19а, параграф 1 от книга I от Социалния кодекс определя главните два вида плащания в рамките на основната социална закрила за търсещите работа лица, както следва:

„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“.

- 14 Член 1 от Книга 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“.

- 15 Член 7 от Книга 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 „Законът за свободното движение“], 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 от Закона за пребиваването [Aufenthaltsgesetz]. Това не засяга действието на разпоредбите относно правото на пребиваване.

[...]“.

- 16 Член 8 от Книга II е озаглавен „Работоспособност“ и параграф 1 от него предвижда:

„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“.

- 17 Член 9, параграф 1 от Книга II гласи:

„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“.

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

- 19 Книга XII от Социалния кодекс (наричана по-нататък „Книга 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 [...]“.

- 20 Член 21 от Книга 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 [...]“.

Законът за свободното движение

- 21 Приложното поле на Закона за свободното движение, в приложимата му в главното производство редакция, 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“.

- 22 Член 2 от Закона за свободното движение 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,

[...]

(3) За работниците и самостоятелно заетите лица правото по параграф 1 се запазва в случай на:

1. временна неработоспособност поради болест или злополука,
2. потвърдена от компетентното бюро по труда принудителна безработица или преустановяване на дейността като самостоятелно заето лице в резултат от обстоятелства, независещи от волята на самостоятелно заетото лице, след повече от една година заетост,
3. професионално обучение, ако съществува връзка между обучението и предходната професионална дейност; не се изисква да е налице такава връзка, ако гражданинът на Съюза е останал принудително без работа.

В случай на потвърдена от компетентното бюро по труда принудителна безработица след по-малко от една година заетост правото по параграф 1 се запазва за срок от шест месеца.

[...]“.

23 Член 3 от Закона за свободното движение се отнася до членовете на семейството и гласи:

„(1) Членовете на семейството на гражданите на Съюза по член 2, параграф 2, точки 1—5 имат правото по член 2, параграф 1, при условие че придружават гражданина на Съюза или се присъединяват към него. За членовете на семейството на гражданите на Съюза по член 2, параграф 2, точка 5 това важи при условията на член 4.

(2) Членове на семейството са:

1. съпругът и ненавършилите 21 години низходящи на лицата по член 2, параграф 2, точки 1—5 и 7 или на техните съпрузи.
2. възходящите и низходящите на лицата по член 2, параграф 2, точки 1—5 и 7 или на техните съпрузи, при условие че са на издръжката на тези лица или на техните съпрузи.

[...]“.

24 Член 5 от Закона за свободното движение урежда картите за пребиваване и удостоверение за право на постоянно пребиваване и предвижда:

„(1) Удостоверение за право на постоянно пребиваване се издава незабавно и служебно на гражданите на Съюза с право на свободно движение и на членовете на семейството им, които са граждани на държава — членка на Европейския съюз.

[...]

(3) Компетентната служба за чужденците може да изиска изпълнението на условията за правото по член 2, параграф 1 да бъде надлежно доказано в тримесечен срок от влизането на федералната територия. Необходимите за това сведения и доказателства могат да бъдат представени пред компетентната регистрационна служба при адресната регистрация. Същата ги препраща на компетентната служба за чужденците. [...]

[...]“.

### **Спорът в главното производство и преюдициалните въпроси**

- 25 Nazifa Alimanovic, родена през 1966 г., и децата ѝ Sonita, Valentina и Valentino, родени съответно през 1994 г., 1998 г. и 1999 г., са шведски граждани. Г-жа Alimanovic е родена в Босна, а децата са родени в Германия.
- 26 Без да съдържа пояснения за точната дата на отпътуване, нито за причината за отсъствието, актът за преюдициално запитване сочи, че през 1999 г. семейство Alimanovic напуска Германия, за да се установи в Швеция, а през юни 2010 г. се завръща в първата държава членка.
- 27 На 1 юли 2010 г. членовете на семейство Alimanovic получават удостоверение за безсрочно пребиваване на основание член 5 от Закона за свободното движение. След пристигането си в Германия г-жа Alimanovic и дъщеря ѝ Sonita, които са работоспособни по смисъла на германското законодателство, работят за кратко на различни места между юни 2010 г. и май 2011 г. за по-малко от една година.
- 28 През периода от 1 декември 2011 г. до 31 май 2012 г. г-жа Alimanovic получава семейни помощи за децата си Valentina и Valentino, а двете с дъщеря ѝ Sonita получават помощи за основна социална закрила по Книга II, и по-точно помощи за покриване на разходи по издръжката за дългосрочно безработни лица, наричани „Arbeitslosengeld II“, и социални надбавки за неработоспособните членове на семейството, а именно другите две деца — Valentina и Valentino (наричани по-нататък общо „разглежданите помощи“).
- 29 Във връзка с отпускането на разглежданите помощи през този период бюрото по труда приема, че изключението за търсещите работа граждани на Съюза, предвидено в член 7, параграф 1, второ изречение, точка 2 от Книга II, не се прилага за семейство Alimanovic, тъй като членовете му са шведски граждани и посоченото изключение е дерогирано от принципа за недопускане на дискриминация по член 1 от ЕКСМП. Всъщност в решение от 19 октомври 2010 г. Федералният социален съд постановява, че задължението на Федерална република Германия по тази разпоредба, а именно да осигурява социални помощи в същия обем, както на своите граждани, на гражданите на другите договарящи страни, които пребивават законно в която и да е част от нейната територия и нямат достатъчно средства, обхваща и изплащането на минимален доход за издръжка по член 19 и сл. от Книга II.
- 30 Съгласно член 48, параграф 1, първо изречение от книга X от Социалния кодекс обаче административните актове се отменят с действие занаяпред, когато настъпи съществена промяна във фактическите или правните отношения, съществували към момента на издаването на акта. Що се отнася до отпускането на помощи на основание член 1 от ЕКСМП, през май 2012 г. настъпва такава промяна в обстоятелствата в резултат от направената на 19 декември 2011 г. резерва на германското правителство по тази конвенция. На това основание бюрото по труда отменя решението си за отпускане на всички разглеждани помощи за май 2012 г.

- 31 Сезиран с жалба от семейство Alimanovic, Берлинският социален съд (Sozialgericht Berlin) отменя това решение и наред с останалото постановява, че г-жа Alimanovic и дъщеря ѝ Sonita имат право на разглежданите помощи, в частност на основание член 4 от Регламент № 883/2004, който забранява всяка дискриминация на гражданите на Съюза спрямо гражданите на съответната държава членка, във връзка с член 70 от Регламента, който урежда специалните парични обезщетения без плащане на вноски, каквито са помощите, разглеждани по отнесеното до този съд дело.
- 32 В жалбата си до запитващата юрисдикция бюрото по труда по-конкретно поддържа, че помощите за покриване на разходите за издръжка по Книга II съставляват „социално подпомагане“ по смисъла на член 24, параграф 2 от Директива 2004/38, което позволява търсещите работа да бъдат изключени от кръга на лицата с право на такива помощи.
- 33 Запитващата юрисдикция в частност уточнява, че според фактическите констатации на Берлинския социален съд, от които тя е обвързана, г-жа Alimanovic и дъщеря ѝ Sonita вече нямат право на пребиваване като работници на основание на член 2 от Закона за свободното движение. Всъщност от юни 2010 г. те са работили само краткосрочно и са имали възможност да работят по-малко от година, а от май 2011 г. изобщо не са работили — нито като работници на трудов договор, нито като самостоятелно заети лица.
- 34 Като се позовава на решение Vatsouras и Koupatantze (C-22/08 и C-23/08, EU:C:2009:344), тази юрисдикция посочва, че съгласно член 2, параграф 3, второ изречение от Закона за свободното движение във връзка с член 7, параграф 3, буква в) от Директива 2004/38 вече нито г-жа Alimanovic, нито дъщеря ѝ Sonita имат статус на работници или самостоятелно заети лица и поради това трябва да се смятат за търсещи работа лица по смисъла на член 2, параграф 2, точка 1 от Закона за свободното движение.
- 35 Ето защо на основание член 7, параграф 1, второ изречение, точка 2 от Книга II — разпоредба, която изключва от кръга на лицата с право на предвидените в тази уредба помощи както лицата, които имат право на пребиваване само на основание на обстоятелството, че търсят работа, така и членовете на семейството им, конкретно г-жа Alimanovic и дъщеря ѝ Sonita остават извън кръга на лицата с право на помощи за покриване на разходи по издръжката за дългосрочно безработни лица.
- 36 Затова запитващата юрисдикция поставя, първо, въпроса дали тази разпоредба на Книга II не е в противоречие с принципа за недопускане на дискриминация по член 4 от Регламент № 883/2004.
- 37 Второ, тя отправя запитване може ли упоменатата разпоредба на Книга II да се разглежда като допустим акт на транспониране във вътрешното право на член 24, параграф 2 от Директива 2004/38 и дали — ако тази разпоредба от правото на Съюза е неприложима — не е в противоречие с член 45, параграф 2 ДФЕС във връзка с член 18 ДФЕС.
- 38 При тези обстоятелства Федералният социален съд решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:
- „1) Важи ли изискването за равно третиране по член 4 от Регламент № 883/2004 — с изключение на забраната за прехвърляне на обезщетения в друга държава по член 70, параграф 4 от Регламент № 883/2004 — и за специалните парични обезщетения без плащане на вноски по смисъла на член 70, параграфи 1 и 2 от Регламент № 883/2004?
- 2) При утвърдителен отговор на първия въпрос: допустими ли са — и евентуално в какъв обхват — ограниченията на изискването за равно третиране по член 4 от Регламент № 883/2004, които са въведени с разпоредби на националното законодателство за транспониране на член 24, параграф 2 от Директива 2004/38 и които във всички случаи

изключват достъпа до такива обезщетения, когато гражданинът на Съюза има право на пребиваване в другата държава членка само на основание на обстоятелството, че търси работа?

3) Съвместима ли е с член 45, параграф 2 ДФЕС във връзка с член 18 ДФЕС национална разпоредба, съгласно която гражданите на Съюза, които могат да упражняват правото си на свободно движение като търсещи работа лица, във всички случаи са лишени от определено социално плащане, с което се осигурява жизненият минимум и същевременно се улеснява достъпът до пазара на труда, за периода, през който имат право на пребиваване само за да търсят работа, и то независимо от връзката им с приемащата държава?“.

39 С писмо от 26 ноември 2014 г. секретариатът на Съда изпраща на запитващата юрисдикция решение Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358) и я приканва да посочи дали след запознаване с първа точка от диспозитива на това решение все още поддържа първия си преюдициален въпрос. С определение от 11 февруари 2015 г., постъпило в секретариата на Съда на 19 февруари 2015 г., Федералният социален съд постановява, че не поддържа първия преюдициален въпрос.

### **По преюдициалните въпроси**

#### *Относно вида на разглежданите помощи*

40 Следва да се напомни, че видно от предоставената на Съда преписка по делото, запитващата юрисдикция приема, че правото на пребиваване на г-жа Alimanovic и дъщеря ѝ Sonita произтича от качеството им на търсещи работа лица и че тя е обвързана от фактическите констатации на предходната инстанция по този въпрос.

41 С втория и третия въпрос запитващата юрисдикция по същество иска от Съда да прецени дали е съвместима с член 24, параграф 2 от Директива 2004/38, от една страна, и с член 18 ДФЕС и член 45, параграф 2 ДФЕС, от друга, национална правна уредба, която изключва от кръга на лицата с право на определени обезщетения гражданите на други държави членки, които са търсещи работа лица, въпреки че тези обезщетения са гарантирани на намиращите се в същото положение граждани на съответната държава членка.

42 Важно е да бъде определен видът на разглежданите помощи, тъй като от тяхното естество — на мерки за социално подпомагане или на мерки за улесняване на достъпа до пазара на труда, зависи въпросът спрямо коя норма от правото на Съюза следва да се преценява тази съвместимост.

43 В това отношение е достатъчно да се констатира, че самата запитваща юрисдикция окачествява разглежданите помощи като „специални парични обезщетения, независещи от вноски“ по смисъла на член 70, параграф 2 от Регламент № 883/2004. Във връзка с това тя подчертава, че тези помощи са предназначени да осигурят жизнения минимум на лица, които не могат да се издържат, и че се финансират не чрез вноски, а от данъците. Тъй като са споменати и в приложение X от Регламент № 883/2004, посочените помощи отговарят на условията по член 70, параграф 2 от Регламента, макар да са част от схема, която предвижда и помощи за улесняване на търсенето на работа.

44 Наред с това е важно да се добави, че както следва от практиката на Съда, подобни помощи попадат и в обхвата на понятието „социално подпомагане“ по смисъла на член 24, параграф 2 от Директива 2004/38. Всъщност посоченото понятие обозначава съвкупността от схеми за помощи, които са установени от публичните органи на национално, регионално или местно

равнище и от които се ползват лицата, които не разполагат с достатъчно средства, за да задоволят основните си потребности и тези на семейството си, 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 (решение *Dano*, C-333/13, EU:C:2014:2358, т. 63).

- 45 Впрочем в настоящия случай следва да се констатира, че както отбелязва генералният адвокат в точка 72 от заключението си, преобладаващата функция на разглежданите помощи е именно да осигуряват минималните средства за издръжка, необходими за воденето на достоен живот.
- 46 От тези съображения следва, че посочените помощи не може да се окачествят като финансови обезщетения, които следва да улеснят достъпа до пазара на труда в държавата членка (вж. в този смисъл решение *Vatsouras и Koupatantze*, C-22/08 и C-23/08, EU:C:2009:344, т. 45), а трябва да се разглеждат като мерки за „социално подпомагане“ по смисъла на член 24, параграф 2 от Директива 2004/38, както отбелязва генералният адвокат в точки 66—71 от заключението си.
- 47 Ето защо не следва да се отговаря на третия преюдициален въпрос.

*По втория въпрос*

- 48 С втория въпрос запитващата юрисдикция иска по същество да установи дали член 24 от Директива 2004/38 и член 4 от Регламент № 883/2004 трябва да се тълкуват в смисъл, че не допускат правна уредба на държава членка, съгласно която гражданите на други държави членки, които търсят работа на територията на приемащата държава членка, са изключени от кръга на лицата с право на определени „специални парични обезщетения, независещи от вноски“ по смисъла на член 70, параграф 2 от Регламент № 883/2004, съставляващи и „социално подпомагане“ по смисъла на член 24, параграф 2 от Директива 2004/38, въпреки че тези обезщетения са гарантирани на намиращите се в същото положение граждани на приемащата държава членка.
- 49 В това отношение следва най-напред да се припомни, че що се отнася до достъпа до социални помощи като разглежданите в главното производство, гражданите на Съюза могат да изискват да бъдат третирани еднакво с гражданите на приемащата държава членка съгласно член 24, параграф 1 от Директива 2004/38 само ако пребиваването им на територията на приемащата държава членка отговаря на условията по Директива 2004/38 (решение *Dano*, C-333/13, EU:C:2014:2358, т. 69).
- 50 Всъщност, да се приеме, че лицата без право на пребиваване въз основа на Директива 2004/38 могат да имат право на социално подпомагане при същите условия като приложимите за гражданите на страната, би било в противоречие с една от целите на Директивата, изложена в съображение 10, а именно да не се допуска гражданите на Съюза от други държави членки да се превръщат в неприемлива тежест за системата за социално подпомагане на приемащата държава членка (решение *Dano*, C-333/13, EU:C:2014:2358, т. 74).
- 51 Ето защо, за да се определи дали плащания на социалното подпомагане като разглежданите помощи може да бъдат отказвани на основание на дерогацията по член 24, параграф 2 от Директива 2004/38, следва първо да се провери дали е приложим принципът на равно третиране, припомнен в член 24, параграф 1 от тази директива, и съответно дали въпросният гражданин на Съюза пребивава законно на територията на приемащата държава членка.

- 52 Следва да се констатира, че само две разпоредби на Директива 2004/38 са годни да породят право на пребиваване в приемащата държава членка въз основа на тази директива за търсеци работа лица в положението на г-жа Alimanovic и дъщеря ѝ Sonita — това са член 7, параграф 3, буква в) и член 14, параграф 4, буква б).
- 53 В това отношение член 7, параграф 3, буква в) от Директива 2004/38 гласи, че ако работникът се намира в надлежно документирана принудителна безработица, след като е изтекъл срочен трудов договор със срок по-кратък от една година или след като е станал принудително безработен през първите дванадесет месеца и се е регистрирал като търсецо работа лице в съответното бюро по труда, той запазва статуса си на работник за не по-малко от шест месеца. През този период съответният гражданин на Съюза запазва правото си на пребиваване в приемащата държава членка на основание член 7 от Директива 2004/38 и съответно може да се позовава на принципа на равно третиране, закрепен в член 24, параграф 1 от Директивата.
- 54 Именно в този смисъл в решение Vatsouras и Koupatantze (C-22/08 и C-23/08, EU:C:2009:344, т. 32) Съдът постановява, че през посочения период от не по-малко от шест месеца гражданите на Съюза, които са запазили статуса на работници на основание член 7, параграф 3, буква в) от Директива 2004/38, имат право на плащания на социалното подпомагане като разглежданите помощи.
- 55 При все това, както отбелязва генералният адвокат в точка 41 от заключението си, не се оспорва, че г-жа Alimanovic и дъщеря ѝ Sonita, които са запазили статуса на работници за не по-малко от шест месеца след края на последната си работа, вече не са имали този статус към момента, в който са им отказани разглежданите помощи.
- 56 Що се отнася до въпроса дали член 14, параграф 4, буква б) от Директива 2004/38 би могъл да учредява право на пребиваване въз основа на Директива 2004/38 в полза на граждани на Съюза в положението на г-жа Alimanovic и дъщеря ѝ Sonita, тази разпоредба гласи, че гражданите на Съюза, които са влезли на територията на приемащата държава членка, за да търсят заетост, не може да бъдат експулсирани от тази държава членка, докато могат да докажат, че продължават да търсят заетост и имат реален шанс да бъдат наети на работа.
- 57 Въпреки че според запитващата юрисдикция г-жа Alimanovic и дъщеря ѝ Sonita могат да черпят от упоменатата разпоредба право на пребиваване дори след изтичането на срока по член 7, параграф 3, буква в) от Директива 2004/38 в продължение на периода, описан в член 14, параграф 4, буква б) от същата, което им дава право на равно третиране с гражданите на приемащата държава членка по отношение на достъпа до социално подпомагане, трябва все пак да се отбележи, че в такива случаи приемащата държава членка може на основание на дерогацията по член 24, параграф 2 от тази директива да не отпусне на този гражданин исканата социална помощ.
- 58 Всъщност от препращането в член 24, параграф 2 от Директива 2004/38 към член 14, параграф 4, буква б) от нея изрично следва, че приемащата държава членка може да откаже всякакво право на социално подпомагане на гражданин на Съюза, чието право на пребиваване се основава единствено на последната разпоредба.
- 59 В това отношение следва да се поясни, че наистина Съдът вече е постановил, че Директива 2004/38 изисква държавата членка да взема предвид личното положение на заинтересования, когато преценява дали да наложи мярка експулсиране и когато определя дали при пребиваването си той създава неприемлива тежест за системата ѝ за социално подпомагане (решение Brey, C-140/12, EU:C:2013:565, т. 64, 69 и 78), но същевременно тази индивидуална проверка не е задължителна в случаи като разглеждания в главното производство.

- 60 Всъщност в самата Директива 2004/38, която установява степенувана система на запазването на статуса на работник, предназначена да създаде сигурност около правото на пребиваване и достъпа до социалните помощи, са отчетени различни фактори, характеризиращи личното положение на отделните кандидати за социални помощи, и в частност продължителността на упражняване на икономическа дейност.
- 61 Тъй като обаче позволява на заинтересованите недвусмислено да узнаят правата и задълженията си, критерият, използван както в член 7, параграф 1 от Книга II във връзка с член 2, параграф 3 от Закона за свободното движение, така и в член 7, параграф 3, буква в) от Директива 2004/38, а именно срок от шест месеца след преустановяването на професионалната дейност, през който се запазва правото на социална помощ, е в състояние да гарантира високо равнище на правна сигурност и прозрачност при отпускането на помощи за основна социална закрила и същевременно е съвместим с принципа на пропорционалност.
- 62 Освен това, що се отнася до индивидуалната проверка, чрез която би следвало цялостно да се преценява каква тежест конкретно би съставлявало отпускането на дадено плащане за цялата национална система за социално подпомагане, разглеждана в главното производство, трябва да се отбележи, че отпуснатата само на един молител помощ трудно може да се окачестви като „неприемлива тежест“ за държавата членка по смисъла на член 14, параграф 1 от Директива 2004/38, каквато би могла да възникне за съответната държава членка не след отправянето на една индивидуална молба, а само вследствие на натрупване на всички подавани до нея индивидуални молби.
- 63 По всички изложени съображения на втория въпрос следва да се отговори, че член 24 от Директива 2004/38 и член 4 от Регламент № 883/2004 трябва да се тълкуват в смисъл, че допускат правна уредба на държава членка, съгласно която гражданите на други държави членки, които се намират в положение като това по член 14, параграф 4, буква б) от Директивата, са изключени от кръга на лицата с право на определени „специални парични обезщетения, независещи от вноски“ по смисъла на член 70, параграф 2 от Регламент № 883/2004, съставляващи и „социално подпомагане“ по смисъла на член 24, параграф 2 от Директива 2004/38, въпреки че тези обезщетения са гарантирани на намиращите се в същото положение граждани на тази държава членка.

### **По съдебните разноски**

- 64 С оглед на обстоятелството, че за страните по главното производство настоящото дело представлява отклонение от обичайния ход на производството пред запитващата юрисдикция, последната следва да се произнесе по съдебните разноски. Разходите, направени за представяне на становища пред Съда, различни от тези на посочените страни, не подлежат на възстановяване.

По изложените съображения Съдът (голям състав) реши:

**Член 24 от 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 и 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 (ЕС) № 1244/2010 на Комисията от 9 декември 2010 г., трябва да се тълкуват в смисъл, че допускат правна уредба на държава членка, съгласно която гражданите на други държави членки, които се намират в положение като това по член 14, параграф 4, буква б) от**

**Директивата, са изключени от кръга на лицата с право на определени „специални парични обезщетения, независещи от вноски“ по смисъла на член 70, параграф 2 от Регламент № 883/2004, съставляващи и „социално подпомагане“ по смисъла на член 24, параграф 2 от Директива 2004/38, въпреки че тези обезщетения са гарантирани на намиращите се в същото положение граждани на тази държава членка.**

Подписи