



Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (stora avdelningen)

den 15 juli 2021 *

”Begäran om förhandsavgörande – Unionsmedborgarskap – Medborgare i en medlemsstat som inte är yrkesverksam och som uppehåller sig i en annan medlemsstat i enlighet med nationell rätt – Artikel 18 första stycket FEUF – Förbud mot diskriminering på grund av nationalitet – Direktiv 2004/38/EG – Artikel 7 – Villkor för att erhålla uppehållsrätt för längre tid än tre månader – Artikel 24 – Socialt bistånd – Begrepp – Likabehandling – Avtalet om Förenade konungariket Storbritannien och Nordirlands utträde – Övergångsperiod – Nationell bestämmelse enligt vilken unionsmedborgare som har tidsbegränsad uppehållsrätt i enlighet med nationell rätt inte är berättigade till socialt bistånd – Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna – Artiklarna 1, 7 och 24”

I mål C-709/20,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Appeal Tribunal for Northern Ireland (Appellationsdomstolen för Nordirland, Förenade kungariket) genom beslut av den 21 december 2020, som inkom till domstolen den 30 december 2020, i målet

CG

mot

The Department for Communities in Northern Ireland,

meddelar

DOMSTOLEN (stora avdelningen)

sammansatt av ordföranden K. Lenaerts, avdelningsordförandena J.-C. Bonichot, A. Prechal, E. Regan, M. Ilešič, L. Bay Larsen, A. Kumin och N. Wahl samt domarna T. von Danwitz, K. Jürimäe (referent), C. Lycourgos, I. Jarukaitis, N. Jääskinen, I. Ziemele och J. Passer,

generaladvokat: J. Richard de la Tour,

justitiesekreterare: handläggaren C. Strömholm,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 4 maj 2021,

* Rättegångsspråk: engelska.

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

- CG, genom R. Drabble och T. de la Mare, QC, T. Royston och G. Sarathy, barristers, samt M. Black och S. Park, solicitors,
- The Department for Communities in Northern Ireland, genom C. Cooley, i egenskap av ombud, biträdd av T. McGleenan, QC, och L. McMahan, BL,
- Förenade kungarikets regering, genom F. Shibli och S. McCrory, båda i egenskap av ombud, biträdda av D. Blundell, QC, och J. Smyth, barrister,
- Europeiska kommissionen, genom E. Montaguti och J. Tomkin, båda i egenskap av ombud,

och efter att den 24 juni 2021 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

- 1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artikel 18 FEUF.
- 2 Begäran har framställts i ett mål mellan CG, som har både nederländskt och kroatiskt medborgarskap och har varit bosatt i Nordirland (Förenade kungariket) sedan 2018, och Department for Communities in Northern Ireland (Nordirlands socialministerium, Förenade kungariket) angående ministeriets avslag på hennes ansökan om socialt bistånd.

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätt

- 3 Artikel 18 första stycket FEUF har följande lydelse:
”Inom fördragets tillämpningsområde och utan att det påverkar tillämpningen av någon särskild bestämmelse i fördragen, ska all diskriminering på grund av nationalitet vara förbjuden.”
- 4 Artikel 20.1 FEUF har följande lydelse:
”Ett unionsmedborgarskap införs härmed. Varje person som är medborgare i en medlemsstat ska vara unionsmedborgare. Unionsmedborgarskapet ska komplettera och inte ersätta det nationella medborgarskapet.”
- 5 I artikel 21.1 FEUF föreskrivs följande:
”Varje unionsmedborgare ska ha rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier, om inte annat följer av de begränsningar och villkor som föreskrivs i fördragen och i bestämmelserna om genomförande av fördragen.”

Avtalet om Förenade kungarikets utträde

- 6 Sjätte, åttonde och nionde stycket i ingressen till avtalet om Förenade konungariket Storbritannien och Nordirlands utträde ur Europeiska unionen och Europeiska atomenergigemenskapen (EUT L 29, 2020, s. 7) (nedan kallat avtalet om Förenade kungarikets utträde), som antogs den 17 oktober 2019 och trädde i kraft den 1 februari 2020, har följande lydelse:

”som erkänner att det är nödvändigt att föreskriva ömsesidigt skydd för unionsmedborgare och medborgare i Förenade kungariket och deras familjemedlemmar, när dessa utövat rätten till fri rörlighet före en dag som fastställs i detta avtal, och att säkerställa att deras rättigheter enligt detta avtal kan göras gällande och bygger på principen om icke-diskriminering, och som även erkänner att rättigheter som härrör från socialförsäkringsperioder bör skyddas,

...

som beaktar att det ligger i både unionens och Förenade kungarikets intresse att fastställa en övergångs- eller genomförandeperiod under vilken – trots alla följder av Förenade kungarikets utträde ur unionen när det gäller Förenade kungarikets deltagande i unionens institutioner, organ och byråer, särskilt den omständigheten att mandattiden för alla ledamöter i unionens institutioner, organ och byråer som utnämnts, utsetts eller valts till följd av Förenade kungarikets medlemskap i unionen upphör den dag då detta avtal träder i kraft – unionsrätten, inbegripet internationella avtal, bör vara tillämplig på och i Förenade kungariket och, som allmän regel, med samma verkan som när det gäller medlemsstaterna, i syfte att undvika störningar under den tid då avtalet eller avtalen om de framtida förbindelserna förhandlas fram,

som erkänner att även om unionsrätten kommer att vara tillämplig på och i Förenade kungariket under övergångsperioden innebär Förenade kungarikets särdrag i egenskap av stat som utträtt ur unionen att det blir viktigt för Förenade kungariket att kunna vidta åtgärder för att förbereda och ingå nya egna internationella avtal, även på områden där unionen har exklusiv befogenhet, förutsatt att sådana avtal inte träder i kraft eller tillämpas under den perioden utan unionens godkännande”

- 7 Den första delen av detta avtal, som innehåller gemensamma bestämmelser, består av artiklarna 1–8. Artikel 2 a och c har följande lydelse:

”I detta avtal gäller följande definitioner:

a) *unionsrätt*:

- i) fördraget om Europeiska unionen (nedan kallat *EU-fördraget*), fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (nedan kallat *EUF-fördraget*) och fördraget om upprättandet av Europeiska atomenergigemenskapen (nedan kallat *Euratomfördraget*), i ändrad eller kompletterad lydelse, samt anslutningsfördragen och Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, nedan tillsammans kallade *fördragen*,
- ii) allmänna principer i unionsrätten,
- iii) akter antagna av unionens institutioner, organ och byråer,

...

c) *unionsmedborgare*: varje person som är medborgare i en medlemsstat”

8 I artikel 4.1–4.4 i samma avtal, under rubriken ”Metoder och principer rörande detta avtals verkan, genomförande och tillämpning”, föreskrivs följande:

”1. Bestämmelserna i detta avtal och de unionsrättsliga bestämmelser som gjorts tillämpliga genom detta avtal ska ha samma rättsverkningar på och i Förenade kungariket som i unionen och medlemsstaterna.

I enlighet med detta ska särskilt juridiska och fysiska personer direkt kunna åberopa de bestämmelser som detta avtal innehåller eller hänvisar till och som uppfyller villkoren för direkt effekt enligt unionsrätten.

2. Förenade kungariket ska säkerställa att punkt 1 efterlevs, inbegripet vad gäller deras rättsliga och administrativa myndigheters erforderliga befogenheter att avstå från att tillämpa inkonsekventa eller oförenliga inhemska bestämmelser, genom inhemska primärrätt.

3. De bestämmelser i detta avtal som hänvisar till unionsrätt eller till unionsrättsliga begrepp eller bestämmelser ska tolkas och tillämpas enligt de metoder och allmänna principer som följer av unionsrätten.

4. De bestämmelser i detta avtal som hänvisar till unionsrätt eller till unionsrättsliga begrepp eller bestämmelser ska när de genomförs och tillämpas tolkas i överensstämmelse med relevant rättspraxis från Europeiska unionens domstol som följer av avgöranden som meddelats före övergångsperiodens utgång.”

9 Den andra delen av avtalet om Förenade kungarikets utträde, vilken har rubriken ”Medborgares rättigheter”, består av artiklarna 9–39. Artikel 9 c i) i avtalet har följande lydelse:

”I denna del gäller följande definitioner, utan att det påverkar tillämpningen av avdelning III:

...

c) *värdstat*:

i) för unionsmedborgare och deras familjemedlemmar: Förenade kungariket, om de utövat sin rätt att uppehålla sig där i enlighet med unionsrätten före övergångsperiodens utgång och fortsätter att uppehålla sig där därefter”

10 Artikel 10.1 i avtalet har följande lydelse:

”Utan att det påverkar tillämpningen av avdelning III ska denna del tillämpas på följande personer:

a) Unionsmedborgare som utövade sin rätt att uppehålla sig i Förenade kungariket i enlighet med unionsrätten före övergångsperiodens utgång och fortsätter att uppehålla sig där därefter.

...”

11 I artikel 12 i avtalet om Förenade kungarikets utträde föreskrivs följande:

”Inom tillämpningsområdet för denna del, och utan att det påverkar tillämpningen av någon särskild bestämmelse i den, ska all diskriminering på grund av nationalitet i den mening som avses i artikel 18 första stycket i EUF-fördraget vara förbjuden i värdstaten och arbetsstaten med avseende på de personer som avses i artikel 10 i detta avtal.”

12 I artikel 13.1 i avtalet föreskrivs följande:

”Unionsmedborgare och medborgare i Förenade kungariket ska ha rätt att uppehålla sig i värdstaten med de begränsningar och villkor som anges i artikel 21, 45 eller 49 i EUF-fördraget och i artikel 6.1, 7.1 a, b eller c, 7.3, 14, 16.1 eller 17.1 i [Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG av den 29 april 2004 om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier och om ändring av förordning (EEG) nr 1612/68 och om upphävande av direktiven 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG och 93/96/EEG (EUT L 158, 2004, s. 77, och rättelser i EUT L 229, 2004, s. 35, EUT L 197, 2005, s. 34, och EUT L 191, 2020, s. 6)].”

13 Artikel 18 i avtalet, vilken har rubriken ”Utfärdande av uppehållshandlingar”, har följande lydelse:

”1. Värdstaten får kräva att unionsmedborgare eller medborgare i Förenade kungariket, deras respektive familjemedlemmar och andra personer som uppehåller sig på deras territorium i enlighet med villkoren i denna avdelning ansöker om ny uppehållsstatus som medför de rättigheter som följer av denna avdelning och om en handling som styrker denna status, vilken får vara i digital form.

För ansökan om sådan uppehållsstatus ska följande villkor gälla:

...

k) Av unionsmedborgare och medborgare i Förenade kungariket får värdstaten endast kräva att de uppvisar, utöver de identitetshandlingar som avses i led i) i denna punkt, följande bevishandlingar i enlighet med vad som anges i artikel 8.3 i direktiv 2004/38/EG,

...

ii) om de uppehåller sig i värdstaten i enlighet med artikel 7.1 b i direktiv 2004/38/EG i egenskap av ekonomiskt inaktiva personer, bevis på att de har tillräckliga tillgångar för sig själva och sina familjemedlemmar för att inte bli en belastning för värdstatens sociala biståndssystem under vistelsen och att de har en heltäckande sjukförsäkring som gäller i värdstaten,

...

...

4. Om värdstaten har valt att inte kräva att unionsmedborgare, medborgare i Förenade kungariket, deras familjemedlemmar, och andra personer, som uppehåller sig på dess territorium i enlighet med villkoren i denna avdelning ska ansöka om ny uppehållsstatus enligt punkt 1 som förutsättning för lagligt uppehåll, ska de som är berättigade till uppehållsrätt enligt denna avdelning ha rätt att i enlighet med villkoren i direktiv 2004/38/EG få en uppehållshandling, som får vara i digital form, som innehåller en förklaring om att den har utfärdats i enlighet med detta avtal.”

- 14 I artikel 19.1 i avtalet om Förenade kungarikets utträde, under rubriken ”Utfärdande av uppehållshandlingar under övergångsperioden”, föreskrivs följande:

”Under övergångsperioden får en värdstat tillåta att ansökningar om uppehållsstatus eller uppehållshandlingar enligt artikel 18.1 och 18.4 lämnas in frivilligt från och med den dag då detta avtal träder i kraft.”

- 15 Artikel 23 i avtalet, vilken har rubriken ”Likabehandling”, har följande lydelse:

”1. I enlighet med artikel 24 i direktiv 2004/38/EG och om inte annat följer av de särskilda bestämmelserna i denna avdelning och avdelningarna I och IV i denna del ska alla unionsmedborgare eller medborgare i Förenade kungariket som med stöd av detta avtal uppehåller sig på värdstatens territorium åtnjuta samma behandling som värdstatens medborgare inom de områden som omfattas av denna del. Även familjemedlemmar till unionsmedborgare eller medborgare i Förenade kungariket som har uppehållsrätt eller permanent uppehållsrätt ska åtnjuta denna rättighet.

2. Med avvikelse från punkt 1 ska värdstaten inte vara skyldig att bevilja socialt bistånd under uppehållsperioder på grundval av artikel 6 eller artikel 14.4 b i direktiv 2004/38/EG, och inte heller vara skyldig att, innan en person har förvärvat permanent uppehållsrätt i enlighet med artikel 15 i detta avtal, bevilja bistånd till uppehälle för studier, inklusive yrkesutbildning, i form av studiebidrag eller studielån till andra personer än anställda, egenföretagare, personer som behåller sådan status eller deras familjemedlemmar.”

- 16 I artikel 38.1 i avtalet föreskrivs följande:

”Denna del ska inte påverka lagar eller andra författningar som är tillämpliga i en värdstat eller en arbetsstat och som skulle vara förmånligare för de berörda personerna. Denna punkt ska inte tillämpas på avdelning III.”

- 17 Den tredje delen i avtalet om Förenade kungarikets utträde, vilken har rubriken ”Separationsbestämmelser”, består av artiklarna 40–125. I artikel 86.2 och 86.3, under rubriken ”Pågående mål vid Europeiska unionens domstol”, föreskrivs följande:

”2. Europeiska unionens domstol ska fortsätta att vara behörig att meddela förhandsavgöranden på begäran av domstolar i Förenade kungariket som framställts före övergångsperiodens utgång.

3. Vid tillämpningen av detta kapitel ska mål anses ha anhängiggjorts vid Europeiska unionens domstol, och begäranden om förhandsavgörande ska anses ha framställts, vid den tidpunkt då den handling genom vilken målet anhängiggörs registrerades vid domstolens eller tribunalens kansli, allt efter omständigheterna.”

- 18 Artikel 89.1 i avtalet har följande lydelse:

”Domar och beslut som meddelats av Europeiska unionens domstol före övergångsperiodens utgång, samt domar och beslut som meddelats efter övergångsperiodens utgång i sådana mål som avses i artiklarna 86 och 87, ska till alla delar vara bindande för och i Förenade kungariket.”

- 19 I artikel 126 i avtalet om Förenade kungarikets utträde, vilken har rubriken "Övergångsperiod", föreskrivs följande:

"En övergångsperiod eller genomförandeperiod ska börja löpa den dag då detta avtal träder i kraft och upphöra den 31 december 2020."

- 20 I artikel 127.1 och 127.3 i avtalet, under rubriken "Övergångens omfattning", föreskrivs följande:

"1. Om inte annat föreskrivs i detta avtal ska unionsrätten vara tillämplig på och i Förenade kungariket under övergångsperioden.

...

3. Under övergångsperioden ska den unionsrätt som är tillämplig enligt punkt 1 ha samma rättsverkningar med avseende på och i Förenade kungariket som inom unionen och dess medlemsstater, och den ska tolkas och tillämpas enligt samma metoder och allmänna principer som de som är tillämpliga inom unionen."

Direktiv 2004/38

- 21 Skälen 10 och 16 i direktiv 2004/38 har följande lydelse:

"(10) Personer som utövar sin rätt till fri rörlighet bör emellertid inte bli en orimlig belastning för den mottagande medlemsstatens sociala biståndssystem under den första tiden av vistelsen. Därför bör unionsmedborgarnas och deras familjemedlemmars uppehållsrätt under längre tid än tre månader vara underkastad villkor.

...

(16) Så länge de personer som omfattas av rätten till bosättning inte utgör en orimlig börda för den mottagande medlemsstatens sociala biståndssystem bör de inte utvisas. Därför får en utvisningsåtgärd inte vara en automatisk följd av anlitandet av det sociala biståndssystemet. Den mottagande medlemsstaten bör bedöma om det är fråga om tillfälliga svårigheter och beakta bosättningsens längd, personens personliga omständigheter och storleken på det bidrag som har beviljats, när de bedömer huruvida personen i fråga blivit en orimlig börda för den mottagande medlemsstatens sociala biståndssystem och bör utvisas. Under inga omständigheter får arbetstagare, egenföretagare eller arbetssökande enligt domstolens definition bli föremål för utvisning, utom av hänsyn till allmän ordning eller säkerhet."

- 22 I artikel 1 i detta direktiv föreskrivs följande:

"I detta direktiv fastställs

- a) villkor för unionsmedborgares och deras familjemedlemmars utövande av rätten att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorium,
- b) rätten att permanent uppehålla sig inom medlemsstaternas territorium för unionsmedborgare och deras familjemedlemmar,

c) begränsningar i rättigheterna i a och b av hänsyn till allmän ordning, säkerhet och hälsa.”

23 Artikel 3.1 i direktivet har följande lydelse:

”Detta direktiv skall tillämpas på alla unionsmedborgare som reser till eller uppehåller sig i en annan medlemsstat än den de själva är medborgare i samt på de familjemedlemmar enligt definitionen i artikel 2.2 som följer med eller ansluter sig till unionsmedborgaren.”

24 I artikel 7.1 i direktivet, under rubriken ”Uppehållsrätt för längre tid än tre månader”, föreskrivs följande:

”Varje unionsmedborgare skall ha rätt att uppehålla sig inom en annan medlemsstats territorium under längre tid än tre månader om den berörda personen

...

b) för egen och sina familjemedlemmars räkning har tillräckliga tillgångar för att inte bli en belastning för den mottagande medlemsstatens sociala biståndssystem under vistelsen, samt har en heltäckande sjukförsäkring som gäller i den mottagande medlemsstaten, eller

...”

25 I artikel 24 i direktiv 2004/38, vilken har rubriken ”Likabehandling”, föreskrivs följande:

”1. Om inte annat följer av sådana specifika bestämmelser som uttryckligen anges i fördraget och sekundärlagstiftningen skall alla unionsmedborgare som enligt detta direktiv uppehåller sig i den mottagande medlemsstaten åtnjuta samma behandling som den medlemsstatens egna medborgare inom de områden som omfattas av fördraget. Även familjemedlemmar som inte är medborgare i en medlemsstat, men som har uppehållsrätt eller permanent uppehållsrätt, skall åtnjuta denna rättighet.

2. Genom undantag från punkt 1 skall den mottagande medlemsstaten inte vara skyldig att bevilja socialt bistånd under uppehållets första tre månader, eller i förekommande fall den längre period som anges i artikel 14.4 b, och heller inte innan permanent uppehållsrätt beviljats vara skyldig att bevilja bistånd till uppehälle för studier inklusive yrkesutbildning i form av studiebidrag eller studielån till andra personer än anställda eller egenföretagare, personer som behåller sådan ställning eller deras familjemedlemmar.”

26 I artikel 37 i direktivet, vilken har rubriken ”Mer förmånliga nationella bestämmelser”, föreskrivs följande:

”Bestämmelserna i detta direktiv skall inte påverka lagar eller andra författningar i medlemsstaterna som är mer förmånliga för de personer som omfattas av detta direktiv.”

Förenade kungarikets lagstiftning

Appendix EU om systemet för uppehållstillstånd

- 27 EU Settlement Scheme – Appendix EU of the UK Immigration Rules (systemet för uppehållstillstånd "EU Settlement Scheme" – Appendix EU till Förenade kungarikets bestämmelser om invandring) (nedan kallad Appendix EU om systemet för uppehållstillstånd) är en rättsakt genom vilken de brittiska myndigheterna, inför Förenade kungarikets utträde ur unionen, antog en ny rättsordning som är tillämplig på medborgare från Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) – och följaktligen på unionsmedborgare – som är bosatta i Förenade kungariket. Den ger alla unionsmedborgare som var bosatta i Förenade kungariket före den 31 december 2020 och deras familjemedlemmar möjlighet att ansöka om tillstånd att bo kvar i Förenade kungariket. Denna rättsordning trädde i kraft den 30 mars 2019.
- 28 I Appendix EU om systemet för uppehållstillstånd föreskrivs förfarandet och villkoren för erhållande av permanent uppehållsrätt och tillfällig uppehållsrätt inom Förenade kungarikets territorium för olika kategorier av unionsmedborgare och deras familjemedlemmar. Där i föreskrivs att unionsmedborgare som hade permanent uppehållsrätt inom detta territorium ska åtnjuta status som stadigvarande bosatta och att de som hade varit bosatta i Förenade kungariket under kortare tid än fem år ska beviljas statut som ännu ej stadigvarande bosatta (Pre-Settled Status), vilket ger dem en tillfällig uppehållsrätt på fem år.

2016 års förordning om universalbidrag

- 29 I regulation 9 i Universal Credit Regulations (Northern Ireland) 2016 (2016 års förordning om universalbidrag (Nordirland)), i dess lydelse enligt Social Security (Income-related Benefits) (Updating and Amendment) (EU Exit) Regulations (Northern Ireland) 2019 (2019 års förordning om social trygghet (inkomstrelaterade förmåner) (uppdatering och ändring) (utträde ur Europeiska unionen) (Nordirland)) (nedan kallad 2016 års förordning om universalbidrag), föreskrivs följande:

"Personer som inte anses befinna sig i Nordirland

- 1) I syfte att avgöra huruvida en person uppfyller det grundläggande villkoret att befinna sig i Nordirland ska det, utom om vederbörande omfattas av punkt 4, anses att en person inte befinner sig i Nordirland, om personen i fråga inte är stadigvarande bosatt i Förenade kungariket, på kanalöarna, på Isle of Man eller i Irland.
- 2) En person ska anses vara stadigvarande bosatt i Förenade kungariket, på kanalöarna, på Isle of Man eller i Irland endast om personen i fråga har uppehållsrätt på en av dessa platser.
- 3) Upphållsrätt i den mening som avses i punkt 2 inbegriper inte en rättighet som föreligger med stöd av eller i enlighet med
 - a) regulation 13 i [Immigration (European Economic Area) Regulations 2016 (2016 års förordning om invandring (Europeiska ekonomiska samarbetsområdet), (SI 2016/1052), (nedan kallad EES-förordningen)] eller artikel 6 i direktiv 2004/38,

- b) regulation 14 i EES-förordningen, men endast i fall där en sådan rättighet föreligger enligt EES-förordningen, eftersom personen i fråga är
 - i) en person som i egenskap av arbetssökande har rätt att uppehålla sig enligt regulation 6.1 i den förordningen eller
 - ii) en familjemedlem (i den mening som avses i regulation 7 i den förordningen) till en sådan arbetssökande,
- c) regulation 16 i EES-förordningen, men endast i fall där en sådan rättighet föreligger i enlighet med den förordningen, eftersom personen i fråga uppfyller de kriterier som anges i regulation 16.5 i nämnda förordning eller i artikel 20 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (i fall där uppehållsrätt föreligger, eftersom en brittisk medborgare annars skulle berövas möjligheten att faktiskt åtnjuta sina rättigheter som europeisk medborgare), eller
- d) en person som har erhållit tillfälligt inresetillstånd eller tillfälligt uppehållstillstånd i Förenade kungariket i enlighet med Immigration Act 1971 (1971 års lag om invandring) med stöd av
 - i) [Appendix EU om systemet för uppehållstillstånd], vilken har antagits i enlighet med artikel 3.2 i lagen om invandring,

...

...”

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

- 30 CG, som har både kroatiskt och nederländskt medborgarskap, är ensamstående mor till två små barn. Hon har uppgett att hon kom till Nordirland 2018 tillsammans med sin partner, som är nederländsk medborgare och far till hennes barn. Hon har aldrig varit yrkesverksam i Förenade kungariket och bodde där tillsammans med sin partner fram till dess att hon flyttade till ett skyddat boende för misshandlade kvinnor. CG har inga tillgångar för att försörja sig och sina två barn.
- 31 Den 4 juni 2020 beviljade Home Office (inrikesministeriet, Förenade kungariket), med stöd av Appendix EU om systemet för uppehållstillstånd, CG status som ännu ej stadigvarande bosatt i Förenade kungariket (Pre-Settled Status), på basen av vilken hon beviljades tillfällig uppehållsrätt. För beviljande av nämnda status ställs inte något krav på tillgångar.
- 32 Den 8 juni 2020 lämnade CG in en ansökan om socialt bistånd, så kallat universalbidrag (Universal Credit), till ministeriet för lokalsamhällen i Nordirland. Genom beslut av den 17 juni 2020 avslogs ansökan, med motiveringen att CG inte uppfyllde uppehållsvillkoren för att erhålla detta bidrag.
- 33 Den behöriga administrativa myndigheten ansåg att endast personer som har uppehållsrätt i Förenade kungariket i den mening som avses i regulation 9.2 i 2016 års förordning om universalbidrag kan anses vara stadigvarande bosatta i Förenade kungariket och följaktligen kan ansöka om universalbidrag. Medborgare i medlemsstaterna, såsom CG, som har uppehållsrätt enligt Appendix EU om systemet för uppehållstillstånd omfattas däremot inte, enligt regulation 9.3 d i) i 2016 års förordning om universalbidrag, av den personkategori som kan få universalbidrag.

- 34 Den uppehållsrätt som har införts för medlemsstaternas medborgare genom Appendix EU om systemet för uppehållstillstånd utgör inte, som det framgår av regulation 9.3 d i, en uppehållsrätt som innebär att en person anses vara stadigvarande bosatt i Förenade kungariket. Genom denna bestämmelse, som infördes i 2016 års förordning om universalbidrag genom förordning 2019 om social trygghet (nedan kallad 2019 års förordning), ville de nationella myndigheterna utesluta de avsedda personerna från den personkategori som kan få universalbidrag, genom att föreskriva att den uppehållsrätt som dessa personer har härefter inte är relevant för att fastställa att en person är ”stadigvarande bosatt” i den mening som avses i artikel 9.2 i 2016 års förordning om universalbidrag.
- 35 Det beslut av den 17 juni 2020 som hade fattats av ministeriet för lokalsamhällen i Nordirland fastställdes den 30 juni 2020 till följd av en begäran om omprövning som hade ingetts av CG.
- 36 CG väckte då talan mot beslutet av den 17 juni 2020 vid Appeal Tribunal (Northern Ireland) (Appellationsdomstolen för Nordirland, Förenade kungariket). Hon bestred bland annat att regulation 9.3 d i) i 2016 års förordning om universalbidrag, som beslutet grundades på, är lagenlig. Hon ansåg att denna bestämmelse strider mot artikel 18 FEUF och mot de skyldigheter som åligger Förenade kungariket enligt European Communities Act 1972 (1972 års lag om Europeiska gemenskaperna) avseende Förenade kungarikets anslutning till Europeiska unionen, eftersom den hindrar att unionsmedborgare som Förenade kungariket har erkänt som lagligen bosatta inom dess territorium kan få socialt bistånd.
- 37 CG gjorde gällande att eftersom hon har en tillfällig uppehållsrätt som följer av den status som ännu ej stadigvarande bosatt som hon beviljades den 4 juni 2020, ska hon anses uppehålla sig inom Nordirlands territorium i den mening som avses i regulation 9 i 2016 års förordning om universalbidrag. Hon borde därför kunna ansöka om universalbidrag. Vägran att bevilja henne detta sociala bistånd med motiveringen att hennes status inte är relevant för att fastställa att hon är ”stadigvarande bosatt” i Förenade kungariket, innebär en skillnad i behandlingen mellan unionsmedborgare som är lagligt bosatta i Förenade kungariket och brittiska medborgare och utgör följaktligen diskriminering på grund av nationalitet i den mening som avses i artikel 18 första stycket FEUF. Hon hävdade att enligt domen av den 7 september 2004, Trojani (C-456/02, EU:C:2004:488), och relevant nationell rättspraxis kan hon direkt åberopa denna bestämmelse för att beviljas socialt bistånd, eftersom hon har uppehållsrätt i enlighet med nationell rätt, även om hon inte uppfyller villkoren för att erhålla uppehållsrätt enligt unionsrätten.
- 38 Department for Communities in Northern Ireland (Nordirlands socialministerium) hävdade att enligt nationell rätt ger statusen som ännu ej stadigvarande bosatt (Pre-Settled Status) inte i sig en rätt till socialt bistånd, vilket fortfarande omfattas av egna villkor för berättigande.
- 39 Mot denna bakgrund beslutade Appeal Tribunal (Northern Ireland) (Appellationsdomstolen för Nordirland) att vilandeförklara målet och ställa följande frågor till EU-domstolen:
- ”1) Innebär regulation 9.3 [d] i) i [2016 års förordning om universalbidrag], vilken infördes ... genom [2019 års förordning] och enligt vilken EU-medborgare med nationell uppehållsrätt (Limited Leave to Remain) – i förevarande fall status som ännu ej stadigvarande bosatt (pre-settled status) enligt Appendix EU till Förenade kungarikets [bestämmelser om invandring] – ej har rätt till sociala trygghetsförmåner, olaglig (direkt eller indirekt) diskriminering enligt artikel 18 [FEUF] som är oförenlig med Förenade kungarikets skyldigheter enligt [1972 års lag om Europeiska gemenskaperna]?”

- 2) Om fråga 1 ska besvaras jakande och regulation 9.3 [d] i) i [2016 års förordning om universalbidrag] anses vara indirekt diskriminerande, är den bestämmelsen motiverad enligt artikel 18 [FEUF] och oförenlig med Förenade kungarikets skyldigheter enligt [1972 års lag om Europeiska gemenskaperna]?”

Ansökan om skyndsam handläggning

- 40 Appeal Tribunal for Northern Ireland (Appellationsdomstolen för Nordirland) har begärt att EU-domstolen ska handlägga detta mål skyndsamt i enlighet med artikel 105 i domstolens rättegångsregler, med hänsyn till detta måls uppenbart brådskande beskaffenhet och CG:s svåra ekonomiska situation.
- 41 I artikel 105.1 i rättegångsreglerna anges att domstolens ordförande, på ansökan av den hänskjutande domstolen eller i undantagsfall på eget initiativ, efter att ha hört referenten och generaladvokaten, får besluta att ett mål om förhandsavgörande ska handläggas skyndsamt, när målet är av sådan beskaffenhet att det måste avgöras utan dröjsmål.
- 42 Genom beslut av domstolens ordförande av den 26 januari 2021 sändes en begäran om upplysningar till den hänskjutande domstolen. Det begärdes särskilt att den skulle precisera om det fanns en potentiell risk för kränkning av CG:s och hennes barns grundläggande rättigheter som fastställs i artiklarna 7 och 24 i stadgan om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan) samt att den skulle ange vilka ekonomiska tillgångar CG hade och ange hur hennes och hennes barns boendeförhållanden såg ut.
- 43 Genom e-post av den 5 februari 2021 bekräftade den hänskjutande domstolen dels att CG inte hade några ekonomiska tillgångar, att hon för närvarande inte fick några statliga bidrag och att hon bodde på ett skyddat boende för misshandlade kvinnor, dels att det fanns risk för kränkning av hennes barns grundläggande rättigheter.
- 44 Under dessa omständigheter biföll domstolen genom beslut av den 11 februari 2021, efter att ha hört referenten och generaladvokaten, begäran om skyndsam handläggning enligt artikel 105 i rättegångsreglerna med hänsyn till den materiella fattigdom i vilken CG och hennes barn lever och att hon enligt nationell rätt inte kan få socialt bistånd.

Domstolens behörighet

- 45 Enligt fast rättspraxis ankommer det på EU-domstolen att – för att pröva sin egen behörighet – undersöka de omständigheter under vilka den nationella domstolen har framställt sin begäran om förhandsavgörande (dom av den 10 december 2020, J & S Service, C-620/19, EU:C:2020:1011, punkt 32 och där angiven rättspraxis).
- 46 I artikel 19.3 b FEU och artikel 267 första stycket FEUF föreskrivs att EU-domstolen är behörig att meddela förhandsavgöranden om tolkningen av unionsrätten och om giltigheten av rättsakter som antagits av unionens institutioner. I artikel 267 andra stycket preciseras att när en fråga som kan bli föremål för begäran om förhandsavgörande uppkommer vid en domstol i en medlemsstat får den domstolen, om den anser att ett beslut i frågan är nödvändigt för att döma i saken, begära att EU-domstolen meddelar ett förhandsavgörande.

- 47 Den 1 februari 2020, som var det datum då avtalet om Förenade kungarikets utträde trädde i kraft, gick denna stat ur unionen och blev således ett tredjeland. Av detta följer att domstolarna i Förenade kungariket från detta datum inte längre kan anses utgöra domstolar i en medlemsstat.
- 48 I artikel 126 i detta avtal föreskrivs emellertid en övergångsperiod mellan den dag då det nämnda avtalet trädde i kraft, det vill säga den 1 februari 2020, och den 31 december 2020. I artikel 127 i avtalet föreskrivs att under denna period ska unionsrätten, om inte annat föreskrivs i samma avtal, vara tillämplig på och i Förenade kungariket, ha samma rättsverkningar som inom unionen och dess medlemsstater samt tolkas och tillämpas enligt samma metoder och allmänna principer som de som är tillämpliga inom unionen.
- 49 I artikel 86.2 i avtalet om Förenade kungarikets utträde föreskrivs även att EU-domstolen ska fortsätta att vara behörig att meddela förhandsavgöranden på begäran av domstolar i Förenade kungariket som framställts före övergångsperiodens utgång. I artikel 86.3 anges dessutom att begäranden om förhandsavgörande ska anses ha framställts, i den mening som avses i punkt 2 i samma artikel, på det datum då den handling genom vilken målet anhängiggörs registrerades vid domstolens kansli.
- 50 Förevarande begäran om förhandsavgörande ingavs till EU-domstolen av en domstol i Förenade kungariket den 30 december 2020, det vill säga före övergångsperiodens utgång, i ett mål angående en ansökan om socialt bistånd som hade ingetts av CG till Department for Communities in Northern Ireland (Nordirlands socialministerium) den 8 juni 2020.
- 51 Av detta följer dels att den situation som avses i det nationella målet omfattas av unionsrättens tidsmässiga tillämpningsområde (*ratione temporis*) i enlighet med artiklarna 126 och 127 i avtalet om Förenade kungarikets utträde, dels att EU-domstolen är behörig att meddela förhandsavgöranden på begäran av den hänskjutande domstolen i enlighet med artikel 86.2 i detta avtal, i den del som begäran i fråga syftar till att erhålla en tolkning av artikel 18 första stycket FEUF.
- 52 Däremot är EU-domstolen inte behörig att uttala sig om den första frågan i den del som denna syftar till en bedömning av huruvida regulation 9.3 d i) i 2016 års förordning om universalbidrag är förenlig med de skyldigheter som åligger Förenade kungariket enligt 1972 års lag om Europeiska gemenskaperna, eftersom en sådan fråga inte avser vare sig tolkningen av unionsrätten eller giltigheten av en rättsakt som antagits av unionsinstitutionerna i den mening som avses i artikel 267 första stycket FEUF.

Prövning av tolkningsfrågorna

Huruvida tolkningsfrågorna kan tas upp till prövning

- 53 Förenade kungarikets regering har i sina skriftliga yttranden angett att den situation som avses i det nationella målet enbart regleras av nationell rätt och följaktligen inte omfattas av unionsrättens tillämpningsområde. Den anser att den tillfälliga uppehållsrätt som avses i det nationella målet har beviljats CG enbart på basen av nationell rätt och att den omständigheten att denna person enligt unionsrätten har kunnat få tillträde till Förenade kungarikets territorium för en inledande period av tre månader saknar relevans när det gäller att bedöma den situation som avses i det nationella målet.

- 54 Domstolen erinrar om att enligt det förfarande för samarbete mellan nationella domstolar och EU-domstolen som införts genom artikel 267 FEUF ankommer det, enligt fast rättspraxis, utslutande på den nationella domstolen, vid vilken målet anhängiggjorts och vilken har ansvaret för det rättsliga avgörandet, att mot bakgrund av de särskilda omständigheterna i målet bedöma såväl om ett förhandsavgörande är nödvändigt för att döma i saken som relevansen av de frågor som ställs till EU-domstolen. EU-domstolen är följaktligen i princip skyldig att meddela ett förhandsavgörande när de frågor som ställts av den nationella domstolen avser tolkningen av en unionsbestämmelse (dom av den 10 december 2020, *J & S Service*, C-620/19, EU:C:2020:1011, punkt 31 och där angiven rättspraxis).
- 55 En tolkningsfråga från en nationell domstol kan bara avvisas då det är uppenbart att den begärda tolkningen av unionsrätten inte har något samband med de verkliga omständigheterna eller saken i det nationella målet eller då frågorna är hypotetiska eller EU-domstolen inte har tillgång till sådana uppgifter om de faktiska eller rättsliga omständigheterna som är nödvändiga för att kunna ge ett användbart svar på de frågor som ställts till den (dom av den 24 november 2020, *Openbaar Ministerie (Urkundsförfalskning)*, C-510/19, EU:C:2020:953, punkt 26 och där angiven rättspraxis).
- 56 I förevarande fall framgår det av handlingarna i målet att CG, som har både kroatiskt och nederländskt medborgarskap, reste in i Förenade kungariket 2018 och att hon har uppehållit sig där i enlighet med nationell rätt sedan den 4 juni 2020.
- 57 Eftersom det i artikel 127 i avtalet om Förenade kungarikets utträde föreskrivs att unionsrätten ska vara tillämplig i denna stat fram till övergångsperiodens utgång, om inte annat föreskrivs i samma avtal, ska det erinras om att en unionsmedborgare, som är medborgare i en medlemsstat och som har flyttat till en annan medlemsstat, har utnyttjat sin rätt till fri rörlighet, vilket innebär att dennes situation omfattas av unionsrättens tillämpningsområde (se, för ett liknande resonemang, dom av den 19 november 2020, *ZW*, C-454/19, EU:C:2020:947, punkt 23 och där angiven rättspraxis).
- 58 Likaså följer det av domstolens praxis att personer som är medborgare i en medlemsstat, och således har ställning som unionsmedborgare, och vistas lagligen i en annan medlemsstat omfattas av unionsrättens tillämpningsområde. En medborgare i en medlemsstat som uppehåller sig i en annan medlemsstat har följaktligen, i sin egenskap av unionsmedborgare, rätt att åberopa artikel 21.1 FEUF och omfattas av fördragets tillämpningsområde i den mening som avses i artikel 18 FEUF, vilken innehåller principen om förbud mot diskriminering på grund av nationalitet (dom av den 17 december 2020, *Generalstaatsanwaltschaft Berlin (Utlämning till Ukraina)*, C-398/19, EU:C:2020:1032, punkterna 29 och 30 och där angiven rättspraxis).
- 59 Av detta följer att CG:s situation omfattades av unionsrättens tillämpningsområde fram till och med utgången av den övergångsperiod som föreskrivs i avtalet om Förenade kungarikets utträde. Under dessa omständigheter ska det anses att de frågor som har ställts kan tas upp till prövning, i den del de avser tolkningen av artikel 18 första stycket FEUF.

Prövning i sak

Den första frågan

- 60 Den hänskjutande domstolen har ställt den första frågan för att få klarhet i huruvida artikel 18 FEUF ska tolkas så, att en nationell bestämmelse enligt vilken unionsmedborgare som har tillfällig uppehållsrätt i enlighet med nationell rätt inte är berättigade till sociala trygghetsförmåner omfattas av det förbud mot diskriminering på grund av nationalitet som föreskrivs i den artikeln.
- 61 Domstolen påpekar inledningsvis att det av fast rättspraxis följer att enligt det förfarande för samarbete mellan nationella domstolar och EU-domstolen som införts genom artikel 267 FEUF ankommer det på EU-domstolen att ge den nationella domstolen ett användbart svar, som gör det möjligt för den domstolen att avgöra det mål som den ska pröva. I detta syfte kan EU-domstolen behöva omformulera de frågor som hänskjutits (dom av den 17 december 2020, Generalstaatsanwaltschaft Hamburg, C-416/20 PPU, EU:C:2020:1042, punkt 27 och där angiven rättspraxis).
- 62 Vad för det första gäller de bestämmelser som i förevarande fall är relevanta för att besvara den hänskjutande domstolens frågor, ska det påpekas att artikel 20.1 FEUF ger varje person som är medborgare i en medlemsstat ställning som unionsmedborgare och att denna ställning är avsedd att vara den grundläggande ställningen för medlemsstaternas medborgare, så att medborgare som befinner sig i samma situation behandlas lika i rättsligt hänseende vid tillämpningen av EUF-fördragets materiella bestämmelser, oberoende av nationalitet och med förbehåll för de uttryckliga undantag som föreskrivs i det avseendet (dom av den 11 november 2014, Dano, C-333/13, EU:C:2014:2358, punkterna 57 och 58 och där angiven rättspraxis).
- 63 Alla unionsmedborgare kan således åberopa förbudet mot diskriminering på grund av nationalitet i artikel 18 FEUF i alla situationer som omfattas av unionsrättens materiella tillämpningsområde (*ratione materiae*). Häri inbegrips situationer som avser utövandet av rätten att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier, vilken föreskrivs i artiklarna 20.2 a FEUF och 21 FEUF (dom av den 11 november 2014, Dano, C-333/13, EU:C:2014:2358, punkt 59 och där angiven rättspraxis).
- 64 Eftersom CG är en unionsmedborgare som har använt sig av sin rätt att fritt röra sig och uppehålla sig för att bosätta sig i Förenade kungariket, omfattas hennes situation av unionsrättens materiella tillämpningsområde (*ratione materiae*), vilket innebär att hon i princip kan åberopa förbudet mot diskriminering på grund av nationalitet i artikel 18 FEUF.
- 65 Av fast rättspraxis följer emellertid att artikel 18 första stycket FEUF endast kan tillämpas fristående i fall som omfattas av unionsrätten för vilka det inte har föreskrivits några särskilda regler om icke-diskriminering i EUF-fördraget (dom av den 6 oktober 2020, Jobcenter Krefeld, C-181/19, EU:C:2020:794, punkt 78). I artikel 20.2 andra stycket FEUF preciseras dessutom uttryckligen att de rättigheter som denna artikel ger unionsmedborgarna ska utövas ”enligt de villkor och begränsningar som fastställs i fördragen och genom de åtgärder som beslutats med tillämpning av dessa” och även i artikel 21 FEUF villkoras unionsmedborgarnas rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier av att inte något annat följer av ”de begränsningar och villkor som föreskrivs i fördragen och i bestämmelserna om genomförande av fördragen” (se, för ett liknande resonemang, dom av den 11 november 2014, Dano, C-333/13, EU:C:2014:2358, punkt 60 och där angiven rättspraxis).

- 66 Principen om icke-diskriminering uttrycks konkret i artikel 24 i direktiv 2004/38 med avseende på unionsmedborgare som utövar rätten att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier.
- 67 Domstolen erinrar härvid om att av artikel 3.1 i direktiv 2004/38 framgår att detta direktiv är tillämpligt på alla unionsmedborgare som reser till eller uppehåller sig i en annan medlemsstat än den de själva är medborgare i samt på de familjemedlemmar enligt definitionen i artikel 2.2 i direktivet som följer med eller ansluter sig till unionsmedborgarna, och att dessa unionsmedborgare och familjemedlemmar är förmånstagare till de rättigheter som följer av detta direktiv (dom av den 10 september 2019, Chenchooliah, C-94/18, EU:C:2019:693, punkt 54 och där angiven rättspraxis). Detta är fallet för en person som CG, som har både kroatiskt och nederländskt medborgarskap och som har använt sig av rätten att fritt röra sig och uppehålla sig inom Förenade kungarikets territorium före utgången av den övergångsperiod som föreskrivs i artikel 126 i avtalet om Förenade kungarikets utträde. Av detta följer att en person som befinner sig i CG:s situation omfattas av tillämpningsområdet för direktiv 2004/38, vilket innebär att det är mot bakgrund av artikel 24 i detta direktiv och inte artikel 18 första stycket FEUF som det ska bedömas huruvida denna person utsätts för diskriminering på grund av nationalitet.
- 68 Vad för det andra gäller beskaffenheten hos de sociala trygghetsförmåner som avses i det nationella målet ska det påpekas att begreppet ”socialt bistånd” i den mening som avses i artikel 24.2 i direktiv 2004/38 avser samtliga biståndssystem som inrättats av offentliga myndigheter oavsett om det är på nationell, regional eller lokal nivå, och som sådana personer vänder sig till som inte förfogar över tillräckliga tillgångar för att försörja sig och sin familj, och därför riskerar att belasta de offentliga finanserna i den mottagande medlemsstaten under den tid de vistas där och att påverka nivån på det bistånd som denna stat totalt kan ge (dom av den 11 november 2014, Dano, C-333/13, EU:C:2014:2358, punkt 63 och där angiven rättspraxis).
- 69 Försörjningsstöd, vilka syftar till att för mottagarna täcka ett minimum av de levnadsomkostnader som erfordras för ett människovärdigt liv, ska således anses utgöra ”socialt bistånd” i den mening som avses i artikel 24.2 i direktiv 2004/38 (se, för ett liknande resonemang, dom av den 6 oktober 2020, Jobcenter Krefeld, C-181/19, EU:C:2020:794, punkt 57 och där angiven rättspraxis).
- 70 Av de handlingar som domstolen har tillgång till framgår att det bistånd som CG ansökt om, det vill säga universalbidrag, är ett försörjningsstöd i form av pengar som ges genom ett skattefinansierat system för social trygghet och vars beviljande är underordnat ett villkor avseende tillgångar. Syftet med detta bistånd är att ersätta flera andra sociala trygghetsförmåner, såsom inkomstprövat bidrag till arbetssökande (income based jobseeker’s allowance), inkomstrelaterat sysselsättnings- och stödbidrag (income-related employment and support allowance), inkomststöd (income support), inkomststöd för yrkesverksamma (working tax credit), barnrelaterat inkomststöd (child tax credit) och bostadsbidrag (housing benefit).
- 71 Av detta följer att universalbidraget ska betraktas som socialt bistånd i den mening som avses i artikel 24.2 i direktiv 2004/38, om inte annat följer av den kontroll som det ankommer på den hänskjutande domstolen att göra.
- 72 Under dessa omständigheter ska den första frågan omformuleras så, att den hänskjutande domstolen genom denna fråga vill få klarhet i huruvida artikel 24 i direktiv 2004/38 ska tolkas så, att den utgör hinder för lagstiftning i en mottagande medlemsstat enligt vilken ekonomiskt inaktiva unionsmedborgare, som saknar tillräckliga tillgångar och som denna medlemsstat har

beviljat tillfällig uppehållsrätt i enlighet med nationell rätt, inte är berättigade till socialt bistånd, trots att sådant bistånd garanteras den berörda medlemsstatens egna medborgare som befinner sig i samma situation.

- 73 Av begäran om förhandsavgörande framgår att klaganden i det nationella målet har varit bosatt i Förenade kungariket under längre tid än tre månader, att hon inte är arbetssökande och att hon rest in i denna stat för att följa med sin partner, som är far till hennes barn och som hon har separerat från på grund av våld i hemmet. En sådan situation omfattas inte av något av de fall i vilka artikel 24.2 i direktiv 2004/38 tillåter undantag från likabehandlingsprincipen, bland annat när det gäller rätten till ett sådant socialt bistånd som universalbidraget.
- 74 Enligt artikel 24.1 i direktiv 2004/38 ska alla unionsmedborgare som enligt detta direktiv uppehåller sig i den mottagande medlemsstaten åtnjuta samma behandling som den medlemsstatens egna medborgare inom de områden som omfattas av fördraget.
- 75 Domstolen har slagit fast att när det gäller rätten till socialt bistånd kan en unionsmedborgare kräva att bli behandlad på samma sätt som medborgarna i den mottagande medlemsstaten i enlighet med denna bestämmelse endast om unionsmedborgarens vistelse i den medlemsstaten uppfyller villkoren i direktiv 2004/38 (se, för ett liknande resonemang, dom av den 11 november 2014, Dano, C-333/13, EU:C:2014:2358, punkterna 68 och 69).
- 76 Domstolen erinrar härvid om att när det gäller vistelser i den mottagande medlemsstaten för längre tid än tre månader men kortare tid än fem år krävs för uppehållsrätt att villkoren i artikel 7.1 i direktiv 2004/38 är uppfyllda. För en ekonomiskt inaktiv medborgare krävs bland annat, enligt artikel 7.1 b, att denne har tillräckliga tillgångar för sin egen och sina familjemedlemmars räkning. Av skäl 10 i detta direktiv framgår att dessa villkor bland annat syftar till att förhindra att personerna blir en orimlig belastning för den mottagande medlemsstatens sociala biståndssystem (se, för ett liknande resonemang, dom av den 11 november 2014, Dano, C-333/13, EU:C:2014:2358, punkt 71 och där angiven rättspraxis).
- 77 Om unionsmedborgare som saknar uppehållsrätt enligt direktiv 2004/38 ansågs ha rätt till socialt bistånd på samma villkor som de nationella medborgarna skulle det strida mot detta syfte och riskera att möjliggöra för ekonomiskt inaktiva unionsmedborgare att utnyttja den mottagande medlemsstatens välfärdssystem för att finansiera sitt uppehälle (se, för ett liknande resonemang, dom av den 11 november 2014, Dano, C-333/13, EU:C:2014:2358, punkterna 74, 76 och 77 och där angiven rättspraxis).
- 78 Av detta följer att en medlemsstat enligt artikel 7 i direktiv 2004/38 har möjlighet att neka socialt bistånd för ekonomiskt inaktiva unionsmedborgare som utövar sin rätt till fri rörlighet och inte har tillräckliga tillgångar för att ha uppehållsrätt där i enlighet med detta direktiv (se, för ett liknande resonemang, dom av den 11 november 2014, Dano, C-333/13, EU:C:2014:2358, punkt 78).
- 79 Det ska följaktligen göras en konkret bedömning av varje persons ekonomiska situation – varvid det sökta sociala biståndet inte ska beaktas – för att fastställa huruvida personen uppfyller det villkor om innehav av tillräckliga tillgångar som föreskrivs i artikel 7.1 b i direktiv 2004/38 och således i den mottagande medlemsstaten kan åberopa principen om icke-diskriminering i artikel 24.1 i detta direktiv för att åtnjuta samma behandling som den medlemsstatens egna medborgare (se, för ett liknande resonemang, dom av den 11 november 2014, Dano, C-333/13, EU:C:2014:2358, punkterna 80 och 81).

- 80 Av den hänskjutande domstolens svar på EU-domstolens begäran om upplysningar framgår att CG inte har tillräckliga tillgångar. En sådan person kan följaktligen bli en orimlig belastning för Förenade kungarikets sociala biståndssystem och kan därför inte åberopa principen om icke-diskriminering i artikel 24.1 i direktiv 2004/38.
- 81 Denna bedömning påverkas inte av den omständigheten att CG har tillfällig uppehållsrätt i enlighet med nationell rätt, vilken hon har beviljats utan krav på tillräckliga tillgångar. Om en ekonomiskt inaktiv unionsmedborgare som saknar tillräckliga tillgångar och uppehåller sig i den mottagande medlemsstaten utan att uppfylla de villkor som föreskrivs i direktiv 2004/38 kunde åberopa principen om icke-diskriminering i artikel 24.1 i detta direktiv, skulle denne nämligen åtnjuta ett mer omfattande skydd än vad som följer av bestämmelserna i direktivet, enligt vilka en sådan medborgare ska nekats uppehållsrätt.
- 82 Domstolen påpekar dessutom att sådana nationella bestämmelser som de som avses i det nationella målet, enligt vilka unionsmedborgare beviljas uppehållsrätt trots att inte alla de villkor för uppehållsrätt som föreskrivs i direktiv 2004/38 är uppfyllda, omfattas av den situation som avses i artikel 37 i detta direktiv, i vilken det anges att direktivet inte utgör hinder för att medlemsstaterna i sin nationella rätt inför ett mer förmånligt system än det som fastställs genom bestämmelserna i direktivet.
- 83 En sådan uppehållsrätt kan emellertid inte under några omständigheter anses ha beviljats "enligt" direktiv 2004/38, i den mening som avses i artikel 24.1 i direktivet. Domstolen har nämligen slagit fast att det faktum att bestämmelserna inte påverkar nationella bestämmelser som är mer förmånliga än dem som föreskrivs i direktiv 2004/38 såvitt gäller unionsmedborgares uppehållsrätt inte på något vis innebär att dessa bestämmelser ska integreras i det system som genomförs genom direktivet och har av detta särskilt slutit sig till att det ankommer på varje medlemsstat som har beslutat att införa ett mer förmånligt system än det som fastställs i bestämmelserna i direktivet att precisera vilka rättsverkningar en uppehållsrätt som beviljas enbart med stöd av nationell rätt ska ha (dom av den 21 december 2011, Ziolkowski och Szeja, C-424/10 och C-425/10, EU:C:2011:866, punkterna 49 och 50).
- 84 Såsom det påpekas i punkt 57 ovan har emellertid en sådan unionsmedborgare som CG, som har flyttat till en annan medlemsstat, utövat sin grundläggande rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier i enlighet med artikel 21.1 FEUF, vilket innebär att dennes situation omfattas av unionsrättens tillämpningsområde och detta även om uppehållsrätt har beviljats i enlighet med nationell rätt.
- 85 Det ska härvid påpekas att stadgans tillämpningsområde anges i artikel 51.1 däri, enligt vilken bestämmelserna i stadgan riktar sig till medlemsstaterna endast när dessa tillämpar unionsrätten (dom av den 13 juni 2017, Florescu m.fl., C-258/14, EU:C:2017:448, punkt 44 och där angiven rättspraxis). Enligt artikel 51.2 i stadgan innebär den inte någon utvidgning av tillämpningsområdet för unionsrätten utanför Europeiska unionens befogenheter, och medför varken någon ny befogenhet eller någon ny uppgift för unionen och ändrar heller inte de befogenheter och uppgifter som fastställs i fördragen (dom av den 19 november 2019, TSN och AKT, C-609/17 och C-610/17, EU:C:2019:981, punkt 42).
- 86 Enligt fast rättspraxis är de grundläggande rättigheter som garanteras i unionens rättsordning tillämpliga i samtliga fall som regleras av unionsrätten (dom av den 19 november 2019, TSN och AKT, C-609/17 och C-610/17, EU:C:2019:981, punkt 43 och där angiven rättspraxis).

- 87 I förevarande fall framgår det av begäran om förhandsavgörande att myndigheterna i Förenade kungariket beviljade CG uppehållsrätt trots att hon inte hade tillräckliga tillgångar. Som det påpekas i punkt 82 ovan har dessa myndigheter tillämpat ett mer förmånligt system såvitt gäller uppehållsrätt än det som införts genom bestämmelserna i direktiv 2004/38, vilket innebär att denna åtgärd inte kan anses utgöra en tillämpning av detta direktiv. Genom att göra detta erkände däremot dessa myndigheter den rätt för en medborgare i en medlemsstat att fritt uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier som fastställs i artikel 21.1 FEUF utan att göra gällande de villkor och begränsningar av denna rättighet som föreskrivs i direktiv 2004/38.
- 88 Av detta följer att när myndigheterna i den mottagande staten beviljar denna rättighet under sådana omständigheter som i det nationella målet tillämpar de EUF-fördragets bestämmelser om ställningen som unionsmedborgare, vilken som det betonas i punkt 62 ovan är avsedd att vara den grundläggande ställningen för medlemsstaternas medborgare, och är följaktligen skyldiga att följa bestämmelserna i stadgan.
- 89 Det ankommer särskilt på den mottagande medlemsstaten att enligt artikel 1 i stadgan se till att en unionsmedborgare som har använt sig av sin rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier och som har uppehållsrätt i enlighet med nationell rätt och befinner sig i en utsatt situation kan leva under värdiga förhållanden.
- 90 I artikel 7 i stadgan erkänns dessutom rätten till respekt för privatlivet och familjelivet. Denna artikel ska tolkas i ljuset av skyldigheten att beakta barnets bästa vid alla åtgärder som rör barn, vilket är en princip som erkänns i artikel 24.2 i stadgan (se, för ett liknande resonemang, dom av den 26 mars 2019, SM (Barn som omhändertagits enligt institutet kafala i algerisk rätt), C-129/18, EU:C:2019:248, punkt 67 och där angiven rättspraxis).
- 91 Den mottagande medlemsstaten är skyldig att möjliggöra för barn, vilka är särskilt utsatta, att bo under värdiga förhållanden tillsammans med den eller de föräldrar som har ansvar för dem.
- 92 Av begäran om förhandsavgörande i förevarande fall framgår att CG är mor till två små barn, att hon inte har några tillgångar för att försörja sig och sina barn och att hon är ensam efter att ha lämnat sin våldsamma partner. I en sådan situation kan de behöriga myndigheterna avslå en ansökan om socialt bistånd, såsom universalbidrag, endast om de har kontrollerat att ett avslag inte utsätter den berörda medborgaren och hennes barn som hon har ansvar för, för en konkret och faktisk risk för kränkning av deras grundläggande rättigheter som fastställs i artiklarna 1, 7 och 24 i stadgan. Vid denna kontroll kan myndigheterna beakta alla bestämmelser om bistånd som föreskrivs i nationell rätt och som den berörda medborgaren och hennes barn för närvarande faktiskt är berättigade till. I det nationella målet ankommer det på den hänskjutande domstolen att särskilt kontrollera om CG och hennes barn för närvarande faktiskt kan få något av de andra stöd än universalbidrag som företrädarna för Förenade kungarikets regering och ministeriet för lokalsamhällen i Nordirland har hänvisat till i sina yttranden till domstolen.
- 93 Mot denna bakgrund ska den första frågan besvaras enligt följande:
- Artikel 24 i direktiv 2004/38 ska tolkas så, att den inte utgör hinder för lagstiftning i en mottagande medlemsstat enligt vilken ekonomiskt inaktiva unionsmedborgare, som saknar tillräckliga tillgångar och som denna medlemsstat har beviljat tillfällig uppehållsrätt, inte är berättigade till socialt bistånd, trots att sådant bistånd garanteras den berörda medlemsstatens egna medborgare som befinner sig i samma situation.

- När en unionsmedborgare i enlighet med nationell rätt uppehåller sig lagligen i en annan medlemsstat än den där han eller hon är medborgare, är de nationella myndigheter som är behöriga att bevilja socialt bistånd emellertid skyldiga att kontrollera att ett avslag på en ansökan om socialt bistånd vilket meddelas i enlighet med denna lagstiftning inte utsätter nämnda medborgare och barn under dennes ansvar för en konkret och faktisk risk för kränkning av deras grundläggande rättigheter som fastställs i artiklarna 1, 7 och 24 i stadgan. När denna medborgare inte har några tillgångar för att försörja sig och sina barn och är ensam, ska dessa myndigheter se till att nämnda medborgare i fall av ett avslag på ansökan om socialt bistånd ändå kan leva tillsammans med sina barn under värdiga förhållanden. Vid denna kontroll kan myndigheterna beakta alla bestämmelser om bistånd som föreskrivs i nationell rätt och som den berörda medborgaren och dennes barn faktiskt är berättigade till.

Den andra frågan

- 94 Med hänsyn till svaret på den första frågan saknas det anledning att besvara den andra frågan.

Rättegångskostnader

- 95 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i det nationella målet utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den hänskjutande domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (stora avdelningen) följande:

Artikel 24 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG av den 29 april 2004 om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier och om ändring av förordning (EEG) nr 1612/68 och om upphävande av direktiven 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG och 93/96/EEG ska tolkas så, att den inte utgör hinder för lagstiftning i en mottagande medlemsstat enligt vilken ekonomiskt inaktiva unionsmedborgare, som saknar tillräckliga tillgångar och som denna stat har beviljat tillfällig uppehållsrätt, inte är berättigade till socialt bistånd, trots att sådant bistånd garanteras den berörda medlemsstatens egna medborgare som befinner sig i samma situation.

När en unionsmedborgare i enlighet med nationell rätt uppehåller sig lagligt i en annan medlemsstat än den där han eller hon är medborgare, är de nationella myndigheter som är behöriga att bevilja socialt bistånd emellertid skyldiga att kontrollera att ett avslag på en ansökan om socialt bistånd vilket meddelas i enlighet med denna lagstiftning inte utsätter nämnda medborgare och barn under dennes ansvar för en konkret och faktisk risk för kränkning av deras grundläggande rättigheter som fastställs i artiklarna 1, 7 och 24 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna. När nämnda medborgare inte har några tillgångar för att försörja sig och sina barn och hon är ensam, ska dessa myndigheter se till att nämnda medborgare i fall av ett avslag på ansökan om socialt bistånd ändå kan leva tillsammans med sina barn under värdiga förhållanden. Vid denna kontroll kan myndigheterna beakta alla bestämmelser om bistånd som föreskrivs i nationell rätt och som den berörda medborgaren och dennes barn faktiskt är berättigade till.

Underskrifter