



## Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ  
L. MEDINA  
представено на 7 април 2022 година<sup>1</sup>

Дело C-638/20

МСМ  
срещу  
Centrala studiestödsnämnden

(Преюдициално запитване, отправено от Överklagandenämnden för studiestöd (Комисия по жалбите във връзка с финансовата подкрепа за учащи, Швеция)

„Преюдициално запитване — Свободно движение на работници — Равно третиране — Социални предимства — Член 45 ДФЕС — Регламент (ЕС) № 492/2011 — Член 7, параграф 2 — Финансова помощ за висше образование в чужбина — Условие за пребиваване — Условие за социална интеграция на учащи, които не пребивават в страната — Учащ, който е гражданин на държавата, предоставяща помощта, но винаги е пребивавал в държавата, в която учи — Родител, който по-рано е бил работник мигрант в държавата, в която учащият учи“

1. С настоящото преюдициално запитване Överklagandenämnden för studiestöd (Комисия по жалбите във връзка с финансовата подкрепа за учащи, Швеция) иска тълкуване на член 45 ДФЕС и на член 7, параграф 2 от Регламент (ЕС) № 492/2011 на Европейския парламент и на Съвета от 5 април 2011 година относно свободното движение на работници в Съюза<sup>2</sup>. Преюдициалното запитване е отправено в производството по жалба, подадена от МСМ, жалбоподател в главното производство, срещу Centrala studiestödsnämnden (Национална комисия за финансова подкрепа за учащи, която отговаря за предоставянето на финансови помощи на учащи, наричана по-нататък „CSN“) във връзка с молбата на МСМ да получи финансова помощ от шведската държава за обучение в Испания.

**I. Фактите в основата на спора в главното производство и отправеният преюдициален въпрос**

2. МСМ също като баща си е шведски гражданин, но от раждането си живее в Испания.

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

<sup>2</sup> ОВ L 141, 2011 г., стр. 1.

3. През март 2020 г. МСМ подава молба до CSN за обучение в университет в Испания, започнало през януари 2020 г.<sup>3</sup>. В молбата си МСМ посочва по-специално че от ноември 2011 г. баща му живее и работи в Швеция, но преди това в продължение на около 20 години е упражнявал дейност като работник мигрант в Испания. Поради това МСМ твърди, че като дете на работник мигрант следва да има право на финансова помощ за учащи.

4. CSN отхвърля молбата на МСМ с мотива, че не отговаря на условието за пребиваване в Швеция, предвидено в глава 3, член 23, първа алинея от *studiestödslagen* (1999:1395)<sup>4</sup>, и не е възможно да му бъде отпусната финансова помощ по някое от изключенията съгласно членове 6—6b от глава 12 от *föreskrifter och allmänna råd om beviljning av studiemedel* на CSN (CSNFS 2001:1)<sup>5</sup>.

5. В подкрепа на решението си CSN посочва също, че в правото на Съюза липсва основание за изключение от условието за пребиваване. Този орган приема, че МСМ не отговаря на алтернативното условие за интегриране в обществото в Швеция, което той предвижда за лицата, които не отговарят на условието за пребиваване и кандидатстват за финансова помощ за учащи за обучение в друга държава от Европейския съюз.

6. Освен това CSN отбелязва, че МСМ не може да претендира, че има право на финансова помощ за учащи, поради факта че баща му по-рано е упражнил свобода на движение като работник, като се е преместил да работи в Испания. В това отношение CSN приема, че бащата вече не може да се разглежда като работник мигрант, тъй като живее и работи в Швеция от 2011 г.

7. МСМ обжалва това решение. В жалбата си се позовава главно на обстоятелства, които според него подкрепят довода му, че той трябва да се счита за интегриран в обществото в Швеция, а баща му — че все още има връзка с Испания<sup>6</sup>.

8. В становището си по жалбата пред запитващата юрисдикция, която съгласно глава 6, член 11, първа алинея от Закона за финансовата подкрепа за учащи е оправомощеният да разглежда жалбите орган, CSN поддържа възприетата от нея преди това теза. Същевременно CSN отбелязва, че отказът на МСМ да се предостави финансова помощ за учащи във връзка с обучението му в чужбина би могъл да се разглежда като пречка за свободното движение на бащата, тъй като последният може би въобще не би се преместил в Испания, ако е знаел, че може да настъпи такава последица.

9. Според CSN обаче не е ясно дали разглежданият случай продължава да се урежда от правото на Съюза поради изтичането на толкова дълъг период от време след момента, в който бащата е упражнил свободата си на движение. В този контекст тя поставя и въпроса дали работниците мигранти, които се завръщат в държавата си по произход, могат по отношение на тази държава и без ограничение във времето да се позовават на гаранциите, приложими за работниците мигранти и членовете на техните семейства съгласно Регламент № 492/2011.

<sup>3</sup> В становището си до Съда МСМ обяснява, че е започнал обучението си по политически науки в университета на 15 септември 2018 г. и понастоящем е студент във втори курс. МСМ кандидатства за помощ за обучение в чужбина едва от януари 2020 г., тъй като не е бил запознат с процедурата, която да използва, а помощ не може да се иска със задна дата.

<sup>4</sup> Закон (1999:1395) за финансовата подкрепа за учащи, наричан по-нататък „Законът за финансовата подкрепа за учащи“.

<sup>5</sup> Правилник и общи насоки във връзка с предоставянето на финансови помощи на учащите (CSNFS 2001:1).

<sup>6</sup> Вж. точка 13 от настоящото заключение.

10. С оглед на изложеното Överklagandenämnden för studiestöd (Комисия по жалбите във връзка с финансовата подкрепа за учащи, Швеция) решава да спре производството и да отправи следния преюдициален въпрос до Съда:

„Може ли държава членка (държавата членка по произход), предвид финансовите си интереси и въпреки разпоредбите на член 45 ДФЕС и член 7, параграф 2 от Регламент [№] 492/2011, да предвиди изискване детето на завърнал се работник мигрант да има връзка с тази държава, за да му бъде отпусната финансова помощ за обучение в другата държава — членка на Европейския съюз, в която родителят на детето е работил по-рано (приемащата държава членка), когато:

- i) след като се е завърнал от приемащата държава членка, родителят на детето е живял и работил в държавата членка по произход в период от поне осем години;
- ii) детето не се е завърнало с родителя си в държавата членка по произход, а от рождението си живее в приемащата държава членка, и
- iii) държавата членка по произход предвижда същото изискване за наличие на връзка по отношение на други свои граждани, които не отговарят на изискването за пребиваване и които кандидатстват за финансова помощ за обучение в друга държава от Европейския съюз“.

## II. Производство пред Съда

11. В съответствие с искането на Съда настоящото заключение се ограничава до материалноправния аспект на делото.

12. Писмени становища представят МСМ, правителствата на Австрия, Дания, Норвегия, Швеция, както и Европейската комисия. Страните не искат провеждане на съдебно заседание и такова не е проведено.

## III. Кратко обобщение на становищата на страните

13. МСМ твърди, че връзката с държавата членка по произход е достатъчна, за да му позволи да получи финансова помощ за обучение<sup>7</sup>. Освен това фактът, че баща му понастоящем пребивава в Швеция, по никакъв начин не променял положението му на работник мигрант. От 2011 г. насам бащата редовно посещавал Испания, където имал жилище, за да може да работи и оттам<sup>8</sup>.

14. Шведското правителство твърди по същество, че е възможно да се приемат дерогации от изискването за пребиваване, при което от лицето, което се ползва от помощта, се изисква да се интегрира в обществото в Швеция. Изискването за наличие на връзка обаче не било наложено на децата на работниците мигранти.

<sup>7</sup> МСМ сочи, че е шведски гражданин, има родител швед, други членове на семейството му са шведски граждани и редовно прекарва времето си в Швеция.

<sup>8</sup> МСМ твърди, че баща му е упражнявал правото си на свободно движение между Стокхолм (Швеция) и Барселона (Испания), където всеки месец е прекарвал между 4 и 14 дни. МСМ твърди, че тези престои не могат да се разглеждат като „ваканции“, тъй като включват определен брой работни дни (работа от разстояние), заради което баща му е запазил жилището си в Испания.

15. Датското и шведското правителство твърдят, първо, че бащата на МСМ не е упражнил свободата си на движение след завръщането си в Швеция и следователно трябва да се счита, че е загубил статута си на работник мигрант. Що се отнася до статута на бивш работник мигрант, шведското правителство твърди, че в настоящия случай, доколкото финансовата подкрепа за обучение в чужбина не се предоставя на работниците или техните деца *поради трудовото им правоотношение*, въпросният работник вече не може да се позовава на тези права съгласно член 7, параграф 2 от Регламент № 492/2011 или член 45 ДФЕС.

16. Второ, шведското правителство все пак признава, че обхватът на член 45 ДФЕС надхвърля този на член 7, параграф 2 от Регламент № 492/2011, поради което не може да се изключи напълно, че ограничение под формата на изискване за пребиваване може да възпре някои родители или бъдещи родители да упражняват свободата си на движение.

17. Датското правителство твърди, първо, че член 45 ДФЕС и член 7, параграф 2 от Регламент № 492/2011 не се прилагат в главното производство.

18. Датското правителство счита, че правилата за свободното движение на работници не се прилагат *ratione materiae*. То твърди, че шведското законодателство относно финансовата помощ следва да се разбира в смисъл, че учещ, който не пребивава в Швеция, може да се възползва от такава финансова помощ, ако може да докаже, че има статут на дете на работник мигрант или че има връзка с обществото в Швеция.

19. На второ място, дори и да е налице ограничение, датското правителство счита, че в настоящия случай то би било оправдано поради императивно съображение от общ интерес.

20. Австрийското правителство твърди по същество във връзка с член 45 ДФЕС, че националното законодателство по никакъв начин не изключва децата на работниците мигранти от предоставянето на финансова помощ за учащи, а им предоставя същата помощ, каквато се предоставя на децата на работниците, които остават в Швеция, с единствената разлика, че изискването за доказване на пребиваване е заменено с изискването за връзка с обществото в Швеция. Във всеки случай австрийското правителство счита, че разглежданото национално законодателство предвижда необходимата гъвкавост, изисквана от съдебната практика при преценката на степента на свързаност, и следователно трябва да се счита за пропорционално на целта за постигане на интеграция.

21. Норвежкото правителство счита по същество, че законодателството в главното производство принципно е обосновано съгласно член 45 ДФЕС.

22. Комисията твърди, че тъй като МСМ не е работник и не е напуснал държавата членка, в която живее, той не попада в обхвата на член 45 ДФЕС или на член 7, параграф 2 от Регламент № 492/2011. Що се отнася до бащата на МСМ, Комисията счита, че в настоящия случай няма ограничение на свободното движение на работници.

## IV. Анализ

### A. Въведение

23. Настоящото дело има две отличителни характеристики спрямо предходните дела, които ще разгледам по-долу: първо, работникът мигрант се е завърнал (от Испания) в своята държава членка по произход (Швеция) преди повече от осем години; и второ, детето му, което иска финансова помощ от Швеция за обучение в чужбина (в Испания, която е неговата държава членка по рождение и пребиваване), никога не е пребивавало в тази държава членка по произход.

24. Първо, трябва да се напомни, че „член 45, параграф 2 ДФЕС предвижда, че свободното движение на работници налага премахването на всякаква дискриминация, основаваща се на гражданство, между работниците от държавите членки, що се отнася до заетостта, възнаграждението и другите условия на труд“<sup>9</sup>.

25. Съгласно член 7, параграфи 1 и 2 от Регламент № 492/2011 работник, който е гражданин на държава членка, има право на територията на друга държава членка на същите социални и данъчни предимства, както работниците местни граждани.

26. Тази разпоредба е „особен израз на правилото за равно третиране, закрепено в член 45, параграф 2 ДФЕС, и трябва да се тълкува по същия начин, както последната разпоредба“<sup>10</sup>.

27. Съгласно постоянната съдебна практика помощ, предоставена за издръжка и обучение за университетско образование за получаване на професионална квалификация, представлява за студента социално предимство по смисъла на член 7, параграф 2 от Регламент № 492/2011<sup>11</sup>.

28. Съдът е приел и че финансовата помощ за учащи, предоставена от държава членка за децата на работници, представлява за работника мигрант социално предимство по смисъла на член 7, параграф 2 от Регламент № 492/2011, когато работникът продължава да осигурява издръжката на детето си<sup>12</sup>.

<sup>9</sup> Решение от 20 юни 2013 г., Giersch и др. (C-20/12, EU:C:2013:411, т. 34) (наричано по-нататък „решението Giersch“). Вж. във връзка с това решение *Michel, V. Travailleurs frontaliers*, Europe, No 8, August 2013, *Carlier, J.-Y. La libre circulation des personnes dans l'Union européenne — Chroniques*, Journal de droit européen, No 208 — 4/2014, p. 170 и *O'Leary, S. The Curious Case of Frontier Workers and Study Finance: Giersch*, CMLR, 51, p. 601 (които твърдят, че обективните основания, допускани от Съда в областта на здравеопазването — рискът от сериозно нарушаване на финансовото равновесие на системата за социално осигуряване или целта за поддържане на балансирано медицинско и болнично обслужване — са по-подходящ инструмент от критерия за наличие на реална връзка с оглед на съобразяването с вида студентска мобилност и свързаните с нея разходи, които са предмет на дела като това, по което е постановено решение Giersch). В тази връзка вж. също заключението на генералния адвокат Slynn по дело Humbel и Edel (263/86, непубликувано, EU:C:1988:151, стр. 5380).

<sup>10</sup> Вж. решение Giersch, точка 35. Това решение е постановено съгласно Регламент (ЕИО) № 1612/68 на Съвета от 15 октомври 1968 година относно свободното движение на работници в Общността (ОВ L 257, стр. 2; Специално издание на български език, 2007 г., глава 5, том 1, стр. 11). Тъй като член 7, параграф 2 от този регламент е идентичен с член 7, параграф 2 от Регламент № 492/2011, практиката на Съда по тълкуването на първата разпоредба се прилага съответно за тълкуването на последната.

<sup>11</sup> Вж. решение Giersch, т. 38. Вж. също решение от 10 юли 2019 г., Aubriet (C-410/18, EU:C:2019:582, т. 25) (вж. във връзка с това решение *Rigaix, A. Bourse d'enseignement supérieur*, Europe, No 10, October 2019, p. 24, и *Lhernould, J.-Ph. Comment établir le degré de rattachement des travailleurs frontaliers à leur Etat de travail?*, RJS, 11/19, p. 770).

<sup>12</sup> Вж. решение Giersch, точка 39.

29. Освен това Съдът уточнява, че членовете на семейството на работник мигрант се ползват непряко от равното третиране, предоставено на този работник по силата на член 7, параграф 2 от Регламент № 492/2011. При положение че предоставянето на финансиране за образование на детето на работник мигрант представлява за последния социално предимство, самото дете може да се позовава на тази разпоредба, за да получи посоченото финансиране, ако съгласно националното право това финансиране се предоставя пряко на студента<sup>13</sup>.

30. Според практиката на Съда „принципът на равно третиране, закрепен както в член 45 ДФЕС, така и в член 7 от Регламент № 492/2011, забранява не само преките дискриминационни практики, основани на гражданство, но и всички непреки форми на дискриминация, които чрез прилагане на други критерии за разграничаване фактически водят до същия резултат“<sup>14</sup>.

31. Съдът вече е постановил, че член 7, параграф 2 от Регламент № 492/2011 се прилага към социалноосигурителните обезщетения в държавата членка, чийто гражданин е работникът, доколкото този работник би загубил тези обезщетения поради заетостта си в друга държава членка<sup>15</sup>.

32. По-долу ще покажа, че от горепосочената съдебна практика следва, че както член 45 ДФЕС, така и член 7, параграф 2 от Регламент № 492/2011 допускат действието на правна уредба като тази в главното производство.

#### ***Б. В зависимост от фактите в настоящия случай е налице една от двете хипотези***

33. Запитващата юрисдикция ще трябва да реши коя от следните хипотези е приложима към фактите в главното производство: или а) бащата — (бивш) работник мигрант, продължава да осигурява издръжката на детето МСМ, така че разглежданата финансова помощ за учащи представлява социално предимство за бащата, което означава, че тя попада в обхвата на член 45 ДФЕС и/или на член 7, параграф 2 от Регламент № 492/2011 (по-нататък „хипотеза А“); или б) бащата вече не осигурява издръжката на МСМ, което води до неприложимост на нито една от тези две разпоредби в настоящия случай (по-нататък „хипотеза Б“).

34. Подобно на Комисията считам, че финансовата помощ за учащи в Швеция представлява преди всичко социално предимство за самия учащ. МСМ е този, който иска тази помощ, и МСМ е този, който ще я получава. Семейният контекст, например доходите на родителите, не се взема предвид. Ако настоящият случай попада в обхвата на „хипотеза Б“, тогава самият учащ, т.е. МСМ, априори не попада в обхвата на член 45 ДФЕС или на член 7, параграф 2 от Регламент № 492/2011, що се отнася до молбата за въпросната финансова помощ за учащи. Всъщност МСМ нито е (бивш) работник мигрант, нито е напуснал по други причини (а изглежда и не възнамерява да напусне) държавата членка, в която е роден и в която е живял през целия си живот (Испания).

<sup>13</sup> Вж. решение Giersch, точка 40.

<sup>14</sup> Решение от 10 юли 2019 г., Aubriet (C-410/18, EU:C:2019:582, т. 26).

<sup>15</sup> Решение от 2 април 2020 г., Landkreis Südliche Weinstraße (C-830/18, EU:C:2020:275, т. 22—24).

35. Формулировката на член 7, параграф 2 от този регламент е ясна и насочена към „работници“ (или бивши работници<sup>16</sup>), но не и към „учащи“.

36. Вследствие на това считам, че Съдът не следва да разширява приложното поле *ratione personae* на този член по отношение на студентите във висши училища.

37. Датското правителство и Комисията се позовават и на член 10 от Регламент № 492/2011. Достатъчно е да се посочи, че този член се отнася до достъпа на децата на гражданин на държава членка, който е или е бил нает на работа на територията на друга държава членка, до курсове за обучение в „общото образование“ в тази държава, а не във висшето, каквито е следвал МСМ по делото в главното производство. Освен това посоченият член не е предмет на преюдициалния въпрос по настоящото дело.

38. Ако, от друга страна, настоящият случай попада в „хипотеза А“, финансовата помощ за учащи представлява социално предимство и за (бившия) работник мигрант (бащата на МСМ), но само при условие че той продължава да осигурява издръжката на сина си<sup>17</sup>. Само тогава финансовата помощ за учащи намалява финансовите задължения на бащата.

39. За съжаление оскъдната информация в акта за преюдициално запитване пречи на ясното разбиране на делото в главното производство. Така например не е ясно дали бащата — (бивш) работник мигрант, продължава да осигурява издръжката на детето си МСМ, или не.

40. В Швеция, както посочва Комисията, съгласно член 1 от глава 7 от Föräldrabalken (1949:381) (Семеен кодекс), правното задължение на родителите да издържат дете, което учи в университет, се прекратява, когато детето навърши 18 години. Запитващата юрисдикция не е посочила дали молбата за финансова помощ за учащи обхваща период, в който МСМ няма навършени 18 години. От преюдициалното запитване не става ясно също дали бащата на МСМ продължава по други причини да е отговорен за осигуряването на издръжката на МСМ, след като МСМ е навършил 18 години, например съгласно испанското законодателство, договор на гражданското право или доброволно изплащане на периодична помощ в определен размер.

41. Както отбелязах в точка 34 от настоящото заключение, ако се прилага „хипотеза Б“, въпросната финансова помощ за учащи не представлява социално предимство за бащата и следователно не попада в обхвата на член 45 ДФЕС или на член 7, параграф 2 от Регламент № 492/2011.

42. В резултат на това отговорът на поставения въпрос би бил отрицателен.

43. Ако обаче бащата продължава да осигурява издръжката на МСМ и следователно въпросната финансова помощ за учащи представлява и социално предимство за бащата, е необходимо първо да се установи дали (бившият) работник мигрант попада в обхвата както на член 45 ДФЕС, така и на член 7, параграф 2 от Регламент № 492/2011. Това ще трябва да провери запитващата юрисдикция въз основа на фактите по делото в главното производство.

<sup>16</sup> Вж. решение от 6 октомври 2020 г., Jobcenter Krefeld (C-181/19, EU:C:2020:794, т. 45—55).

<sup>17</sup> Вж. решение Giersch, точка 39.

44. Искам да подчертая, че „[н]ационалните разпоредби, които възпрепятстват или разубеждават работник, който е гражданин на държава членка, да напусне държавата си по произход, за да упражни правото си на свободно движение, [...] представляват пречки за тази свобода дори ако се прилагат независимо от гражданството на засегнатите работници“<sup>18</sup>. За да може дадена мярка да бъде квалифицирана като непряко дискриминационна, „не е необходимо тя да поставя в по-благоприятно положение всички граждани на съответната държава или в по-неблагоприятно положение единствено гражданите на другите държави членки, а не гражданите на съответната държава“<sup>19</sup>.

45. Според същата съдебна практика „всички разпоредби на Д[оговора за функционирането на] ЕС относно свободното движение на хора, както и тези на Регламент № 492/2011, целят да улеснят гражданите на държавите членки при упражняването на професионална дейност от какъвто и да е характер на територията на Съюза и не допускат мерки, които биха могли да поставят в неблагоприятно положение тези граждани, когато искат да упражняват икономическа дейност на територията на друга държава членка“<sup>20</sup>.

46. В този контекст „гражданите на държавите членки разполагат в частност с произтичащо пряко от Договора право да напускат своята държава членка по произход, за да отидат на територията на друга държава членка, както и да пребивават там с цел упражняване на дейност. Следователно член 45 ДФЕС не допуска никаква национална мярка, която може да затрудни или да направи по-малко привлекателно упражняването от гражданите на Съюза на гарантираната с тази разпоредба основна свобода“<sup>21</sup>.

47. Бащата на МСМ първо се премества от Швеция в Испания, а след това се връща в Швеция: и в двата случая го прави с цел работа. Гражданите на държава членка могат да се позовават на член 45 ДФЕС срещу държава членка по произход по отношение на мерки, които могат да възпрепятстват или възпрат тези граждани да напуснат своята страна по произход<sup>22</sup>.

48. Противно на становището на датското и шведското правителство, считам, че фактът, че е изминал значителен период от време (повече от осем години), откакто бащата на МСМ е упражнил това право, по принцип е без значение за прилагането на този член (или член 7, параграф 2 от Регламент № 492/2011). Работникът мигрант трябва да може да се позове на правото на равно третиране дори в хипотеза, в която е престанал да упражнява професионална дейност в приемащата държава членка. Всъщност Съдът е приел, че статутът на бивш работник мигрант може да породи последици след прекратяване на трудовото правоотношение<sup>23</sup>.

49. Въпросът дали шведската финансова помощ за учащи за обучение в чужбина, предвидена в глава 3, член 23, първа алинея от Закона за финансовата подкрепа за учащи, би била налична или не в хипотеза като тази в главното производство, зависи от дълга поредица от бъдещи хипотетични събития: дали работникът действително ще има деца в

<sup>18</sup> Решение от 5 декември 2013 г., Zentralbetriebsrat der gemeinnützigen Salzburger Landeskliniken Betriebs (C-514/12, EU:C:2013:799, т. 30).

<sup>19</sup> Решение от 5 декември 2013 г., Zentralbetriebsrat der gemeinnützigen Salzburger Landeskliniken Betriebs (C-514/12, EU:C:2013:799, т. 31).

<sup>20</sup> Решение от 5 декември 2013 г., Zentralbetriebsrat der gemeinnützigen Salzburger Landeskliniken Betriebs (C-514/12, EU:C:2013:799, т. 32).

<sup>21</sup> Решение от 10 октомври 2019 г., Krahn (C-703/17, EU:C:2019:850, т. 41).

<sup>22</sup> Решение от 15 декември 1995 г., Bosman (C-415/93, EU:C:1995:463, т. 96).

<sup>23</sup> Решение от 19 юни 2014 г., Saint Prix (C-507/12, EU:C:2014:2007, т. 35).



бъдеще, дали тези (хипотетични) деца ще изберат да останат в приемащата държава членка, въпреки че бащата се е завърнал в Швеция, и дали няма да се интегрират в обществото в Швеция или няма да могат да се позовават на други изключения, за да получат такава помощ.

50. Както посочват датското правителство и Комисията, въз основа на практиката на Съда<sup>24</sup> в настоящия случай веригата от събития е твърде несигурна и евентуалното ѝ въздействие върху избора на работника да упражни свободата си на движение е твърде непряко, за да се счита, че горепосочената национална разпоредба може да попречи на свободното движение на работниците.

51. В резултат на това не следва да се счита, че въпросните разпоредби представляват ограничение на свободното движение на работници<sup>25</sup>.

52. В това отношение е необходимо да се направи разграничение между настоящото дело и делата Prinz и Seeberger<sup>26</sup>, по които е имало вероятност разглежданите условия да възпрат *самите жалбоподатели* да упражнят свободата си на движение и пребиваване в друга държава членка, като се има предвид въздействието, което упражняването на тази свобода е могло да окаже върху правото на безвъзмездна помощ за образование или обучение, разглеждано в тези съединени дела. За разлика от това, в настоящото дело фактите, разглеждани в главното производство, не се отнасят до личните действия на получателя, а до бъдещото поведение на друго лице, което все още не съществува, а именно *(хипотетичното) дете на работника*.

53. На следващо място възниква въпросът дали член 7, параграф 2 от Регламент № 492/2011, с който се признава правото на свободно движение на всички работници мигранти (включително сезонни и погранични работници; вж. съображение 5 от същия регламент<sup>27</sup>), се прилага единствено за работници мигранти *от друга държава членка* по отношение на правилата на приемащата държава членка, или на него може да се позовава, както в настоящия случай, и гражданин на държавата членка по произход, който се е преместил в друга държава членка и след това се е върнал в държавата си по произход.

54. Може ли (бивш) работник мигрант и/или неговото дете, което следва висше образование, да се позовават на принципа на равно третиране по член 7, параграф 2 от този регламент, но *не* спрямо органите на *приемащата държава членка*, а както е в настоящия случай, спрямо органите на *държавата членка по произход*?

55. Считаю, че на този въпрос трябва да се отговори отрицателно.

<sup>24</sup> Решение от 13 март 2019 г., Gemeinsamer Betriebsrat EurothermenResort Bad Schallerbach (C-437/17, EU:C:2019:193, т. 40).

<sup>25</sup> Решения от 27 януари 2000 г., Graf (C-190/98, EU:C:2000:49, т. 24 и 25), и от 13 март 2019 г., Gemeinsamer Betriebsrat EurothermenResort Bad Schallerbach (C-437/17, EU:C:2019:193, т. 40).

<sup>26</sup> Решение от 18 юли 2013 г. (C-523/11 и C-585/11, EU:C:2013:524).

<sup>27</sup> „[Правото на всички работници в държавите членки да осъществяват дейност по свой избор в Съюза] следва да бъде признато без дискриминация на постоянни и сезонни работници, както и на пограничните работници и на тези, които осъществяват дейност по предоставяне на услуги“.

56. Доколкото ми е известно, Съдът никога не е разширявал възможността за позоваване на този член по отношение на държавата членка по произход на (бившия) работник мигрант или на държавата членка по произход на неговото дете. Вместо това Съдът последователно приема, че този член *има за цел да осигури равно третиране* на (бившите) работници мигранти и националните работници в *приемащата държава членка*<sup>28</sup>.

57. Всъщност правилата на Съюза за свободното движение целят преди всичко да осигурят защита срещу дискриминация, с която учащите деца на (бивши) работници мигранти могат да се сблъскат в *приемащата държава членка*, а не защита срещу евентуални пречки в *държавата членка по произход* в хипотеза, в която гражданинът желае да получи от собствената си държава членка финансова помощ за учащи, за да упражни правото си на свободно движение. Това становище се подкрепя и в правната научна литература<sup>29</sup>.

58. Моето тълкуване е в съответствие с целта на Регламент № 492/2011, в чието съображение 6<sup>30</sup> се посочва премахването на пречките, свързани с условията за интеграция на семейството на работника в приемащата държава.

### ***В. Предварително заключение: няма ограничение на свободното движение на работници***

59. От изложените по-горе съображения следва, че както член 7, параграф 2 от Регламент № 492/2011, така и член 45 ДФЕС допускат национални разпоредби като разглежданите по настоящото дело, които запитващата юрисдикция следва да провери във връзка с фактите по делото в главното производство.

### ***Г. За пълнота: дори и да има ограничение, то би било обосновано***

60. Ако Съдът не се съгласи с горното и стигне до заключението, че тези национални разпоредби представляват ограничение на свободното движение на работниците, по-долу ще обясня, че при всички положения това ограничение би било обосновано.

61. Разпоредбите, разглеждани в главното производство, предвиждат, че що се отнася до финансовата помощ за обучение в чужбина, учащ, който не пребивава в Швеция, може да получи такава помощ, ако успее да докаже *връзка с обществото в Швеция* или ако е *дете на работещ в Швеция работник мигрант от друга държава членка*. Следователно всички шведски граждани, пребиваващи извън Швеция, подлежат на изискването за връзка с обществото в Швеция, когато кандидатстват за финансова помощ за обучение в друга държава членка, независимо от това дали родителят е упражнил или не правото си на свободно движение. Считаю, че е обосновано да се изисква от МСМ да докаже такава връзка. Всъщност, ако не се изискваше връзка, кандидатът щеше да бъде в

<sup>28</sup> Вж. например решения от 27 март 1985 г., Ноекх (249/83, EU:C:1985:139, т. 20), и от 6 октомври 2020 г., Jobcenter Krefeld (C-181/19, EU:C:2020:794, т. 72): „Член 7, параграф 2 от Регламент № 492/2011, на който могат да се позоват лицата, които са придобили право на пребиваване на основание член 10 от същия регламент, по същество предвижда, [...] че работник — гражданин на държава членка, включително и безработен, има в приемащата държава членка право на същите социални и данъчни предимства както работниците — местни граждани“.

<sup>29</sup> *Martin, D. Arrêts « Giersch » et « Prinz » : les différents statuts de l'étudiant — Journal de droit européen, 2013, p. 273.*

<sup>30</sup> „За да може правото на свободно движение да бъде упражнявано при обективни условия на свобода и достойнство, е необходимо да бъде осигурено фактически и юридически равно третиране по отношение на всички въпроси, свързани с действителното осъществяване на дейности като наети лица и с правото на жилище, а също така да бъдат премахнати пречките за мобилността на работниците, по-специално условията за интегриране на семейството на работника в приемащата страна“.

по-благоприятно положение от учащите, чиито родители не са упражнили правото си на свободно движение. Това би надхвърлило целта, преследвана от правилата за свободно движение на работници, преди всичко да гарантират, че работниците се ползват от същите условия в приемащата държава членка и не са възпрепятствани да се местят и да започват работа в друга държава членка.

62. Що се отнася до въпроса дали налагането на изискване за пребиваване на МСМ представлява дискриминация, необходимо е да се сравни въпросната хипотеза с хипотезата, в която изискването за пребиваване не е изпълнено и се прилага правото на Съюза, т.е. хипотезата, в която шведски гражданин, който не отговаря на изискването за пребиваване поради преместването си от Швеция в Испания с цел работа там, впоследствие търси финансова помощ, за да продължи обучението си там (в приемащата държава). Ясно е, че и в двата случая се изисква връзка с обществото в Швеция. В резултат на това не е налице пряка дискриминация.

63. Освен това, дори ако Съдът установи, че в настоящия случай е налице непряка дискриминация (*quod non*), считам, че изискването за връзка е обосновано, тъй като преследва легитимна цел, подходящо е и е пропорционално<sup>31</sup>.

64. Съдът е постановил, че „когато [националните] органи приемат мярка за дерогация на установен от правото на Съюза принцип, те трябва да докажат за всеки конкретен случай, че посочената мярка е годна да гарантира осъществяването на изтъкнатата цел и не надхвърля необходимото за постигането ѝ. Съображенията, на които може да се позовава една държава членка, следва да се придружават от анализ на пригодността и пропорционалността на приетата от тази държава мярка, както и от точни доказателства в подкрепа на доводите ѝ“<sup>32</sup>.

65. В това отношение Съдът вече е постановил, че насърчаването на мобилността на студентите може да представлява императивно съображение от общ интерес, което може да обоснове дадено ограничение, при условие че приетите критерии са подходящи и пропорционални<sup>33</sup>. Критерият, свързан с пребиваването, или, ако води до положение, противоречащо на правото на Съюза, изискването за достатъчна връзка с обществото в Швеция, има за цел да гарантира, че тези учащи ще се завърнат в Швеция след обучението си в чужбина и ще придобият знания, с които в крайна сметка ще подпомогнат шведския пазар на труда и икономика<sup>34</sup>. Съдът също така е постановил, че изискването за такава връзка може да бъде обосновано, когато има за цел да осигури високо ниво на образование по отношение на местното население<sup>35</sup>.

66. В това отношение Съдът вече е постановил, че държавите членки остават свободни да определят условията за връзката на своите граждани с обществото на съответната държава членка за целите на отпускането на финансиране за обучение в друга държава членка, като обвържат отпускането на такова финансиране с представянето на доказателство за действителна връзка с държавата членка, която отпуска финансирането, макар че „изискваните [...] доказателства [...] не трябва да са с твърде ограничителен характер, така

<sup>31</sup> Решение от 5 декември 2013 г., Zentralbetriebsrat der gemeinnützigen Salzburger Landeskliniken Betriebs (C-514/12, EU:C:2013:799, т. 36).

<sup>32</sup> Решение от 14 юни 2012 г., Комисия/Нидерландия (C-542/09, EU:C:2012:346, т. 81). Вж. също точка 82 от това решение.

<sup>33</sup> Вж. решение Giersch, точки 53—56.

<sup>34</sup> Вж. за подобни мотиви решение Giersch, точки 67 и 68.

<sup>35</sup> Вж. решение от 14 декември 2016 г., Bragança Linares Verruga и др. (C-238/15, EU:C:2016:949, т. 46).

че неоснователно да се отдава по-голямо значение на дадено обстоятелство, което не разкрива непременно степента на действителна и ефективна обвързаност между търсещия съответната помощ и тази държава членка, като се изключват всички останали релевантни обстоятелства<sup>36</sup>. Тази съдебна практика, която се отнася до членове 20 ДФЕС и 21 ДФЕС, е приложима и по дело относно свободното движение на работници, тъй като предметът на защита е същият. Ако положението на МСМ попада в приложното поле на член 21 ДФЕС — което не мога да преценя въз основа на кратката информация, съдържаща се в акта за преюдициално запитване — тогава, за да се установи дали е налице ограничение на свободното движение на хора, преценката за обосноваване, пропорционалност и подходящ характер на мярката би била идентична с тази по член 45 ДФЕС.

67. Като се има предвид, че правото на финансова помощ за учащи, разглеждано в главното производство, не се основава единствено на минимален период на пребиваване в Швеция, а може да се основава и на достатъчна връзка с обществото в Швеция, шведското законодателство е в съответствие с практиката на Съда. Смятам, че това законодателство осигурява необходимата гъвкавост, изисквана от практиката на Съда, относно преценката на степента на свързаност на учащия с обществото на държавата членка, която предоставя помощта, и следователно може да се счита за обосновано, пропорционално и подходящо (в съответствие с цитираната съдебна практика в точки 65 и 66 от настоящото заключение).

68. Всъщност, доколкото в акта за преюдициално запитване се споменава съществуващата практика на Съда<sup>37</sup>, разглежданата правна уредба се основава на сходни цели, тъй като както интеграцията на учащите, така и желанието да се установи наличието на връзка могат да представляват цели от общ интерес<sup>38</sup>.

69. Съдът вече е приел, че държава членка може да обвърже предоставянето на финансиране с доказването на известна степен на интеграция в обществото на държавата, за да предотврати превръщането на предоставянето на такива помощи на учащи от други държави членки в прекалено голям разход, който да се отрази на общото равнище на предоставяната от тази държава помощ<sup>39</sup>. Освен това в тези решения Съдът уточнява, че по принцип подобни съображения могат да бъдат изтъкнати и по отношение на отпускането на помощ от държава членка на учащи, които желаят да продължат образованието си в други държави членки.

70. Съгласна съм с датското правителство, че по този начин връзката с обществото в Швеция отразява разумно балансиране на два противоположни интереса, а именно интереса на работниците от свободно движение и целта за осигуряване на мобилност на учащите в рамките на Европейския съюз, от една страна, и интереса на системите за финансово подпомагане на обучението, които се осигуряват от държавите членки, от друга.

71. Въпреки че приложимите шведски разпоредби не се позовават изрично на критерия за интеграция на учащия в обществото в Швеция, съдебната практика, приложима относно тези разпоредби, включва този фактор сред обстоятелствата, които могат да представляват извънредни основания, обосноваващи отпускането на финансиране за обучение.

<sup>36</sup> Решения от 18 юли 2013 г., Prinz и Seeberger (C-523/11 и C-585/11, EU:C:2013:524, т. 37 и 38), и от 24 октомври 2013 г., Thiele Meneses (C-220/12, EU:C:2013:683, т. 36).

<sup>37</sup> Прави се позоваване на решение от 18 юли 2013 г., Prinz и Seeberger (C-523/11 и C-585/11, EU:C:2013:524).

<sup>38</sup> Решение от 18 юли 2013 г., Prinz и Seeberger (C-523/11 и C-585/11, EU:C:2013:524, т. 34).

<sup>39</sup> Решения от 18 юли 2013 г., Prinz и Seeberger (C-523/11 и C-585/11, EU:C:2013:524, т. 36), и от 24 октомври 2013 г., Thiele Meneses (C-220/12, EU:C:2013:683, т. 35).

72. Макар че изискванията, установени в практиката на Съда за оценка на социалната интеграция в обществото в Швеция, са *prima facie* взети предвид в настоящия случай, националната юрисдикция все пак трябва да определи въз основа на фактите дали тези критерии са били правилно приложени относно МСМ.

73. Съгласна съм с Комисията, че информацията, представена в акта за преюдициално запитване, не показва ясно, че Швеция е центърът на интересите на МСМ.

74. Съгласно член 10 от Регламент № 492/2011 като дете на (бивш) работник мигрант МСМ има право на испанска помощ за образование при същите условия като испанските граждани, тъй като правото на финансиране по този член не зависи от това дали бащата продължава да отговаря за осигуряване на издръжката на МСМ<sup>40</sup>.

75. Въпреки че е възможно испанската помощ за обучение да е по-неблагоприятна от шведската, правото на Съюза не може да гарантира на работника, че преместването в друга държава членка ще бъде социално неутрално за него или за семейството му.

76. Всъщност работник, който упражнява правото си на свободно движение, не може да очаква, че това няма да има последици от гледна точка на социалната политика, тъй като преместването в друга държава членка може да бъде повече или по-малко благоприятно или неблагоприятно. Член 10 от Регламент № 492/2011 гарантира най-много, че за (бившите) работници мигранти се прилагат същите условия като за работниците в приемащата държава членка<sup>41</sup>.

## V. Заключение

77. Предлагам на Съда да отговори на преюдициалния въпрос, отправен от Överklagandenämnden för studiestöd (Комисия по жалбите във връзка с финансовата подкрепа за учащи, Швеция), по следния начин:

„Както член 45 ДФЕС, така и член 7, параграф 2 от Регламент (ЕС) № 492/2011 на Европейския парламент и на Съвета от 5 април 2011 година относно свободното движение на работници в Съюза допускат държава членка (държавата членка по произход) да предвиди изискване детето на (бивш) работник мигрант, след като последният се е завърнал в своята държава по произход, да има връзка с държавата членка по произход, за да бъде отпусната на това дете финансова помощ за обучение в другата държава — членка на Европейския съюз, в която родителят на детето е работил по-рано (приемащата държава членка), когато:

- i) детето никога не е пребивавало в държавата членка по произход, а от раждането си живее в приемащата държава членка, и
- ii) държавата членка по произход предвижда същото изискване за наличие на връзка с държавата членка по произход по отношение на други свои граждани, които не отговарят на изискването за пребиваване и кандидатстват за финансова помощ за обучение в друга държава — членка на Европейския съюз“.

<sup>40</sup> Решения от 15 март 1989 г., Echernach и Moritz (389/87 и 390/87, EU:C:1989:130), и от 4 май 1995 г., Gaal (C-7/94, EU:C:1995:118).

<sup>41</sup> Решение от 18 юли 2017 г., Erzberger (C-566/15, EU:C:2017:562, т. 33, 34 и цитираната съдебна практика).