



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (veliki senat)

z dne 15. julija 2021 *

„Predhodno odločanje – Državljanstvo Unije – Državljan države članice, ki ni ekonomsko aktiven in prebiva na podlagi nacionalnega prava na ozemlju druge države članice – Člen 18, prvi odstavek, PDEU – Prepoved diskriminacije na podlagi državljanstva – Direktiva 2004/38/ES – Člen 7 – Pogoji za pridobitev pravice do prebivanja nad tri mesece – Člen 24 – Dajatve socialne pomoči – Pojem – Enako obravnavanje – Sporazum o izstopu Združenega kraljestva Velika Britanija in Severna Irska – Prehodno obdobje – Nacionalna določba, ki izključuje upravičenost državljanov Unije, ki imajo na podlagi nacionalnega prava pravico do prebivanja za določen čas, do dajatve socialne pomoči – Listina Evropske unije o temeljnih pravicah – Členi 1, 7 in 24“

V zadevi C-709/20,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo Appeal Tribunal for Northern Ireland (pritožbeno sodišče za Severno Irsko, Združeno kraljestvo) z odločbo z dne 21. decembra 2020, ki je na Sodišče prispela 30. decembra 2020, v postopku

CG

proti

The Department for Communities in Northern Ireland,

SODIŠČE (veliki senat),

v sestavi K. Lenaerts, predsednik, J.-C. Bonichot, predsednik senata, A. Prechal, predsednica senata, E. Regan, M. Ilešič, L. Bay Larsen, A. Kumin in N. Wahl, predsedniki senatov, T. von Danwitz, sodnik, K. Jürimäe (poročevalka), sodnica, C. Lycourgos, I. Jarukaitis, N. Jääskinen, sodniki, I. Ziemele, sodnica, in J. Passer, sodnik,

generalni pravobranilec: J. Richard de la Tour,

sodna tajnica: C. Strömholm, administratorica,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 4. maja 2021,

* Jezik postopka: angleščina.

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

- za CG R. Drabble in T. de la Mare, QC, T. Royston in G. Sarathy, barristers, ter M. Black in S. Park, solicitors,
- za The Department for Communities in Northern Ireland C. Cooley, agentka, skupaj s T. McGleenanom, QC, in L. McMahan, BL,
- za vlado Združenega kraljestva F. Shibli in S. McCrory, agenta, skupaj z D. Blundellom, QC, ter in J. Smyth, barristers,
- za Evropsko komisijo E. Montaguti in J. Tomkin, agenta,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 24. junija 2021

izreka naslednjo

Sodbo

- 1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago člena 18 PDEU.
- 2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med CG, državljanke, ki ima dvojno državljanstvo, hrvaško in nizozemsko, ter od leta 2018 prebiva na Severnem Irskem (Združeno kraljestvo), in Department for Communities in Northern Ireland (ministrstvo za skupnosti Severne Irske, Združeno kraljestvo), ker ji je zadnjenavedeno zavrnilo dodelitev dajatve socialne pomoči.

Pravni okvir

Pravo Unije

- 3 Člen 18, prvi odstavek, PDEU določa:
„Kjer se uporabljata Pogodbi in brez poseganja v njune posebne določbe, je prepovedana vsakršna diskriminacija glede na državljanstvo.“
- 4 Člen 20(1) PDEU določa:
„S Pogodbama se uvede državljanstvo Unije. Državljanji Unije so vse osebe z državljanstvom ene od držav članic. Državljanstvo Unije se doda nacionalnemu državljanstvu in ga ne nadomesti.“
- 5 Člen 21(1) PDEU določa:
„Vsak državljan Unije ima pravico prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic ob upoštevanju omejitev in pogojev, določenih s Pogodbama in ukrepi, ki so bili sprejeti za njuno uveljavitev.“

Sporazum o izstopu Združenega kraljestva

- 6 V šestem, osmem in devetem odstavku preambule Sporazuma o izstopu Združenega kraljestva Velika Britanija in Severna Irska iz Evropske unije in Evropske skupnosti za atomsko energijo (UL 2020, L 29, str. 7; v nadaljevanju: Sporazum o izstopu Združenega kraljestva), ki je bil sprejet 17. oktobra 2019 in je začel veljati 1. februarja 2020, je navedeno:

„Ob priznavanju, da je treba zagotoviti vzajemno zaščito za državljane Unije in državljane Združenega kraljestva ter njihove družinske člane, kadar so uveljavljali pravice do prostega gibanja pred datumom, določenim v tem sporazumu, ter zagotoviti, da so njihove pravice iz tega sporazuma izvršljive in temeljijo na načelu nediskriminacije; ob priznavanju, da bi bilo treba zaščititi tudi pravice, ki izhajajo iz obdobja socialnega zavarovanja;

[...]

Ob upoštevanju, da je v interesu Unije in Združenega kraljestva, da določita prehodno obdobje ali obdobje izvajanja, v katerem bi se moralo pravo Unije, vključno z mednarodnimi sporazumi, ne glede na vse posledice izstopa Združenega kraljestva iz Unije, kar zadeva sodelovanje Združenega kraljestva v institucijah, organih, uradih in agencijah Unije, zlasti zaključka mandatov vseh članov institucij, organov in agencij Unije, ki so predlagani, imenovani ali izvoljeni v zvezi s članstvom Združenega kraljestva v Uniji, na datum začetka veljavnosti tega sporazuma, uporabljati za Združeno kraljestvo in v njem, in načeloma z enakim učinkom, kar zadeva države članice, da bi se preprečile motnje v obdobju pogajanj o sporazumih o prihodnjih odnosih;

Ob priznavanju, da tudi če se bo pravo Unije v prehodnem obdobju uporabljalo za Združeno kraljestvo in v njem, posebnosti Združenega kraljestva kot države, ki je izstopila iz Unije, pomenijo, da bo pomembno, da bo Združeno kraljestvo lahko samo sprejelo ukrepe za pripravo in vzpostavitev novih mednarodnih sporazumov, tudi na področjih izključne pristojnosti Unije, če taki sporazumi ne bodo začeli veljati ali se bodo uporabljali v navedenem obdobju, razen če bo to odobrila Unija.“

- 7 Prvi del tega sporazuma, ki zajema skupne določbe, vsebuje člene od 1 do 8 tega sporazuma. Člen 2(a) in (c) navedenega sporazuma določa:

„V tem sporazumu se uporabljajo naslednje opredelitve pojmov:

(a) ‚pravo Unije‘ pomeni:

- (i) Pogodbo o Evropski uniji (v nadaljnjem besedilu: PEU), Pogodbo o delovanju Evropske unije (v nadaljnjem besedilu: PDEU) in Pogodbo o ustanovitvi Evropske skupnosti za atomsko energijo (v nadaljnjem besedilu: Pogodba Euratom), kakor so bile spremenjene ali dopolnjene, ter pogodbe o pristopu in Listino Evropske unije o temeljnih pravicah [v nadaljevanju: Listina], v nadaljnjem besedilu skupaj: Pogodbe;
- (ii) splošna načela prava Unije;
- (iii) akte, ki so jih sprejele institucije, organi, uradi ali agencije Unije;

[...]

(c) ‚državljan Unije‘ pomeni vsako osebo, ki ima državljanstvo države članice.“

8 Člen 4 tega sporazuma, naslovljen „Metode in načela v zvezi z učinkom, izvajanjem in uporabo tega sporazuma“, v odstavkih od 1 do 4 določa:

„1. Določbe tega sporazuma in določbe prava Unije, ki se uporabljajo na podlagi tega sporazuma, imajo za Združeno kraljestvo in v njem enake pravne učinke kot jih imajo v Uniji in državah članicah.

V skladu s tem se lahko pravne ali fizične osebe zlasti sklicujejo neposredno na določbe, ki jih ta sporazum vsebuje ali se nanje sklicuje in ki izpolnjujejo pogoje za neposreden učinek na podlagi prava Unije.

2. Združeno kraljestvo zagotovi skladnost z odstavkom 1, tudi glede potrebnih pooblastil svojih sodnih in upravnih organov, da ne uporabljajo nedoslednih ali nezdružljivih nacionalnih določb preko primarne nacionalne zakonodaje.

3. Določbe tega sporazuma, ki se sklicujejo na pravo Unije ali na njegove pojme ali določbe, se razlagajo in uporabljajo v skladu z metodami in splošnimi načeli prava Unije.

4. Določbe tega sporazuma, ki se sklicujejo na pravo Unije ali njegove pojme ali določbe, se pri uvajanju in uporabi razlagajo skladno z relevantno sodno prakso Sodišča Evropske unije, kot je bila sprejeta pred koncem prehodnega obdobja.“

9 Drugi del Sporazuma o izstopu Združenega kraljestva, naslovljen „Pravice državljanov“, sestavljajo člani od 9 do 39 tega sporazuma. Člen 9(c)(i) tega sporazuma določa:

„V tem delu se brez poseganja v naslov III uporabljajo naslednje opredelitve pojmov:

[...]

(c) ‚država gostiteljica‘:

(i) za državljane Unije in njihove družinske člane Združeno kraljestvo, če so tam uveljavljali pravico do prebivanja v skladu s pravom Unije pred koncem prehodnega obdobja in tam še naprej prebivajo po koncu tega obdobja.“

10 Člen 10(1) navedenega sporazuma določa:

„Ta del se brez poseganja v naslov III uporablja za naslednje osebe:

(a) državljane Unije, ki so pred koncem prehodnega obdobja uveljavljali svojo pravico do prebivanja v Združenem kraljestvu v skladu s pravom Unije in tam še naprej prebivajo po koncu tega obdobja;

[...]“

11 Člen 12 Sporazuma o izstopu iz Združenega kraljestva določa:

„V okviru tega dela in brez poseganja v njegove posebne določbe je v državi gostiteljici in državi dela prepovedana kakršna koli diskriminacija oseb iz člena 10 tega sporazuma glede na državljanstvo v smislu prvega pododstavka člena 18 PDEU.“

12 Člen 13(1) tega sporazuma določa:

„Državljeni Unije in državljani Združenega kraljestva imajo pravico do prebivanja v državi gostiteljici ob upoštevanju omejitev in pogojev iz členov 21, 45 ali 49 PDEU ter člena 6(1), točk (a), (b) ali (c) člena 7(1), člena 7(3), člena 14, člena 16(1) ali člena 17(1) [Direktive Evropskega parlamenta in Sveta 2004/38/ES z dne 29. aprila 2004 o pravici državljanov Unije in njihovih družinskih članov do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic, ki spreminja Uredbo (EGS) št. 1612/68 in razveljavlja Direktive 64/221/EGS, 68/360/EGS, 72/194/EGS, 73/148/EGS, 75/34/EGS, 75/35/EGS, 90/364/EGS, 90/365/EGS in 93/96/EEC (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 5, zvezek 5, str. 46)].“

13 Člen 18 navedenega sporazuma, naslovljen „Izdajanje dokumentov za prebivanje“, določa:

„1. Država gostiteljica lahko od državljanov Unije ali Združenega kraljestva, njihovih družinskih članov in drugih oseb, ki prebivajo na njenem ozemlju pod pogoji iz tega naslova, zahteva, da vložijo prošnjo za nov status glede prebivanja, s katerim se podelijo pravice iz tega naslova, in dokazilo o takem statusu, ki je lahko v digitalni obliki.

Za prošnjo za tak status glede prebivanja veljajo naslednji pogoji:

[...]

(k) država gostiteljica lahko od državljanov Unije in državljanov Združenega kraljestva zahteva, da poleg identifikacijskih dokumentov iz točke (i) tega odstavka predložijo še naslednja dokazila iz člena 8(3) Direktive 2004/38/ES:

[...]

(ii) če prebivajo v državi gostiteljici kot gospodarsko neaktivne osebe v skladu s točko (b) člena 7(1) Direktive 2004/38/ES, dokazilo, da imajo zadostna sredstva zase in za svoje družinske člane, da med svojim prebivanjem ne bodo postali breme sistema socialne pomoči države gostiteljice, in da imajo celovito zavarovalno kritje za primer bolezni v državi gostiteljici,

[...]

[...]

4. Če se država gostiteljica odloči, da od državljanov Unije ali Združenega kraljestva, njihovih družinskih članov in drugih oseb, ki prebivajo na njenem ozemlju v skladu s pogoji iz tega naslova, ne bo zahtevala, da kot pogoj za zakonito prebivanje vložijo prošnjo za nov status glede prebivanja iz odstavka 1, imajo osebe, upravičene do pravice do prebivanja na podlagi tega naslova, pravico, da v skladu s pogoji iz Direktive 2004/38/ES prejmejo dokument za prebivanje, ki je lahko v digitalni obliki in ki vsebuje izjavo, da je bil izdan v skladu s tem sporazumom.“

14 Člen 19 Sporazuma o izstopu Združenega kraljestva, naslovljen „Izdajanje dokumentov za prebivanje v prehodnem obdobju“, v odstavku 1 določa:

„Država gostiteljica lahko v prehodnem obdobju dovoli, da je vlaganje prošenj za status glede prebivanja ali dokument za prebivanje iz člena 18(1) in (4) od datuma začetka veljavnosti tega sporazuma prostovoljno.“

15 Člen 23 tega sporazuma, naslovljen „Enako obravnavanje“, določa:

„1. V skladu s členom 24 Direktive 2004/38/ES in ob upoštevanju posebnih določb tega naslova ter naslovov I in IV tega dela so vsi državljani Unije ali Združenega kraljestva, ki na podlagi tega sporazuma prebivajo na ozemlju države gostiteljice, deležni enakega obravnavanja kot državljani te države v obsegu področja uporabe tega dela. Uživanje te pravice se razširi na družinske člane državljanov Unije ali Združenega kraljestva, ki imajo pravico do prebivanja ali stalnega prebivanja.

2. Z odstopanjem od odstavka 1 država gostiteljica ni dolžna podeliti pravice do socialne pomoči v obdobjih prebivanja na podlagi člena 6 ali točke (b) člena 14(4) Direktive 2004/38/ES niti ni dolžna, preden oseba pridobi pravico do stalnega prebivanja v skladu s členom 15 tega sporazuma, dodeliti pomoči za vzdrževanje v času študija, vključno s poklicnim usposabljanjem, ki obsega študentske pomoči ali študentska posojila, drugim osebam, razen delavcem, samozaposlenim osebam, osebam, ki ohranijo takšen status, ali članom njihovih družin.“

16 Člen 38(1) navedenega sporazuma določa:

„Ta del ne vpliva na zakone in druge predpise, veljavne v državi gostiteljici ali državi dela, ki bi bili za zadevne osebe ugodnejši. Ta odstavek se ne uporablja za naslov III.“

17 Tretji del Sporazuma o izstopu Združenega kraljestva, naslovljen „Določbe o ločitvi“, vsebuje člene od 40 do 125 tega sporazuma. Člen 86 tega sporazuma, naslovljen „Zadeve, ki tečejo pred Sodiščem Evropske unije“, v odstavkih 2 in 3 določa:

„2. Sodišče Evropske unije ostane pristojno za predhodno odločanje o zadevah na predloge sodišč Združenega kraljestva, ki so bili vloženi pred koncem prehodnega obdobja.

3. Za namene tega poglavja se šteje, da je bil postopek sprožen pred Sodiščem Evropske unije in da so bili predlogi za predhodno odločanje vloženi v trenutku, ko je bilo pisanje o začetku postopka [začetna procesna vloga] registrirano v tajništvu Sodišča oziroma Splošnega sodišča.“

18 Člen 89(1) navedenega sporazuma določa:

„Sodbe in sklepi Sodišča Evropske unije, sprejeti pred koncem prehodnega obdobja, ter take sodbe in sklepi, sprejeti v postopkih iz členov 86 in 87 po koncu prehodnega obdobja, so za Združeno kraljestvo in v njem v celoti zavezujoči.“

19 Člen 126 Sporazuma o izstopu Združenega kraljestva, naslovljen „Prehodno obdobje“, določa:

„Prehodno obdobje oziroma obdobje izvajanja se začne na datum začetka veljavnosti tega sporazuma in konča 31. decembra 2020.“

20 Člen 127 tega sporazuma, naslovljen „Obseg prehoda“, v odstavkih 1 in 3 določa:

„1. Če ni s tem sporazumom določeno drugače, se v prehodnem obdobju za Združeno kraljestvo in v njem uporablja pravo Unije.

[...]

3. V prehodnem obdobju ima pravo Unije, ki se uporablja na podlagi odstavka 1, enake pravne učinke v zvezi z Združenim kraljestvom in v njem kot v Uniji in njenih državah članicah ter se razlaga in uporablja v skladu z enakimi metodami in splošnimi načeli, kot se uporabljajo v Uniji.“

Direktiva 2004/38

21 V uvodnih izjavah 10 in 16 Direktive 2004/38 je navedeno:

„(10) Vendar osebe, ki uresničujejo svojo pravico do prebivanja, vseeno ne bi smele postati nesorazmerno breme sistema socialne pomoči v državi članici gostiteljici v začetnem obdobju prebivanja. Zato bi morala biti pravica do prebivanja za državljane Unije in njihove družinske člane za obdobja, daljša od treh mesecev, zavezana pogojem.

[...]

(16) Dokler upravičenci pravice do prebivanja ne postanejo nesorazmerno breme sistema socialne pomoči v državi članici gostiteljici, ti ne bi smeli biti izgnani. Zato ukrep izгона ne bi smel biti samodejna posledica uveljavljanja sistema socialne pomoči. Država članica gostiteljica bi morala preučiti, ali gre v posameznem primeru za začasne težave, in upoštevati trajanje prebivanja, osebne okoliščine ter znesek dodeljene pomoči, da bi ugotovila, ali je upravičenec postal nesorazmerno breme njenega sistema socialne pomoči, in da bi v tem primeru sprožila njegov izgon. V nobenem primeru se ne bi smel sprejeti ukrep izгона proti delavcem, samozaposlenim osebam ali iskalcem zaposlitve, kakor jih opredeljuje Sodišče, razen zaradi javnega reda ali javne varnosti.“

22 Člen 1 te direktive določa:

„Ta direktiva določa:

- (a) pogoje, ki urejujejo uresničevanje pravice državljanov Unije in njihovih družinskih članov do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic;
- (b) pravico do stalnega prebivališča na ozemlju držav članic za državljane Unije in njihove družinske člane;
- (c) omejitve pravic, navedenih v točkah (a) in (b), zaradi javnega reda, javne varnosti ali javnega zdravja.“

23 Člen 3(1) navedene direktive določa:

„Ta direktiva se uporablja za vse državljane Unije, ki se preselijo ali prebivajo v državi članici razen v tisti državi, katere državljani so, in za njihove družinske člane, kot opredeljeni v točki 2 člena 2, ki jih spremljajo ali se jim pridružijo.“

24 Člen 7 iste direktive, naslovljen „Pravica do prebivanja za več kot tri mesece“, v odstavku 1 določa:

„Vsi državljani Unije imajo pravico prebivati na ozemlju druge države članice v obdobju, daljšem od treh mesecev če:

[...]

(b) imajo dovolj sredstev zase in za svoje družinske člane, da med njihovim prebivanjem ne bodo postali breme sistema socialne pomoči v državi članici gostiteljici in če imajo celovito zavarovalno kritje za primer bolezni v državi članici gostiteljici ali

[...]“

25 Člen 24 Direktive 2004/38, naslovljen „Enako obravnavanje“, določa:

„1. Ob upoštevanju posebnih določb, ki so izrecno predvidene v Pogodbi in sekundarni zakonodaji, bi morali vsi državljani Unije, ki na podlagi te direktive prebivajo na ozemlju države članice gostiteljice, uživati enako obravnavanje kot državljani te države članice v okviru Pogodbe. Uživanje te pravice se razširi na družinske člane, ki niso državljani države članice in ki imajo pravico do prebivanja ali do stalnega prebivanja.

2. Z odstopanjem od odstavka 1 država članica gostiteljica ni dolžna podeliti pravice do socialne pomoči v prvih treh mesecih prebivanja ali, kjer ustreza, v daljšem obdobju, predvidenem v členu 14(4)(b), niti ni dolžna, pred pridobitvijo pravice do stalnega prebivališča, dodeliti pomoči za vzdrževanje v času študija, vključno s poklicnim usposabljanjem, ki obsega študentske pomoči ali študentska posojila, drugim osebam, razen delavcem, samozaposlenim osebam, osebam, ki ohranijo takšen status in članom njihovih družin.“

26 Člen 37 te direktive, naslovljen „Ugodnejše nacionalne določbe“, določa:

„Določbe te direktive ne vplivajo na kakršne koli zakone ali druge predpise, ki jih država članica določi in ki bi bili ugodnejši za osebe, zajete v tej direktivi.“

Pravo Združenega kraljestva

Dodatek EU k ureditvi prebivanja

27 EU Settlement Scheme – Appendix EU of the UK Immigration Rules [Ureditev prebivanja „EU Settlement Scheme“ – Dodatek „EU“ k pravilom o priseljevanju (v nadaljevanju: Dodatek EU k ureditvi prebivanja)] je akt, s katerim so britanski organi v pričakovanju izstopa Združenega kraljestva iz Unije sprejeli novo pravno ureditev, ki se uporablja za državljane Evropskega gospodarskega prostora (EGP) in posledično za državljane Unije, ki živijo v Združenem kraljestvu. Vsem državljanom Unije, ki so v Združenem kraljestvu prebivali pred 31. decembrom 2020, in njihovim družinskim članom omogoča, da zaprosijo za dovoljenje, da ostanejo v Združenem kraljestvu. Ta pravna ureditev je začela veljati 30. marca 2019.

28 Dodatek EU k ureditvi prebivanja določa postopek in pogoje za pridobitev pravice do stalnega prebivanja in pravice do začasnega prebivanja na ozemlju Združenega kraljestva za različne kategorije državljanov Unije in njihovih družinskih članov. Tako določa, da imajo državljani Unije, ki imajo pravico do stalnega prebivanja na tem ozemlju, status stalnega prebivalca in da se tistim, ki manj kot pet let prebivajo v Združenem kraljestvu, prizna status začasnega prebivalca (*Pre-Settled Status*), ki jim podeljuje pravico do petletnega začasnega prebivanja.

Uredba o univerzalnem prejemku iz leta 2016 (Severna Irsko)

- 29 Universal Credit Regulations (Northern Ireland) 2016 (uredba o univerzalnem prejemku iz leta 2016 (Severna Irsko)), kakor je bila spremenjena s Social Security (income-related Benefits) (updating and Amendment) (EU Exit) Regulations (Northern Ireland) 2019 [uredba o socialni varnosti iz leta 2019 (dajatve, povezane z dohodki) (posodobitev in sprememba) (izstop iz Evropske unije) (Severna Irsko)] (v nadaljevanju: uredba o univerzalnem prejemku iz leta 2016) v členu 9 določa:

„Osebe, za katere se šteje, da niso na Severnem Irskem.

1. Za ugotovitev, ali oseba izpolnjuje temeljni pogoj za to, da je na Severnem Irskem, razen če ne spada na področje uporabe odstavka 4, se šteje, da oseba ni na Severnem Irskem, če nima običajnega prebivališča v Združenem kraljestvu, Kanalskih otokih, na otoku Man ali v Republiki Irski.

2. Za osebo se lahko šteje, da ima običajno prebivališče v Združenem kraljestvu, na Kanalskih otokih, otoku Man ali v Republiki Irski, če ima pravico do prebivanja na enem od teh krajev.

3. V smislu odstavka 2 pravica do prebivanja ne vključuje pravice, ki obstaja iz naslova ali v skladu:

(a) s členom 13 [Immigration (European Economic Area) Regulations 2016 (uredba o priseljevanju iz leta 2016 (Evropski gospodarski prostor), (SI 2016/1052), v nadaljevanju: uredba glede EGP] ali členom 6 Direktive 2004/38,

(b) s členom 14 uredbe glede EGP, vendar le če taka pravica obstaja na podlagi uredbe glede EGP, ker je oseba:

- (i) oseba, ki izpolnjuje pogoje za uporabo člena 6(1) te uredbe kot iskalec zaposlitve, ali
- (ii) družinski član (v smislu člena 7 navedene uredbe) takega iskalca zaposlitve,

(c) s členom 16 uredbe glede EGP, vendar le če pravica obstaja na podlagi te uredbe, ker oseba izpolnjuje merila iz člena 16(5) navedene uredbe ali člena 20 Pogodbe o delovanju Evropske unije (če pravica do prebivanja nastane zato, ker bi bil v nasprotnem primeru britanski državljan prikrajšan za dejansko uživanje svojih pravic kot evropski državljan), ali

(d) s tem, da je oseba dobila začasno dovoljenje za vstop ali prebivanje v Združenem kraljestvu iz naslova Immigration Act 1971 (zakon o priseljevanju iz leta 1971) na podlagi:

- (i) [Dodatka EU k ureditvi prebivanja], ki temelji na členu 3(2) zakona o priseljevanju,

[...]

[...]“

Spor o glavni stvari in vprašani za predhodno odločanje

- 30 CG, državljanka z dvojnimi državljanstvom, hrvaškim in nizozemskim, je mati dveh majhnih otrok, ki ju vzgaja sama. Navedla je, da je leta 2018 s svojim partnerjem, nizozemskim državljanom in očetom njenih otrok, prišla na Severno Irsko (Združeno kraljestvo). V Združenem kraljestvu ni

nikoli opravljala gospodarske dejavnosti, tam pa je živela s svojim partnerjem, dokler se ni odselila v varno hišo za ženske. CG nima nobenih sredstev za zadovoljitev svojih potreb in potreb svojih otrok.

- 31 Home Office (ministrstvo za notranje zadeve, Združeno kraljestvo) je 4. junija 2020 na podlagi Dodatka EU k ureditvi glede prebivanja priznalo status začasnega prebivalca Združenega kraljestva (*Pre-Settled Status*), na podlagi katerega ji je bila priznana pravica do začasnega prebivanja. Za dodelitev navedenega statusa ne velja pogoj glede sredstev.
- 32 CG je 8. junija 2020 pri ministrstvu za skupnosti Severne Irske vložila prošnjo za dajatev socialne pomoči, imenovano univerzalni prejemek (*Universal Credit*). Ta prošnja je bila z odločbo z dne 17. junija 2020 zavržena, ker CG ni izpolnjevala pogojev glede prebivanja, ki se zahtevajo za njeno pridobitev.
- 33 Pristojni upravni organ je menil, da se lahko samo za osebe, ki imajo pravico do prebivanja v Združenem kraljestvu v smislu člena 9(2) uredbe o univerzalnem prejemku iz leta 2016, šteje, da imajo običajno prebivališče v Združenem kraljestvu in zato lahko zaprosijo za pridobitev univerzalnega prejemka. Nasprotno pa so državljani držav članic, kot je CG, ki imajo pravico do prebivanja na podlagi Dodatka EU k ureditvi prebivanja, na podlagi člena 9(3)(d)(i) uredbe o univerzalnem prejemku iz leta 2016 izključeni iz kategorije potencialnih upravičencev do univerzalnega prejemka.
- 34 Kot je razvidno iz tega člena 9(3)(d)(i) pravice do prebivanja, ki je bila z Dodatkom EU k ureditvi prebivanja uvedena za državljane držav članic, ni med pravicami do prebivanja, za katere se šteje, da pomenijo obstoj običajnega prebivališča v Združenem kraljestvu. Nacionalni organi so s to določbo, ki je bila v uredbo o univerzalnem prejemku iz leta 2016 vstavljena z uredbo o socialni varnosti iz leta 2019 (v nadaljevanju: uredba iz leta 2019), želeli izključiti zadevne osebe iz kategorije potencialnih upravičencev do univerzalnega prejemka, pri čemer so določili, da pravica do prebivanja, ki jo imajo odslej te osebe, ni upoštevana za obstoj „običajnega prebivališča“ v smislu člena 9(2) Uredbe o univerzalnem prejemku iz leta 2016.
- 35 Odločba ministrstva za skupnosti Severne Irske z dne 17. junija 2020 je bila po pritožbi, ki jo je zoper njo vložila CG, potrjena 30. junija 2020.
- 36 CG je nato zoper odločbo z dne 17. junija 2020 vložila pritožbo pri Appeal Tribunal (Northern Ireland) (pritožbeno sodišče za Severno Irsko, Združeno kraljestvo). Izpodbija zlasti zakonitost člena 9(3)(d)(i) uredbe o univerzalnem prejemku iz leta 2016, ki je bil podlaga za to odločbo. Ta določba naj bi kršila člen 18 PDEU in obveznosti, ki naj bi jih Združeno kraljestvo imelo na podlagi European Communities Act 1972 (zakon glede Evropskih skupnosti iz leta 1972) o pristopu Združenega kraljestva k Evropski uniji, ker naj bi izključevala pravico do dajatev socialne pomoči za državljane Unije, za katere je Združeno kraljestvo priznalo, da zakonito prebivajo na njegovem ozemlju.
- 37 CG v zvezi s tem trdi, da je treba šteti, da je na ozemlju Severne Irske v smislu člena 9 uredbe o univerzalnem prejemku iz leta 2016, ker ima pravico do začasnega prebivanja, ki izhaja iz statusa začasnega prebivalca, ki ji je bil priznan 4. junija 2020. Zato bi morala imeti možnost zahtevati dodelitev univerzalnega prejemka. Zavrnitev dodelitve te dajatve socialne pomoči tožeči stranki, ker naj njen status ne bi bil upošteven za obstoj „običajnega prebivališča“ v Združenem kraljestvu, naj bi pomenila različno obravnavanje državljanov Unije, ki zakonito prebivajo v Združenem kraljestvu, in britanskih državljanov ter s tem diskriminacijo glede na državljanstvo

v smislu člena 18, prvi odstavek, PDEU. Trdi, da se lahko na podlagi sodbe z dne 7. septembra 2004, Trojani (C-456/02, EU:C:2004:488), in upoštevne nacionalne sodne prakse neposredno sklicuje na to določbo, da bi pridobila pravico do dajatve socialne pomoči, ker ima pravico do prebivanja na podlagi nacionalnega prava, čeprav ne izpolnjuje pogojev za pridobitev pravice do prebivanja na podlagi prava Unije.

- 38 Ministrstvo za skupnosti Severne Irske trdi, da na podlagi nacionalnega prava status začasnega prebivalca (*Pre-Settled Status*), sam po sebi ne daje pravice do dajatev socialne pomoči, za katere še naprej veljajo posebni pogoji za upravičenost.
- 39 V teh okoliščinah je Appeal Tribunal (Northern Ireland) (pritožbeno sodišče za Severno Irsko) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ti vprašanji:

- „1. Ali je člen 9(3)[d](i) [uredbe o univerzalnem prejemku iz leta 2016], ki je bil vstavljen z [uredbo iz leta 2019] in izključuje pravico do dajatev socialne varnosti za državljane EU s pravico do prebivanja v Združenem kraljestvu na podlagi nacionalnega prava (dovoljenje za začasno prebivanje) [v tej zadevi ‚status začasnega prebivalca‘, pridobljen na podlagi Dodatka EU k ureditvi prebivanja], protizakonito diskriminatoren (bodisi neposredno bodisi posredno) v smislu člena 18 [PDEU] in ali je v skladu z obveznostmi Združenega kraljestva na podlagi European Communities Act 1972 (zakon glede Evropskih skupnosti iz leta 1972)?
2. Če je odgovor na prvo vprašanje pritrdilen in je treba člen 9(3)[d](i) [uredbe o univerzalnem prejemku iz leta 2016] šteti za posredno diskriminatoren: ali je ta določba upravičena na podlagi člena 18 PDEU in ali je v skladu z obveznostmi Združenega kraljestva na podlagi zakona glede Evropskih skupnosti iz leta 1972?“

Predlog za obravnavanje po hitrem postopku

- 40 Appeal Tribunal for Northern Ireland (pritožbeno sodišče za Severno Irsko) je Sodišču predlagalo, naj ob upoštevanju očitne nujnosti te zadeve in težkega finančnega položaja CG to zadevo obravnava po hitrem postopku iz člena 105 Poslovnika Sodišča.
- 41 Člen 105(1) Poslovnika določa, da lahko predsednik Sodišča, če je treba zadevo zaradi njene narave obravnavati v kar najkrajšem času, na predlog predložitvenega sodišča ali izjemoma po uradni dolžnosti po opredelitvi sodnika poročevalca in generalnega pravobranilca odloči, da se predlog za sprejetje predhodne odločbe obravnava po hitrem postopku.
- 42 S sklepom predsednika Sodišča z dne 26. januarja 2021 je bila predložitvenemu sodišču poslana zahteva za dodatne informacije. Od njega je Sodišče zlasti zahtevalo, naj pojasni, ali obstaja morebitna nevarnost, da bodo CG in njenima otrokoma kršene temeljne pravice, določene v členih 7 in 24 Listine o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina), ter navede finančna sredstva, ki so na voljo CG, in njene pogoje nastanitve ter pogoje nastanitve njenih otrok.
- 43 Predložitveno sodišče je v elektronskem dopisu z dne 5. februarja 2021 potrdilo, prvič, da CG nima nobenega finančnega vira, trenutno nima dostopa do državnih dajatev in živi v varni hiši za ženske, in drugič, da obstaja nevarnost, da bodo kršene temeljne pravice njenih otrok.

- 44 V teh okoliščinah je predsednik Sodišča, glede na to, da CG in njena otroka nimajo sredstev in da ta na podlagi nacionalnega prava ne more pridobiti dajatev socialne pomoči, s sklepom z dne 11. februarja 2021 po opredelitvi sodnika poročevalca in generalnega pravobranilca ugodil predlogu za uporabo hitrega postopka iz člena 105 Poslovnika.

Pristojnost Sodišča

- 45 V skladu z ustaljeno sodno prakso mora Sodišče preizkusiti okoliščine, v katerih mu je nacionalno sodišče predložilo zadevo, da preveri, ali je zanjo pristojno (sodba z dne 10. decembra 2020, J & S Service, C-620/19, EU:C:2020:1011, točka 32 in navedena sodna praksa).
- 46 V zvezi s tem iz člena 19(3)(b) PEU in člena 267, prvi odstavek, PDEU izhaja, da je Sodišče pristojno za predhodno odločanje o vprašanjih glede razlage prava Unije ali veljavnosti aktov institucij Unije. Drugi odstavek tega člena 267 v bistvu določa, da če se v zadevi, ki jo obravnava sodišče države članice, postavi vprašanje, zoper katero je mogoče vložiti predlog za sprejetje predhodne odločbe, lahko to sodišče, če meni, da je treba glede vprašanja sprejeti odločitev, ki mu bo omogočila izreči sodbo, Sodišče pozove, naj odloči o tem vprašanju.
- 47 V obravnavanem primeru je 1. februarja 2020, ko je začel veljati Sporazum o izstopu Združenega kraljestva, ta država izstopila iz Unije in tako postala tretja država. Iz tega sledi, da se sodišča Združenega kraljestva od tega datuma ne morejo več šteti za sodišča države članice.
- 48 Vendar ta sporazum v členu 126 določa prehodno obdobje od začetka veljavnosti navedenega sporazuma, in sicer od 1. februarja 2020 do 31. decembra 2020. Člen 127 tega sporazuma določa, da se v tem obdobju, razen če ni s tem sporazumom določeno drugače, za Združeno kraljestvo in v njem uporablja pravo Unije ter ima enake pravne učinke kot v Uniji in njenih državah članicah ter se razlaga in uporablja po enakih metodah in splošnih načelih, kot se uporabljajo v Uniji.
- 49 Člen 86 sporazuma o izstopu Združenega kraljestva v odstavku 2 določa tudi, da Sodišče ostane pristojno za predhodno odločanje o zadevah na predloge sodišč Združenega kraljestva, ki so bili vloženi pred koncem prehodnega obdobja. Poleg tega iz odstavka 3 tega člena izhaja, da se šteje, da je bil predlog za sprejetje predhodne odločbe vложен v smislu odstavka 2 v trenutku, ko je bil začetni procesni akt registriran v tajništvu Sodišča.
- 50 Sodišče Združenega kraljestva pa je ta predlog za sprejetje predhodne odločbe pri Sodišču vložilo 30. decembra 2020, to je pred koncem prehodnega obdobja, v okviru spora v zvezi s prošnjo za dajatev socialne pomoči, ki jo je 8. junija 2020 CG vložila pri ministrstvu za skupnosti Severne Irske.
- 51 Iz tega sledi, prvič, da položaj iz postopka v glavni stvari spada na področje uporabe *ratione temporis* prava Unije na podlagi členov 126 in 127 Sporazuma o izstopu Združenega kraljestva, in drugič, da je Sodišče pristojno za predhodno odločanje o predlogu predložitvenega sodišča na podlagi člena 86(2) tega sporazuma v delu, v katerem se želi s tem predlogom pridobiti razlaga člena 18, prvi odstavek, PDEU.

- 52 Nasprotno pa Sodišče ni pristojno za odločanje o prvem vprašanju za predhodno odločanje v delu, v katerem se to nanaša na presojo združljivosti člena 9(3)(d)(i) uredbe o univerzalnem prejemku iz leta 2016 z obveznostmi, ki jih ima Združeno kraljestvo na podlagi zakona glede Evropskih skupnosti iz leta 1972, saj se to vprašanje ne nanaša niti na razlago prava Unije niti na veljavnost akta, ki so ga sprejele institucije Unije, v smislu člena 267, prvi odstavek, PDEU.

Vprašnji za predhodno odločanje

Dopustnost vprašanj

- 53 Vlada Združenega kraljestva v pisnem stališču navaja, da položaj iz postopka v glavni stvari ureja le nacionalno pravo in zato ne spada na področje uporabe prava Unije. Meni, da je bila pravica do začasnega prebivanja iz postopka v glavni stvari priznana CG zgolj na podlagi nacionalnega prava in da okoliščina, da je ta oseba lahko vstopila na ozemlje Združenega kraljestva na podlagi prava Unije za začetno obdobje treh mesecev, ni upoštevana za presojo položaja iz postopka v glavni stvari.
- 54 Opozoriti je treba, da v je skladu z ustaljeno sodno prakso v okviru sodelovanja med Sodiščem in nacionalnimi sodišči, določenega v členu 267 PDEU, le nacionalno sodišče, ki odloča o sporu in ki mora prevzeti odgovornost za sodno odločitev, tisto, ki ob upoštevanju posebnosti zadeve presodi potrebo po pridobitvi predhodne odločbe, da bi lahko izdalo sodbo, in tudi upoštevnost vprašanj, ki jih predloži Sodišču. Zato je Sodišče, kadar se predložena vprašanja nanašajo na razlago prava Unije, načeloma dolžno odločiti (sodba z dne 10. decembra 2020, J & S Service, C-620/19, EU:C:2020:1011, točka 31 in navedena sodna praksa).
- 55 Sodišče lahko zavrne odločanje o vprašanju nacionalnega sodišča za predhodno odločanje samo, če je očitno, da zahtevana razlaga prava Unije nima nobene zveze z dejanskim stanjem ali predmetom spora o glavni stvari, če je problem hipotetičen ali če Sodišče nima na voljo dejanskih in pravnih elementov, ki so potrebni, da bi lahko na postavljena vprašanja dalo koristne odgovore (sodba z dne 24. novembra 2020, Openbaar Ministerie (Ponarejanje listin), C-510/19, EU:C:2020:953, točka 26 in navedena sodna praksa).
- 56 V obravnavanem primeru je iz elementov spisa, s katerim razpolaga Sodišče, razvidno, da je CG, ki ima dvojno državljanstvo, hrvaško in nizozemsko, leta 2018 vstopila na ozemlje Združenega kraljestva in na podlagi nacionalnega prava na tem ozemlju prebiva od 4. junija 2020.
- 57 Ker se pravo Unije v tej državi uporablja do konca prehodnega obdobja na podlagi člena 127 Sporazuma o izstopu Združenega kraljestva, razen če ta sporazum ne določa drugače, je treba opozoriti, da je državljan Unije – državljan države članice, ki se je preselil v drugo državo članico, uresničeval svojo pravico do prostega gibanja, tako da njegov položaj spada na področje uporabe prava Unije (glej v tem smislu sodbo z dne 19. novembra 2020, ZW, C-454/19, EU:C:2020:947, točka 23 in navedena sodna praksa).
- 58 Prav tako je iz sodne prakse Sodišča razvidno, da državljan države članice, ki ima iz tega naslova status državljana Unije, ki zakonito prebiva na ozemlju druge države članice, tudi iz tega razloga spada na področje uporabe prava Unije. Zato se ima državljan države članice, ki prebiva v drugi državi članici, zaradi svojega statusa državljana Unije pravico sklicevati na člen 21(1) PDEU in

spada na področje uporabe Pogodb v smislu člena 18 PDEU, ki vsebuje načelo prepovedi diskriminacije glede na državljanstvo (sodba z dne 17. decembra 2020, Generalstaatsanwaltschaft Berlin (Izročitev Ukrajini), C-398/19, EU:C:2020:1032, točki 29 in 30 ter navedena sodna praksa).

- 59 Iz tega sledi, da je položaj CG spadal na področje uporabe prava Unije do konca prehodnega obdobja, določenega s Sporazumom o izstopu Združenega kraljestva. V teh okoliščinah je treba šteti, da sta postavljeni vprašanji dopustni v delu, v katerem se nanašata na razlago člena 18, prvi odstavek, PDEU.

Vsebinska obravnava

Prvo vprašanje

- 60 Predložitveno sodišče s prvim vprašanjem sprašuje, ali je treba člen 18 PDEU razlagati tako, da nacionalna določba, ki iz upravičenosti do socialnih dajatev izključuje državljane Unije, ki imajo na podlagi nacionalnega prava pravico do začasnega prebivanja, spada na področje uporabe prepovedi diskriminacije na podlagi državljanstva iz tega člena.
- 61 Uvodoma je treba opozoriti, da mora Sodišče v skladu z ustaljeno sodno prakso v okviru postopka sodelovanja med nacionalnimi sodišči in Sodiščem, ki je uveden s členom 267 PDEU, nacionalnemu sodišču podati koristen odgovor, ki mu omogoča rešitev spora, o katerem odloča. Za to mora Sodišče po potrebi preoblikovati predložena vprašanja (sodba z dne 17. decembra 2020, Generalstaatsanwaltschaft Hamburg, C-416/20 PPU, EU:C:2020:1042, točka 27 in navedena sodna praksa).
- 62 V obravnavanem primeru je treba na prvem mestu v zvezi z določbami, ki so upoštevne za odgovor na vprašanja predložitvenega sodišča, poudariti, da člen 20(1) PDEU vsem osebam, ki imajo državljanstvo ene od držav članic, priznava status državljan Unije in da je ta status zasnovan, da postane temeljni status državljanov držav članic, na podlagi katerega se tisti med njimi, ki so v enakem položaju, enako pravno obravnavajo na področju uporabe *ratione materiae* Pogodbe DEU, ne glede na njihovo državljanstvo ali izjeme, ki so za to izrecno predvidene (sodba z dne 11. novembra 2014, Dano, C-333/13, EU:C:2014:2358, točki 57 in 58 ter navedena sodna praksa).
- 63 Vsak državljan Unije se torej lahko v vseh položajih, ki spadajo na področje uporabe *ratione materiae* prava Unije, sklicuje na prepoved diskriminacije na podlagi državljanstva iz člena 18 PDEU. Med te položaje spada uresničevanje pravice do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic, ki jo dajeta člen 20(2)(a) PDEU in člen 21 PDEU (sodba z dne 11. novembra 2014, Dano, C-333/13, EU:C:2014:2358, točka 59 in navedena sodna praksa).
- 64 Ker je CG državljan Unije, ki je izvrševala pravico do prostega gibanja in prebivanja, tako da se je nastanila v Združenem kraljestvu, njen položaj spada na področje uporabe *ratione materiae* prava Unije, zaradi česar se načeloma lahko sklicuje na prepoved diskriminacije na podlagi državljanstva iz člena 18 PDEU.
- 65 Vendar pa se v skladu z ustaljeno sodno prakso člen 18, prvi odstavek, PDEU avtonomno uporablja le v položajih, urejenih s pravom Unije, za katere Pogodba DEU ne določa posebnih pravil o prepovedi diskriminacije (sodba z dne 6. oktobra 2020, Jobcenter Krefeld, C-181/19, EU:C:2020:794, točka 78). Poleg tega člen 20(2), drugi pododstavek, PDEU izrecno določa, da se

pravice, ki jih ta člen podeljuje državljanom Unije, uresničujejo „v skladu s pogoji in omejitvami, opredeljenimi s Pogodbama in ukrepi, sprejetimi za njuno izvajanje“, pri čemer člen 21 PDEU pravico državljanov Unije do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic prav tako pogojuje s spoštovanjem „omejitev in pogojev, določenih s Pogodbama, in ukrepi, ki so bili sprejeti za njuno uveljavitev“ (glej v tem smislu sodbo z dne 11. novembra 2014, Dano, C-333/13, EU:C:2014:2358, točka 60 in navedena sodna praksa).

- 66 Tako je načelo prepovedi diskriminacije glede državljanov Unije, ki uresničujejo pravico do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic, konkretizirano v členu 24 Direktive 2004/38.
- 67 V zvezi s tem je treba opozoriti, da člen 3(1) Direktive 2004/38 določa, da spadajo na področje uporabe te direktive in so upravičenci do pravic, ki jih ta podeljuje, državljani Unije, ki se preselijo ali prebivajo v državi članici, ki ni država članica, katere državljani so, in njihovi družinski člani, kot so opredeljeni v točki 2 člena 2 navedene direktive, ki jih spremljajo ali se jim pridružijo (sodba z dne 10. septembra 2019, Chenchooliah, C-94/18, EU:C:2019:693, točka 54 in navedena sodna praksa). To pa velja za osebo, kot je CG, ki ima dvojno državljanstvo, hrvaško in nizozemsko, ter je izvrševala pravico do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju Združenega kraljestva pred koncem prehodnega obdobja, določenega v členu 126 Sporazuma o izstopu Združenega kraljestva. Iz tega sledi, da oseba, ki je v položaju CG, spada na področje uporabe iste direktive, tako da je treba vprašanje, ali je ta oseba diskriminirana na podlagi državljanstva, presojati z vidika člena 24 Direktive 2004/38, in ne člena 18, prvi odstavek, PDEU.
- 68 Na drugem mestu, glede narave socialnih dajatev iz postopka v glavni stvari je treba poudariti, da se pojem „socialna pomoč“ v smislu člena 24(2) Direktive 2004/38 nanaša na vse sisteme pomoči, ki so jih uvedli javni organi, ne glede na to, ali gre za nacionalno, regionalno ali lokalno raven, za katere lahko zaprosi posameznik, ki nima dovolj sredstev za kritje svojih osnovnih potreb in osnovnih potreb svojih družinskih članov ter za katerega torej obstaja tveganje, da bo med prebivanjem postal breme za javne finance države članice gostiteljice, ki bi lahko vplivalo na celotno raven pomoči, ki jih ta država lahko dodeli (sodba z dne 11. novembra 2014, Dano, C-333/13, EU:C:2014:2358, točka 63 in navedena sodna praksa).
- 69 Tako je treba dajatve za kritje preživitinskih stroškov, katerih namen je, da se z njimi njihovim upravičencem dajo nujna sredstva za kritje preživitinskih stroškov, da se jim omogoči človeka dostojno življenje, šteti za „socialno pomoč“ v smislu člena 24(2) Direktive 2004/38 (glej v tem smislu sodbo z dne 6. oktobra 2020, Jobcenter Krefeld, C-181/19, EU:C:2020:794, točka 57 in navedena sodna praksa).
- 70 Iz spisa, s katerim razpolaga Sodišče, pa je razvidno, da je dajatev, za katero je zaprosila CG, in sicer univerzalni prejemek, denarna dajatev za kritje preživitinskih stroškov, ki spada v sistem socialne varnosti in je financirana z davkom, njena dodelitev pa je pogojena z neimetništvom sredstev. Njegov cilj je nadomestiti več drugih socialnih dajatev, kot so nadomestilo za iskalce zaposlitve na podlagi dohodka (*income based jobseeker's allowance*), zaposlitveni in podporni dodatek, vezan na dohodek (*income-related employment and support allowance*), dohodkovna podpora (*income support*), davčni dobropis za delovno aktivne osebe (*working tax credit*), davčni dobropis za vzdrževanega otroka (*child tax credit*) in stanovanjski dodatek (*housing benefit*).
- 71 Iz tega sledi, da je treba univerzalni prejemek – s pridržkom preverjanj, ki jih mora opraviti predložitveno sodišče – opredeliti kot socialno pomoč v smislu člena 24(2) Direktive 2004/38.

- 72 V teh okoliščinah je treba prvo vprašanje preoblikovati tako, da predložitveno sodišče z njim v bistvu sprašuje, ali je treba člen 24 Direktive 2004/38 razlagati tako, da nasprotuje ureditvi države članice gostiteljice, ki iz upravičenosti do dajatev socialne pomoči izključuje ekonomsko neaktivne državljane Unije, ki nimajo zadostnih sredstev in ki jim je ta država članica na podlagi nacionalnega prava podelila pravico do začasnega prebivanja, čeprav so te dajatve zagotovljene državljanom zadevne države članice, ki so v enakem položaju.
- 73 Iz predložitvene odločbe je razvidno, da tožeča stranka iz postopka v glavni stvari že več kot tri mesece prebiva v Združenem kraljestvu, da ne išče zaposlitve in da je na ozemlje te države vstopila, da bi spremljala svojega partnerja, očeta njenih majhnih otrok, od katerega se je ločila zaradi nasilja v družini. Tak položaj ni zajet z nobenim od primerov, v katerih člen 24(2) Direktive 2004/38 dopušča odstopanje od enakega obravnavanja, zlasti glede dostopa do dajatve socialne pomoči, kot je univerzalni prejemek.
- 74 Na podlagi člena 24(1) te direktive pa na področju uporabe Pogodbe vsak državljan Unije, ki na podlagi navedene direktive prebiva na ozemlju države članice gostiteljice, uživa enako obravnavanje kot državljani te države članice.
- 75 Sodišče je presodilo, da lahko državljan Unije v zvezi z dostopom do dajatev socialne pomoči na podlagi te določbe zaprosi, da je obravnavan enako kot državljani države članice gostiteljice, le če se pri njegovem prebivanju na ozemlju te države članice spoštujejo pogoji iz Direktive 2004/38 (glej v tem smislu sodbo z dne 11. novembra 2014, Dano, C-333/13, EU:C:2014:2358, točki 68 in 69).
- 76 V zvezi s tem je treba opozoriti, da je v zvezi z bivanjem, daljšim od treh mesecev, vendar manj kot pet let, na ozemlju države članice gostiteljice, pravica do prebivanja predmet pogojev iz člena 7(1) Direktive 2004/38, ki med drugim v svoji točki (b) za ekonomsko neaktivnega državljanca določa obveznost, da ima dovolj sredstev zase in za svoje družinske člane. Iz uvodne izjave 10 te direktive je namreč razvidno, da je namen teh pogojev zlasti preprečiti, da bi te osebe postale nesorazmerno breme sistema socialne pomoči v državi članici gostiteljici (glej v tem smislu sodbo z dne 11. novembra 2014, Dano, C-333/13, EU:C:2014:2358, točka 71 in navedena sodna praksa).
- 77 Priznanje, da lahko državljani Unije, ki nimajo pravice do prebivanja na podlagi Direktive 2004/38, zaprosijo za dajatve socialne pomoči na enaki podlagi kot domači državljani pa bi bilo v nasprotju s tem ciljem in bi lahko ekonomsko nedejavnim državljanom Unije omogočilo uporabo sistema socialne varnosti države članice gostiteljice za financiranje svojega preživljanja (glej v tem smislu sodbo z dne 11. novembra 2014, Dano, C-333/13, EU:C:2014:2358, točke 74, 76 in 77 ter navedena sodna praksa).
- 78 Iz tega izhaja, da ima država članica na podlagi člena 7 Direktive 2004/38 možnost, da zavrne dodelitev dajatev socialne pomoči ekonomsko neaktivnim državljanom Unije, ki izvršujejo svojo pravico do prostega gibanja in nimajo zadostnih sredstev, da bi lahko uveljavljali pravico do prebivanja na podlagi te direktive (glej v tem smislu sodbo z dne 11. novembra 2014, Dano, C-333/13, EU:C:2014:2358, točka 78).
- 79 Zato je treba opraviti konkreten preizkus ekonomskega položaja vsake zadevne osebe, ne da bi se upoštevale dajatve socialne pomoči, za katere je zaproseno, da bi se presodilo, ali izpolnjuje pogoj, da ima dovolj sredstev, iz člena 7(1)(b) Direktive 2004/38, in ali se torej lahko v državi članici

gostiteljici sklicuje na načelo prepovedi diskriminacije iz člena 24(1) te direktive, da bi bila upravičena do enakega obravnavanja kot državljani te države članice (glej v tem smislu sodbo z dne 11. novembra 2014, Dano, C-333/13, EU:C:2014:2358, točki 80 in 81).

- 80 V zadevi v glavni stvari je iz odgovora predložitvenega sodišča na zahtevo Sodišča za dodatne informacije razvidno, da CG nima zadostnih sredstev. Zato lahko taka oseba postane nesorazmerno breme sistema socialne pomoči Združenega kraljestva in se torej ne more sklicevati na načelo prepovedi diskriminacije iz člena 24(1) Direktive 2004/38.
- 81 Te presoje ne omeje dejstvo, da ima CG pravico do začasnega prebivanja na podlagi nacionalnega prava, ki ji je bila podeljena brez pogoja glede sredstev. Če bi se državljani Unije, ki je ekonomsko neaktiven in brez zadostnih sredstev ter ki v državi članici gostiteljici prebiva zunaj okvira pogojev iz Direktive 2004/38, lahko skliceval na načelo prepovedi diskriminacije iz člena 24(1) te direktive, bi bil namreč deležen širše zaščite, kot bi jo imel na podlagi določb navedene direktive, ki bi pripeljale do tega, da se navedenemu državljanu zavrne pravica do prebivanja.
- 82 Poleg tega je treba poudariti, da nacionalne določbe, ki državljanu Unije – tako kot določbe iz spora o glavni stvari – podeljujejo pravico do prebivanja, čeprav niso izpolnjeni vsi pogoji, ki jih za to določa Direktiva 2004/38, sicer spadajo pod primer iz člena 37 te direktive, v skladu s katerim ta direktiva ne nasprotuje temu, da se s pravom držav članic uvede ugodnejša ureditev od tiste, ki je predpisana z določbami navedene direktive.
- 83 Vendar za tako pravico do prebivanja nikakor ni mogoče šteti, da je podeljena „na podlagi“ Direktive 2004/38 v smislu člena 24(1) te direktive. Sodišče je namreč razsodilo, da dejstvo, da v zvezi s pravico do prebivanja državljanov Unije ni poseganja v nacionalne določbe, ki so ugodnejše od določb Direktive 2004/38, nikakor ne pomeni, da je treba te določbe vključiti v sistem, uveden s to direktivo, in je iz tega izpeljalo zlasti, da mora vsaka država članica, ki je uvedla ureditev, ki je ugodnejša od ureditve, vzpostavljene z določbami navedene direktive, pojasniti, kakšne so posledice pravice do prebivanja, podeljene zgolj na podlagi nacionalnega prava (sodba z dne 21. decembra 2011, Ziolkowski in Szeja, C-424/10 in C-425/10, EU:C:2011:866, točki 49 in 50).
- 84 Vendar, kot je bilo poudarjeno v točki 57 te sodbe, je državljani Unije, ki se je kot CG preselil v drugo državo članico, izviševal svojo temeljno svoboščino do gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic, podeljeno s členom 21(1) PDEU, tako da njegov položaj spada na področje uporabe prava Unije, tudi če ima pravico do prebivanja na podlagi nacionalnega prava.
- 85 V zvezi s tem je treba poudariti, da je področje uporabe Listine opredeljeno v njenem členu 51(1), v skladu s katerim se določbe Listine glede ravnanja držav članic uporabljajo zanje samo takrat, kadar izvajajo pravo Unije (sodba z dne 13. junija 2017, Florescu in drugi, C-258/14, EU:C:2017:448, točka 44 in navedena sodna praksa). V skladu s členom 51(2) Listine se področje uporabe prava Unije ne razširja čez pristojnosti Evropske unije ter ne ustvarja nikakršnih novih pristojnosti ali nalog Unije niti ne spreminja pristojnosti in nalog, opredeljenih v Pogodbah (sodba z dne 19. novembra 2019, TSN in AKT, C-609/17 in C-610/17, EU:C:2019:981, točka 42).
- 86 Poleg tega je treba opozoriti, da se temeljne pravice, ki jih zagotavlja pravni red Unije, v skladu z ustaljeno sodno prakso uporabljajo v vseh položajih, ki jih ureja pravo Unije (sodba z dne 19. novembra 2019, TSN in AKT, C-609/17 in C-610/17, EU:C:2019:981, točka 43 in navedena sodna praksa).

- 87 V obravnavanem primeru je iz predložitvene odločbe razvidno, da so organi Združenega kraljestva CG podelili pravico do prebivanja, čeprav ta ni imela zadostnih sredstev. Kot je bilo navedeno v točki 82 te sodbe, so ti organi uporabili ugodnejšo ureditev glede pravice do prebivanja, kot je tista, ki je bila uvedena z določbami Direktive 2004/38, tako da tega ukrepa ni mogoče šteti za izvajanje te direktive. Navedeni organi pa so s tem priznali pravico državljanu države članice do prostega prebivanja na njenem ozemlju, ki je državljanom Unije podeljena s členom 21(1) PDEU, ne da bi se sklicevali na pogoje in omejitve te pravice, določene v Direktivi 2004/38.
- 88 Iz tega sledi, da organi države članice gostiteljice, ko priznajo to pravico v okoliščinah, kakršne so v zadevi v glavni stvari, izvajajo določbe Pogodbe DEU o statusu državljanu Unije, ki je, kot je bilo poudarjeno v točki 62 te sodbe, zasnovan, da postane temeljni status državljanov držav članic, in da morajo zato ravnati v skladu z določbami Listine.
- 89 Natančneje, država članica gostiteljica se mora v skladu s členom 1 Listine prepričati, da državljan Unije, ki je izkoristil svojo pravico do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic in ki ima pravico do prebivanja na podlagi nacionalnega prava ter je v ranljivem položaju, lahko živi v dostojnih razmerah.
- 90 Poleg tega člen 7 Listine priznava pravico do spoštovanja zasebnega in družinskega življenja. Ta člen je treba razlagati v povezavi z obveznostjo, da se pri vseh ukrepih v zvezi z otroki upošteva korist otroka, ki je priznana v njenem členu 24(2) (glej v tem smislu sodbo z dne 26. marca 2019, SM (Otrok pod alžirsko kafalo), C-129/18, EU:C:2019:248, točka 67 in navedena sodna praksa).
- 91 Država članica gostiteljica pa mora otrokom, ki so posebej ranljivi, omogočiti nastanitev v dostojnih razmerah s starši ali tistim od staršev, ki skrbi zanje.
- 92 V obravnavanem primeru je iz predložitvene odločbe razvidno, da je CG mati dveh majhnih otrok, ki nima nobenih sredstev za zadovoljevanje svojih potreb in potreb svojih otrok ter je samohranilka, saj je pobegnila nasilnemu partnerju. V takem položaju lahko pristojni nacionalni organi zavrnejo prošnjo za dajatve socialne pomoči, kot je univerzalni prejemek, šele po tem, ko preverijo, da zaradi te zavrnitve zadevni državljan in otroka, za katera je odgovoren, niso izpostavljeni konkretnemu in aktualnemu tveganju kršitve njihovih temeljnih pravic, kot so določene v členih 1, 7 in 24 Listine. V okviru te preučitve lahko ti organi upoštevajo vse institute pomoči, ki jih določa nacionalno pravo in do katerih so zadevni državljan in njegovi otroci dejansko in zdaj lahko upravičeni. V sporu o glavni stvari bo moralo predložitveno sodišče zlasti preveriti, ali so lahko CG in njena otroka dejansko in zdaj deležni drugih pomoči, kot je univerzalni prejemek, na katere so se v stališčih, predloženih Sodišču, sklicevali zastopniki vlade Združenega kraljestva in ministrstva za skupnosti Severne Irske.
- 93 Glede na zgoraj navedeno je treba na prvo vprašanje odgovoriti:
- Člen 24 Direktive 2004/38 je treba razlagati tako, da ne nasprotuje ureditvi države članice gostiteljice, ki iz upravičenosti do dajatev socialne pomoči izključuje ekonomsko neaktivne državljane Unije, ki nimajo zadostnih sredstev in ki jim je navedena država članica podelila pravico do začasnega prebivanja, čeprav so te dajatve zagotovljene državljanom zadevne države članice, ki so v enakem položaju.
 - Vendar pa morajo nacionalni organi, ki so pristojni za dodelitev dajatev socialne pomoči, kadar državljan Unije na podlagi nacionalnega prava zakonito prebiva na ozemlju druge države članice, kot je tista, katere državljanstvo ima, preveriti, da zavrnitev dodelitve takih dajatev na

podlagi te ureditve navedenega državljana in otrok, za katera skrbi, ne izpostavlja konkretnemu in aktualnemu tveganju kršitve njihovih temeljnih pravic, kot so določene v členih 1, 7 in 24 Listine. Kadar ta državljan nima nobenih sredstev za zadovoljevanje svojih potreb in potreb svojih otrok ter je samohranilec, se morajo ti organi prepričati, da lahko navedeni državljan v primeru zavrnitve dajatev socialne pomoči kljub temu s svojima otrokoma živi v dostojnih razmerah. V okviru te preučitve lahko navedeni organi upoštevajo vse institute pomoči, ki jih določa nacionalno pravo in do katerih so zadevni državljan in njegova otroka lahko dejansko upravičeni.

Drugo vprašanje

- 94 Glede na odgovor na prvo vprašanje na drugo vprašanje ni treba odgovoriti.

Stroški

- 95 Ker je ta postopek za stranki v postopku v glavni stvari ena od stopenj v postopku pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (veliki senat) razsodilo:

Člen 24 Direktive Evropskega parlamenta in Sveta 2004/38/ES z dne 29. aprila 2004 o pravici državljanov Unije in njihovih družinskih članov do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic, ki spreminja Uredbo (EGS) št. 1612/68 in razveljavlja Direktive 64/221/EGS, 68/360/EGS, 72/194/EGS, 73/148/EGS, 75/34/EGS, 75/35/EGS, 90/364/EGS, 90/365/EGS in 93/96/EEC, je treba razlagati tako, da ne nasprotuje ureditvi države članice gostiteljice, ki iz upravičenosti do dajatev socialne pomoči izključuje ekonomsko neaktivne državljane Unije, ki nimajo zadostnih sredstev in ki jim je navedena država podelila pravico do začasnega prebivanja, čeprav so te dajatve zagotovljene državljanom zadevne države članice, ki so v enakem položaju.

Vendar pa morajo nacionalni organi, ki so pristojni za dodelitev dajatev socialne pomoči, kadar državljan Unije na podlagi nacionalnega prava zakonito prebiva na ozemlju druge države članice, kot je tista, katere državljanstvo ima, preveriti, da zavrnitev dodelitve takih dajatev na podlagi te ureditve tega državljana in otrok, za katera skrbi, ne izpostavlja konkretnemu in aktualnemu tveganju kršitve njihovih temeljnih pravic, kot so določene v členih 1, 7 in 24 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah. Kadar navedeni državljan nima nobenih sredstev za zadovoljevanje svojih potreb in potreb svojih otrok ter je samohranilec, se morajo ti organi prepričati, da lahko ta državljan v primeru zavrnitve dajatev socialne pomoči kljub temu s svojima otrokoma živi v dostojnih razmerah. V okviru te preučitve lahko navedeni organi upoštevajo vse institute pomoči, ki jih določa nacionalno pravo in do katerih so zadevni državljan in njegova otroka lahko dejansko upravičeni.

Podpisi