



## Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛЕН АДВОКАТ  
E. SHARPSTON  
представено на 28 февруари 2019 година<sup>1</sup>

Дело C-677/17

**Çoban**  
срещу

**Raad van bestuur van het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (Uwv)**

(Преюдициално запитване, отправено от Centrale Raad van Beroep (Централен апелативен съд по дела в областта на социалната сигурност и публичната служба, Нидерландия)

„Преюдициално запитване — Споразумение за асоцииране ЕИО—Турция — Допълнителен протокол — Член 59 — Решение № 3/80 — Социална сигурност на работници мигранти — Член 6, параграф 1 — Отмяна на клаузите за пребиваване — Допълнителни обезщетения, предоставени съгласно националното законодателство — Прекратяване“

1. Част от човешката природа е след дълго отсъствие в чужбина по работа или на мисия човек да желае да се върне у дома. Одисей се отказва от богатството и дори от безсмъртието, за да се върне в Итака<sup>2</sup>. По-прозаично, както законодателят на Съюза, така и Съветът по асоцииране ЕИО—Турция имат предвид този вроден инстинкт, като приемат разпоредби, даващи право на работника да продължи да получава определени социални обезщетения, ако напусне държавата членка, в която се намира институцията, отговорна за предоставянето на тези обезщетения.

2. Преюдициалното запитване се отнася до тълкуването на Решение № 3/80 на Съвета за асоцииране от 19 септември 1980 г. относно прилагането на схемите за социално осигуряване на държавите членки на Европейските общности към турски работници и членове на техните семейства<sup>3</sup> във връзка с член 59 от Допълнителния протокол, подписан на 23 ноември 1970 г. в Брюксел<sup>4</sup>. Това решение по-специално забранява прилагането на клаузи за пребиваване по отношение на изплащането на определени видове социалноосигурителни обезщетения на турски работници.

3. Centrale Raad van Beroep (Централен апелативен съд по дела в областта на социалната сигурност и публичната служба, наричан по-нататък „запитващата юрисдикция“) поставя въпроса за съотношението между тази забрана и правилото, въведено с член 59 от Допълнителния протокол, което не допуска „по-благоприятен режим“ за турски работници в сравнение с гражданите на държавите членки.

<sup>1</sup> Език на оригиналния текст: английски.

<sup>2</sup> В песен V на Одисей, 136, Калипсо казва, че се е надявала да превърне Одисей в безсмъртен, ако остане на нейния остров. В песен VII, 313, Алкиной (владетелят на феакийците) предлага богатство на Одисей и ръката на дъщеря си Навзикая като негов зет, ако той остане.

<sup>3</sup> ОВ С 110, 1983 г., стр. 60.

<sup>4</sup> Допълнителен протокол, подписан в Брюксел на 23 ноември 1970 г. и сключен, одобрен и потвърден от името на Общността с Регламент (ЕИО) № 2760/72 на Съвета от 19 декември 1972 година относно сключването на Допълнителния протокол, както и на Финансовия протокол, подписани на 23 ноември 1970 година и приложени към Споразумението за асоцииране между Европейската икономическа общност и Турция, и относно мерките, които трябва да се вземат за тяхното влизане в сила (ОВ L 361, 1977 г., стр. 60; Специално издание на български език, 2007 г., глава 11, том 69, стр. 19) (наричан по-нататък „Допълнителният протокол“).

## Правото на Съюза

### *Споразумението за асоцииране и Допълнителният протокол*

4. Договарящите страни подписват Споразумението за асоцииране през 1963 г.<sup>5</sup>. Съгласно член 2, параграф 1 от него целта на споразумението е „да подпомага постоянното и балансирано укрепване на търговските и икономическите отношения между страните, като взема изцяло под внимание необходимостта от осигуряване на ускорено развитие на икономиката на Турция, повишаване на нивото на заетостта и подобряване на условията на живот на турския народ“.

5. Член 12 е част от глава 3 от Споразумението, наименована „Други разпоредби от икономически характер“. Той предвижда, че „[А]оговарящите се страни се споразумяват да се ръководят от [членове 45 ДФЕС, 46 ДФЕС и 47 ДФЕС], за да се осъществи поетапно свободното движение на работници между тях“.

6. Дял II от Допълнителния протокол съдържа подробни разпоредби, уреждащи „[д]вижение[то] на лица и услуги“, а глава I от него се отнася до „[р]аботна[та] ръка“.

7. Член 39 (част от глава I) гласи, че „[п]реди края на първата година след влизането в сила на настоящия протокол Съветът за асоцииране трябва да приеме разпоредби относно социалното осигуряване на работниците с турска националност, които променят местожителството си в рамките на [ЕС], и на техните семейства, пребиваващи [там]“. Такива разпоредби „трябва да позволяват на работниците с турска националност [...] да сумират натрупаните в различните държави членки периоди на осигуряване или на трудов стаж, които имат отношение към пенсиите за трудов стаж и старост, смърт и инвалидност, както и към здравното осигуряване на работниците и техните семейства, пребиваващи в рамките на [ЕС]“<sup>6</sup>. Съгласно член 39, параграф 4 „[п]енсиите за трудов стаж и старост, смърт и инвалидност, които са придобити по силата на разпоредби, приети при прилагане на параграф 2, ще могат да бъдат прехвърляни в Турция“.

8. Дял IV от Допълнителния протокол („Общи и заключителни разпоредби“) включва член 59, който предвижда, че „[в] областите, които са включени в настоящия протокол, Турция не може да се възползва от по-благоприятен режим от този, който държавите членки са възприели помежду си по силата на Договора за създаване на Общността“.

9. Допълнителният протокол е неделима част от Споразумението за асоцииране<sup>7</sup>.

<sup>5</sup> Споразумение за асоцииране между Европейската икономическа общност и Турция, подписано в Анкара на 12 септември 1963 г. от Република Турция, от една страна, и от държавите членки на ЕИО и Общността, от друга страна (ОВ С 113, 1973 г., стр. 1), сключено, одобрено и потвърдено от името на Общността с Решение 64/732/ЕИО на Съвета от 23 декември 1963 г. (ОВ С 217, 1964 г., стр. 3685; Специално издание на български език, 2007 г., глава 11, том 69, стр. 3) (наричано по-нататък „Споразумението за асоцииране“).

<sup>6</sup> Член 39, параграфи 1 и 2, съответно.

<sup>7</sup> Член 62 от Допълнителния протокол.

### **Решение № 1/80**

10. Решение № 1/80 е прието от Съвета за асоцииране, за да се насърчи свободното движение на работници<sup>8</sup>. Член 6 определя условията за достъп до заетост на турски граждани, принадлежащи към легалния пазар на труда на държава членка. Според постоянната съдебна практика, докато турски работник упражнява правото си на труд съгласно Споразумението за асоцииране и Решение № 1/80, той се ползва от съпътстващо право на пребиваване в съответната държава членка<sup>9</sup>. Той обаче губи това право, ако напусне окончателно пазара на труда — например поради нетрудоспособност<sup>10</sup>.

### **Решение № 3/80**

11. Решение № 3/80, прието на основание член 39 от Допълнителния протокол, има за цел да въведе мерки за социална сигурност, които позволяват движението на турски граждани, които работят или са работили в една или повече държави членки<sup>11</sup>. Решение № 3/80 подробно препраща към Регламент (ЕИО) № 1408/71 за прилагането на схеми за социално осигуряване на заети лица и членове на техните семейства, които се движат в рамките на Общността<sup>12</sup>.

12. Член 2 от Решение № 3/80, озаглавен „Действие по отношение на лицата“, гласи, че Решението се прилага по отношение на работниците, за които се прилага или се е прилагало правото на една или повече държави членки и които са граждани на Турция, членовете на семействата на тези работници, които пребивават на територията на една от държавите членки, и наследниците на тези работници.

13. Член 3, параграф 1, озаглавен „Еднакво третиране“, предвижда, че „лицата, които пребивават на територията на една от държавите членки, за които се прилага [Решение № 3/80], имат същите задължения и се ползват със същите обезщетения съгласно законодателството на която и да е държава членка както гражданите на съответната държава“ [неофициален превод].

14. Съгласно член 4 („Материално приложно поле“):

„1. Настоящото решение се прилага за цялото законодателство, което се отнася до следните клонове на социалното осигуряване:

[...]

б) обезщетения за инвалидност, включително обезщетенията за поддържане или подобряване на способността за придобиване на доходи;

[...]

2. Настоящото решение се прилага за всички общи и специални схеми за социално осигуряване независимо дали със или без плащане на вноски [...]

8 Решение № 1/80 на Съвета за асоцииране от 19 септември 1980 г. относно развитието на асоциирането, създадено по силата на Споразумението за асоцииране между Европейската икономическа общност и Турция (наричано по-нататък „Решение № 1/80“). Решението не е публикувано в Официален вестник на Европейския съюз, но е достъпно като част от полезен сборник от относими текстове, публикуван под ръководството на Съвета през 1992 г.: вж. [https://www.ab.gov.tr/files/ardb/evt/EEC-Turkey\\_association\\_agreements\\_and\\_protocols\\_and\\_other\\_basic\\_texts.pdf](https://www.ab.gov.tr/files/ardb/evt/EEC-Turkey_association_agreements_and_protocols_and_other_basic_texts.pdf).

9 Вж. решение от 20 септември 1990 г., Sevince (C-192/89, EU:C:1990:322, т. 29).

10 Вж. решение от 6 юни 1995 г., Bozkurt (C-434/93, EU:C:1995:168, т. 42).

11 Член 39, параграф 1 от Допълнителния протокол и преамбюлът на Решение № 3/80.

12 Регламент на Съвета от 14 юни 1971 г. (ОВ L 149, 1971 г., стр. 2; Специално издание на български език, 2007 г., глава 5, том 1, стр. 26).

[...]

4. Настоящото решение не се прилага за социалното и медицинско подпомагане [...]“.  
[неофициален превод]

15. Член 6 от Решение № 3/80 е озаглавен „Отмяна на клаузите за пребиваване [...]“ и параграф 1, първа алинея от него гласи: „Ако в настоящото решение не е предвидено друго, придобитите съгласно законодателството на една или повече държави членки парични обезщетения за инвалидност, старост или за преживяло лице, пенсия за трудова злополука или професионална болест не подлежат на никакво намаление, изменение, спиране, отнемане или конфискация поради факта, че получателят пребивава в Турция или на територията на държава членка, различна от тази, в която се намира институцията, която отговаря за изплащането на обезщетенията“. [неофициален превод]

### **Регламент № 1408/71**

16. Регламент № 1408/71 определя понятието „обезщетения“ в член 1, буква у) като „всички обезщетения [...], включително всички техни елементи, които съобразно разпоредбите на дял III се изплащат от обществени фондове, увеличения от осъвременяване и допълнителни [обезщетения], както и еднократни обезщетения, които могат да се изплащат вместо пенсии, и плащания под формата на възстановяване на вноски“<sup>13</sup>. Съгласно член 4 от Регламента в материалния му обхват попада цялото законодателство относно „клонове[те] на социално осигуряване“, свързани с един от рисковете, изброени в член 4, параграф 1, включително „обезщетения[та] за инвалидност“, посочени в член 4, параграф 1, буква б), но не и „социално[то] и медицинското подпомагане“ (член 4, параграф 4). Разпоредбата не прави разграничение между схеми с плащане или без плащане на лични вноски (член 4, параграф 2).

17. Член 10, параграф 1 предвижда, че „парични обезщетения за инвалидност [...], придобити съгласно законодателството на една или повече държави членки, не подлежат на никакво намаление, изменение, спиране, прекратяване или конфискация, заради факта, че получателят пребивава на територията на държава членка, различна от тази, в която се намира институцията, която отговаря за изплащането на обезщетенията“. Формулировката очевидно е послужила за образец на първата алинея на член 6, параграф 1 от Решение № 3/80.

18. Тази забрана не се прилага по отношение някои специални парични обезщетения без плащане на вноски (наричани по-нататък „СПОБПВ“) по силата на член 4, параграф 2а, буква а) и член 10а, параграф 1 от Регламент № 1408/71, които са въведени с Регламент (ЕИО) № 1247/92 на Съвета<sup>14</sup>. При условие че едно СПОБПВ е упоменато в приложение IIа към Регламент

13 Мисля, че в английския текст „as also“ е неправилен превод на „ainsi que“ във френския текст. Регламент № 1408/71 по принцип е отменен от Регламент (ЕО) № 883/2004 на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2004 г. за координацията на системите за социална сигурност (ОВ L 166, 2004 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 5, том 7, стр. 82). Към момента на настъпване на фактите е приложима редакцията на Регламент (ЕО) № 883/2004, изменен с Регламент (ЕС) № 1372/2013 на Комисията от 19 декември 2013 г. (ОВ L 346, 2013 г., стр. 27). Независимо, че Регламент № 1408/71 е отменен в по-голямата си част, той последно е изменен с Регламент (ЕО) № 592/2008 на Европейския парламент и на Съвета от 17 юни 2008 г. за изменение на Регламент (ЕИО) № 1408/71 на Съвета за прилагането на схеми за социално осигуряване на заети лица и членове на техните семейства, които се движат в рамките на Общността (ОВ L 177, 2008 г., стр. 1).

14 Регламент на Съвета от 30 април 1992 г. (ОВ L 136, 1992 г., стр. 1). Новият параграф 2а на член 4 добавя в обхвата на Регламент № 1408/71 специални парични обезщетения без плащане на вноски, уредени от правилата на член 10а. По дело Snares (решение от 4 ноември 1997 г., C-20/96, EU:C:1997:518) — първото дело, в което се разглежда новият член 10а — Съдът пояснява, че след като дадено обезщетение е включено в приложение IIа към Регламент № 1408/71, това доказва не само, че въпросното обезщетение попада в обхвата на член 10а от Регламент № 1408/71, но и че „формулировката на член 10а означава, че обезщетенията, за които се отнася, попадат и в обхвата на член 4, параграф 2а от Регламент № 1408/71, изменен с Регламент № 1247/92“, както и че то се „регулира изключително от координиращите правила на член 10а“ (т. 30—32).

№ 1408/71, получаването на това обезщетение може да бъде ограничено до територията на държавата членка, която го предоставя. С други думи, СПОБПВ *не* могат да бъдат изнесани. За Нидерландия Приложение Па включва Toeslagenwet от 6 ноември 1986 г. (Закон за добавките към социалните плащания, наричан по-нататък „ТW“)<sup>15</sup>.

19. Решение № 3/80 *не е* изменено така, че да включва разпоредба, аналогична на член 10а, параграф 1 от Регламент № 1408/71.

### **Регламент № 883/2004**

20. Регламент № 883/2004 има за цел приемането на мерки за координация, които да гарантират, че правото на свободно движение на хора може да се упражнява ефективно<sup>16</sup>.

21. Член 2 определя персоналният обхват на Регламента като приложим „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“.

22. Член 3 определя материалния обхват на Регламента, както следва:

„1. Настоящият регламент се прилага към всички законодателства относно следните клонове на социално осигуряване:

[...]

в) обезщетения за инвалидност;

[...]

2. Освен ако е предвидено друго в приложение XI<sup>17</sup>, [Регламент № 883/2004] се прилага към общи и специални схеми за социално осигуряване, независимо дали са зависещи от вноски или не са, и към схеми, свързани с отговорността на работодателя или корабособственика.

3. [Регламент № 883/2004] се прилага също и към специалните парични обезщетения, независимо от вноски, уредени в член 70.

[...]“.

23. Член 7 относно отмяната на правилата за пребиваване отразява член 10 от Регламент № 1408/71 и гласи, че „освен ако друго не е предвидено в [Регламент № 883/2004], паричните обезщетения, платими съгласно законодателството на една или повече държави членки или съгласно настоящия регламент не подлежат на каквото и да е намаляване, изменение, спиране, прекратяване или конфискация поради факта, че бенефициентът или членовете на неговото семейство пребивават в държава членка, различна от тази, в която се намира институцията, предоставяща обезщетенията“.

<sup>15</sup> TW е добавен към този списък с Регламент (ЕО) № 647/2005 на Европейския парламент и на Съвета от 13 април 2005 г. за изменение на Регламент (ЕИО) № 1408/71 на Съвета за прилагане на схеми за социално осигуряване на заети лица и членове на техните семейства, които се движат в рамките на Общността, и Регламент (ЕИО) № 574/72 на Съвета за определяне на реда за прилагане на Регламент (ЕИО) № 1408/71 (ОВ L 117, 2005 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 5, том 7, стр. 211).

<sup>16</sup> Съображение 45.

<sup>17</sup> Това приложение съдържа специални разпоредби за прилагането на законодателството на държавите членки.



24. Член 70 (първият член на глава 9, озаглавена „Специални парични обезщетения без плащане на вноски“) съдържа по-подробен вариант на член 10а от Регламент № 1408/71 и гласи:

„1. Настоящият член се прилага за специални парични обезщетения без плащане на 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 с плащане на вноски не се считат за обезщетения без плащане на 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“.

25. Следователно съгласно Регламент № 883/2004, чрез дерогация на общото правило на член 7, изброените в приложение X СПОБПВ не могат да се прехвърлят в друга държава, както това е било възможно съгласно член 10а от Регламент № 1408/71.

26. Член 90, параграф 1 от Регламент № 883/2004 предвижда, че Регламент № 1408/71 се отменя от датата на прилагане на Регламент № 883/2004, но „остава в сила и продължава да има правно действие“ за целите на „в) [...] споразумения, които съдържат позоваване на Регламент (ЕИО) № 1408/71, доколкото тези споразумения не са били изменени в светлината на настоящия регламент“.

27. Приложение X към Регламент № 883/2004 изброява различните СПОБПВ и включва ТW за Нидерландия.

28. През 2012 г. Съветът приема Решение 2012/776/ЕС с намерение да актуализира Решение № 3/80. Към това решение е приложен нов „проект за решение на Съвета за асоцииране ЕС—Турция по отношение на приемането на разпоредби относно координацията на системите за социална сигурност“<sup>18</sup>. Доколкото ми е известно обаче, този проект за решение не е приет от Съвета за асоцииране. Следователно Решение № 3/80 все още *не* е изменено така, че да включва аналогична разпоредба на тази на член 70 от Регламент № 883/2004.

### **Регламент (ЕС) № 1231/2010**

29. Регламент № 1231/2010 разширява определения от Регламент № 883/2004 обхват до граждани на трети държави, както и до членовете на техните семейства и наследниците им, при условие че същите пребивават законно на територията на дадена държава членка и не се намират в ситуация, която се ограничава във всяко едно отношение само в рамките на една-единствена държава членка<sup>19</sup>.

### **Нидерландското право**

#### *TW*

30. По силата на TW всеки има право на допълващо обезщетение, за да увеличи доходите си до размер, който е равен (най-много) на минималната работна заплата в Нидерландия (наричано по-нататък „допълващото обезщетение“). Отпускането на това допълващо обезщетение зависи от това дали заинтересованото лице е обхванато от осигурителна схема на работниците и служителите като например тази за неработоспособност<sup>20</sup>.

31. Wet beperking export uitkeringen от 27 май 1999 г. (Закон относно ограничаване прехвърлянето на обезщетения в чужбина, наричан по-нататък „Wet BEU“) добавя нов член 4а в TW, съгласно който, считано от 1 януари 2000 г.:

„1. Посочените в член 2 лица нямат право на допълващо обезщетение през периода, през който не пребивават в Нидерландия.

2. Посочените в член 2 лица, които съгласно параграф 1 нямат право на допълващо обезщетение, могат да искат отпускане на това допълнително обезщетение от деня, в който пребивават в Нидерландия, доколкото изпълняват установените в член 2, параграфи 1, 2 или 3 изисквания“.

<sup>18</sup> Решение на Съвета от 6 декември 2012 г. относно позицията, която да бъде взета от името на Европейския съюз в рамките на Съвета за асоцииране, създаден със Споразумението за асоцииране между Европейската икономическа общност и Турция, по отношение на приемането на разпоредби относно координацията на системите за социална сигурност (ОВ L 340, 2012 г., стр. 19).

<sup>19</sup> Член 1 от Регламент на Европейския парламент и на Съвета от 24 ноември 2010 г. за разширяване обхвата на Регламент (ЕО) № 883/2004 и на Регламент (ЕО) № 987/2009 по отношение на гражданите на трети държави, които все още не са обхванати от тези регламенти единствено на основание тяхното гражданство (ОВ L 344, 2010 г., стр. 1).

<sup>20</sup> Член 1, параграф 1, буква d) от TW. Самият TW се основава на Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (Закон за общия режим на осигуряване при неработоспособност, наричан по-нататък „WAO“), във връзка с който са постановени решения от 26 май 2011 г., Akdas и др., C-485/07, EU:C:2011:346 (наричано по-нататък „решение Akdas“) и от 14 януари 2015 г., Demirci и др., C-171/13, EU:C:2015:8 (наричано по-нататък „решение Demirci“).

## *Remigratiewet*

32. Remigratiewet (Закон за връщането на мигранти) предвижда по-специално предоставянето на финансова помощ на определени категории лица, които желаят да напуснат Нидерландия и да се установят в страната си по произход. Член 8, параграф 1 от този закон предвижда, че лица, напуснали Нидерландия, за да се върнат в държавата си по произход, могат да се завърнат в Нидерландия в срок от една година от датата, на която са установили местопребиваването си в държавата си по произход.

### **Фактите, производството и преюдициалните въпроси**

33. Г-н Џобан, роден на 20 февруари 1951 г., е турски гражданин и е част от легалния пазар на труда в Нидерландия по смисъла на член 6 от Решение № 1/80. Работи като международен шофьор до 11 септември 2006 г., когато спира да работи поради заболяване. На 18 декември 2006 г. той получава разрешение за дългосрочно пребиваване в Съюза.

34. Считано от 8 септември 2008 г., на г-н Џобан е отпуснато парично обезщетение на основание Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (Закон за работата и доходите след изгубване на работоспособността), съответстващо на 45—55 % намалена работоспособност съгласно приложимата национална скала. На основание TW му е отпуснато допълващо обезщетение в размер на 940,25 EUR на месец, считано от януари 2012 г., за да му бъде осигурен доход, равен на минималната работна заплата в Нидерландия. Съгласно член 4а от TW през разглеждания период право на такова обезщетение имат само лица, които живеят в Нидерландия.

35. На 10 февруари 2014 г., г-н Џобан информира Raad van bestuur van het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (управителен съвет на Института за социално осигуряване на работниците и служителите, Нидерландия, наричан по-нататък „Uwv“), че възнамерява да се премести да живее в Турция от 1 април 2014 г. С решение от 12 февруари 2014 г., считано от датата на заминаването на г-н Џобан, Uwv прекратява изплащането на отпуснатото му на основание на TW допълващо обезщетение. Той не обжалва решението, което съответно става окончателно.

36. По повод на връщането си в Турция г-н Џобан иска и са му изплатени определени обезщетения, отпускани при връщане на мигранти. Той се премества в Турция на 18 март 2014 г. По това време той все още има разрешение за дългосрочно пребиваване в Съюза.

37. На 9 юли 2014 г. г-н Џобан отново подава искане от Турция за допълващото обезщетение по TW. От преюдициалното запитване не става напълно ясно дали това е „нова“ молба за отпускане на обезщетението или молба за признаване на придобитото право на обезщетение и възстановяване на плащането<sup>21</sup>. С решение от 1 август 2014 г. Uwv отхвърля молбата. На 20 октомври 2014 г. Uwv потвърждава това решение с довода, че г-н Џобан няма право да получава допълващото обезщетение, тъй като вече не живее в Нидерландия и следователно не отговаря на условието за пребиваване по член 4а от TW.

38. Жалбата на г-н Џобан срещу решението на Uwv е отхвърлена от Rechtbank Amsterdam (Окръжен съд Амстердам).

39. Г-н Џобан обжалва това решение пред запитващата юрисдикция. Тази юрисдикция отбелязва, че г-н Џобан е напуснал Нидерландия по собствена воля и в момент, когато вече е било в сила изискването за пребиваване в страната по член 4а от TW. По времето, когато г-н Џобан е отправил молба за допълващото обезщетение от Турция и към момента, когато то

<sup>21</sup> Вж. точка 60 и сл. по-долу.



му е било отказано, той все още е можел да се върне в Нидерландия въз основа на разрешението си за пребиваване в Съюза<sup>22</sup>. В този контекст запитващата юрисдикция има съмнения относно това как трябва да се приложи съществуващата съдебна практика на Съда спрямо г-н Çoban<sup>23</sup>. Поради това тя отправя следния преюдициален въпрос:

„Следва ли член 6, параграф 1 от Решение № 3/80, при съобразяване на член 59 от Допълнителния протокол, да се тълкува в смисъл, че не допуска законова уредба на държава членка като член 4а от [ТW], въз основа на която одобрено допълващо обезщетение се отнема, когато получаващото го лице се премести в Турция, независимо че това лице самó е напуснало територията на държавата членка? Във връзка с това от значение ли е обстоятелството, че към момента на напускането на държавата членка заинтересованото лице повече няма право на пребиваване на основание на правната уредба относно асоциирането, но притежава разрешение за дългосрочно пребиваване на територията на ЕС? В това отношение от значение ли е обстоятелството, че съгласно националното законодателство заинтересованото лице има възможност в срок от една година след напускането на държавата членка да се върне в нея, като поиска отново да му бъде отпуснато допълнително обезщетение, като тази възможност продължава да е налице, докато посоченото лице разполага с разрешение за дългосрочно пребиваване на територията на ЕС?“.“

40. Uwv, нидерландското правителство и Европейската комисия представят писмени становища. В съдебното заседание от 3 октомври 2018 г. са изслушани г-н Çoban, Uwv, нидерландското правителство и Комисията.

### Предварителни бележки

41. Допълващото обезщетение по ТW представлява СПОБПВ по смисъла на член 70 от Регламент № 883/2004 и е сред изброените в приложение X към него. Следователно като изключение от общото правило, предвидено в член 7 от Регламента, за целите на същия посоченото обезщетение не може да се прехвърля. По този начин Регламент № 883/2004 запазва правилото за непрехвърляемост на предвиденото в ТW обезщетение, въведено за първи път с член 10а и приложение IIa към Регламент № 1408/71. Този режим се прилага и към граждани на трети страни и техните семейства, пребиваващи в Съюза, по силата на член 1 от Регламент № 1231/2010<sup>24</sup>.

42. Специалните правила относно СПОБПВ произтичат от факта, че Съдът вече е приел, че отпускането на обезщетения, тясно свързани със социалната среда, може да бъде обвързано с условие за пребиваване в държавата членка по седалището на компетентната институция<sup>25</sup>. Заклучението на генералния адвокат Léger по дело Snares, към което препращам с признателност, съдържа подробен анализ на причините за измененията и промените, до които те са довели<sup>26</sup>.

43. Съдържащите се в Решение № 3/80 препратки към Регламент № 1408/71 не са актуализирани или изменени. Такъв е случаят по-специално с член 1, буква а) от Решение № 3/80, който дава определения на редица понятия, включително на понятието „обезщетения“, препращайки към този регламент. По силата на член 90, параграф 1 от Регламент № 883/2004 Решение № 3/80

<sup>22</sup> Тук запитващата юрисдикция отбелязва, че когато г-н Çoban окончателно е напуснал пазара на труда на Нидерландия, той е загубил правото си да остане в тази държава членка по силата на правната уредба на асоциирането ЕИО—Турция, но все пак е можел да се завърне в рамките на една година на основание Закон за връщането на мигранти.

<sup>23</sup> Решение Akdas и решение Demirci.

<sup>24</sup> Вж. точки 18, 23, 26 и 27 по-горе.

<sup>25</sup> Вж. решение от 27 септември 1988 г., Lenoir (313/86, EU:C:1988:452, т. 16), потвърдено в решение от 4 ноември 1997 г., Snares (C-20/96, EU:C:1997:518, т. 42 и 43).

<sup>26</sup> Вж. заключението по дело Snares (C-20/96, EU:C:1997:227, т. 11—20).

следва да продължи да се тълкува чрез позоваване на Регламент № 1408/71<sup>27</sup>. Нещо повече, от съществено значение е обстоятелството, че Решение № 3/80 *не* съдържа разпоредби — аналогични на член 4, параграф 2, буква а) и на член 10а от Регламент № 1408/71, препотвърдени с член 3, параграф 3 и член 70 от Регламент № 883/2004 — които се отнасят изрично до СПОБПВ като такива, въвеждат ги в обхвата на Регламента и след това, чрез дерогация от общото правило, забраняват прехвърлянето на тези обезщетения. Решение № 3/80 съдържа *само* общото правило, че посочените в него обезщетения *могат* да бъдат получавани извън съответната държава членка.

44. Накрая отбелязвам, че Съдът вече е постановил, че член 6, параграф 1 от Решение № 3/80 има непосредствено действие, така че турските граждани, за които се прилага тази разпоредба, могат да се позоват на нея директно пред съдилищата на държавите членки, когато искат да не се прилагат противоречащите разпоредби от законодателството на държава членка. Формулировката на член 6, параграф 1 ясно, точно и безусловно утвърждава забраната държавите членки да намаляват, изменят, спират, отнемат или конфискуват изброените в тази разпоредба обезщетения на основание, че правоимащият пребивава в Турция или в друга държава членка<sup>28</sup>.

## Преценка

45. Първа алинея на член 6, параграф 1 от Решение № 3/80, дори ако се разглежда във връзка с член 59 от Допълнителния протокол, допуска ли национално законодателство да отнема допълващо обезщетение като това в ТW, ако бенефициерът доброволно се премести в Турция, но притежава разрешително за дългосрочно пребиваване в Съюза, позволяващо му да се върне в Нидерландия и да получава това обезщетение отново?

### **Обхват на забраната, предвидена в член 6, параграф 1 от Решение № 3/80**

46. Член 6, параграф 1 от Решение № 3/80 има за цел постепенно стабилизиране на положението на турските работници в приемащата държава членка. В това отношение той допълва Решение № 1/80, което е насочено основно към постепенното интегриране на тези работници на пазара на труда в приемащата държава членка<sup>29</sup>.

47. Персоналният обхват на Решение № 3/80 включва работниците, за които се прилага или се е прилагало правото на една от държавите членки и които са граждани на Турция<sup>30</sup>. В решение Akdas и др. Съдът вече е постановил, че това включва турските работници, „които вече пребивават в Турция“ и „които са получатели на парични обезщетения за инвалидност, придобити въз основа на законодателството на държава членка“<sup>31</sup>. Безспорно е, че г-н Çoban попада в персоналният обхват на Решение № 3/80 и следователно на член 6, параграф 1 от него.

48. На следващо място трябва да разгледам материалното приложно поле на тази разпоредба.

49. От преюдициалното запитване е видно, че изплащането на основното обезщетение, съответстващо на нетрудоспособността на г-н Çoban, не е прекратено. Прекратено е допълващото обезщетение, което той е получавал по-рано по силата на ТW, чиято цел е да увеличи доходите му до нивото на минималната работна заплата в Нидерландия.

<sup>27</sup> Вж. точка 26 по-горе.

<sup>28</sup> Решение от 26 май 2011 г., Akdas и др. (C-485/07, EU:C:2011:346, т. 67—73).

<sup>29</sup> Решение от 14 януари 2015 г., Demirci и др. (C-171/13, EU:C:2015:8, т. 48 и 49).

<sup>30</sup> Член 2 от Решение № 3/80.

<sup>31</sup> Решение от 26 май 2011 г., Akdas и др. (C-485/07, EU:C:2011:346, т. 79).

50. Допълващото обезщетение по ТW представлява ли „обезщетение за инвалидност“ по смисъла на член 6, параграф 1 от Решение № 3/80?

51. Запитващата юрисдикция счита, че допълващото обезщетение представлява обезщетение за инвалидност по смисъла на тази разпоредба. Всъщност решенията на Съда по дела Akdas и Demirci, които тълкуват член 6, параграф 1 от Решение № 3/80, разглеждат именно това обезщетение<sup>32</sup>.

52. Признавам, че не съм убедена, че допълващото обезщетение по ТW в действителност попада в приложното поле на Решение № 3/80.

53. Първо напомням, че СПОБПВ са включени в обхвата на Регламент № 1408/71 посредством измененията, въведени с Регламент № 1247/92. Тези изменения включват член 4, параграф 2а, буква а) (който изрично въвежда СПОБПВ в приложното поле на Регламент № 1408/71 и ги описва като предназначени „да предоставят допълнително, заместващо или спомагателно покритие“) и член 10а (правилото за непрехвърляемост на СПОБПВ). В Решение № 3/80 обаче не са направени съответните промени, така че СПОБПВ да бъдат включени в неговия обхват.

54. На второ място, член 4 от Решение № 3/80 определя въпросите, регламентирани с посоченото решение, и в член 4, параграф 1, буква б) пояснява, че обезщетенията за инвалидност включват и „тези, предназначени за поддържане или подобряване на способността за придобиване на доходи“. Точно това обаче не прави допълващото обезщетение по ТW. То няма нищо общо със способността за придобиване на доходи. То повишава *нивото на доходите* на получателя.

55. На трето място, член 4, параграф 4 от Решение № 3/80 изрично посочва, че решението „не се прилага по отношение на социалното подпомагане“, при все това целта на СПОБПВ, като допълващото обезщетение по ТW (за разлика от самото обезщетение за инвалидност), е поне частично социална.

56. Тези доводи могат да се смятат за основание да се приеме, че СПОБПВ изобщо не попада в приложното поле на Решение № 3/80. Тъй като обаче в решенията и по двете дела Akdas и Demirci Съдът вече е изходил от разбирането, че същото това обезщетение по ТW попада в *обхвата* на Решение № 3/80, ще продължа от позицията, че то наистина представлява „обезщетение за инвалидност“ по смисъла на член 6, параграф 1 от Решение № 3/80<sup>33</sup>.

57. Молбата за допълващо обезщетение по ТW, което попада в обхвата на член 6, параграф 1 от Решение № 3/80, когато е подадена след преместване в Турция, представлява ли нова молба за обезщетение, или представлява молба за неговото възстановяване?

58. От текста на член 6, параграф 1 от Решение № 3/80 е видно, че обезщетения, попадащи в материалното приложно поле на тази разпоредба и „*придобити* съгласно законодателството на една или повече държави членки“ (курсивът е мой), не подлежат „на никакво намаление, изменение, спиране, отнемане или конфискация“ на основание, че получателят пребивава в Турция или на територията на друга държава членка.

32 Решения от 14 януари 2015 г., Demirci и др. (C-171/13, EU:C:2015:8, т. 38 и 39), и от 26 май 2011 г., Akdas и др. (C-485/07, EU:C:2011:346, т. 47 и 48). В точка 54 от решение Akdas и др. Съдът цитира становището на запитващата юрисдикция, че допълнителното обезщетение, изплатено на основание ТW, чието предоставяне не зависи от индивидуална преценка на личните нужди на заявителя, трябва да бъде приравнено на обезщетение за инвалидност по смисъла на член 4, параграф 1, буква б) от Решение № 3/80 и поради това попада в материалното приложно поле на посоченото решение.

33 В решение от 26 май 2011 г., Akdas и др. (C-485/07, EU:C:2011:346, т. 77), Съдът отбелязва, че „страните приемат“, че социално обезщетение като допълващото обезщетение, въведено с ТW, попада в обхвата на член 4, параграф 1, буква б) от Решение № 3/80 и поради това попада в материалното приложно поле на член 6, параграф 1, първа алинея от него. Вероятно затова въпросът не е засегнат нито от генералния адвокат, нито от Съда по дело Demirci (решение от 14 януари 2015 г., C-171/13, EU:C:2015:8).

59. Освен това член 39, параграф 4 от Допълнителния протокол (правното основание за Решение № 3/80)<sup>34</sup> се отнася единствено до възможността „пенсиите за [...] инвалидност, придобити по силата на приети разпоредби, [...] да бъдат *прехвърляни* в Турция“ (курсивът е мой).

60. От тук логически следва, че заявлението за *възстановяване* на придобито преди това право на обезщетение попада в обхвата на член 6, параграф 1 от Решение № 3/80 и обратно — нова молба за *установяване* на правото на обезщетение не попада. Запитващата юрисдикция, която единствена може да се произнеса относно фактите, следва да определи окончателно в коя от тези две категории попада молбата на г-н Џобан, подадена на 9 юли 2014 г. от Турция. Ще добавя само, че заявлението за *възстановяване* трябва по необходимост да попада в обхвата на Решение № 3/80, тъй като възстановяването е очевидното средство за правна защита срещу незаконосъобразно прекратяване на обезщетение.

61. Необходимо е обаче да се обърне внимание и на друга трудност. От преюдициалното запитване става ясно, че г-н Џобан действително е получавал допълващо обезщетение по ТW от януари 2012 г. до прекратяване на изплащането му с решение от 12 февруари 2014 г., считано от 1 април 2014 г. (датата, която г-н Џобан е посочил пред Uwv като дата на преместването му в Турция). Г-н Џобан не е обжалвал разглежданото решение и то е влязло в сила.

62. Независимо от това запитващата юрисдикция счита, че доколкото настоящата претенция на г-н Џобан може да бъде разбрана като молба за *възстановяване* на допълващото обезщетение по ТW, той заявява отново *придобитото си право* на обезщетение (и всъщност иска от Uwv да преразгледа решението си от 12 февруари 2014 г. за прекратяване на плащането на това обезщетение)<sup>35</sup>. Тук отново националният съд следва да определи дали съгласно националното право пропускът на г-н Џобан да обжалва решението на Uwv от 12 февруари 2014 г. е пречка да се приеме, че настоящото му искане включва претенция за придобито право на обезщетение. От преюдициалното запитване изглежда, че съгласно националното право това *не* е пречка и че г-н Џобан може да обоснове така претенцията си.

63. От това следва, че обстоятелствата по случая на г-н Џобан попадат в обхвата на забраната, предвидена в член 6, параграф 1 от Решение № 3/80.

64. Продължавам с останалите (важни) въпроси, с които Съдът ще трябва да се справи. Фактът, че г-н Џобан притежава разрешително за дългосрочно пребиваване в Съюза и че преместването му в Турция е доброволно, има ли отрицателен ефект върху правото му да се позовава пряко на член 6, параграф 1 от Решение № 3/80? Член 59 от Допълнителния протокол има ли предимство пред това право?

65. За да се отговори на посочените въпроси, на първо място е необходимо да се разгледат внимателно двете противоположни решения на Съда по дела Akdas и Demirci.

<sup>34</sup> Вж. член 39, параграф 1 от Допълнителния протокол и преамбюла на Решение № 3/80.

<sup>35</sup> Това заключение (в точка 5 от преюдициалното запитване в настоящия случай) се повтаря в точка 4.4 от последващо преюдициалното запитване, отправено от същия съд по дело Güler, C-257/18 (висящо). Всъщност запитващата юрисдикция подчертава факта, че г-н Џобан *действително* има придобито право на допълващо обезщетение, „докато по делото Güler това е съмнително“ и това е една от причините за допълнително позоваване на член 267 ДФЕС.



## Решения Akdas и Demirci

66. По дело Akdas всички молители са турски граждани, загубили своята работоспособност, и които, докато все още са пребивавали в Нидерландия, са поискали да им се изплаща обезщетение за инвалидност на основание на WAO и допълващо обезщетение на основание TW, в редакцията му преди 2000 г. Молбите им били удовлетворени. Те се връщат в Турция, за да бъдат близо до семействата си, като продължават да получават и двете обезщетения по силата на член 39, параграф 4 от Допълнителния протокол. С влизането в сила на измененията на TW от 1 януари 2000 г. обаче компетентните национални власти преустановяват плащането на допълващото обезщетение по TW.

67. Съдът разглежда въвеждането на член 10а в Регламент № 1408/71 и последвалите мерки за непрехвърляемост на СПОБПВ, каквото е допълващото обезщетение, изплащано на основание TW<sup>36</sup>. Съдът стига до заключението, че *не* е несъвместимо с член 59 от Допълнителния протокол да се разреши на молителите да продължат да получават това обезщетение.

68. Първо, член 39, параграф 4 от Допълнителния протокол предвижда изрично прехвърлянето на обезщетения (а член 6, параграф 1 от Решение № 3/80 надлежно отразява тази разпоредба). Второ, молителите попадат в приложното поле на член 2 от Решение № 3/80 като турски работници. Трето, прилагането на правилата за СПОБПВ в Регламент № 1408/71 в контекста на Решение № 3/80 би означавало да се *измени* посоченото решение, а съгласно членове 8 и 22 от Споразумението за асоцииране компетентност да направи това има само Съветът по асоцииране. Четвърто, положението на молителите не би могло да се сравни с това на гражданите на Съюза, доколкото последните имат право да се движат и да пребивават на територията на държавите членки и да се ползват от свободата не само да напуснат държавата членка, но и да се върнат в нея<sup>37</sup>.

69. Обратно, в решение Demirci Съдът постановява, че г-н Demirci и неговите колеги *не* биха могли да се позоват на Решение № 3/80, за да се противопоставят на прилагането на изискването за пребиваване, в зависимост от което националното законодателство е поставило изплащането на допълващо обезщетение по TW.

70. В този случай молителите притежават двойно гражданство — турско и нидерландско. Подобно на г-н Akdas и неговите колеги те са инвалидизирани и не могат да работят. На тях също е отпуснато както основното обезщетение за инвалидност на основание WAO, така и допълващо обезщетение по TW, в редакцията му преди 2000 г. Те също се връщат в Турция, за да са близо до семействата си, като запазват получаването на тези две обезщетения по силата на член 39, параграф 4 от Допълнителния протокол. По подобен начин след влизането в сила на промените в TW на 1 януари 2000 г. компетентните национални власти решават да преустановяват плащанията към тях на допълващите обезщетения по TW. Молителите обжалват посочените решения.

71. За да направи разграничение с дело Akdas Съдът посочва, че поради факта, че г-н Demirci и неговите колеги са придобили гражданството на приемащата държава членка в качеството на турски работници, те „[се] намират в особено положение с оглед по-специално на целите на режима на асоцииране ЕИО—Турция“. По принцип придобиването на гражданството на приемащата държава членка е най-завършената форма на интеграция на турския работник в тази държава. С придобиването на това второ гражданство за турския гражданин се поражда правните последици, свързани не само с притежаването на това гражданство, но съответно и на гражданството на Съюза, по-специално в областта на правото на пребиваване и на правото на

<sup>36</sup> Решение от 26 май 2011 г., Akdas и др. (C-485/07, EU:C:2011:346, т. 84—87).

<sup>37</sup> Решение от 26 май 2011 г., Akdas и др. (C-485/07, EU:C:2011:346, т. 88—95).



свободно движение. Ето защо „няма причина във връзка с изплащането на обезщетение като разглежданото в главното производство приемащата държава членка да не третира турския гражданин, чието правно положение неминуемо се е променило в момента на придобиване на гражданството на тази държава, само като свой гражданин“<sup>38</sup>.

72. Съдът счита, че ако г-н Demirci и неговите колеги могат да запазят допълващото обезщетение по ГВ, би била налице двойна необоснована разлика в третирането. Тъй като имат нидерландско гражданство, те биха били третирани по-благоприятно от работници, които имат единствено турско гражданство и които губят правото си на пребиваване в Нидерландия, тъй като вече не принадлежат към легалния пазар на труда на тази държава. Също така биха били в по-благоприятно положение от гражданите на приемащата държава членка или на друга държава членка, които безспорно се ползват от благоприятен режим по отношение на пребиваването и свободното движение в рамките на Съюза, но за които продължава да се прилага условието за пребиваване на територията на Кралство Нидерландия във връзка с получаването на допълнителното обезщетение. Член 59 от Допълнителния протокол не допуска такова третиране.

### **Член 59 от Допълнителния протокол**

73. Допълнителният протокол е част от първичното право в нормативната йерархия на законодателството за асоциирането между ЕИО и Турция (член 62 от Допълнителния протокол). Следователно решенията, приети от Съвета по асоцииране при упражняването на делегирани правомощия, трябва да се тълкуват по начин, който е в съответствие с установеното в него правило за „не по-благоприятен режим“. Член 59 от Допълнителния протокол отразява принципа, че членството в Европейския съюз е най-дълбоката и най-специалната връзка, която дадена държава може да получи, и следователно всяка друга връзка между трета страна и Съюза (като Споразумението за асоцииране ЕИО—Турция) трябва непременно да бъде по-малко привилегирована<sup>39</sup>.

74. От формулировката на текста е видно, че член 59 от Допълнителния протокол засяга правата и задълженията на държавите членки и на Турция. Той не разглежда изрично правата и задълженията на отделните граждани. При това положение несъмнено член 59 може и служи като основа за тълкуване, от която Съдът да изходи при разглеждане на елементите за сравнение и при формиране на изводи в полза на едно от възможните тълкувания на акт с по-малка юридическа сила (като Решение № 3/80). Практиката на Съда по член 59 потвърждава значението му за тези цели в случаите, когато се налага сравнението между положението на граждани на Съюза и на гражданин на Турция. Така в контекста на свободното движение на работници и на Решение № 1/80 Съдът последователно приема, че член 59 от Допълнителния протокол забранява турски граждани да се намират в по-благоприятно положение от това на гражданите на Съюза<sup>40</sup>. В редица случаи обаче Съдът отказва да сравнява положението на членовете на семейството на турски работници, които черпят права от член 7 от Решение № 1/80, с това на членовете на семейството на граждани на Съюза, тъй като (след като е разгледал съответното им правно положение) Съдът счита, че то не би могло да се сравнява предвид съществуващите чувствителни различия<sup>41</sup>.

38 Решение от 14 януари 2015 г., Demirci и др. (C-171/13, EU:C:2015:8, т. 53—57).

39 Вж. заключението ми по дело Yönl (C-123/17, EU:C:2018:267, т. 89 и 90).

40 Вж. решение от 29 април 2010 г., Комисия/Нидерландия (C-92/07, EU:C:2010:228, т.62 и цитираната съдебна практика).

41 Вж., inter alia, решения от 18 юли 2007 г., Derin (C-325/05, EU:C:2007:442, т. 58—69, в частност т. 68), и от 22 декември 2010 г., Bozkurt (C-303/08, EU:C:2010:800, т. 45). Вж. в този смисъл и моето заключение по дело Pehlivan (C-484/07, EU:C:2010:410, т. 63: необходимо е да се вземе предвид цялостната ситуация).

75. Ето защо съм напълно съгласна с анализа на моя колега генералния адвокат Wahl по дело Demirci: „Както става ясно от съображенията на Съда в решение Akdas, член 59 от Допълнителния протокол служи като „последна мярка“, за да се гарантира, че при тълкуването на разпоредбите на режима за асоцииране ЕИО—Турция гражданите на Съюза не са неоснователно поставени в по-неблагоприятно положение от това на турските граждани. Член 59 обаче не представлява всеобхватна клауза за недопускане на дискриминация, на която могат да се позовават граждани на Съюза при всякакви обстоятелства, в които по силата на асоциирането ЕИО—Турция на турски граждани са предоставени права, каквито нямат гражданите на Съюза“<sup>42</sup>.

76. Правилно ли е положението на г-н Çoban да бъде приравнено на това на молителите по дело Akdas или на това на молителите по дело Demirci?

77. Запитващата юрисдикция предоставя полезната информация<sup>43</sup>, че г-н Çoban е изгубил правото си на пребиваване в Нидерландия, придобито въз основа на Споразумението за асоцииране, когато окончателно е напуснал пазара на труда<sup>44</sup>. На 11 септември 2006 г. той спира да работи поради заболяване. Въпреки това на 18 декември 2006 г. получава разрешение за дългосрочно пребиваване в Съюза и разполага с него, когато решава да се премести в Турция, считано от 1 април 2014 г. Съгласно Закона за връщането на мигранти той има право да промени становището си и да се върне в Нидерландия в рамките на една година от преместването.

78. По-нататък ще огранича анализа си до правата, предоставени от подобно разрешение съгласно законодателството на Съюза и ограниченията на такова разрешение. Не знам дали разрешението на г-н Çoban предоставя допълнителни права съгласно националното право, но според мен това във всички случаи е без значение. Важното тук е дали по силата на правата, предоставени му съгласно законодателството на Съюза, неговото положение може (или не може) да бъде сравнено с това на нидерландски гражданин и/или на друг гражданин на Съюза. Ако подобно сравнение е възможно, тогава — както е в случая с молителите с двойно (турско и нидерландско) гражданство по дело Demirci — по силата на член 59 от Допълнителния протокол правото му да продължи да получава обезщетението по TW (което в противен случай би могъл да отстоява) се отменя.

79. Преди да премина към въпроса дали положението на притежателя на разрешително за дългосрочно пребиваване в Съюза трябва да бъде приравнено на положението на нидерландски гражданин и/или на друг гражданин на Съюза, ще разгледам накратко въпроса за доброволното и недоброволното преместване.

80. Решение № 3/80 не разграничава причините, поради които работник, който е турски гражданин и спрямо когото се прилага или се е прилагало правото на една или повече държави членки, желае да се премести в Турция или в друга държава членка<sup>45</sup>. Целта на решението е да гарантира, че независимо от обстоятелствата турският работник, членовете на семейството му, пребиваващи в Съюза, и неговите наследници могат да запазят социалноосигурителното обезщетение, за което този турски работник е допринесъл чрез труда си. Освен ако не е

42 Заключение на генерален адвокат Wahl по дело Demirci и др. (C-171/13, EU:C:2014:2073, т. 43).

43 Вж. точка 38 по-горе и текста на преюдициалното запитване.

44 Вж. точка 9 по-горе.

45 Вж. член 2 (действие по отношение на лицата) във връзка с член 6 (отмяна на клаузите за пребиваване). Действието по отношение на лицата съгласно член 2 обхваща и членовете на семействата на тези работници, които пребивават на територията на една от държавите членки, както и наследниците на тези работници.

предвидено друго (а в Решение № 3/80 няма „друга“ или „специална“ относима разпорежба), турският работник следва да „има същите задължения и да се ползва със същите обезщетения съгласно законодателството, на която и да е държава членка, както гражданите на съответната държава“ (член 3, параграф 1).

81. Освен това член 6, параграф 1 очевидно предвижда възможността лице, попадащо в обхвата на Решението (сред изброените в член 2), което получава три установени и придобити обезщетения („парични обезщетения за инвалидност, старост или за преживяло лице, пенсия за трудова злополука или професионална болест“), да поиска да се премести или да има нужда да го направи. Получателите на такива обезщетения са именно лицата, които може изобщо да не са в състояние да работят или да се грижат сами за себе си. Следователно член 6, параграф 1 ясно и изрично посочва, че тези обезщетения, на които очевидно лицето ще разчита, ако се премести, „не подлежат на никакво намаление, изменение, спиране, отнемане или конфискация, поради факта, че получателят пребивава в Турция или на територията на държава членка, различна от тази, в която се намира институцията, която отговаря за изплащането на обезщетенията“.

82. Иначе казано, преместването на друго място не предполага загуба на обезщетение. Естественият извод, който трябва да се направи, е че Решение № 3/80 предвижда цяла гама от възможни сценарии за преместване и че причината за преместването е без значение. Ще дам като пример един (възможен) сценарий. Да предположим, че въпросният работник е пенсиониран, остарява и е с увреждане. За съжаление, сега, е вдовец и няма никого в държавата членка, в която живее, който да се грижи за него. Той има множество роднини в Турция, но и дъщеря, която живее със семейството си в съседна държава членка. Той може да избере да остане там, където е, изолиран и без подкрепа. Може да избере да се присъедини към дъщеря си и семейството ѝ. Може да избере да се върне в Турция. Струва ми се, че би било както изкуствено, така и несправедливо да се предположи, че ако той реши да се премести в тази друга държава членка или в Турция (варианти 2 и 3), „доброволността“ на това решение ще доведе до неприложимост към него на член 6 — или всъщност на Решение № 3/80 като цяло. Това не може да бъде призмата, през която следва да се разглежда член 6, параграф 1.

83. Ето защо стигам до извода, че макар по дело Demirci Съдът да се мотивира с доброволното упражняване на правото на свобода на движение като гражданин на Съюза, той не може да е имал за цел да направи „доброволното напускане“ на държавата членка, която е отпуснала обезщетението, определящ фактор, който, ако бъде доказан, да води до лишаване на получателя турски гражданин от социалноосигурителни обезщетения и следователно от защитата, предоставена от член 6, параграф 1 от Решение № 3/80.

84. Сега се насочвам към въпроса, свързан със статута и правата на притежателя на разрешение за дългосрочно пребиваване в Съюза в сравнение с тези на а) нидерландски гражданин и б) гражданин на друга държава членка, който следователно е гражданин на Съюза.

85. Директива 2003/109/ЕО на Съвета има за цел да предостави на граждани на трети страни, които законно са пребивавали в Съюза най-малко пет години и които имат разрешение за дългосрочно пребиваване, „съвкупност от постоянни права, възможно най-близки“ на тези, от които се ползват гражданите на Европейския съюз (съображение 2)<sup>46</sup>. Съображение 7 пояснява, че с цел *получаване* статут на дългосрочно пребиваващ „гражданинът на трета страна следва да докаже, че разполага с достатъчно средства и със здравна застраховка, за се предотврати оставането му в тежест на държавата членка. Държавите членки, когато оценяват притежанието на устойчиви доходи с редовен характер, могат да вземат предвид и фактори като пенсионни

<sup>46</sup> Директива от 25 ноември 2003 година относно статута на дългосрочно пребиваващи граждани от трети страни (ОВ L 16, 2004 г., стр. 44; Специално издание на български език, 2007 г., глава 19, том 6, стр. 225).

вноски или изплащане на данъчни задължения“. Това съображение се привежда в действие посредством член 5, параграф 1, букви а) и б), който определя, че финансовата самостоятелност на лицето, без да прибегва до системата за социално осигуряване, и притежаването на здравна застраховка, са предпоставки за придобиване на статут на дългосрочно пребиваващ.

86. Член 8, параграф 1 предвижда, че при спазване на условията на член 9 статутът на дългосрочно пребиваващ е постоянен. В последната разпоредба са изброени основанията за отнемане или загуба на такъв статут, като освен определени причини, свързани с общественения ред, се включва и „отсъствие[то] от територията на [Съюза] за период от дванадесет последователни месеца“ (член 9, параграф 1, буква в). Член 11 установява правото на равноправно третиране с граждани на държавата членка, но съдържа и редица дерогации от този принцип. По-специално член 11, параграф 4 предвижда, че „в областта на социалното подпомагане държавите членки могат да сведат равноправното третиране до основните придобивки“<sup>47</sup>.

87. Любопитно е обстоятелството, че всъщност Директива 2003/109 не разглежда въпроса какво се случва, т.е. какви са съответните права на гражданина на трета страна и на приемащата го държава членка, ако този гражданин стане постоянно зависим от социалното осигуряване, като оцелява чрез социални помощи, или ако в действителност изпадне в безпомощно състояние.

88. Явно г-н Çoban е отговорил на изискванията за разрешение за дългосрочно пребиваване в Съюза по силата на работата си като международен шофьор и приемам, че това е така. Той придобива разрешителното си много скоро (около три месеца), след като първоначално спира да работи<sup>48</sup>. На този етап е възможно неговите бъдещи перспективи да не са били напълно ясни, по-специално дали действително ще може да се върне на работа. Ще отбележа, че близо две години по-късно (на 8 септември 2008 г.) му е направена оценка между 45 % и 55 % намалена работоспособност и му е отпуснато обезщетение за неработоспособност<sup>49</sup>.

89. По времето, когато Uvw прекратява изплащането на обезщетението на г-н Çoban по ТW, той бил ли е в аналогично положение с това на нидерландски гражданин (като г-н Demirci и неговите колеги) или с това на гражданин на друга държава членка, който на основание на гражданството си е и гражданин на Съюза?

90. Що се отнася до Нидерландия, е очевидно, че положението на г-н Çoban не може да се сравнява с това на нидерландски гражданин. Г-н Demirci и неговите колеги са се намирали в тяхната (приета) родина. С придобиването на нидерландско гражданство те „достигат до най-завършената форма на интеграция на турския работник в приемащата държава членка“<sup>50</sup>. Те са нидерландци. Г-н Çoban не е предприел тази фундаментална стъпка.

91. Алтернативно, следва ли положението на г-н Çoban да се сравни с това на гражданин на Съюза, който също притежава разрешение за дългосрочно пребиваване в Нидерландия и който поради преместването си губи правото си на изплащане на допълващо обезщетение по ТW?

47 Вж. решение от 24 април 2012 г., Kamberaj (C-571/10, EU:C:2012:233, т. 91), що се отнася до значението на „основни придобивки“. Държавите членки могат „да ограничат равното третиране, на което имат право притежателите на статута, предоставен от Директива 2003/109, с изключение на придобивките, свързани със социалното подпомагане или социалната закрила, които се предоставят от органите на публична власт на национално, регионално или местно равнище и които допринасят за задоволяване на належащите нужди на човека от храна, жилище и здравни грижи“ (курсивът е мой).

48 Вж. точка 33 по-горе.

49 Вж. точка 34 по-горе.

50 Решение от 14 януари 2015 г., Demirci и др. (C-171/13, EU:C:2015:8, т. 53).



92. По принцип почти от само себе си е ясно, че колкото и благоприятно да е положението на гражданин на трета страна, който е получил статут на дългосрочно пребиваващ в Съюза, в сравнение с по-малко сигурното положение на гражданин на трета държава, който все още *не* е придобил този статут<sup>51</sup>, то не може да бъде толкова добро, колкото положението на лице, което е гражданин на Съюза.

93. Както Съдът постановява в дългогодишната си практика, водеща началото си от дело Grzelczyk, гражданството на Съюза е „създадено, за да бъде основният статут на гражданите на държавите членки, позволяващ на тези от тях, които са в еднакво положение, да получават еднакво правно третиране, независимо от тяхното гражданство, без да се засягат изрично предвидените в това отношение изключения“<sup>52</sup>. Г-н Grzelczyk е можел да претендира за белгийското „*minimex*“ — „социално предимство“ по смисъла на Регламент (ЕИО) № 1612/68<sup>53</sup> — през последната година от обучението си *не* по силата на вторичното законодателство (на ЕИО), а по силата на солидарността, дължима на съгражданин на Съюза. Белгийски студент в същото положение би имал достъп до „*minimex*“ за финансова подкрепа. Ето защо и г-н Grzelczyk има право на такъв достъп<sup>54</sup>.

94. Статутът на гражданин на трета държава като дългосрочно пребиваващ в Съюза не предоставя права, основани на Договора, за попълване на пропуски или за въвеждане на нюанси при тълкуването на вторичното право на Съюза. Ето защо е наистина невъзможно този статут да бъде еквивалентен на статута на гражданин на Съюза.

95. Струва ми се, че положението на г-н Çoban след 1 април 2014 г. може с основание да бъде описано като по-нестабилно от това на гражданин на ЕС в поне два аспекта. Първият аспект се отнася до запазването на неговата финансова сигурност след трайната загуба на работоспособност, а вторият — до ограничения срок на правото му да запази статута си на дългосрочно пребиваващ в Съюза, ако напусне Нидерландия и се премести в Турция.

96. Що се отнася до първия аспект, от решения *Dano*<sup>55</sup> и *Alimanovic*<sup>56</sup> е видно, че при определени обстоятелства държава членка има право да ограничи достъпа до СПОБПВ дори за *граждани на ЕС*, които законно се намират на нейна територия, до момента, в който те придобият правото на постоянно пребиваване<sup>57</sup>. Доколкото ми е известно, все още няма практика на Съда, която да се занимава с въпроса дали гражданин на трета държава, който е получил статут на дългосрочно пребиваващ в ЕС и който впоследствие е станал напълно

51 Този статут безспорно е много благоприятен. В заключението си по дело P и S (C-579/13, EU:C:2015:39, т. 29—31) генералният адвокат Szpunar го описва така: „[...] Директива 2003/109 предвижда в полза на гражданите на трети страни, които пребивават законно в Съюза в продължение най-малко на 5 години, *специален правен статут, възникващ единствено по силата на правото на Съюза — статут на дългосрочно пребиваващ*. Въвеждането на този статут създава за чужденците *алтернативна по отношение на гражданството* форма на участие в обществения и икономическия живот на Съюза — известна в литературата като „*denizenship*“ за разлика от „*citizenship*“. За неуредените от правото на Съюза въпроси във връзка със статута на гражданите на трети страни, пребиваващи в Съюза, *се прилага националното право на държавите членки*“ (курсивът е мой).

52 Решение от 20 септември 2001 г., Grzelczyk (C-184/99, EU:C:2001:458, т. 31).

53 Регламент (ЕИО) № 1612/68 на Съвета от 15 октомври 1968 година относно свободното движение на работници в Общността (ОВ L 257, 1968, стр. 2; Специално издание на български език, 2007 г., глава 5, том 1, стр. 11). Решение от 20 септември 2001 г., Grzelczyk (C-184/99, EU:C:2001:458, т. 27). Г-н Grzelczyk обаче не попада в обхвата на този регламент, тъй като не отговаря на критериите за „работник“: вж. точки 15 и 16 от решението.

54 Решение от 20 септември 2001 г., Grzelczyk (C-184/99, EU:C:2001:458, т. 29). Вж. точки 30—36 от решението относно ефективността на правата, произтичащи от гражданството на Съюза съгласно Договора, и за преодоляване на ограниченията във вторичното право.

55 Решение от 11 ноември 2014 г. (C-333/13, EU:C:2014:2358).

56 Решение от 15 септември 2015 г. (C-67/14, EU:C:2015:597).

57 Вж. решение от 11 ноември 2014 г., *Dano* (C-333/13, EU:C:2014:2358, т. 68—74). Г-жа *Dano* притежава (национално) безсрочно удостоверение за пребиваване, но все още няма право на пребиваване съгласно 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 (наричана по-нататък „Директива относно правата на гражданите“) (ОВ L 158, 2004 г., стр. 77; Специално издание на български език, 2007 г., глава 5, том 7, стр. 56) (съответно вж. т. 26 и 44 от решението).



финансово зависим от комбинация от социалноосигурителното обезщетение и СПОБПВ за икономическото си съществуване, може да разчита на запазване на своя статут, а с него и на продължаване на получаването на тези обезщетения до края на живота си. Би било смело да се твърди, че в конкретния случай подобна хипотеза би могла да бъде налице<sup>58</sup>.

97. Що се отнася до втория аспект, от текста на член 9, параграф 1, буква в) от Директива 2003/109 е видно, че гражданин на трета държава „губи правото си на статут на дългосрочно пребиваващ [в случай на] [...] отсъствие от територията на [ЕС] за период от дванадесет последователни месеца“. След този период той ще бъде в същото положение като това на всеки друг гражданин на трета държава, който се стреми (отново) да влезе в Съюза<sup>59</sup>. *Ex hypothesi*, въз основа на фактите в настоящия случай (г-н Çoban има 45—55 % намалена работоспособност) такова лице няма да може да се възползва от преференциалното третиране, предоставено на турски гражданин, желаещ (отново) да се присъедини към пазара на труда на държавата членка по силата на Споразумението за асоцииране (и във всички случаи няма да има равностойно право на свободно движение в рамките на Съюза в сравнение с гражданин на Съюза)<sup>60</sup>.

98. За разлика от това гражданин на ЕС, който има статут на дългосрочно пребиваващ и който реши да напусне Нидерландия (отказвайки се по този начин от правото си да получава допълващото обезщетение по ТW), в крайна сметка ще загуби този статут, но не след дванадесет месеца, а след две години<sup>61</sup>, като, разбира се, ще може отново да влезе на територията на Нидерландия, когато пожелае<sup>62</sup>.

99. По дело Demirci Съдът започва подробния си анализ на причината, поради която за разлика от молителите по дело Akdas тези граждани с двойно гражданство (турско и нидерландско) не могат да се позоват на Решение № 3/80, за да запазят допълващото си обезщетение по ТW, с думите „ответниците в главното производство се намират в *особено положение*, поради факта че са придобили гражданството на приемащата държава членка в качеството на турски работници“ (курсивът е мой)<sup>63</sup>.

100. Ясно е обаче, че г-н Çoban *не* се намира в равностойно „особено положение“. Той не притежава двойно гражданство (турско и нидерландско). Освен това той не е гражданин на друга държава — членка на Съюза. Притежава едно гражданство: турско. Според мен изложеното в точка 84 и следващите по-горе показва, че положението му не може да бъде сравнявано с това на нидерландски гражданин и/или гражданин на ЕС. Следователно член 59 от Допълнителния протокол не може да се приложи по начин, който да го лиши от правата, произтичащи от член 6, параграф 1 от Решение № 3/80, които имат непосредствено действие и на които той иначе би могъл да се позове.

58 Вж. в тази връзка решения от 19 септември 2013 г., Vrey (C-140/12, EU:C:2013:565, т. 64, 69 и 78), и от 15 септември 2015 г., Alimanovic (C-67/14, EU:C:2015:597, т. 57—59 и 62). Текстът на Директива 2003/109 не отговаря на този въпрос: вж. точка 87 по-горе.

59 Може би неслучайно Законът за връщането на мигранти позволява на турски работник, който се е установил отново в Турция, да промени решението си и да се върне в Нидерландия, стига да го направи в рамките на една година от датата, на която е установил местопребиваването си в държавата по произход: вж. точка 32 по-горе.

60 Вж. решение от 14 януари 2015 г., Demirci и др. (C-171/13, EU:C:2015:8, т. 56): „за разлика от работниците от държавите членки, турските граждани не се ползват от правото на свободно движение в рамките на Съюза, а могат да се позовават само на определени права единствено на територията на приемащата държава членка (вж. решения по делата Tetik (C-171/95, EU:C:1997:31, т. 29) и Derin (C-325/05, EU:C:2007:442, т. 66)“.

61 Вж. член 16, параграф 4 от Директивата относно правата на гражданите.

62 Вж. член 5, параграф 1 от Директивата относно правата на гражданите.

63 Решение от 14 януари 2015 г., Demirci и др. (C-171/13, EU:C:2015:8, т. 53).

### *Заключителни бележки*

101. От моя анализ става ясно, че основната причина за несигурността, довела до настоящия правен спор, е фактът, че Решение № 3/80 отразява редакцията на Регламент № 1408/71, която е била в сила *преди изменението*, довело до непрехвърляемостта на СПОБПВ<sup>64</sup>. В решение Akdas, и отново в решение Demirci, Съдът изхожда от разбирането, че СПОБПВ попадат в обхвата на Решение № 3/80<sup>65</sup>.

102. Макар член 59 от Допълнителния протокол да служи като ценен инструмент за тълкуване<sup>66</sup> и следователно при определени обстоятелства да може да се използва, за да не се допусне позоваването на Решение № 3/80, неговите функции и възможности не се разпростират до преформулиране на Решение № 3/80, така че да „изключи“ самите СПОБПВ, които Съдът посочва, че са обхванати от този акт. Само Съветът по асоциирането има правомощието да измени или определи нови рамки на Решение № 3/80<sup>67</sup>. Ако по политически причини се счита, че е желателно да не се допуска турски граждани да запазят правото си на СПОБПВ, ако се преместят извън приемащата държава членка, и ако Съдът не преразгледа предпоставките, на които се основава по делата Akdas и Demirci<sup>68</sup>, този резултат може да се постигне само по законодателен път.

### **Заключение**

103. Ето защо предлагам на Съда да отговори на въпроса, поставен от Centrale Raad van Beroep (Централен апелативен съд по дела в областта на социалната сигурност и публичната служба, Нидерландия), както следва:

„Бивш работник, който не е гражданин на държава членка, а притежава единствено турско гражданство, и който е бенефициер на допълващо обезщетение по Toeslagenwet, може да се позове непосредствено на член 6, параграф 1 от Решение № 3/80 на Съвета по асоцииране от 19 септември 1980 г. за прилагането на схемите за социално осигуряване на държавите членки на Европейските общности към турските работници и членовете на техните семейства, за да запази това обезщетение, ако се премести в Турция. Член 59 от Допълнителния протокол, подписан на 23 ноември 1970 г. в Брюксел, допуска подобно разрешение. Без значение е дали това лице а) ще се премести в Турция по собствено желание или б) като гражданин на трета държава се ползва със статут на дългосрочно пребиваващ в Съюза и може да се върне и да продължи пребиваването си в приемащата държава членка в рамките на дванадесет месеца“.

64 Вж. точка 53 по-горе. В решение от 26 май 2011 г., Akdas и др. (C-485/07, EU:C:2011:346), Съдът очевидно е бил наясно с несъответствието между Решение № 3/80 и променената редакция на Регламент № 1408/71: вж. т. 83—86 от решението.

65 Вж. решение от 26 май 2011 г., Akdas и др. (C-485/07, EU:C:2011:346, т. 77).

66 Вж. точка 73 и сл. по-горе.

67 Решение от 26 май 2011 г., Akdas и др. (C-485/07, EU:C:2011:346, т. 91).

68 Ако Съдът желае да преразгледа тази предпоставка, с уважение бих предложила заседание на големия състав като подходящо място за такава *промяна* на постоянната съдебна практика.